



# مجلة الحقوق والعلوم السياسية

مجلة دولية دورية محكمة

تصدر عن جامعة عباس لغرور خنشلة

الجزائر

تعنى بالمواضيع القانونية والسياسية والتخصصات ذات الصلة

العدد 03 / جانفي 2015

الترقيم الدولي : ISSN 2352-9806

الايذاع القانوني: NR :2014-3506

## الرئيس الشرفي للمجلة:

الأستاذ الدكتور: العايش عبد العزيز مدير جامعة عباس لغرور خنشلة .

## مدير المجلة و مؤسسها:

الأستاذ الدكتور: زواقري الطاهر عميد كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة خنشلة.

## هيئة التحرير:

### رئيس التحرير:

الدكتور: بوكماش محمد .

### نائب رئيس التحرير

الدكتور: تافرونت عبد الكريم

### أعضاء هيئة التحرير

بن مبارك مايا	جامعة خنشلة	هباز سناء	جامعة خنشلة
أوشر جناح	جامعة خنشلة	قابوش وهيبة	جامعة خنشلة
بوجراف عبد الغاني	جامعة خنشلة		

## السكرتاريا و التنفيذ

سظمبوتي حسان

كلثوم ضيف

## الهيئة الاستشارية:

### من داخل الوطن

أ.د. العايش عبد العزيز	مدير جامعة عباس لغرور خنشلة
أ.د. فكرة السعيد	مدير جامعة العربي التبسي تبسة
أ.د. سلاطينة بلقاسم	مدير جامعة محمد خيضر بسكرة
أ.د. بوبشيش الجالح	عميد كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية والعلوم الإسلامية جامعة الحاج لخضر باتنة
أ.د. جمال عبد الناصر مانج	عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عنابة
أ.د. بوريش رياض	عميد كلية العلوم السياسية بجامعة قسنطينة 02
أ.د. عزري الزين	عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة
د. شنافي لينجة	عميدة كلية العلوم الاجتماعية و الإنسانية جامعة خنشلة
د. حصيد فيصل	عميد كلية الأدب و اللغات جامعة خنشلة
أ.د. مالكي محمد لخضر	أستاذ العلوم الجنائية جامعة قسنطينة 01
أ.د. لخضر بوكحيل	رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عنابة
أ.د. بوزيد عبد الحليم	أستاذ العلوم الشرعية بجامعة الحاج لخضر باتنة
أ.د. عمار بوضيف	أستاذ القانون الإداري ، عميد كلية سابق، جامعة تبسة
أ.د. محمد الصخير بعلي	أستاذ القانون الإداري جامعة عنابة

أستاذ العلوم الجنائية جامعة باتنة	أ.د نواصر العايش
أستاذ التاريخ جامعة بسكرة	أ.د أجقوا علي
عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الحاج لخضر باتنة	د. زرارة لخضر
عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تبسة	د. دلول الطاهر
أستاذ محاضر جامعة فرجات عباس سطيف	د. عبد الرزاق بوضياف

### من خارج الوطن:

مدير المعهد الأوروبي للعلوم الإنسانية بباريس	أ.د: جاب الله أحمد
أستاذ القانون الإداري جامعة الرياض بالمملكة العربية السعودية	أ.د. إبراهيم الحديثي
أستاذ القانون الخاص بجامعة القاضي عياض مراکش	أ.د. حسن زرداني
أستاذ الفقه المقارن جامعة الزيتونة تونس.	أ.د. بوزغيب محمد
عيد كلية العلوم الإسلامية بجامعة محمد الفاتح اسطمبول	أ.د. أحمد طوران أرسلان
جامعة القيروان تونس	أ.د. صلاح عاطف الرواتي
جامعة سوسة تونس	أ.د. شاكر المزوغي

## قواعد النشر

مجلة الحقوق والعلوم السياسية مفتوحة لكل الأساتذة والباحثين المتخصصين في الحقوق أو العلوم السياسية أو التخصصات ذات العلاقة بهما، من داخل الوطن ومن خارجه. وتخضع الأبحاث العلمية التي ترد المجلة إلى شروط شكلية وموضوعية يجب على الباحثين التقيد بها وهي:

- ✓ أن يكون البحث المقدم للنشر أصيلا ويتسم بالجدية والموضوعية وسلامة اللغة، ولم يسبق نشره بأي شكل من الأشكال في أية مجلة أو مؤلف.
- ✓ أن يتراوح عدد صفحات البحث من 12 إلى 16 صفحة.
- ✓ أن يشتمل البحث على ملخصين أحدهما باللغة العربية والآخر بإحدى اللغتين الأجنبية (الانجليزية أو الفرنسية). ويتضمن الملخص الإشكالية وأهم النتائج المقررة .
- ✓ أن يكون البحث المنجز باللغة العربية محررا بخط Arabic Transparent حجم 14 في المتن و حجم 10 في التمهيش و قائمة المصادر و المراجع.

- ✓ أما البحث المنجز بإحدى اللغات الأجنبية فيحرر بخط Times New Roman حجم 12.
- ✓ أن يرسل البحث في ثلاث نسخ مع قرص مضغوط وفق نظام ( Word ) عن طريق البريد المضمون للمجلة، كما يمكن إرساله عن طريق البريد الإلكتروني

[droit.sspkh@hotmail.fr](mailto:droit.sspkh@hotmail.fr)

- ✓ أن يراعى في تدوين الهوامش ما يلي:
  - إذا كان المرجع كتابا، يدون الاسم الكامل للمؤلف، عنوان الكتاب، مكان النشر، الناشر، سنة النشر، الصفحة.
  - إذا كان المرجع دورية، يدون الاسم الكامل للباحث، عنوان البحث، بين مزدوجتين، اسم الدورية، عددها، تاريخ صدورها، الصفحة.
  - إذا كان موقع الانترنت، يدون الاسم الكامل للباحث، عنوان البحث، المعلومات الأخرى مثل مكان تقديم العمل (والتاريخ)، ثم يدون هذا الموقع كاملا وبدقة، ويذكر تاريخ الرجوع إلى الموقع.

- ✓ أن تدون الهوامش أسفل الصفحة.
- ✓ أن تدرج قائمة الإحالات والمصادر والمراجع في آخر البحث، مرتبة حسب ترتيب الحروف الأبجدية.
- ✓ يمكن إنجاز المقال بصفة فردية كما يمكن إنجازه بشكل ثنائي على الأكثر و يرتب الأعلى درجة .

- ✓ المقالات المنشورة في هذه المجلة لا تعبر إلا عن آراء أصحابها.
- ✓ في حال إجازة البحث للنشر مع ملاحظات بالتعديل يجب على الباحث الالتزام بالأجل المحدد له وإلا يلغى البحث.
- ✓ البحوث التي ترسل إلى المجلة لا ترد إلى أصحابها نشرت أم لم تنشر.
- ✓ يستفيد صاحب كل بحث منشور من نسخة أصلية واحدة من العدد مع شهادة إدارية بالنشر.
- ✓ عدم المساس أو التجريح في الهيئات و الأشخاص.

# كلمة مدير المجلة



تستقبل أسرة كلية الحقوق والعلوم السياسية السنة الجامعية 2014/2015 بهمة عالية، بالنظر للإنجازات البيداغوجية والعلمية المحققة، خلال فترة خمسة عشر سنة جامعية، منذ إنشاء ملحقة جامعية بخنشلة فمركز جامعي، انتزقى إلى جامعة في شهر جوان 2012 بالتفان طيبة من نخامة رئيس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية؛ حيث تم تخريج 11 دفعة في اليسانس في تخصص الحقوق ودفعتين في العلاقات الدوائية وأربع دفعات في الماجستير؛ تخصصات القانون الجنائي المدني والقانون الدستوري والعلوم الجنائية وكذا السعي لتكوين 04 دفعات في الماستر، تخصصات القانون الإداري والقانون الجنائي والقانون الدستوري والدراسات الأمنية، تخرجت منها دفعة في القانون الإداري.

وتتكون كلية الحقوق والعلوم السياسية من قسمين الأول للحقوق والثاني للعلوم السياسية، يسهر على التأطير فيهما 73 أستاذا دائما من بينهم 04 أساتذة من مصنف الأستاذية وسبعة أساتذة محاضرين قسم بيا وأزيد من 1500 طالب في الطورين الأول والثاني و 08 طلبة في مرحلة الماجستير، كما تتكون الكلية على 23 قاعة تدريس بالأعمال الموجهة بسعة كل قاعة 42 مقعد بيداغوجي وأربع مدرجات للمحاضرات بسعة 250 مقعد بيداغوجي لكل مدرج وتحتوي أيضا على 03 قاعات للإعلام الآلي، كما تم إنشاء مجلة دوائية محكمة للحقوق والعلوم السياسية صدر عددها الأول بداية سنة 2014 وكذا مجلتي البحوث القانونية السياسية والشرعية شرع في النشاط مع بداية سنة 2014م

كما تم تنظيم ملتقىين دوليين الأول حول دولة القانون والمواطنة والثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية والمنظم يومي 22 و 23 أكتوبر 2014 والذي تشرف إدارة المجلة نشر أهم مداخلته في هذا العدد الثالث من مجلة الحقوق والعلوم السياسية بجامعة خنشلة، كما نظمت الكلية أربع ملتقيات وطنية وعشرة أيام دراسية وثلاث محاكمات افتراضية في قضايا جنائية، وستسهر عمادة الكلية على تنظيم ملتقى دولي ثالث وثلاثة أيام دراسية خلال هذه السنة الجامعية 2014/2015، وتنظيم أول دكتوراه وفق النظام الجديد في تخصص القانون الإداري. وستكون كل الطاقات المتعددة في الكلية مسخرة لإنجاح مسار تطور هذه الكلية ذات المكانة الهامة بجامعة خنشلة.

مدير المجلة، عميد الكلية  
الأستاذ الدكتور: زواقري الطاهر

# كلمة رئيس التحرير

بسم الله الرحمن الرحيم

لقد تزامن صدور العدد الثالث من مجلة الحقوق والعلوم السياسية لجامعة عباس لغرور خنشلة مع حدث هام تمثل في تنظيم فعاليات المنتدى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية الذي عرف مشاركة معتبرة من أساتذة وباحثين من داخل وخارج الوطن وقدمت فيه مداخلات قيمة، عالجت فكرة التأثير المتبادل بين السلطات الثلاث؛ سيما في الاختصاصين التنفيذي والتشريعي، من خلال ملاحظة توازن قائم بينهما أو هيمنة سلطة على أخرى، أو التأكيد المستمر على تحقيق استقلالية السلطة القضائية، ما يمنع حتما على أداء تلك السلطات في الدول العربية، وذلك من خلال ثلاثة محاور: الأول في وصف الدساتير العربية للسلطات الأساسية في الدولة، والثاني ل مجالات التأثير والتأثر بين السلطات في الدساتير العربية، أما الثالث فمخصص لانعكاسات خيارات الدساتير العربية على طبيعة أنظمتها السياسية، وقد تشرفت مجلتنا في هذا العدد أن تنشر بعض هذه المداخلات، إضافة إلى أبحاث أخرى.

هذا مع تأكيد إدارة المجلة ترحيبها وفتح أبوابها لجميع الباحثين للمساهمة بمقالاتهم وأبحاثهم، نوكد على ضرورة التقيد التام بشروط النشر المعتمدة للمجلة، ذلك أن عدم الالتزام بهذه الشروط تقزم صاحب البحث من فرصة النشر.

أتمنى أن تجدوا في هذا العدد ما يفيدكم ويشري زادكم المعرفي، وإلى لقاء جديد مع العدد المقبل بحول الله.

رئيس التحرير

الدكتور: بوكماش محمد

## فهرس المسد الثالث

الموضوع ----- رقم الصفحة

- 10..... العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري.  
د. حازم صلاح الدين عبد الله حسن مصر
- 23..... الحماية الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث في دساتير بلدان المغرب العربي.  
"الجزائر-تونس-المغرب-موريتانيا"  
د. زهية عيسي جامعة بومرداس
- 53..... تطبيق المعاهدات الإنسانية في الدساتير والقوانين الجزائرية الداخلية  
د. عبد الرحمان خلفي جامعة بجاية
- 61..... آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية  
و القانونية للدول العربية  
د. راجي عبد العزيز جامعة خنشلة
- 72..... نفاذ المعاهدات الدولية في النظم القانونية الوطنية  
د. حساني خالد جامعة بجاية
- 79..... أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية  
في الدستور الجزائري  
د. بوقرة اسماعيل جامعة خنشلة
- 89..... الأداء المتميز للسلطة التنفيذية في الدول العربية  
د. بركات محمد جامعة المسيلة
- 103..... ضمانات استقلال السلطة القضائية في الدساتير العربية  
د. علاوة هوام جامعة باتنة
- 118..... مركز السلطة التشريعية في النظام الأساسي للحكم بالمملكة العربية السعودية  
( قاعدة أم استثناء).  
د/ جغلول زغودو جامعة ام البواقي
- 133..... الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية بين الدساتير العربية  
والفقه السياسي الإسلامي  
د. دليلة رازي جامعة خنشلة  
د. نادية رازي جامعة باتنة

- 144.....قواسم مشتركة بين الدساتير العربية: الهوية و مبدأ الفصل بين السلطات  
د. يحيى هاديّة  
جامعة خنشلة
- 151.....علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري  
أ. عرشوش سفيان  
جامعة خنشلة
- 166.....أثر الصدمة النفسية على افراد القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي  
أ/ جدو عبد الحفيظ  
أ/ حاج الشيخ سمية  
جامعة خنشلة  
جامعة بسكرة
- 177.....حق المبادرة بالقوانين بين الدستورين الجزائري والمغربي 2011  
د. لخذاري عبدالمجيد  
جامعة خنشلة
- 182 .....حق رئيس الدولة في حل البرلمان – دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية –  
أ. ماية بن مبارك  
أ. وهيبة قابوش  
جامعة خنشلة  
جامعة خنشلة
- 193.....الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية  
– الجزائر والمغرب نموذجا-  
الأستاذ: رداد نورالدين  
جامعة قسنطينة -1-
- 213.....قراءة في حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري  
(دراسة مقارنة)  
أ. سعودي باديس  
جامعة أم البواقي
- 235.....لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري  
أ. معمرى عبد الرشيد  
جامعة خنشلة
- 02.....L'évolution de la législation fondamentale en Algérie  
depuis l'indépendance à 2008

## العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري

د. حازم صلاح الدين عبد الله حسن  
أخصائي بحوث قانونية وإدارية بهيئة قناة السويس  
جمهورية مصر العربية

### ملخص

في هذه الورقة البحثية نتحدث عن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري (دستور 1971 ودستور 2012 وتعديلات دستور 2012)، من خلال الوقوف علي أوجه التعاون بين السلطتين والرقابة المتبادلة بينهما. الكلمات المفتاحية: مبدأ الفصل بين السلطات - التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية - الرقابة بين السلطة التشريعية والتنفيذية

### Résumé

In this paper we talk about the relationship between the legislative and executive powers in the Egyptian constitution (the 1971 Constitution and the Constitution of 2012 and the amendments to the Constitution of 2012), it is by standing on the aspects of cooperation between the two authorities and their mutual control.

Key words: the principle of separation of powers - the cooperation between the legislative and executive authority - control between the legislative and executive authority

### - مقدمة الدراسة:

التوازن بين السلطات؛ وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، من لوازم الدولة الديمقراطية، وهذا التوازن هو الذي يعكس مدي حماية الحقوق والحريات من استبداد السلطة، فيتعين الفصل بين السلطات ويكون لكل سلطة اختصاصاتها المستقلة عن غيرها من السلطات الأخرى، وذلك منعاً من تواجد جميع السلطات في يد سلطة واحدة وهذا يؤدي إلي الاستبداد والظلم.

وهذا الاستقلال أو الفصل بين السلطات لا يمنع وجود تعاون ورقابة فيما بينهما، ولكنه تعاون ورقابة منظمة لا تجعل اختصاصات أي سلطة من هذه السلطات تتداخل في اختصاصات السلطة الأخرى بشكل يؤدي إلي اختلاطها، وعدم إمكانية الفصل بينهما، وهذا ما نظمته الدساتير الحديثة، ولذلك تقوم السلطة التنفيذية ببعض أعمال، هي في الحقيقة ومن حيث الشكل والموضوع من أعمال السلطة التشريعية، ولكن خولها الدستور القيام بها، وأيضاً السلطة التشريعية.

فالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجب أن يسودها نوع من التعاون والفصل المرن الذي يحقق ذاتية واستقلال كل سلطة منهما تجاه السلطة الأخرى، ويهدف تحقيق هذا التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فإن الدساتير والأعراف البرلمانية أقامت منظومة التكامل بينها من خلال إيجاد آليات للتأثير والرقابة المتبادلة بينهما وأفردت لكل سلطة وسائل تأثير تمتلكها وتباشر تجاه السلطة الأخرى، وذلك

لتحقيق التوازن والتجاوب المتبادل في سياق آليات الصد والإيقاف وصولاً إلي السير معاً وفق منظومة الفصل والتعاون والتكامل التي تتسم به العلاقة بين السلطين.

وقد أقام دستور جمهورية مصر العربية، نظاماً سياسياً يجمع بين بعض خصائص النظام البرلماني، وبعض خصائص النظام الرئاسي، وكان من أهم خصائص النظام البرلماني التي أخذ بها الدستور المصري، الفصل المرن بين السلطات، والذي ينتج عنه علاقة متبادلة بين السلطين التنفيذية والتشريعية، تستطيع من خلالها كل سلطة التدخل في سير أعمال السلطة الأخرى، وممارسة نوع من الرقابة عليها، وذلك من خلال عدد من الصلاحيات والوسائل التي خولها الدستور لكل سلطة منهما في علاقتها مع السلطة الأخرى، وهو ما يحقق تعاوناً وتوازناً بين السلطين، ويؤدي من حيث النتيجة إلي احترام القائمين علي ممارسة السلطة لأحكام الدستور، ولحقوق وحرريات الأفراد، كما يكفل وضع قواعد المسؤولية المترتبة علي ممارسة السلطة موضع التطبيق، وذلك من خلال الرقابة المتبادلة بين السلطين، التي تمكن كل سلطة من مساءلة ومحاسبة أعضاء السلطة الأخرى، إذا ما انحرفوا في ممارستهم لصلاحياتهم أو أساءوا استعمال سلطتهم.

فالدستور المصري اوجد نوعاً من التعاون بين السلطين التنفيذية والتشريعية، وجعل بينهما قدراً من العلاقات المتبادلة المتمثلة في تدخل كل منهما في شؤون الأخرى علي نحو معين، هذه العلاقة علي المستوي النظري، أما الواقع العملي فقد شهد غير ما نص عليه الدستور، حيث سيطرت السلطة التنفيذية علي السلطة التشريعية في عهد الرئيس السابق حسني مبارك و الحزب الوطني في ظل دستور 1971، وأيضاً سيطرت السلطة التنفيذية علي السلطة التشريعية في عهد الرئيس السابق محمد مرسي وحزب الحرية والعدالة في ظل دستور 2012، أما تعديلات دستور 2012 أو ما يسمي بدستور 2013 فلم تضح معالمه بعد.

وقد شهدت مصر تغييرات دستورية بعد ثورة 25 يناير نتج عندها تعطيل العمل بدستور 1971 وصياغة دستور 2012، ثم خرج الشعب ضد حكم الإخوان المسلمين وتم تعطيل العمل بدستور 2012 وإجراء تعديلات عليه. وسوف تقتصر دراستنا علي تناول دستور 1971 ودستور 2012 ودستور 2013.

#### - أهداف الدراسة:

الهدف من الدراسة هو التطرق لموضوع العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري.

#### - أهمية الدراسة:

شهد مصر حراك سياسي ودستوري بعد ثورة 25 يناير هذا الحراك نتج عنده وقف العمل بدستور 1971 وصياغة دستور 2012، وفي 30 يونيو خرج الشعب ضد حكم حزب الحرية والعدالة وتم وقف العمل بدستور 2012 وإجراء تعديلات عليه، وتأتي أهمية الدراسة في الوقوف علي العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري وما طرأ عليها.

#### - نطاق الدراسة:

سوف تقتصر دراستنا علي تناول دستور 1971 ودستور 2012 ودستور 2013، فدستور 1971 كان لنظام مبارك وحزبه الحزب الوطني، ودستور 2012 كان دستور الإخوان المسلمين وحزبهم

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري ————— د. حازم صلاح الدين عبد الله حسن

الحرية والعدالة، أما دستور 2013 لم يتضح بعد معالم نظام الحكم في ظلّه، وسوف نتعرض للدساتير السابقة لهم إذا اقتضت الدراسة ذلك.

#### - خطة الدراسة:

سنتناول في هذه الدراسة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور المصري، وذلك من خلال مبحثين:

**المبحث الأول:** التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري.

**المبحث الثاني:** الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري.

#### المبحث الأول: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري

تتعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في ممارسة بعض الاختصاصات التي تعد من صميم اختصاصات السلطة التنفيذية، وبالمقابل تتعاون أيضاً السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في ممارسة بعض اختصاصاتها، وذلك علي الوجه التالي:

#### المطلب الأول: تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية

أعطت الدساتير المصرية السلطة التشريعية ممارسة عدد من الاختصاصات التي تدخل أصلاً في نطاق صلاحيات السلطة التنفيذية نذكر منها:

#### 1- ممارسة مهام رئيس الدولة:

قد يخلو منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل أو لأي سبب آخر، وفي هذه الحالة تنبسط بعض الدساتير البرلمانية صلاحيات الرئيس؛ لرئيس البرلمان. ومن بين هذه الدساتير الدستور المصري. فبموجب الدستور المصري يمارس رئيس البرلمان ولمدة مؤقتة صلاحيات رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>

وقد نص دستور 1971 ودستور 2012 وتعديلات دستور 2012 علي ذلك، فالمادة(84) من دستور 1971 نصت علي أنه:"في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولي الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلًا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة، مع التقيد بالحظر المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة(82). ويعلم مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية. ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز سنتين يوماً من تاريخ خلو منصب الرئاسة". ويقصد بالحظر المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة(82)، لا يجوز لرئيس مجلس الشعب طلب تعديل الدستور أو حل مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو إقالة الوزارة.

بينما نصت المادة(153) من دستور 2012 علي أنه"إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته حل محله رئيس مجلس الوزراء.

وعند خلو منصب رئيس الجمهورية؛ للاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل أو لأي سبب آخر، يعلن مجلس النواب خلو المنصب ويخطر المفوضية الوطنية للانتخابات، ويباشّر رئيس مجلس

<sup>1</sup> - حدث ذلك عقب اغتيال الرئيس الراحل محمد أنور السادات، حيث تولى الراحل الدكتور/ صوفي أبو طالب رئيس مجلس الشعب آنذاك رئاسة الجمهورية إلي أن تم اختيار الرئيس السابق محمد حسني مبارك رئيساً للجمهورية

النواب مؤقتا سلطات رئيس الجمهورية. ويحل مجلس الشورى ورئيسه محل مجلس النواب ورئيسه فيما تقدم في حالة حل مجلس النواب. وفي جميع الأحوال يجب أن ينتخب الرئيس الجديد في مدة لا تجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب. ولا يجوز للقاءم بأعمال الرئيس أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب، ولا أن يقبل الحكومة".

أما المادة(160) من تعديلات دستور 2012 فقد نصت علي أنه " إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته حل محله رئيس مجلس الوزراء.

وعند خلو منصب رئيس الجمهورية؛ للاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل، يعلن مجلس النواب خلو المنصب. ويكون إعلان خلو المنصب بأغلبية ثلثي الأعضاء علي الأقل إذا كان ذلك لأي سبب آخر، ويخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتا سلطات رئيس الجمهورية. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه، فيما تقدم. وفي جميع الأحوال يجب أن ينتخب الرئيس الجديد في مدة لا تجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب، وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات. ولا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب، ولا أن يقبل الحكومة".

ونلاحظ أن تعديلات دستور 2012 وضعت قيد في حالة الإعلان عن خلو منصب لأسباب غير الاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم وهو موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وذلك علي عكس دستور 2012، ووفقاً لتعديلات دستور 2012 إذا كان مجلس النواب غير قائم تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه، أمام في دستور 2012 إذا كان مجلس النواب غير قائم يحل مجلس الشورى ورئيسه محل مجلس النواب، وهنا تظهر مشكلة ما هو الحل إذا كان مجلس الشورى هو الآخر غير قائم؟ لذا فإن ما نصت عليه تعديلات دستور 2012 في أن تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها إذا كان مجلس النواب غير قائم، أفضل مما كان منصوص عليه في دستور 2012.

## 2- التصديق علي المعاهدات:

تخول الدساتير عادة رئيس الدولة صلاحية إبرام المعاهدات، إلا أن البعض منها تعلق صلاحية المصادقة علي المعاهدات علي موافقة البرلمان، ومن بين هذه الدساتير الدستور المصري(1).

فدستور 1971 نص في المادة(151) علي أنه:"رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة. علي أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

بينما نص دستور 2012 في المادة(145) علي أنه"يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلسي النواب والشورى. وتكون لها قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها؛ وفقاً للأوضاع المقررة. وتجب موافقة المجلسين بأغلبية ثلثي أعضائهما علي

<sup>1</sup> - انظر: دمصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجديدة- الإسكندرية 2000، ص 436.

معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة. ولا يجوز إقرار أي معاهدة تخالف أحكام الدستور".

أما تعديلات دستور 2012 فقد نصت المادة (151) علي أنه "يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور. ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء علي معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا تم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة. وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة".

ونظراً لأهمية معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة وما يترتب عليها فقد اشترطت تعديلات دستور 2012 موافقة الناخبين عليها، علي عكس دستور 2012 والذي اكتفي موافقة ثلثي أعضاء مجلسي النواب والشورى، وحظرت تعديلات دستور 2012 إبرام أية معاهدة يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة، والحكمة من هذا الحظر هو المخاوف التي أثرت إبان حكم حزب الحرية والعدالة التابع لجماعة الإخوان المسلمين من التنازل عن جزء من سيناء لسكان غزة، والتنازل عن حلايب وشلاتين للسودان.

### 3- أداء رئيس الدولة اليمين أمام البرلمان:

ألزمت الدساتير المصرية رئيس الدولة أداء اليمين قبل مباشرته مهام عمله، فالمادة (79) من دستور 1971 علي أنه: "يؤدي الرئيس أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً علي النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعي مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ علي استقلال الوطن وسلامة أراضيه".

بينما نصت المادة (137) من دستور 2012 علي أنه "يؤدي رئيس الجمهورية أمام مجلسي النواب والشورى، قبل مباشرة مهام منصبه، اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً علي النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعي مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ علي استقلال الوطن وسلامة أراضيه. ويكون أداء اليمين أمام مجلس الشورى عند حل مجلس النواب".

أما تعديلات دستور 2012 فقد نصت في المادة (144) علي أنه "يشترط أن يؤدي رئيس الجمهورية، قبل أن يتولي مهام منصبه، أمام مجلس النواب اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً علي النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعي مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ علي استقلال الوطن وسلامة أراضيه. ويكون أداء اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا في حالة عدم وجود مجلس النواب".

ويلاحظ أن دستور 1971 لم يكن يعالج حالة عدم وجود مجلس الشعب، فأمام أي جهة سيحلف الرئيس؟ أما دستور 2012 جعل أداء القسم أمام مجلسي النواب والشورى وفي حالة عدم وجود مجلس النواب يكون القسم أمام مجلس الشيوخ ولكن لم يعالج حالة عدم وجود مجلسي النواب والشورى فأمام أي جهة سيؤدي الرئيس القسم؟ علماً بأن أداء القسم شرط لتولي مهام منصبه، أما تعديلات 2012 تلافيت القصور الذي جاء بدستور 1971 ودستور 2012، ففي حالة عدم وجود مجلس النواب يكون القسم أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا، وقد طبق هذا الحل عندما تولي مرسى قام بأداء القسم أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا.

### المطلب الثاني: تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية

أعطت الدساتير المصرية السلطة التنفيذية ممارسة عدد من الاختصاصات التي تدخل أصلاً في نطاق صلاحيات السلطة التشريعية نذكر منها:

#### 1- افتتاح جلسات البرلمان:

تنيط بعض الدساتير رئيس الدولة بافتتاح جلسات البرلمان ومن بين هذه الدساتير الدستور المصري، حيث نص علي أن يقوم رئيس الجمهورية بافتتاح الدورة العادية الأولى لمجلس الشعب وإلقاء بيان حول السياسة العامة للدولة.

وقد نص دستور 1971 في المادة(132) علي أنه:"يلقي رئيس الجمهورية عند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب بياناً يتضمن السياسة العامة للدولة، وله الحق في إلقاء أي بيانات أخرى أمام المجلس. ولمجلس الشعب مناقشة بيان رئيس الجمهورية".

بينما نص دستور 2012 في المادة(144) علي أنه"الرئيس الجمهورية أن يلقي بياناً حول السياسة العامة للدولة، في جلسة مشتركة لمجلسي النواب والشورى عند افتتاح دور انعقادهما العادي السنوي. ويجوز له عند الاقتضاء إلقاء بيانات أخرى، أو توجيه رسائل إلي أي من المجلسين".

أما تعديلات دستور 2012 فقد نصت في المادة(150) علي أنه"يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان علي تنفيذها، علي النحو المبين في الدستور. ولرئيس الجمهورية أن يلقي بيانات حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي. ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيه رسائل أخرى إلي المجلس".

ونلاحظ أن دستور 1971 كان يلزم رئيس الجمهورية بإلقاء بياناً يتضمن السياسة العامة للدولة ومن ثم يطلع ممثلي الشعب علي السياسة التي سينتهجها رئيس الجمهورية، بينما دستور 2012 وتعديلات 2012 جعلت الأمر جوازي لرئيس الجمهورية، ومن ثم فإن ما نص عليه دستور 1971 أفضل.

#### 2- أعمال خاصة بالتشريع:

تقوم السلطة التنفيذية بأعمال متعددة بالعملية التشريعية تباشرها أحياناً بالاشتراك مع السلطة التشريعية، حيث منحت الدساتير المصرية السلطة التنفيذية إلي جانب البرلمان حق اقتراح القوانين(1)، وإصدارها والاعتراض عليها.

فقد نص المشرع الدستوري في المادة(109) من دستور علي أنه:"الرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين"، ونصت المادة(112) علي أنه:"الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها".

ونص دستور 2012 في المادة(101) علي أنه:"الرئيس الجمهورية، وللحكومة، ولكل عضو من مجلس النواب، اقتراح القوانين...".

ونصت تعديلات دستور 2012 في الفقرة الأولى من المادة(122)علي أنه:"الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين..."، ونصت الفقرة الأولى من المادة(123) علي أنه:"الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها...".

<sup>1</sup> - انظر: د.محمد كامل ليله، القانون الدستوري، دار الفكر العربي- القاهرة، 1967، ص 350.

ونلاحظ أن تعديلات دستور 2012 أعطت مجلس الوزراء حق اقتراح القوانين وهذا أمر جيد، فمجلس الوزراء محتك بالواقع ومشاكله ومن ثم هذا يعطي لمجلس الوزراء اقتراح القوانين لحل تلك المشاكل، كما أنه بموجب تعديلات دستور 2012 أصبح لمجلس الوزراء اختصاصات واسعة.

### 3- الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة:

الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة مظهر من مظاهر مرونة الفصل بين السلطات والتعاون بينها، وقد يتقرر هذا الجمع إما بنص الدستور أو بما جري عليه العرف(1)، وقد تضمن دستور 1971 نص يجيز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، حيث نص في المادة(134) علي أنه: "يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه".

ونظراً لما نتج عن الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة من عيوب أهمها سيطرة الحزب الوطني الديمقراطي علي مجلس الشعب إبان حكم الرئيس السابق حسني مبارك وعدم التمكن مساءلة أي وزير نظراً لكونه يتمتع بحصانه، فقد حظر دستور 2012 وتعديلات دستور 2012 الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، فنصت الفقرة الثانية من المادة(156) من دستور 2012 علي أنه: "... ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية أي من مجلسي النواب والشورى، وإذا عين أحد أعضائهما في الحكومة، يخلو مكانه في مجلسه من تاريخ هذا التعيين، وتطبق أحكام المادة(112) من الدستور"(2)، ونصت الفقرة الثالثة من المادة(164) من تعديلات دستور 2012 علي أنه: "... ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب، وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين". ونؤيد حظر الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة نظراً لما نجم عنه من عيوب

### المبحث الثاني: الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري

تحدثنا في المبحث السابق عن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي هذا المبحث سنتحدث عن الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك علي الوجه التالي:

#### المطلب الأول: رقابة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية

تقوم السلطة التنفيذية في رقابتها للسلطة التشريعية باستخدام أدوات ووسائل متعددة منها: دعوة البرلمان للانعقاد، وفض دورة الانعقاد، وحل البرلمان.

#### 1- دعوة البرلمان للانعقاد:

البرلمانات بصفة عامة لا تتعقد بصفة دائمة ومستمرة، أي طوال الفصل التشريعي وإنما هناك دورات تشريعية سنوية تقررها وتحدد مدتها الدساتير تدعو إليها السلطة التنفيذية وتفرض اجتماعاتها هذا بالنسبة للدورات العادية(3). بالإضافة إلي ذلك الحق المقرر للسلطة التنفيذية فيما يتعلق بأدوار انعقاد المجلس العادية، فإن الأنظمة الدستورية تعطي الحق لرئيس الدولة في دعوة البرلمان إلي اجتماع غير

<sup>1</sup> - انظر: د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، 1969، ص 176.

<sup>2</sup> - تنص المادة(112) من دستور 2012 علي أنه: "إذا خلا مكان عضو أحد المجلسين، قبل انتهاء مدته بستة أشهر علي الأقل، وجب شغل مكانه طبقاً للقانون، خلال ستين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان. وتكون مدة العضو الجديد مكملة لعضوية سلفه".

<sup>3</sup> - انظر: د. عبد الحميد متولي - د. سعد عصفور - د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف - الإسكندرية، دون ذكر سنة نشر، ص 151 وما بعدها.

العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري ————— د. حازم صلاح الدين عبد الله حسن

عادي لمواجهة الظروف الاستثنائية(1). ومن بين هذه الدساتير الدستور المصري الذي منح رئيس الجمهورية أن يدعو البرلمان للانعقاد في حالة الضرورة والخطر.

فدستور 1971 نص في الفقرة الأولى من المادة(101) علي أنه:"يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر علي الأقل..."، ونصت في الفقرة الأولى من المادة(102) علي أنه:"يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادي، وذلك في حالة الضرورة، أو بناء علي طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب...".

ونص دستور 2012 في الفقرة الأولى من المادة(94) علي أنه"يدعو رئيس الجمهورية كلاً مجلس النواب ومجلس الشورى للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة يجتمع كل منهما بحكم الدستور في اليوم المذكور..."، ونصت المادة(95) من دستور 2012 علي أنه"يجوز انعقاد أي من المجلسين في اجتماع غير عادي؛ لنظر أمر عاجل، بناءً علي دعوة من رئيس الجمهورية، أو الحكومة، أو طلب موقع من عشر أعضاء المجلس علي الأقل".

ونصت تعديلات دستور 2012 في الفقرة الأولى من المادة(115) علي أنه:"يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور..."، ونصت المادة(116) علي أنه:"يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل، بناءً علي دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عشر أعضاء المجلس علي الأقل".

## 2- فض دورة انعقاد البرلمان:

تختلف الدساتير عادة في تحديد المدة التي يجب أن يظل البرلمان منعقداً خلالها، إلا أنه أياً كانت المدة التي يحددها الدستور فلا يجوز أن يفض دور الانعقاد العادي قبل استيفائها(2)، نتيجة لذلك فإن رئيس الجمهورية في الدستور المصري يملك الحق في فض دور الانعقاد العادي إذا انقضت المدة المحددة في الدستور لذلك.

حيث نصت الفقرة الثانية من المادة(101) من دستور 1971 علي أنه:"... ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية. ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة"، ونصت الفقرة الثانية من المادة(94) من دستور 2012 علي أنه:"... ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة كل مجلس، ولا يجوز ذلك لمجلس النواب قبل اعتماده الموازنة العامة للدولة"، ونصت تعديلات دستور 2012 في الفقرة الثانية من المادة(115) علي أنه:"... ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة".

أما فيما يتعلق بدورة الانعقاد غير العادية فالرئيس أن يفضه عند استيفاء جدول الأعمال الذي دعي المجلس من أجله(3)، وقد نص دستور 1971 في الفقرة الثانية من المادة(102) علي أنه:"... ويعلن

<sup>1</sup> - انظر: د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية- القاهرة، 1999، ص 940.

<sup>2</sup> - انظر: د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري(النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة)، ج 2، منشأة المعارف- الإسكندرية، 1969.

<sup>3</sup> - انظر: د. إبراهيم شلبي، تطور النظم السياسية والدستورية، دار الفكر العربي- القاهرة، 1974، ص 418 وما بعدها، د. محمد عبد الحميد أبوزيد، القانون الدستوري، دار النهضة العربية- القاهرة، 2000، ص 324.

رئيس الجمهورية فض الاجتماع غير العادي"، بينما لم يعالج دستور 2012 وتعديلات دستور 2012 حالة فض المجلس بدور الانعقاد غير العادي، ونري أنه يفض بعد الانتهاء من الغرض الذي دعي إليه.

### 3- حل البرلمان:

يعتبر حل البرلمان عن طريق إنهاء نيابته قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أخطر وسيلة يقرها الدستور للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية (1)، وحل البرلمان قد يلجأ إليه رئيس الدولة في حالة قيام خلاف بينه وبين البرلمان، دفاعاً عن أرائه وسياسته التي يعتقد أنها تتفق مع ميول الأمة وورغباتها (2). ومن بين هذه الدساتير التي منحت رئيس الدولة هذا الحق الدستور المصري إلا أنه وضع ضوابط وقيود علي حل البرلمان.

وقد نصت المادة (136) من دستور 1971 علي أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة. وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر. ويجب أن يشتمل القرار علي دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات".

بينما نصت الفقرة الأولى من المادة (127) من دستور 2012 علي أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب. ولا يجوز حل المجلس خلال دور انعقاده السنوي الأول، ولا للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق...".

أما تعديلات دستور 2012 فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (137) علي أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق...".

ونلاحظ أن تعديلات دستور 2012 أفضل من دستور 1971 و دستور 2012، حيث وضعت وتعديلات دستور 2012 اشتراط عدة ضوابط وقيود هي: توافر حالة ضرورة لحل المجلس، صدور قرار مسبب بحل المجلس، استفتاء الشعب علي حل المجلس، وذلك علي عكس دستور 1971 والذي أكتفي بوجود حالة ضرورة دون استفتاء الشعب، وعكس دستور 2012 والذي لم يشترط وجود حالة ضرورة لحل المجلس وهذا يتيح لرئيس الجمهورية إساءة استخدام وسيلة حل البرلمان.

### المطلب الثاني: رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية

تقوم السلطة التشريعية في رقابتها للسلطة التنفيذية باستخدام أدوات متعددة منها: السؤال، ونقصي الحقائق، والمسئولية الوزارية، الاستجواب.

### 1- السؤال:

لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة للوزراء، بقصد استيضاح مسألة معينة أو الاستفسار عن أمر من الأمور التي تختص بأعمال وزارتهم أو بقصد لفت نظر الحكومة إلي بعض

1- انظر: د.وحيد رأفت- وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية- القاهرة، 1973، ص 474.  
2- انظر: د.علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، 2004، ص 39.

الثغرات (1)، ويُعد السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية علي أعمال السلطة التنفيذية من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكانية القيام به من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء (2). وقد نص دستور 1971 علي هذه الوسيلة في المادة (124): "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلي رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في موضوع يدخل في اختصاصاتهم. وعلي رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة علي أسئلة الأعضاء. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلي استجواب". ونصت عليها دستور 2012 في المادة (123): "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلي رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أسئلة في موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلي استجواب في الجلسة نفسها".

ونصت تعديلات دستور 2012 علي حق السؤال في المادة (129) "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلي رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلي استجواب في الجلسة ذاتها".

ونلاحظ أن تعديلات دستور 2012 أفضل من دستور 1971 ودستور 2012، حيث ألزمت رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم الإجابة علي الأسئلة الموجه لهم خلال دور الانعقاد ذاته.

## 2- تقصي الحقائق:

يقوم البرلمان بهذا الإجراء إذا أراد الوقوف بنفسه علي حقيقة معينة، نظراً لتشككه في حسن نية الحكومة أو في صحة ما تقدمه من معلومات وبيانات، وفي هذه الحالة لا يعتمد المجلس علي معرفة المعلومات علي ما يذكره الوزراء أو علي ما يصورونه من حقائق، وإنما يقوم المجلس بجمع المعلومات بنفسه مباشرة عن طريق الاتصال بالأفراد والموظفين، والإطلاع علي الملفات والأوراق الحكومية، ولا يجوز للسلطة التشريعية أن تحقق إلا في الأمور الداخلة في اختصاصاتها. والوضع الغالب، أن يعهد البرلمان عادة بالتحقيق إلي إحدى لجانته الدائمة أو إلي لجنة خاصة تُؤلف لذلك الغرض وحده.

وإذا أعطيت مهمة التحقيق إلي لجنة، فليس لها أن تتخذ قراراً ما، فهي لا تعدو أن تكون جهازاً لجمع المعلومات، ولذلك يجب عليها أن تعد تقريراً بنتيجة عملها ترفعه إلي البرلمان الذي يتصرف في ضوء الصلاحيات المقررة له.

ونص دستور 1971 علي تقصي الحقائق في المادة (131): "لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراءات تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من تري سماع أقواله،

1- انظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 315.

2- انظر: د. بدر محمد حسن الجعدي، التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني - دراسة مقارنة مع التطبيق علي النظام الدستوري الكويتي، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2011، ص 109.

العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري ————— د. حازم صلاح الدين عبد الله حسن

وعلي جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلي طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك".

ونص دستور 2012 عليها في المادة(122): "لمجلس النواب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانها، بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات أو المشروعات العامة؛ وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من تري سماع أقواله، وعلي جميع الجهات أن تستجيب إلي طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك".

ونصت تعديلات دستور 2012 علي تقصي الحقائق في المادة(135): "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانها بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سمع من تري سماع أقواله، وعلي جميع الجهات أن تستجيب إلي طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك".

### 3- المسؤولية الوزارية:

مسئولية الحكومة وأعضائها هي أحدى أدوات الرقابة البرلمانية الممنوحة للسلطة التشريعية، وتشكل هذه الوسيلة تجسيدا للمساءلة السياسية للحكومة أمام البرلمان، والتي تعطية صلاحية إجبارها، أو أحد أعضائها، علي تقديم الاستقالة، أو اعتبارها مستقيلة بمجرد إقرار سحب الثقة منها. والمسئولية السياسية للحكومة تكون إما مسئولية تضامنية جماعية أو مسئولية فردية. وتعد المسئولية التضامنية للوزراء في النظام البرلماني إحدى أهم ملامحه الرئيسية، بل إنها تمثل جوهره، بحيث إذا لم توجد المسئولية التضامنية للوزراء لا نكون بصدد نظام برلماني، والعكس صحيح. وهي تعني مسئولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان، بمعنى أنه إذا قام البرلمان بسحب الثقة من الحكومة، تعد تلك الحكومة وأعضاؤها مستقيلة حكماً(1).

وقد تكون مسئولية فردية، فتعني أن كل عضو من أعضاء الحكومة مسئول بمفرده، مسئولية سياسية عن جميع التصرفات التي يتخذها في المسائل التي تخضع لموافقة هيئة الوزارة التي يشغلها، ويستقل وحده بالتصرف فيها.

وقد نصت المادة(126) من دستور 1971 علي أنه: "الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته. ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد

<sup>1</sup> - جورجى شفيق سارى، أصول وأحكام القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، 2002، ص 1013.

استجواب، وبناء علي اقتراح عشر أعضاء المجلس. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام علي الأقل من تقديمه. ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس".

ونصت المادة(126) من دستور 2012 علي أنه "لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء. ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء علي اقتراح عشر أعضاء المجلس، ويصدر المجلس قراره خلال سبعة أيام علي الأكثر من مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء. وفي كل الأحوال، ل يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد نفسه. وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد الوزراء، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة وجبت استقالته".

نصت المادة(131) من تعديلات دستور 2012 علي أنه: "لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم. ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء علي اقتراح عشر أعضاء المجلس علي الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء. وفي كل الأحوال، لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد ذاته. وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد الوزراء أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة وجبت استقالته".

#### 4- الاستجواب:

إن الاستجواب يعتبر من أخطر الوسائل الرقابة الممنوحة للسلطة التشريعية للرقابة علي السلطة التنفيذية، لأنه يتضمن نقد واتهام للحكومة أو أحد أعضائها من الوزراء عن تصرف من التصرفات العامة، فهو يعني المحاسبة والاتهام بالخطأ والتقصير.

وقد نص دستور 1971 علي حق الاستجواب في المادة(125): "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلي رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم. وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام علي الأقل من تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة".

ونص دستور 2012 عليه في المادة(125): "لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء؛ لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم. ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام علي الأقل من تاريخ تقديمه، إلا في حالات الاستعجال التي يراها وبعد موافقة الحكومة".

بينما نصت تعديلات دستور 2012 عليه في المادة(130): "لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم. ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام علي الأقل من تاريخ تقديمه، وبحد أقصى ستون يوماً إلا في حالات الاستعجال التي يراها وبعد موافقة الحكومة. وفي جميع الأحوال لكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول علي أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس".

## الخاتمة

يتضح لنا من خلال ما تقدم تبني الدساتير المصرية (دستور 1971، ودستور 2012، وتعديلات دستور 2012) لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، وهو ما يتيح قيام علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، علي نحو يسمح لكل منهما التدخل في جانب من أعمال وصلاحيات الأخرى، وهو ما يحقق نوعاً من التعاون والرقابة فيما بينهما.

وفيما يخص التعاون بين السلطتين، فقد تبين لنا أن السلطة التشريعية تتعاون مع السلطة التنفيذية بممارسة عدد من الاختصاصات التي تدخل في نطاق صلاحيات السلطة التنفيذية منها: ممارسة مهام رئيس الدولة، والتصديق علي المعاهدات، وأداء رئيس الدولة اليمين أمام البرلمان. أما السلطة التنفيذية تتعاون مع السلطة التشريعية بممارسة عدد من الاختصاصات التي تدخل في نطاق صلاحيات السلطة التشريعية ومنها: افتتاح جلسات البرلمان، وأعمال خاصة بالتشريع، والجمع بين عضوية البرلمان والوزارة.

أما فيما يخص الرقابة بين السلطتين، فقد تبين لنا السلطة التنفيذية في رقابتها للسلطة التشريعية تقوم باستخدام أدوات ووسائل متعددة منها: دعوة البرلمان للانعقاد، وفض دورة الانعقاد، وحل البرلمان. وللسلطة التشريعية في رقابتها للسلطة التنفيذية تقوم باستخدام أدوات ووسائل متعددة منها: السؤال، وتقصي الحقائق، والمسئولية الوزارية، الاستجواب.

ونخلص إلي أن تعديلات دستور 2012 جاءت أكثر دقة ووضوح عن دستور 1971 ودستور 2012، ونأمل أن يستقيم الوضع السياسي وتخفسي سيطرة الحزب الحاكم علي السلطة التشريعية، كما كان الوضع في فترة حكم

الرئيس السابق مبارك، حيث سيطر الحزب الوطني الديمقراطي علي السلطة التشريعية في ظل غياب شبه تام للأحزاب، وتكرر الوضع نفسه أثناء فترة الرئيس السابق محمد مرسي رغم قصر فترة حكمه، إلا أنها شهدت سيطرة حزب الحرية والعدالة التابع لجماعة الإخوان المسلمين علي مجلس النواب كما كان يحدث أيام الرئيس مبارك.

الحماية الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث في دساتير بلدان المغرب العربي  
"الجزائر-تونس-المغرب-موريتانيا"

د. زهية عيسي  
جامعة بومرداس

ملخص

كفلت أغلب الدساتير حماية لأعضاء السلطات الدستورية، وجاءت هذه الحماية كضمانة دستورية لتمكين هؤلاء الأعضاء من أداء مهامهم على أكمل وجه والتي تتلخص على أنها اسمى الوظائف في الدولة. وتجسدت أبرز صورة لضمان هذه الحماية من خلال نظام الحصانات الدستورية التي يستفيد منها أعضاء السلطات الدستورية. تعددت مبررات اقرار الحصانات الدستورية من ضمان استمرارية الدولة، الحفاظ على هئية المؤسسات الدستورية وأيضا تجسيديا لمبدأ الفصل بين السلطات .

وعليه يثور تساؤل حول : مدى مساهمة الحماية الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث عن طريق الحصانة في تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات؟

وللاجابة عن هذه الإشكالية يتم دراسة المحاور التالية:

المحور الأول: تكريس الحماية الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث في دساتير بلدان المغرب العربي عن طريق الحصانة.

سيتم تبيان في هذا المحور كيفية تجسيد كل مؤسس دستوري لهذه الحماية بالتطرق لأهم التعديلات التي شهدتها دساتير بلدان المغرب العربي وما ادرجته من توجهات جديدة بهذا الخصوص، خاصة في الجمهورية التونسية بمقارنة دستوري 1959 و 2014، والمملكة المغربية بمقارنة دستوري 1996 و 2011،

المحور الثاني: : مساهمة الحصانات الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث في تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في منظور الفقه والقضاء.

المحور الثالث: الإشكالات التي تثيرها تطبيقات الحصانات الدستورية للتجسيد الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات

Résumé

**La protection des pouvoirs dans les constitutions  
des pays du Maghreb Arabe**

Il n'est pas de constitution qui n'organise pas un régime pour garantir aux membres des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire un statut protecteur, permettant à ces membres d'accomplir leurs fonctions qui se résument en étant les plus hautes fonctions de l'Etat, dans les meilleures conditions.

La conception de la protection des pouvoirs constitués est liée avec le régime des immunités constitutionnelles dont bénéficient les présidents, les parlementaires et les juges.

Cette protection est souvent justifiée pour assurer la continuité de l'Etat et l'incarnation du principe de séparation des pouvoirs.

## مقدمة

تضمنت دساتير العديد من الدول نظام يكفل الحماية لأعضاء السلطات الدستورية، إن إقرار هذا النظام جاء كضمانة أساسية لحسن سير هذه السلطات، وتمكينها من أداء مهامها على أكمل وجه، بتوفير الثقة والطمأنينة المطلوبة في مثل هذه الأحوال نظرا لطبيعة المهام التي يمارسها هؤلاء والتي تتلخص في أنها اسمى الوظائف في الدولة. وتكون الحماية بهذه الصفة حاجزا لأي تهديد أو خطر الذي قد يطال أعضاء السلطات الدستورية، وسيضمن من خلال ذلك استقرارها، توازنها واستقلاليتها تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات التي تقوم عليه دولة القانون.

ولعل من أهم الضمانات الدستورية التي تجسد هذه الحماية هي الحصانات الدستورية، والتي غالبا ماتخذ صورتين حصانة موضوعية او بما يعرف باللامسؤولية عن الأفعال الصادرة عن أعضاء السلطات الدستورية بمناسبة أداء مهامهم، وحصانة إجرائية التي تعني إتباع إجراءات خاصة لمباشرة الدعوى القضائية ضدّهم عن الأفعال الصادرة عنهم المنفصلة عن الوظيفة. وظهر ذلك جليا من خلال نظام مسؤولية رؤساء الجمهورية التي تم تنظيمها في أغلب الدساتير بناء على الأفعال المتصلة والمنفصلة عن الوظيفة، وتجسدت هذه الحماية بالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية في إطار ما يعرف بالحصانة البرلمانية، وهو مبدأ قديم جدا تطور بتطور الأنظمة السياسية، وأدرجته معظم الدول في دساتيرها المتعاقبة، وتوافقت أغلبها في الصور والأشكال التي تتخذها، والتي تتمحور أساسا في الحصانة الموضوعية التي تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال والأفكار والآراء التي تصدر عنهم بمناسبة أداء مهامهم البرلمانية، والحصانة الإجرائية التي تعني اتخاذ إجراءات خاصة وفق ما حدده الدستور تجاه أعضاء البرلمان عن الأفعال الصادرة عنهم والمنفصلة عن الوظيفة.

أما بالنسبة للحماية المقررة لأعضاء السلطة القضائية فتضمنت أغلب الدساتير في مواد صريحة مبدأ ضمان إستقلالية القضاء وعدم خضوع القضاة إلى أي شكل من أشكال الضغوطات أثناء أداء مهامهم، مع تضمين بعض الدساتير الأخيرة لبعض بلدان المغرب العربي لأول مرة حصانة القضاة. ولعل السؤال الذي يتبادر في الذهن من خلال هذا الموضوع هو: كيف نُظمت الحماية الدستورية المقررة لأعضاء السلطات الثلاث في دساتير بلدان المغرب العربي وهل ساهمت في تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات؟

والإجابة عن هذه الإشكالية ستكون وفق المحاور التالية:

**المحور الأول:** تكريس الحماية الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث في دساتير بلدان المغرب العربي.

سيتم تبين في هذا المحور كيفية تجسيد كل مؤسس دستوري لهذه الحماية بالتطرق لأهم التعديلات التي شهدتها دساتير بلدان المغرب العربي وما أدرجته من توجهات جديدة بهذا الخصوص، خاصة في الجمهورية التونسية بمقارنة دستوري 1959 و 2014، والمملكة المغربية بمقارنة دستوري 1996 و 2011،

**المحور الثاني:** مساهمة الحصانات الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث في تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في منظور الفقه والقضاء.

سيتم التطرق في هذا المحور لأهم الآراء الفقهية وما توصل إليه القضاء بخصوص تبرير ادراج الحصانات الدستورية كآلية لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات.

**المحور الثالث:** الإشكالات التي تثيرها تطبيقات الحصانات الدستورية للتجسيد الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات.

### **المحور الأول: تكريس الحماية الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث في دساتير بلدان المغرب العربي .**

تضمنت دساتير بلدان المغرب العربي من خلال مواد صريحة نظام يكفل الحماية لأعضاء السلطات الدستورية وتدرج أساسا هذه الحماية من خلال نظام الحصانة الذي يستفيد منها هؤلاء. إن الهدف من إدراج ذلك هو ضمان الاستقرار، التوازن والحماية المتطلبة لممارسة هذه المهام والتي تعد كما ذكر أنفا أسمى الوظائف في الدولة، وتكريس حماية أعضاء السلطات الدستورية مرتبط بطبيعة النظام السياسي المنتهج في الدولة، ومن خلاله يتحدد مدى الحصانة بين الإطلاق والنسبية، وبين التأقت والأبدية، ويتحدد معه أيضا الأشخاص المستفدون منها. وعليه يثور تساؤل حول كيفية تكريس الحصانة في دساتير بلدان المغرب العربي لضمان الحماية لأعضاء السلطات الدستورية، التنفيذية(1)، التشريعية(2)، والقضائية(3).

#### **1- تكريس الحماية لأعضاء السلطة التنفيذية في دساتير بلدان المغرب العربي:**

لعبت الأنظمة السياسية المنتهجة في دول المغرب العربي دورا في رسم صور الحماية التي يستفيد منها أعضاء السلطة التنفيذية، من نظام ملكي (أ) إلى نظام جمهوري (ب)، لتشمل الحماية الدستورية الرجل الأول في السلطة من خلال الحصانة التي يستفيد منها بموجب الدستور، وتشمل أعضاء الحكومة من خلال نظام المتابعات الجزائية عن الأفعال الصادرة عنهم بمناسبة أداء الوظيفة أو بما يعرف بامتياز النقاضي أمام هيئات خاصة، وتقررت الحماية الدستورية لأعضاء الحكومة كونهم يسهمون في رسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، وصيغت الحماية بالنسبة للوزراء بصورتين إما تطبيقها بناء على قيد حدده الدستور وإما باستبدال القاعدة الأصلية في الإجراءات الجزائية بقاعدة أخرى خاصة تطبق على أعضاء الحكومة سواء تعلق بالتحقيق، الاتهام أو المحاكمة<sup>1</sup>.

#### **أ- الحماية الدستورية لأعضاء السلطة التنفيذية في النظام الملكي:**

يسود في الأنظمة الملكية مبدأ عدم مسؤولية الملك استنادا إلى القاعدة الدستورية التي تقول أن الملك يملك ولا يحكم ولا يقوم بفعل ضار، فالملك لا يخطئ وذاته لا تمس<sup>2</sup>، وغياب الخطأ سيؤدي بالضرورة إلى غياب المسؤولية، فتبقى ذات الملك مصونة لا تهان، مهما صدر عنه من أفعال للاعتقاد التاريخي القديم أن الملك يمثل الإله<sup>3</sup>، وعليه لا يمكن أن يكون محل متابعة من طرف البشر، وبناء على ذلك يتمتع الملك بحصانة مطلقة. والسؤال الذي يتبادر حول أنظمة المغرب العربي هو كيفية تنظيم المملكة المغربية للحماية الدستورية للرجل الأول في السلطة، فيمكن تقسيم نظام حصانة ملك المملكة المغربية إلى فترتين، الأولى قبل صدور دستور 2011 بالتركيز على دستور 1996 باعتبار أن الدساتير المتعاقبة إلى غاية هذا الدستور قد تشابهت في مجمل أحكامها، والثانية بعد صدور دستور 2011 لورود تعديلات

<sup>1</sup> محمد الشربيني يوسف محمد الجريدي، أثر الحصانات الإجرائية على عمل الشرطة، أطروحة دكتوراه في علوم الشرطة، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة، القاهرة، 2004، ص 160.

<sup>2</sup> د/مولود بيدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، ص 132.

<sup>3</sup> Christian BIDÉGARAY, « Le monarque chef religieux », in Les monarchies, Pouvoirs, n° 78, 1996, pp. 55-72.

بخصوص ذلك، تنازلت المملكة بموجبها عن مبدأ هام جدا توارثته الأنظمة الملكية، ستسجل بقوة في التحولات الدستورية للمملكة المغربية.

"لم تؤثر الفترة الأولى للدساتير الخمسة لسنوات 1962، 1970، 1972، 1992، 1996 التي عرفتها المملكة المغربية منذ الاستقلال سنة 1956 وجل التعديلات التي أدخلت عليها على طبيعة النظام السياسي المغربي الذي يسترشد بمبادئ الملكية الإلهية فبالرغم من وجود دستور مكتوب، فإن الملكية تستمد قوتها من الخلافة والتقاليد المحلية التي تطورت خلال السنوات الأولى من الاستقلال لتجعل من الشرعية الملكية مصدرا لكل السلطات"<sup>1</sup>.

عرف مركز الملك في النظام السياسي المغربي مرتبة قوية في دساتيره المتعاقبة بنوع من التباين في طريقة صياغة المواد المنظمة لهذه المرتبة، فكان يستمد ملك المملكة المغربية سلطته في دستور 1996 من خلال الفصل 19 منه الذي نص على أن "الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمراريتها، وهو حامي حمى الدين والساخر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحرريات المواطنين والجماعات والهيئات...."، وتجدد الإشارة إلى أن لقب الممثل الأسمى للأمة<sup>2</sup> ورد بموجب التعديل الدستوري الصادر في سنة 1970 ولم يتضمنه الفصل التاسع عشر من قبل<sup>3</sup>، إلا أن المؤسس المغربي ادرج صياغة جديدة بموجب تعديلات 2011 إذ أصبح ينص الفصل 1/41 "الملك، أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحريّة ممارسة الشؤون الدينية"، والفصل 42: "الملك رئيس الدولة وممثلها الأسمى،....".

أبقى المؤسس الدستوري المغربي على النظام نفسه لتولي العرش في تعديلات 2011 إذ تطابق الفصل 43 من دستور 2011 مع الفصل العشرون من دستور 1996<sup>4</sup>، إلا أن التعديل شمل سن الرشد، إذ يعتبر الملك غير بالغ سن الرشد قبل نهاية السنة الثامنة عشرة من عمره في حالة تولي العرش من ملك لم يبلغ سن الرشد، يتولى إلى أن يبلغ سن الرشد، مجلس الوصاية اختصاصات العرش وحقوقه الدستورية باستثناء ما يتعلق منها بمراجعة الدستور، ويعمل كهيئة استشارية بجانب الملك حتى يدرك تمام السنة العشرين من عمره وهذا ما تضمنه الفصل 44. وتجدد الإشارة إلى أن سن الرشد كان 18 سنة في ظل دستور 1962 وأصبح 16 سنة بعد تعديل 23 مايو 1980، ليعود لسن 18 سنة بعد تعديلات 2011 بموجب الفصل 44 المذكور آنفا.

<sup>1</sup> د/عمر بندورو، النظام السياسي المغربي، الطبعة الأولى، مؤسسة كتراد ادين، 2002، ص 5.

<sup>2</sup> اعتبر جانب من الفقه أن لقب الممثل الأسمى للأمة يتناسب مع موقع الملك في النظام السياسي المغربي، نظرا لكونه يصل إلى الحكم عن طريق الوراثة.

راجع أكثر حول البيعة وتولي العرش في المغرب واجراءاته: بن زاغوا نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص ص 67-75.

<sup>3</sup> عمر بندورو، المرجع السابق، ص 191.

<sup>4</sup> ينص الفصل 43 من دستور المملكة المغربية لـ2011 الذي تطابق مع الفصل 20 من دستور 1996: "إن عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الذكر الأكبر سنا من ذرية جلالة الملك الحسن الثاني، ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا وما تعاقبوا، ماعدا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ولدا آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سنا، فإن لم يكن ولد ذكر من ذرية الملك ينتقل إلى اقرب أقربائه من جهة الذكور ثم إلى ابنه طبق الترتيب و الشروط السابقة الذكر"، ظهير شريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، بتنفيذ نص الدستور، لجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 5964 مكرر، المؤرخة في 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

عُرِّزَ مركز الملك في النظام الملكي المغربي قبل تعديلات 2011 في دساتيره المتعاقبة، إلى دستور 1996 بموجب الفصل الثالث والعشرون منه إذ كان ينص: "شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمة"، يتبين من خلال هذا النص تمتع هذا الأخير بمرتبة متميزة ما دام أن شخص الملك مقدسة، ويستنتج منه تمتعه بحصانة مطلقة وحماية واسعة<sup>1</sup>.

إلا أن المؤسس المغربي استغنى بموجب تعديلات 2011 عن مبدأ هام توارثته الأنظمة الملكية، وهو القدسية فأصبح ينص الفصل 46 منه: "شخص الملك لا تنتهك حرمة، وللملك واجب التوقير والاحترام"، وفي ذلك من الوهلة الأولى تقليص هام لنظام حصانة الملك الذي أصبح ينحصر في مسألة عدم انتهاك الحرمة وواجب التوقير والاحترام، مع العلم أن نظام عدم انتهاك الحرمة وواجب الاحترام تضمنته حتى بعض الأنظمة الجمهورية حماية لمؤسساتها، وله ما يكفي من الدلالة لاستبعاد المتابعات القضائية التي قد تطال الشخص الحاكم على الأقل أثناء ممارسة مهامه، ومنه استمرارية تمتعه بالحصانة.

**ب- الحماية الدستورية لأعضاء السلطة التنفيذية في الأنظمة الجمهورية:**

خلافًا للأنظمة الملكية يتمتع الرئيس لوحده في الأنظمة الجمهورية بالحصانة الدستورية فلا تمتد لغيره من الأفراد، باعتبارها حصانة شخصية هدفها حماية الوظيفة الرئاسية لتمكين هذا الأخير من أداء مهامه على أحسن وجه، دون أي تهديد أو خطر مهما كان مصدره وبالتالي لا جدوى من إمتداد هذه الحصانة لغيره من الأشخاص، ولو كانوا أقرب أفراد العائلة<sup>2</sup>.

تشابه نظام الحصانة المقرر لرئيس الجمهورية في كل من دستوري الجمهورية الجزائرية، ودستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية، من خلال المادة 158 الفقرة الأولى من دستور 28 نوفمبر 1996 للجزائر الذي نظم ولأول مرة في الدساتير الجزائرية موضوع الحصانة بنصها على أنه: "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى..."<sup>3</sup>، ومن خلال المادة 93 من الدستور الموريتاني لـ 1991 التي تنص: "لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن أفعاله أثناء ممارسة سلطاته إلا في حالة الخيانة العظمى". ومنه استفادة كل من الرئيس الجزائري و الموريتاني بحصانة عن الأفعال المتصلة بالوظيفة ماعدا حالة الخيانة العظمى، إلا أن الدستوريين السابق ذكرهما اغفلا مسألة جوهرية وهي مصير الأفعال المنفصلة عن الوظيفة والتي قد تشكل موضوع متابعة جزائية، هل يتابع رئيس الجمهورية بسببها أثناء العهدة أم لا؟.

لم يغفل دستور الجمهورية التونسية لـ 26 جانفي 2014 عن هذه المسألة بل ادرجها بأكثر وضوح ودقة، إذ ينص الفصل 87 المتضمن نظام حصانة رئيس الجمهورية التونسي على تمتع هذا الأخير بالحصانة طيلة تولية الرئاسة، وتعلق في حقه كافة آجال التقادم والسقوط، ويمكن استئناف الإجراءات بعد

<sup>1</sup> تجدر الإشارة من خلال القراءة الأولية للفصل، تمتع الملك بهذه الخاصية بصفته الشخصية فقط، فلم تشمل المادة بنص صريح غيره من الأشخاص. إلا أن في بعض الأنظمة الملكية تمتد الحماية إلى أفراد العائلة وحتى الخدم ومن يدخل في فئاتهم داخل القصر الملكي. وغالبا ما يتم ذلك من خلال ادراج مواد في قانون العقوبات التي تنص على ذلك.

<sup>2</sup> أما على المستوى الدولي تجدر الإشارة إلى أن أفراد عائلة المبعوث الدبلوماسي من أهل بيته إذا لم يكونوا من مواطني الدولة المبعوث إليها يتمتعون وفقا للمادة 37 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لـ 18 افريل 1961 بالحصانات المنصوص عليها في المواد 29 و 30.

<sup>3</sup> المادة 158 من دستور لـ 28 نوفمبر 1996، مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 هـ الموافق لـ 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

انتهاء مهامه. كما لا يسأل رئيس الجمهورية عن الأعمال التي قام بها في إطار ادائه لمهامه، وعليه ميز المؤسس الدستوري التونسي بين حالتين الأعمال المرتبطة بالوظيفة وتلك المنفصلة عنها، وهذا ما تطابق مع الفصل 41 الفقرة الثانية من دستور غرة جوان 1959 المعدل في 2002 الذي كان ينص على أن: "يتمتع رئيس الجمهورية أثناء ممارسة مهامه بحصانة قضائية كما ينتفع بهذه الحصانة بعد انتهاء مباشرته لمهامه بالنسبة إلى الأفعال التي قام بها بمناسبة أدائه مهامه"<sup>1</sup>، والإختلاف بين دستوري 1959 و 2014 يكمن في نقطتين أساسيتين، أولهما تفتن المؤسس الدستوري التونسي بادراج تعليق كافة آجال تقادم وسقوط الدعاوى التي ترفع ضد رئيس الجمهورية عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة، وتكمن أهمية هذه النقطة في الحفاظ على حقوق الغير لما تشكله مدة العهدة الرئاسية مع قابلية تجديدها من عائق لمباشرة القضاء لمهامه وبالتالي امكانية تقادم الدعاوى القضائية وضياح الحقوق.

النقطة الجوهرية الثانية التي أدرجها المؤسس الدستوري التونسي في دستور 26 جانفي 2014 هو استحداث نوع جديد من المسؤولية بموجب الفصل 88 الذي ينص على امكانية اعفاء رئيس الجمهورية التونسي من مهامه في حال الخرق الجسيم للدستور وفق اجراءات حددها نفس الفصل والذي ينص "يمكن لأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة معللة لإعفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور ، ويوافق عليها المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه وفي هذه الصورة تقع الإحالة إلى المحكمة الدستورية للبت في ذلك بأغلبية الثلثين من أعضائها. ولا يمكن للمحكمة الدستورية أن تحكم في صورة الإدانة إلا بالعزل. ولا يعفي ذلك من التبعات الجزائية عند الاقتضاء. ويترتب على الحكم بالعزل فقدانه لحق الترشح لأي انتخابات أخرى". فماهي طبيعة هذه المسؤولية هل هي سياسية أم جنائية، قد يبدو من خلال صيغة المادة انها مسؤولية مزدوجة سياسية وجنائية في نفس الوقت، سياسية مادام ان عقوبتها تنتهي بالعزل من الوظيفة، وجنائية باعتبار أن الهيئة التي تصدر عقوبة العزل هي المحكمة الدستورية وتعتبر هذه الأخيرة هيئة قضائية بموجب الفصل 118 من دستور 2014، وتعتبر ايضا جنائية بامكانية فتح المتابعة امام القضاء بعد العزل من الوظيفة، وسيتم التطرق لمتناقضات هذه المادة وصعوبات تطبيقها في المحور الثالث من المداخلة.

أما عن الحكومة فيستفيد أعضائها في بعض من الأنظمة من إجراءات خاصة لمتابعتهم جزائيا عن الأفعال الصادرة عنهم بمناسبة أداء وظائفهم، والهدف من حماية أعضاء الحكومة بمثل هذه الإجراءات هي مواجهة الاتهامات الباطلة عند مباشرة الدعاوى القضائية ضدهم، وتوفير قدر من الاحترام للمؤسسة التي ينتمون إليها، بتأكد مدى صحة الأفعال المنسوبة إليهم تحقيقا للمصلحة العامة وضمانا لحسن سير الجهاز الحكومي ومنه ضمان إستقرار السلطة التنفيذية.

وقد تباينت صور حمايتهم من دستور إلى آخر فمنها من شملت الوزير الأول أو رئيس الحكومة فقط، وفيه من الأنظمة من مددتها إلى باقي أعضاء الحكومة دون تمييز. فبالنسبة للدستور الجزائري لـ 28 نوفمبر 1996 الذي نظم لأول مرة المسؤولية الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية، انفرد رئيس الحكومة (قبل تعديل 2008) الوزير الأول بعد تعديل 2008 بإجراءات خاصة للمتابعة وهو امتياز النقاضي أمام المحكمة العليا للدولة، المنشأة بموجب المادة 158 في حالة ارتكابه جنایات وجنح متصلة بالوظيفة. <sup>2</sup> لا

<sup>1</sup> تم تعديل الفصل 41 لدستور الجمهورية التونسية لـ 01 جوان 1959 بموجب القانون الدستوري 51 لسنة 2002 المؤرخ في 01 جوان 2002.

تمتد هذه الإجراءات طبقاً للدستور على باقي أعضاء الحكومة بل يخضعون للقانون العادي وفقاً للإجراءات المنصوص في قانون الإجراءات الجزائية، إلا أن التعديل الذي طرأ في نوفمبر 2008 بموجب المادة 77 الفقرة 17<sup>1</sup> منه، قد ينجر عنها إشكال من حيث امتداد اختصاص المحكمة العليا للدولة من حيث الأشخاص، إذ استحدث منصب نائباً أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، فيعتبر عدم إخضاع هؤلاء لاختصاص المحكمة العليا للدولة تناقضاً من حيث وضع نظام يساوي تقريباً في مجال الاختصاصات بين الوزير الأول ونوابه ولو على سبيل المساعدة، ويختلف في نظام قيام المسؤولية الجزائية الذي يخضع له هؤلاء حال ارتكابهم جرائم متصلة بالوظيفة، فكان من الممكن نظراً لتشابه طبيعة المهام الممارسة إدراج هذه الفئة ضمن اختصاص المحكمة العليا للدولة.

كما نص المؤسس الدستوري الموريتاني بموجب المادة 93 الفقرة الرابعة من الباب الثامن المتعلق بمحكمة العدل السامية من دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانية على أن: "الوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولين جنائياً عن تصرفاتهم خلال تأدية وظائفهم والتي تكيف على أنها جرائم أو جنح وقت ارتكابها وتطبق عليهم الإجراءات المحددة أعلاه في حالة التأمر على أمن الدولة وكذلك على شركائهم"، في حين استغنى كل من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 والمملكة المغربية لسنة 2011 عن نظام التقاضي أمام هيئات خاصة<sup>2</sup> بالنسبة لأعضاء الحكومة عن الأفعال الصادرة عنهم والمتصلة بالوظيفة، فلم يشمل الدستور التونسي الأخير أي إشارة من هذا القبيل، ونص دستور المملكة المغربية بموجب التعديلات الجوهرية لسنة 2011 باختصاص أعضاء الحكومة بناء على الفصل 94 الجديد لمحكمة المملكة عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء ممارسة مهامهم.

## 2- تكريس الحماية الدستورية لأعضاء السلطة التشريعية في دساتير بلدان المغرب العربي:

تشمل الحصانة الدستورية بشقيها كل أعضاء السلطة التشريعية<sup>3</sup>، وتنبت دساتير كل من الجزائر، المملكة المغربية وموريتانيا الثنائية البرلمانية، في حين تراجع الدستور التونسي لسنة 2014 عن الثنائية ليتشكل البرلمان التونسي الجديد من مجلس واحد وهو مجلس نواب الشعب.

<sup>1</sup> تنص: "يمكنه أن يعين نائباً أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه وينهي مهامهم"، قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 2008/11/15 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية العدد 63، لـ 18 ذو القعدة عام 1429 م الموافق لـ 16 نوفمبر 2008 ص 09.

<sup>2</sup> كان ينص الفصل 68 من الباب الخامس الخاص بالمحكمة العليا من دستور الجمهورية التونسية لغرة جوان 1959 على أن: تتكون المحكمة العليا عند اقتصراف الخيانة العظمى من أحد أعضاء الحكومة ويضبط القانون صلاحيات هذه المحكمة وتركيبتها وإجراءاتها، ليمتد النطاق الشخصي للحصانة هنا إلى كل أعضاء الحكومة دون استثناء مهما كانت مرتبتهم، وقد تبنى المؤسس المغربي قبل دستور 2011 النظام نفسه بموجب الفصل 88 و 89 على التوالي من الباب الثامن المتعلق بالمحكمة العليا من دستور المملكة لسنة 1996 حيث نص الأول: "أعضاء الحكومة مسؤولون جنائياً عما يرتكبون من جنایات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم" ونص الثاني: "يمكن أن يوجه مجلسا البرلمان التهمة إليهم و أن يحالوا على المحكمة العليا"،

<sup>3</sup> تبنت الجزائر، تونس، موريتانيا لأول مرة ثنائية السلطة التشريعية في دساتيرها على التوالي: دستور 1996 للجزائر بموجب المادة 98 ف1، القانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 المؤرخ في 01 جوان 2002 يتعلق بتنقيح بعض أحكام الدستور التونسي لا سيما الفصل 19 منه، المادة 46 من دستور 20 يوليو 1991 لموريتانيا، أما فيما يخص المملكة المغربية فقد تبنت الثنائية البرلمانية في ظل أول دستور للمملكة لسنة 1962 ثم تراجعت عن الثنائية في دستور 1970 لتعيدها في دستور 1996 بموجب الفصل 36 منه؛ راجع حول واقع البيكاميرالية في العالم: د/ لمين لشريط، "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 22-36؛ مسعود شيهوب، "نظام الغرفتين: أو الثنائية البرلمانية. النشأة والتطور"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع نفسه، ص 45-47، وحول أسباب العودة للثنائية في المغرب: /السعيد مقدم، "التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية)"، المرجع نفسه، ص 95-97.

خلافًا للدستور الجزائري والتونسي لم تتضمن دساتير الدول المتبقية موضوع الدراسة صراحة مصطلح الحصانة، رغم ورودها في الأنظمة الداخلية للبرلمان للبعض منها، بل اكتفت بتخصيص مواد موضحّة فيها ضمناً مجال الحصانة الموضوعية، ومجال الحصانة الإجرائية<sup>1</sup>. فانفرد المؤسس الدستوري الجزائري بتوظيف مصطلح الحصانة البرلمانية صراحة في الدساتير المتعاقبة<sup>2</sup>، واكتفى نظيره التونسي بذكر الحصانة الجزائرية في الفصل 69 من دستور 2014. والمتفق عليه في أغلب الدساتير موضوع الدراسة أن حصانة أعضاء السلطة التشريعية تتجلى في صورتين هما الحصانة الموضوعية (أ) والحصانة الإجرائية (ب)، باستثناء دستور المملكة المغربية لـ 2011 الذي اكتفى بالحصانة الموضوعية في الفصل 64 منه، واستغنى عن الحصانة الإجرائية التي كانت واردة في الدساتير المتعاقبة للمملكة إلى غاية دستور 1996 في سابقة دستورية قد تكون الأولى من نوعها ليخضع بذلك هؤلاء وفقاً للتعديل الجديد للقضاء العادي عن الأفعال الصادرة عنهم ومنفصلة عن الوظيفة.

#### أ- نطاق تطبيق الحصانة الموضوعية لأعضاء السلطة التشريعية في دساتير بلدان المغرب العربي:

يتمتع أعضاء السلطة التشريعية كما تم تبيانه آنفاً طبقاً لما حدّته أغلب الدساتير وأكّده الأنظمة الداخلية للبرلمانات بحصانة موضوعية ويطلق عليها أيضاً بالحصانة ضد المسؤولية البرلمانية أو بقاعدة عدم المسؤولية البرلمانية وهي ضمانة دستورية لعضو البرلمان ضد أي مسؤولية مهما كان نوعها، عما يصدر عنه من قول أو رأي أو تصويت بمناسبة مباشرته لمهامه البرلمانية، والهدف من هذه الحصانة هي حماية مؤسسة البرلمان من خلال حماية الممارس للمهام البرلمانية تحقيقاً للمصلحة العامة.

تشمل قاعدة عدم المسؤولية البرلمانية كل أعضاء البرلمان المنتخبين والمعيّنين، ولا تغطي فقط البرلمانيين الممارسين لمهامهم البرلمانية أثناء العهدة التي انتخبوا فيها، ولكن تسرى حتى على البرلمانيين السابقين المنتهية عهدتهم<sup>3</sup>، ولو لم يتم انتخابهم مرة أخرى. ونطاق الحصانة الموضوعية مرتبط مباشرة بالمهام التي يمارسها أعضاء البرلمان وفق ما حدّده الدستور<sup>4</sup>، وهي ضمانة دستورية هامة يُكفل من خلالها للبرلماني الحرية والاستقلالية<sup>5</sup> لممارسة مهامه عند الإدلاء بأرائه، أقواله وتصويته دون مساعلة،

<sup>1</sup> خصص الدستور المغربي لـ 1996 قبل تعديلات 2011 والموريتاني مادة واحدة للحصانة البرلمانية بشقيها، ونظمها الدستور التونسي لـ 2014 في فصلين الفصل 68 الحصانة الموضوعية، والفصل 69 الحصانة الجزائية. تدرج الحصانة البرلمانية ضمن الحقوق التي يتمتع بها أعضاء البرلمان" راجع في ذلك: عدنان ظاهر، "حقوق و واجبات عضو البرلمان في القوانين الأساسية و الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، 2006، ص 225-226. راجع حول الحصانة البرلمانية في الجزائر: ملاوي إبراهيم، «الحصانة البرلمانية» مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، 2006، ص 160-173.

<sup>2</sup> المادة 31 من دستور 10 سبتمبر 1963، 137 من دستور 1976، 103 من دستور 23 فيفري 1989، المادة 109 من دستور 28 نوفمبر 1996. <sup>3</sup> لا تمتد الحصانة لغير أعضاء البرلمان باستثناء بعض الدول منها فرنسا التي مدّدت النطاق الشخصي للحصانة الموضوعية لغير البرلماني بموجب قانون حرية الصحافة ليشمل الموظفين والعاملين الذين يسهمون في طباعة التقارير وكل ما ينشر عنهم حول ما يدور في جلسات البرلمان بأمر منه، ولو كانت تتضمن مواضيع تمس بالخير أو معاقب عنها قانوناً وكل ما ينشر في الصحافة عن حسن نية من تقارير حول ما يدور في جلسات البرلمان: المادة 41 من قانون 29 جويلية 1881 المعدل بالمادة 6 من الأمر 58-1100 لـ 17 نوفمبر 1958 و المعدل بالمادة الأولى من القانون 1187-2008 لـ 14 نوفمبر 2008.

<sup>4</sup> راجع حول حالات التساوي والاختلاف في مهام غرفتي البرلمان: د/عمر صدوق، "تساوي و تمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية"، ملتقى من تنظيم وزارة العلاقات مع البرلمان حول "قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"، الأوراسي يوم 2002/11/24، مطبعة دار هومة بدون سنة نشر، ص 29 - 36.

<sup>5</sup> نغبرغ شوارز، "الحصانة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، 2006، ص 225؛

قيد أو خوف من الانتقام من أي جهة كانت<sup>1</sup>. يدخل في إطار مبدأ عدم مسؤولية البرلماني عن الأعمال الصادرة عنه بمناسبة أداء مهامه البرلمانية، الأفكار، الآراء، الأقوال والتصويت التي يبديها أثناء ممارسة مهامه النيابية، ويتمتع من خلالها بحصانة مطلقة. شملت الدساتير موضوع الدراسة طبيعة الأفعال التي تدخل في نطاق عدم المسؤولية، لكن صياغة المواد اختلفت من مؤسس دستوري إلى آخر باختيار مصطلحات مختلفة لكن هدفها واحد.

فقد عبّر عن الأفعال التي تدخل ضمن الحصانة الموضوعية في الدستور الجزائري في الفقرة الثانية من المادة 109 التي تنص: "ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا، وعلى العموم، لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية"، ونص الفصل 68 من الدستور التونسي لـ2014 "لا يمكن إجراء أي تتبع قضائي مدني أو جزائي ضد عضو بمجلس نواب الشعب، أو إيقافه، أو محاكمته لأجل آراء أو اقتراحات يبديها، أو أعمال يقوم بها، في ارتباط بمهامه النيابية"<sup>2</sup>.

كما نصت المادة 50 الفقرة الأولى من الدستور الموريتاني لـ1991: "لا يرخص في متابعة عضو من أعضاء البرلمان ولا في البحث عنه ولا في توقيفه ولا في اعتقاله ولا في محاكمته بسبب ما يبدي به من رأي أو تصويت أثناء ممارسة مهامه"، وقد تطابق الفصل 64 من الدستور الجديد للمملكة المغربية لسنة 2011 مع الفصل 39 من سابقه أي دستور 1996 لتحديد إطار الحصانة الموضوعية لأعضاء البرلمان بنصه: "لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه وإلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إبداء لرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه...".

و إذا تطابقت صياغة المواد لكل من موريتانيا والمملكة المغربية لتحديد النطاق الموضوعي لقاعدة عدم المسؤولية في مجالي إبداء الرأي والتصويت، بدا المؤسس الدستوري الجزائري أكثر وضوحا ليضيف التلطف بالكلام تأكيدا على حرية التعبير، مع العلم أن الصياغة التي تبناها المؤسس الدستوري التونسي هي أشمل إذ تضمنت إلى جانب الآراء والاقتراحات كل الأعمال التي يقوم بها عضو بالمجلس المرتبطة بمهامه النيابية.

ويعتبر جانب من الفقه أن الآراء والأفكار لا تقتصر على الخطب والأقوال التي تصدر عن عضو البرلمان، بل تشمل كافة الأفعال والأعمال المرتبطة بالمهام البرلمانية التي يمكن استنتاجها من الأحكام الدستورية<sup>3</sup>، من المناقشات والمداولات التي تتم في جلسات البرلمان، التقارير التي تعد باسم اللجان البرلمانية، اقتراح القوانين، الأسئلة الكتابية والشفوية الموجهة للحكومة، التحقيقات والاستجوابات، وكل ما يصدر عن البرلماني من فعل ذا صلة مع مهمته البرلمانية<sup>4</sup> وكل ما ينشر بأمر من غرفتي البرلمان<sup>1</sup>،

<sup>1</sup> Michèle BERTHOD, Daniel HOCHEDÉZ et Laure BÉDIER, «Le statut du député», Assemblée nationale septembre 2002, collection connaissance de l'assemblée, 2002, p.13

<sup>2</sup> ويبدو الإختلاف مع الفصل 26 من الدستور التونسي لغرة جوان 1959 المعدل في تحديده أداء المهام داخل المجلس، في حين أن الفصل الجديد ذكر المهام النيابية بصفة عامة دون تحديد مكان ممارستها إذ كان ينص الفصل 26: "لا يمكن تتبع عضو مجلس النواب أو عضو مجلس المستشارين أو إيقافه أو محاكمته لأجل آراء أو اقتراحات يبديها أو أعمال يقوم بها لأداء مهام نيابته داخل كل مجلس".

<sup>3</sup> أ.د. وليد العقون، "الحصانة البرلمانية"، مجلة النائب، العدد 2004، ص 40.

<sup>4</sup> رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2001-2002، ص 14.

وعليه يستثنى من الحصانة الموضوعية الأفعال المادية الصادرة عن عضو البرلمان كالاغتداءات الجسدية بالضرب أو القتل، ولو تم ذلك داخل قبة البرلمان وأثناء ممارسة الوظيفة<sup>2</sup>، إلا أن الأهم من كل ذلك أن كل مؤسس دستوري لم يقتصر على طبيعة الفعل للتمتع بالحصانة الموضوعية بل ربطها وبوضوح مطلق بصورها بما يناسب ممارسة المهام البرلمانية<sup>3</sup>.

ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار أن مفهوم "بمناسبة مزاوله المهام" لا تعني بالضرورة أن تكون تحت قبة أو داخل بناية البرلمان<sup>4</sup>، في حين يرى آخرون عكس ذلك بالقول أن قاعدة عدم المسؤولية تنصب أكثر حالياً على كل فعل يصدر داخل مقر البرلمان أكثر منه عن الاعتداد بالمهام البرلمانية أو حتى صفة العضوية في البرلمان<sup>5</sup>.

إن نطاق الحصانة الموضوعية يتحدد بالرجوع إلى طبيعة المهام المكلف بها أعضاء البرلمان طبقاً للدستور والنظام الداخلي لكل غرفة، فإذا كانت تمارس في حدود قبة البرلمان، نقول أن سريان الحصانة الموضوعية ينصب على كل ما يصدر عن البرلماني بمناسبة أداء وظيفته داخل مقر البرلمان، وإذا كانت طبيعة المهام تقتضي أن يخرج العضو من مقر البرلمان لممارستها تصبح بهذا المفهوم ممارسة المهام غير مرتبطة بمقر البرلمان وهذا ما ينطبق على حالة الجزائر، ويتضح ذلك من خلال المادة 9 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان<sup>6</sup>، إذ تدرج ضمن مهامه متابعة تطور الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية على المستوى الوطني والمحلي، من خلال لقاءاته بالمواطنين والمجتمع المدني.

شملت معظم الدساتير رغم إقرارها مبدأ عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يصدر عنهم من أفعال بمناسبة أداء المهام البرلمانية، بعض الاستثناءات على هذه القاعدة، بناء على طبيعة النظام السياسي للدولة، أو وفقاً لأحكام تضمنها الدستور، أو وفقاً لالتزامات دولية، أو ضماناً للحماية في حدود ما تقتضيه الوظيفة من خلال ما تضمنته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان من إجراءات تأديبية. تتضح هذه الاستثناءات في أنظمة المغرب العربي من خلال دستور المملكة المغربية، الذي ضيق من مجال الحصانة الموضوعية بتضمين الفصل 64<sup>7</sup> من دستور 2011 المتطابق مع الفصل 39 من دستور السابق 1996 بعض الاستثناءات، بحيث يكون عضو البرلمان غير مسؤول عن الآراء والتصويت التي

<sup>1</sup> Didier BAUMONT, Liberté d'expression et irresponsabilité des députés, in Cahier de la recherche sur les droit fondamentaux, Press universitaires de Caen, 2003, p.38.

<sup>2</sup> ملاوي إبراهيم "النظام القانوني لعضو البرلمان"، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2008، ص 120.

<sup>3</sup> فصل الدستوري التونسي السابق لغرة جوان 1959 المعدل بإحكام بخصوص النطاق المكاني للحصانة الموضوعية باشتراط صدور الفعل داخل كل مجلس من مجلسي البرلمان التونسي.

<sup>4</sup> د. عبد الإله حكيم بناني، "الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانيين العرب، دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية"، المؤتمر البرلماني الإقليمي حول وسائل تعزيز قدرات البرلمانيين العرب المنظم من طرف الاتحاد البرلماني العربي بالاشتراك مع مجلس الأمة الجزائري وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مجلس الأمة، الجزائر أيام 20 إلى 22 سبتمبر 2005، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، 2006، ص 164-181.

<sup>5</sup> Olivier BEAUD, « ordre constitutionnel et ordre parlementaire ; relecture à partir de Santi Romano », Droits, n°33, 2001, p89. in Didier Baumont, op.cit., p.36.

<sup>6</sup> قانون رقم 01-01 مؤرخ في 06 ذي القعدة عام 1421 الموافق لـ 31 يناير سنة 2001، يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 09 المؤرخة في 10 ذي القعدة 1421 الموافق لـ 04 فبراير 2001،

<sup>7</sup> الفصل 64 من الدستور المغربي 2011 ينص: "لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان..بمناسبة أداء إبدائه لرأي..ماعدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك".

يدلي بها بمناسبة مباشرة المهام البرلمانية ماعدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي، الدين الإسلامي، أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك<sup>1</sup>. وقد تستنتج بعض الاستثناءات على حرية الرأي لأعضاء البرلمان الجزائري من خلال المادة 178 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 12 من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، والتي تضمنت المجالات التي لا يمكن أن تكون محل أي تعديل، كالتابع الجمهوري للدولة، النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، الإسلام باعتباره دين الدولة، العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، سلامة التراب الوطني ووحدة، العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية. فإذا كانت هذه المواضيع محظورة التعديل، فمن باب أولى أن تكون محظورة النقاش، ومنه نطاق الحرية والاستقلالية في أداء المهام البرلمانية تتوقف عند مضمون المادة 178 من الدستور.

إلى جانب الاستثناءات التي تضمنتها صراحة الدساتير، وردت في معظم الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان إجراءات تأديبية، تحد من الاستغلال غير اللائق للحصانة الموضوعية، يُحدد من خلالها الإطار الموضوعي الصحيح للمهام البرلمانية، فإذا كانت الحرية وهي الأصل مضمونة بموجب الحصانة، يبقى وأنها مقيدة بما يتماشى وحرمة هذه المؤسسات، ولا تعتبر هذه الإجراءات في حقيقة الأمر مساس بحرية العمل البرلماني، ولكن المؤطر الأخلاقي لها.<sup>2</sup>

#### ب- نطاق تطبيق الحصانة الإجرائية في دساتير بلدان المغرب العربي:

يستفيد أعضاء البرلمان إلى جانب الحصانة الموضوعية من حصانة إجرائية، ولا تسري الحصانة الإجرائية إلا على أعضاء البرلمان الممارسين دون غيرهم من الأشخاص، حتى الأعضاء الذين انتهت عضويتهم، فهي حصانة مؤقتة تسري مدة العهدة البرلمانية فقط تماشياً مع ما حدده الدستور. ومفاد هذه الحصانة هو عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد أعضاء البرلمان، كالاتهام، القبض، التفتيش، أو المحاكمة إلا وفقاً للقواعد التي حددها الدستور عند اقتراحهم جرائم تُكَيَّف على أنها جنائيات أو جنح وهذا ما تضمنته المادة 110 من دستور الجزائر<sup>3</sup>، والمادة 50 من الدستور الموريتاني، أو ضد كل تهمة جزائية التي قد تطال عضو مجلس نواب الشعب طبقاً للفصل 68 من دستور تونس لـ 2014.

إن الهدف من إقرار الحصانة الإجرائية هو حماية مؤسسة البرلمان من خلال حماية أعضائها من المتابعات الكيدية، تمكينهم من ممارسة مهامهم بكل حرية دون خوف أو قيد، ضماناً لاستقرار المؤسسة التشريعية من خلال استقرار أعضائها. وذلك نابع من كون أن الآراء، الأقوال والأعمال التي تصدر عنهم إثر ممارسة مهامهم قد يُجرَّجُ بها عدّة أشخاص أو هيئات<sup>4</sup>، فقد يقف عضو البرلمان ضد مشاريع قوانين تتقدم بها الحكومة، أو ضد سياسات بشكل يفصح المناورات والأغراض الخفية، ويتحصل بإقناع زملائه على الأكثرية المطلوبة للتصويت ضد مقترحات الحكومة أو الخصوم السياسيين أو أي أطراف أخرى ليس

<sup>1</sup> مع العلم أن الدستور الأول للمملكة لسنة 1962 لم يكن يتضمن فصله الثامن والثلاثون هذا الأمر بل أضيفت بمناسبة المراجعة الدستورية لسنة 1970. راجع د/محمد مالكي و معاونوه، نذير مومني، محمد الغالي، عبد الإله فونتير، "البرلمان في الدول العربية (المغرب)، في البرلمان في الدول العربية رصد وتحليل (الأردن - لبنان - المغرب - مصر) المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بيروت لبنان، 2007، ص 393.

<sup>2</sup> المواد 75، 76، 77، 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. المواد: 84، 85، 86، 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>3</sup> وعليه تشمل الحصانة الإجرائية الجنائيات والجنح دون المخالفات، والتساؤل المطروح بالنسبة للجزائر، ما مصير النائب الذي ينطق في حقه حكم بالحبس مادام أن من العقوبات المقررة في بعض المخالفات في الجزائر الحبس من يوم إلى شهرين.

<sup>4</sup> د/أحمد جبول، أحكام الحصانة البرلمانية، الطبعة الأولى، دار عالم الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2003، ص 9.

من مصلحتها مناقشة القضايا المختص بها عضو البرلمان. فمن خلال ذلك يمكن لهذه الجهات المختلفة من حكومة، أحزاب سياسية، جماعات ضاغطة أن تكيد للأعضاء الناشطين بالتدبير لإصاقهم بتهم مفتعلة للنيل منهم<sup>1</sup>، ومنه زعزعة استقرارهم وقدراتهم، والتأثير على أدائهم ككل، فتم إقرار الحصانة الإجرائية لحماية أعضاء البرلمان من كل أشكال الكيد السياسي ومن التهم والمتابعات الباطلة.

قيدت إمكانية متابعة أعضاء البرلمان عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة بمجموعة من الإجراءات تتمحور أهمها في ضرورة رفع الحصانة لمباشرة المتابعات القضائية. وإن كان توافقا عاما يبدو من الوهلة الأولى في دساتير الدول محل الدراسة حول تطبيقات الحصانة الإجرائية، تميزت بعض الدساتير عن الأخرى من حيث الهيئة المخول لها رفع الحصانة ومن حيث سريان الحصانة مدة العهدة، وفيها من تخلت تماما عنها وهي المملكة المغربية بعد تعديلات 2011 في سابقة دستورية، إذ ضُيقت حصانة أعضاء البرلمان المغربي لتقتصر على الحصانة الموضوعية فقط.

إن صلاحية التنازل عن الحصانة تتراوح بين عضو البرلمان ومؤسسة البرلمان في أنظمة المغرب العربي، فأوكل المؤسس الدستوري الجزائري لعضو البرلمان إمكانية التنازل عن حصانته، إلى جانب صدور الإذن من المؤسسة التشريعية أيضا<sup>2</sup>، مع الملاحظة مع تسبيق التنازل الصريح عن الإذن برفع الحصانة. وأدرج الدستور التونسي لـ2014 إمكانية التنازل عن الحصانة بطريقة ضمنية حيث اشترط التمسك بها كتابة حتى لا يكون عضو مجلس نواب الشعب محل متابعة أو إيقاف طيلة مدة نيابته في تهمة جزائية ما لم ترفع عنه الحصانة، واكتفى الدستور الموريتاني بتوكيل مهمة رفع الحصانة لمؤسسة البرلمان.

تباينت إجراءات رفع الحصانة من دستور الى آخر، فإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 110، قد إشتراط إصدار الإذن للمتابعة حسب الحالة، لكل من المجلس الشعبي الوطني ولمجلس الأمة، فقط دون الاعتداد فيما إذا كان الطلب قد قُدم أثناء دورات البرلمان أو خارجها، وأقر المؤسس الدستوري التونسي الحصانة الجنائية طيلة المدة النيابية، يعقد المجلس دورة عادية من شهر أكتوبر وتنتهي في شهر جويلية أي تبنى نظام الدورة الواحدة حسب الفصل 57 من الدستور دون أن ينص عن إجراءات متباينة حول رفع الحصانة أثناء أو خارج الدورة التشريعية<sup>3</sup>، سار المؤسس الدستوري الموريتاني بموجب المادة 50 الفقرة الثانية والثالثة منه<sup>4</sup> خلاف ذلك، على أن تكون الغرفة التي ينتمي

<sup>1</sup>بركات محمد بوضياف، "النظام القانوني لعضو البرلمان"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص153.

<sup>2</sup> تنص المادة 110 من دستور 28 نوفمبر 1996: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جريمة أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بإذن، حسب الحالة، من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه". انتقد البعض ادراج التنازل عن الحصانة باعتبار أن صاحب الحصانة الحقيقي هو البرلمان وليس عضو البرلمان منهم: النائب/عباس مخالف، رئيس المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، العدد 02، 2003.

<sup>3</sup> خلافا للفصل 27/الدستور 59 المعدل الذي كان ينص: لا يمكن تتبع أو إيقاف أحد أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين طيلة نيابته في تهمة جنائية أو جناحية ما لم يرفع عنه المجلس المعني بالحصانة. أما في حالة التلبس بالجريمة فإنه يمكن إيقافه ويعلم المجلس المعني حالا على أن ينتهي كل إيقاف إن طلب المجلس المعني ذلك". وخلال عطلة المجلس المعني يقوم مكتبه مقامه".

<sup>4</sup>المادة 50/ف1وف2: "كما لا يرخص في متابعة أو توقيف عضو من أعضاء البرلمان أثناء دوراته لأسباب جنائية أو جناحية ما عدا حالة التلبس بالجريمة إلا بإذن من الغرفة التي ينتمي إليها. لا يرخص في توقيف عضو من أعضاء البرلمان خارج دوراته إلا بإذن من مكتب الغرفة التي ينتمي إليها سوى في حالة التلبس بالجريمة و المتابعات المرخص فيها أو حكم نهائي بشأنه".

إليها البرلمان هي الهيئة المختصة لإصدار الإذن للمتابعة أو التوقيف إذا ورد الطلب أثناء انعقاد دورات البرلمان، ويختص مكتب الغرفة لإصدار الإذن للتوقيف خارج انعقاد دورات البرلمان. ووردت استثناءات عن القواعد المذكورة في المواد السابقة، إذ يستثنى كل من المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 111 الفقرة الأولى<sup>1</sup>، والتونسي بموجب الفصل 69 الفقرة الثانية<sup>2</sup>، من طلب الإذن للتوقيف، حالة التلبس بالجريمة مع اشتراطهما الإخطار الفوري للمكتب المختص بالنسبة للجزائر، وإعلام رئيس مجلس نواب الشعب حالا في تونس، ويستثنى المؤسس الدستوري في موريتانيا من طلب الإذن للمتابعة أو توقيف عضو من أعضاء البرلمان بالنسبة لحالة التلبس بالجريمة أثناء دورات البرلمان المادة 50 الفقرة الثانية، ويستثنى من طلب الإذن للتوقيف خارج دورات البرلمان حالات التلبس بالجريمة، المتابعات المرخص فيها، أو صدور حكم نهائي طبقا للفقرة الثالثة من نفس المادة.

وقد منح المؤسس الدستوري الجزائري للمكتب المختر بحالة التلبس إمكانية طلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح المعني، بشرط الرجوع إلى كل مجلس حسب الحالة للبت في طلب رفع الحصانة<sup>3</sup>، وحسنا فعل المؤسس هنا عندما أضاف هذا الشرط حتى لا تبقى القضايا المدان فيها البرلماني معلقة أمام القضاء، بفتح إمكانية رفع الحصانة بالإحالة الإجبارية للطلب أمام المجلس المختص، وكان من المستحسن إضافة فورية العمل بأحكام المادة 110 في آجال معقولة، خاصة إذا توافرت كل الأدلة على قيام الجرم المنسوب للعضو المتابع. ومنح كل من دستور التونسي في فصله 69 الفقرة الثانية إمكانية إنهاء إيقاف عضو مجلس نواب الشعب إذا طلب مكتب المجلس ذلك، والموريتاني في مادته 50 الفقرة الأخيرة إمكانية طلب إنهاء اعتقال أو متابعة العضو بطلب من الغرفة التي ينتمي إليها<sup>4</sup>.

### 3- تكريس الحماية الدستورية لأعضاء السلطة القضائية في دساتير بلدان المغرب العربي:

تضمنت دساتير أغلب الدول نظام يكفل لأعضاء السلطة القضائية الحماية الضرورية لضمان استقلالية القضاء، ومنه تحقيق العدالة الجنائية، والواقع أن موضوع استقلالية القضاء ليس مسألة داخلية فقط، بل تضمنته عدة مواثيق دولية، واعتبرته معيارا لضمان المحاكمات العادلة، فعلى سبيل المثال نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لـ1948 في المادة 10 منه: "لكل إنسان الحق بكامل المساواة في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مستقلة ومحيدة عند تقرير حقوقه وواجباته وأي اتهام جنائي يوجه ضده"<sup>5</sup>. تحقيق استقلالية القضاء لن يُجسد إلا بتضمين دساتير الدول آليات فعالة لضمان الحماية لأعضاء السلطة القضائية قصد ضمان الحد الأدنى من الشروط تمكنهم من أداء مهامهم دون الخضوع لأي ضغط

<sup>1</sup> المادة 1/111 تنص: "في حالة تلبس أحد النواب أو أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية يمكن توقيفه و يخطر بذلك مكتب مجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة فوراً".

<sup>2</sup> ينص الفصل 69/2 "أما في حالة التلبس بالجريمة فإنه يمكن إيقافه، زيعلم مكتب المجلس حالا على أن ينتهي الإيقاف إذا طلب مكتب المجلس ذلك"  
<sup>3</sup> تنص المادة 2/111: "يمكن المكتب المختص أن يطلب إيقاف المتابعة و إطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 110 أعلاه".

<sup>4</sup> إذ ينص الفصل 69/2 ف2 على أن ينتهي كل إيقاف إن طلب المجلس المعني ذلك، المادة 50/فأ: "يلحق اعتقال البرلمان أو متابعته إذا طلبت ذلك الغرفة التي ينتمي إليها".

<sup>5</sup> وتنص المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان لـ1950 في المادة 6 على أن لكل إنسان عند تقرير حقوقه وواجباته وأي اتهام جنائي يوجه ضده الحق في محاكمة عادلة وعلنية خلال فترة زمنية معقولة أمام محكمة مستقلة ومحيدة انشأت طبقا للقانون"

من أي جهة كانت<sup>1</sup>. تبنت دساتير بلدان المغرب العربي بعض الضمانات الدستورية (أ) لتحقيق ذلك مع ورود بعض الاختلافات، واستحداث بعض الإضافات تضمنها دستوري المملكة المغربية لـ 2011، والجمهورية التونسية لـ 2014 (ب).

#### أ- الضمانات التقليدية لحماية أعضاء السلطة القضائية في دساتير بلدان المغرب العربي:

إعتمدت دساتير بلدان المغرب العربي مبدأ استقلالية القضاء كضمانة دستورية لحماية السلطة القضائية من ضغوطات السلطات الأخرى، وتجسد ذلك من خلال المواد، 138 من دستور الجزائري لـ 1996 إذ تنص المادة "السلطة القضائية مستقلة، وتتمتع بسلطة كاملة في إطار القانون"، وعززت هذه الإستقلالية، وتم تأكيدها من خلال المواد 147 و148 التي نصتا على التوالي: "لا يخضع القاضي إلا للقانون"، "القاضي محمي من كل أشكال الضغوط والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته، أو تمس نزاهة حكمه". جسدت الدساتير محل الدراسة المتبقية بنوع من التشابه نفس الحماية التي وردت في دستور الجزائر لتأكيد مبدأ استقلالية القضاء، وظهر ذلك جليا من خلال الفصل 102/ف1 من دستور الجمهورية التونسية لـ 2014 الذي ينص: "القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل، وعلوية الدستور، وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات"، ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة "القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضاؤه لغير القانون"، وعززت حماية القضاة أيضا من خلال الفصل 107 من الدستور نفسه التي من خلالها لا يمكن نقل القاضي دون رضاه، وهذا الإجراء مهم جدا يضمن استقرار حياة القضاة سواء المهنية أو الشخصية مما يعزز قدراتهم المهنية، كما لا يمكن عزل القاضي ولا إيقافه أو إعفائه عن العمل أو تسليط عقوبة تأديبية عليه إلا طبقا لما نص عليه القانون وبموجب قرار مغل من المجلس الأعلى للقضاء.

بدا كل من دستوري الجمهورية الموريتانية والمملكة المغربية أكثر وضوحا بخصوص موضوع حماية السلطة القضائية، إذ لم ينصا فقط على الاستقلالية بالصورة التقليدية بل أدرجت مبادئ أخرى تكفل هذه الحماية. فنصت المواد 89/ف1 و90 من الدستور الموريتاني على التوالي أنه: "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية"، "لا يخضع القاضي إلا للقانون، وهو محمي في إطار مهمته من كل أشكال الضغط التي تمس نزاهة حكمه". كما نص الفصل 107/ف1 والفصل 108/ف1 والفصل 110/ف1 على التوالي من دستور المملكة المغربية على أنه: "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية"، "يمنع كل تدخل في القضايا المعروضة على القضاء، ولا يتلقى القاضي بشأن مهمته القضائية أي أوامر أو تعليمات، ولا يخضع لأي ضغط"، "لا يلزم قضاة الأحكام إلا بتطبيق القانون ولا تصدر احكام القضاء إلا على اساس التطبيق العادل للقانون".

إضافة إلى ما تم ذكره، عزز كل من الدستور الموريتاني والمغربي استقلالية القضاء من خلال ضمانات أخرى تكفل حماية أوسع لأعضاء السلطة القضائية، وظهر تأكيد استقلالية القضاء من خلال ضماناته من طرف أعلى هيئة في الدولة، الملك في المملكة المغربية وهذا ما نص عليه الفصل 107/ف2

<sup>1</sup> انظر: أنصرت منلا حيدر، حصانة القاضي و المحامي، اتحاد المحامين العرب، المؤتمر العاشر، دمشق، سبتمبر 1968، ص4 وما بعدها.

<sup>1</sup> ورئيس الجمهورية في موريتانيا من خلال الفصل 89/ف1<sup>2</sup>، ووسع الدستور المغربي لـ2011 من صور حماية القضاة من خلال عدم قابلية عزل ونقل قضاة الأحكام إلا بمقتضى القانون من خلال الفصل 108، وإجبارية إحالة أمر تهديد استقلالية القاضي إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية من خلال الفصل 109/ف2<sup>3</sup>، مع العلم أن الإخلال بواجب الاستقلال والتجرد يعد خطأ مهنيا في المملكة المغربية الذي قد تتجم عنه متابعات قضائية وهذا ما أكده الفصل 109/ف3<sup>4</sup>، إن إدراج مثل هذا الإجراء أي إجبارية إحالة أمر تهديد القضاة على الهيئة المختصة مع تجريم الفعل في حالة عدم القيام به، يُضمن من خلاله أمران، أن استقلالية والتجرد القاضي هو واجب يقع على عاتقه، ومن خلال ذلك لا يمكن التذرع تحت سبب الخوف من أي جهة كانت للتهرب من هذه المسؤولية، مادام أن الفعل معاقب عليه قانونا، مما سيحفز أكثر القضاة للإدلاء بكل الحالات التي يكون فيها استقلالهم مهددا.

إلى جانب ذلك وضمانا لحماية القضاة نص المؤسس الدستوري المغربي صراحة على معاقبة كل من يحاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة و هذا ما ورد في الفقرة الأخيرة من الفصل 109<sup>5</sup>، مما يضمن نوع من الاطمئنان للقضاة ليتسنى لهم القيام بمهامهم وفقا للقانون لا غير، إلا أن تساؤل يثور من خلال صياغة هذه الفقرة، هل يمكن التأثير على القضاة بكيفية مشروعة وما المقصود بذلك؟  
ب- إدراج الحصانة الدستورية كنمط جديد لحماية أعضاء السلطة القضائية في دساتير بلدان المغرب العربي:

ارتبط مفهوم الحصانة بشقيها الموضوعي والإجرائي بأعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية، ولم تدرج حصانة القضاة بهذا المفهوم في دساتير بلدان المغرب العربي إلا من خلال دستور المملكة المغربية لـ2011، ودستور الجمهورية التونسية لـ2014. غالبا ما ربطت العديد من الآراء مسألة حصانة القضاة بالضمانات التقليدية لاستقلالية القضاء التي تم ذكرها في الفقرة السابقة، إلا أن في حقيقة الأمر لا يمكن أن نثير مسألة حصانة القضاة بالمفهوم الدقيق إلا من خلال تضمين الدستور مواد تنص صراحة عن الأفعال الصادرة عن القضاة والتي لا يمكن أن تكون محل متابعات جزائية أو مدنية، حتى يتطابق الأمر مع مفهوم الحصانة الموضوعية لأعضاء البرلمان، وأيضا من خلال تحديد الإجراءات الواجب اتخاذها تجاه القضاة في حال صدور أفعال عنهم غير مرتبطة بالوظيفة والتي تستوجب متابعات قضائية، حتى يتسنى لنا القول أن القضاة يستفيدون هم أيضا من حصانة دستورية.

ولقد تجسد فعلا ذلك من خلال دستور المملكة المغربية، والجمهورية التونسية المذكورين آنفا، من خلال إدراج الحصانة الموضوعية للقضاة في دستور المملكة المغربية<sup>6</sup>، ورغم أن هذه الحصانة لا ترقى للحصانة الموضوعية التي يتمتع بها أعضاء البرلمان وسيتم تبرير ذلك لاحقا، إلا أنه يمكن اعتبارها كإضافة إيجابية تضيي نوع من الحرية والاستقلالية للقضاة خلال مسارهم المهني، وظهر ذلك جليا من

<sup>1</sup> نص الفص 107/ف2"الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية".

<sup>2</sup> نصت المادة 89/ف2: "رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلال القضاء، ويساعده في ذلك المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه"

<sup>3</sup> ينص الفصل 109/ف2"يجب على القاضي، كلما اعتبر أن استقلاله مهدد، أن يحيل المر الى المجلس الأعلى للسلطة القضائية".

<sup>4</sup> ينص الفصل 109/ف3"يعد كل اخلال من القاضي بواجب الاستقلال والتجرد خطأ مهنيا جسيما، بصرف النظر عن المتابعات القضائية المحتملة".

<sup>5</sup> ينص الفصل 109/الفقرة الأخيرة "يعاقب القانون كل من حاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة".

<sup>6</sup> الفصل 111 من دستور المملكة المغربية لـ2011.

خلال الفصل 111<sup>1</sup> من دستور المملكة المغربية الذي نص: "للقضاة الحق في حرية التعبير، بما يتلاءم مع واجب التحفظ والأخلاقيات القضائية"، مما يعني فتح المجال للقضاة للتعبير عن آراءهم وأفكارهم بكل حرية، رغم تقييد هذه الحرية بواجب التحفظ لتحديد إطارها الأخلاقي. وكان يمكن تعزيز هذه الحماية من خلال تضمين ذات الفصل عدم قابلية متابعة القضاة عن اقوالهم وآراءهم أمام القضاء، حتى يرقى هذا الحق للمفهوم الدقيق للحصانة الموضوعية.

وتم إدراج الحصانة الجزائرية للقضاة في دستور الجمهورية التونسية<sup>2</sup>، بموجب الفصل 104 منه الذي ينص: "يتمتع القاضي بحصانة جزائية، ولا يمكن تتبعه أو إيقافه ما لم ترفع عنه"، وقد يفهم من خلال صياغة هذه المادة أن الأمر يشمل الأفعال المرتبطة والمنفصلة عن الوظيفة. كما حددت المادة نفسها الإجراءات الواجب اتخاذها تجاه القضاة في حالة التلبس بالجريمة، إذ يمكن إيقاف القاضي في هذه الحالة مع اعلام مجلس القضاء الراجع اليه بالنظر الذي يبت في مطلب رفع الحصانة.

تعتبر هذه الإضافة الأولى من نوعها في دساتير بلدان المغرب العربي، وما الهدف منها إلا تحقيق حماية دستورية للقضاة مثلهم مثل أعضاء البرلمان، وتأكيدا على أن مباشرة المتابعات التي ترفع ضد القضاة يجب أن تحاط بمجموعة من الإجراءات التي تحفظ للسلطة القضائية هيبتها، بربط امكانية المتابعة برفع الحصانة، وما الهدف من ذلك إلا اعتبار ان اعلام الجهة التي ينتمي اليها القاضي بالمتابعات هي ضرورة أكيدة، قد يستنتج منها التأكد من مدى جديتها، ومنه امكانية استبعاد المتابعات الكيدية التي قد تطال القضاة، ولتحقيق حماية فعلية بالحصانة الدستورية التي يتمتع بها القضاة، يجب تضمين القانون الأساسي للقضاة بإجراءات جوهرية دقيقة وواضحة تحدد كيفية تطبيقها في الواقع، حتى لا تنتقد الحصانة الجزائرية التي يستفيد منها القضاة ولكي لا تتحول من ضمانة دستورية للحماية الى امتياز يتمتع به القضاة.

**المحور الثاني: مساهمة الحصانات الدستورية في تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في منظور الفقه والقضاء:**

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون، نادى به العديد من الفلاسفة والفقهائ من أفلاطون إلى أرسطو إلى جون لوك<sup>3</sup>. يرجع الفضل في دقة مضمون المبدأ إلى الفقيه الفرنسي مونتسكيو، معتبرا أن بناء النظام السياسي المتوازن لا يقوم إلا على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، لضمان حمايته واستمراريته من خلال توزيع واضح لصلاحيات السلطات في الدولة<sup>4</sup>، ولعل من أهم دعائم تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في منظور الفقه (1) والقضاء (2) هي الحماية التي يستفيد منها أعضاء السلطات الدستورية من خلال الحصانات الدستورية.

<sup>1</sup>تضمن ايضا الفصل 111 /ف2 حقوق اخرى للقضاة كالانخراط في الجمعيات او انشاء جمعيات مهنية، مع احترام واجبات التجرد واستقلال القضاء. وطبقا للشروط المنصوص عليها في القانون، في منع على القضاة بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 111 من الإنخراط في الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية.

<sup>2</sup>الفصل 104 من دستور الجمهورية التونسية لـ2014.

<sup>3</sup>ترجع الجذور التاريخية لنشأة مبدأ الفصل بين السلطات إلى الفيلسوف اليوناني أفلاطون الذي يرى بضرورة توزيع الوظائف في الدولة لضمان الاستقرار، و من بعده جاء أرسطو بفكرة أن إجابة عمل نظام الدولة يكون بإجادة تقسيم سلطاتها، ثم جاءت إسهامات جون لوك الذي نادى بضرورة خضوع كل سلطة للقانون "شباح فتاح"، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات-دراسة حالة النظام السياسي الجزائري - ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2008/2007، ص11.

<sup>4</sup>د/عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، مطابع السعدي، القاهرة، 2004، ص206.

## 1- الحصانة الدستورية دعامة من دعائم تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في منظور الفقه

من أهم المبررات التي تستند عليها الدول لتبني مبدأ الفصل بين السلطات في دساتيرها هو تمكين السلطات الدستورية من أداء مهامها على الوجه المنشود بكل حرية واستقلالية، للوصول للغاية التي أنشئت لأجلها وبالتالي ضمان من خلال ذلك تعزيز فعاليتها وقدراتها. وضمانا لهذا الأداء الوظيفي، جاءت الحصانة لتعزيز الاستقلالية وتدعيم وتجسيد قيام دولة القانون عن طريق الحماية والحرية التي تحققها، حتى لا تتداخل المهام ولا تتعدى أي سلطة على السلطات الأخرى، وحتى تُمارس في إطار خالٍ من العقبات. يقول Michel Cosnard أن الحصانة تؤسس في القانون الداخلي على مبدأ الفصل بين السلطات تحقيقا لاستقلالية الهيئات الممارسة للمهام المُميّزة والمختلفة في الدولة<sup>1</sup>.

يختلف تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من دولة لأخرى<sup>2</sup>، ويرتبط ذلك بطبيعة النظام السياسي المنتهج في الدولة<sup>3</sup>، ورغم انتقاد الكثير من الفقهاء للمبدأ لصعوبة تطبيقه في الواقع حتى في الدول التي تبنت الفصل الجامد بين السلطات لورود استثناءات على تطبيقاته مثل الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أنه يبقى بالنسبة لكثير من الفقهاء ضرورة أكيدة لبناء دولة القانون. ومن أهم الأسس المدعمة لمبدأ الفصل بين السلطات هي الحماية التي يتمتع بها أعضاء السلطات الدستورية عن طريق الحصانة، التي تحافظ للسلطات الدستورية هيبتها بمساهمتها في توزيع وتحديد الصلاحيات التي تختص بها كل واحدة منها. والذي يؤكد ذلك هو استناد الفقه والقضاء في بعض البلدان التي عرفت متابعات قضائية ضد أعضاء السلطات الدستورية ويتعلق الأمر خاصة برؤساء الجمهورية على مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لحماية المؤسسات الدستورية عن طريق الحصانة.

حاول الفقه<sup>4</sup> اعطاء مفهوم للحصانة الدستورية لتبرير الأحقية للاستفادة منها لتعرض نظام الحصانة لانتقادات كبيرة أهمها عدم توافقها مع مبدأ المساواة أمام القانون، أو خضوع الحكام والمحكومين دون تمييز للقانون، فمصطلح حصانة كثير التداول في لغة القانون، إلا أن المفهوم القانوني الدقيق للحصانة في المجال الدستوري لم يتم تناوله بقدر أهميته<sup>5</sup>، خاصة لما يتعلق الأمر بحصانة رؤساء الجمهورية، لتوضيح مضمونها حتى تجد مبررا لإقرارها، ويعتبر جانب من الفقه أن "غياب هذا التعريف يعد بمثابة

<sup>1</sup>« Dans le droit interne l'immunité est la plupart du temps fondée sur la séparation des pouvoirs laquelle postule l'indépendance des organes exerçant des fonctions distinctes », Michel COSNARD, La soumission des Etats aux tribunaux internes face à la théorie des immunités des Etats, Edition A.Pedone, 1996, p.53.

<sup>2</sup> راجع فيما يخص مبدأ الفصل بين السلطات: د/مولود ديدان، المرجع السابق، ص 76-82؛ د/سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، 1996.

<sup>3</sup> وحول تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري: مسراتي سليمة، المرجع السابق؛ موسى بودهان، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003، ص 33-41.

<sup>4</sup> انظر في مبدأ الحصانة والفقه:

Pascal BINCZAK, Le principe d'immunité juridictionnelle en droit administratif français -histoire d'un paradoxe-, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université Paris1-Panthéon-Sorbonne, Science Economiques-Sciences Humaines-Sciences Juridiques, 2000, p.305.

<sup>5</sup>Olivier BEAUD, « L'immunité du Chef de l'Etat en droit constitutionnel et en droit comparé », in Joe Verhoeven (dir.), Le droit international des immunités : contestation ou consolidation ?, Larcier, 2004, p.149.

إنذار أو تحذير لكل شخص يغامر لإعطاء مفهوم للحصانة<sup>1</sup>، ولعل من أهم المبررات التي اعتمد عليها الفقه لتبرير أحقية إقرار الحصانة هو ضمان استقرار واستمرارية المؤسسات الدستورية ولا يتأتى ذلك إلا بضمن استقلاليتها عن بعضها البعض، وساهمت الحصانة في نظر الفقه في تحقيق ذلك، بمجموع الإجراءات الواجب اتباعها حال متابعة أعضاء السلطات الدستورية أمام القضاء بما يضمن لهذه المؤسسات هيبتها.

فعرفت الحصانة بوجه عام على أنها "امتياز يقرره سواء القانون الدولي العام أو القانون الداخلي يؤدي إلى إعفاء المتمتع بها من عبء أو تكليف يفرضه القانون العام على جميع الأشخاص الذين يوجدون على إقليم دولة أو يعطيه ميزة عدم الخضوع لأحكام السلطة العامة في الدولة، خاصة السلطة القضائية أو بعض أوجه مظاهرها"<sup>2</sup>. وحاول الفقه تحديد مفهوم للحصانة باعتبارها إستفادة من استثناء للقانون العام<sup>3</sup>، وأنها امتياز يعفي صاحبها من واجب أو التزام يلتزم الآخرون بفعله<sup>4</sup>، ويختصر البعض معناها في اللامسؤولية<sup>5</sup>، واتجه جانب من الفقه إلى ربط تعريف الحصانة مباشرة بالمسائل الإجرائية، وهي بذلك قيد من قيود تحريك الدعوى العمومية. ويرى البعض على أن حصانة رئيس الدولة ما هي "إلا استثناء دستوري خاص بمركزه الوظيفي يمنع عنه تدخل السلطات وكيد الأفراد"<sup>6</sup>، أما حصانة أعضاء البرلمان فما هي بالحصانة الموضوعية إلا استثناء دستوري محدد ودائم، وبالحصانة الإجرائية الا قيد دستوري مؤقت مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم لا بأشخاصهم سواء أكانوا منتخبين أو معينين، يتيح لهم أثناء قيامهم بمهامهم البرلمانية حرية الرأي والتعبير دون أي مسؤولية جنائية أو مدنية تترتب على ذلك<sup>7</sup>، وخلافا للرأي الذي يعتبر الحصانة استثناء أو امتياز ممنوح لبعض الفئات بموجب الدستور، يؤكد جانب من الفقه أن "الحصانة ليست لا امتيازاً ولا استثناء بل هي ضمانة دستورية تهدف إلى السماح بالسير الحسن للمجالس النيابية"<sup>8</sup>، فهي ضمانة تجعل النواب مستقلين غير خاضعين، وهي أيضا مجمل الأحكام التي توفر للبرلمانيين نظاما قانونيا استثنائيا للقانون العام في علاقاتهم مع العدالة من أجل الحفاظ على استقلاليتهم<sup>9</sup>. ويُرر البعض أن ضرورة إقرار الحصانة سواء لأعضاء السلطة التنفيذية أو البرلمان جاءت لحماية مصلحة عامة وليس مصلحة شخصية، وتستند هذه الفكرة إلى مصلحة الوظيفة، التي ترى ضرورة

<sup>1</sup> « Le mot immunité est l'un des termes de la langue du droit que l'on est le plus tenté d'employer sans lui donner un sens précis. Cette phrase sonne comme un avertissement à quiconque s'aventure à vouloir préciser le sens de ce mot », Olivier BEAUD, op. cit., p.156

<sup>2</sup> مجمع اللغة العربية، معجم القانون، جمهورية مصر العربية، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، الطبعة الأولى، 1999، ص 642.

<sup>3</sup> Bruno GENEVOIS, «France», Table ronde «Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction», Annuaire International de Justice Constitutionnelle, Economica, 2001, p.195;

نفس التعريف لـ:د/رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 8.

<sup>4</sup> Xavier PHILLIPPE, "AFRIQUE DU SUD", Table ronde «Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction» Annuaire International de Justice Constitutionnelle, ibid., p.107; Michel COSNARD, « Les immunités du Chef de l'Etat », La Société française pour le droit international, Colloque de Clermont-Ferrand :Le Chef de l'Etat et le droit international , Le 7, 8,9 juin 2001, A. Pedone, Paris, 2001, p. 192.

<sup>5</sup> د/علاء أحمد عبد المتعال، الحصانة في ميزان المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 7.

<sup>6</sup> انظر: إلهام محمد حسن العاقل ، الحصانة في الإجراءات الجنائية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق، قسم القانون الجنائي، جامعة القاهرة، 1998، ص 107.

<sup>7</sup> المرجع نفسه، ص 117.

<sup>8</sup> أ.د/وليد العقون، "الحصانة البرلمانية"، المرجع السابق، ص 39.

<sup>9</sup> رضا بوضياف، "الحصانة البرلمانية و المعارضة السياسية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، 2006، ص 24.

تمتع هاته المؤسسات بالحصانة لحمايتها من أي تعسف صادر من السلطات فيما بينها، أو من طرف الغير وبالتالي ضمان الحرية والاطمئنان لللازمين لأعضائها عند ممارسة مهامهم ومنه ضمان استقلاليته<sup>1</sup>، ويعتبرها البعض جزء من نظام الحماية المقررة دستوريا للممارسين لبعض المهام الدستورية المرتبطة بعهدة محددة المدة، إذ يضم نظام حماية العهدة البرلمانية صورتين، حماية على الصعيد القانوني، ويقصد بها الحصانة البرلمانية بشقيها الموضوعي والإجرائي، وحماية على الصعيد الاجتماعي، وتقصد بها مجموع التعويضات ونظام الضمان الاجتماعي الذي يستفيد منه أعضاء مجلسي البرلمان<sup>2</sup>.

وما يجمع كل هذه المقترحات الفقهية عند إعطاء تعريف للحصانة الداخلية هو إدراج تحت ظل هذا المفهوم نوعان من الحصانة: حصانة موضوعية وحصانة إجرائية، ولعل هذا الطرح المزدوج ينبثق أيضا من طرح مزدوج آخر ألا وهو إقرار نظام حصانة بناء على نوعين من الأفعال أولهما متصل بالوظيفة وصادر بمناسبةها والثاني منفصل عن الوظيفة تماما وصادر خارجها، ولعل من أهم أسباب إقرار الحصانة هو ضمان استقلالية المؤسسات الدستورية ضمانا لإستمراريتها<sup>3</sup> وهذا ما أكدته أغلب دساتير البلدان موضوع الدراسة، والذي يؤكد ذلك هو أن مهمة ضمان استمرارية الدولة أوكلتها أغلب الدساتير لأعلى هيئة فيها إلا وهي مؤسسة رئيس الجمهورية، واختلفت الأنظمة في موقع ضمان استمرارية الدولة في الوثيقة الدستورية، إذ أدرجها المؤسس الدستوري الجزائري ضمن اليمين الدستورية التي يؤديها الرئيس لمباشرة مهامه، وهذا ما يثبت أهمية المبدأ في حين اكتفت الدساتير الأخرى المقارنة بضمها في مواد تدخل ضمن اختصاصات رؤساء الجمهورية.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور الجزائر لـ 28 نوفمبر 1996 هو الدستور الأول الذي تضمن مبدأ سهر الرئيس على استمرارية الدولة ولم يظهر في الدساتير السابقة للجمهورية، من خلال المادة 76 المحددة لنص اليمين الدستورية، ونص دستور المملكة المغربية على ذلك في الفصل 42، ودستور الجمهورية التونسية في الفصل 72 منه، ولم ينص صراحة المؤسس الدستوري الموريتاني على مبدأ ضمان استمرارية الدولة من طرف الرئيس بل اكتفى بنصه في المادة 24 من دستور 1991 على أن: "رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وهو الذي يجسد الدولة ويضمن بوصفه حكما السير المضطرد والمنتظم للسلطات العمومية. وهو الضامن للاستقلال الوطني و لحوزة الأراضي".

فهناك تقريبا إجماع فيما يخص الدساتير محل الدراسة على أن الضامن والساخر على استمرارية الدولة هو الرجل الأول في الدولة، وتكون هذه المهمة بمثابة مانع لتحريك مسؤولية الرئيس أمام الجهات القضائية على الأقل أثناء العهدة إلا ما استثنى بالدستور نفسه.

وتجدر الإشارة إلى أن ربط عدم تحريك المسؤولية أو تقييدها بشروط ضمانا لاستمرارية الدولة لا ينطبق على رؤساء الدول فقط، بل حتى على أعضاء البرلمان والحكومة، ويستشف ذلك من خلال نظام تحريك المسؤولية والاستثناءات الواردة عليه الذي اعتمده العديد من الدول في دساتيرها ضمانا لاستمرارية هذه المؤسسات الدستورية، والذي يؤكد ذلك اعتماد القضاء الفرنسي في قرارات متعددة على

<sup>1</sup> د/أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، 2002، ص233.

<sup>2</sup>Fatiha BENABBOU-KIRANE, Droit Parlementaire Algérien, Préface: Ahmed MAHIOU, Tome1, Office des Publications Universitaires, 2009, p.136.

<sup>3</sup>Voir dans ce sens : Jean-Eric SCHOETTL, «La Responsabilité Pénale du Chef de l'Etat» R.D.P, n°4,1999, p.1037-1046.

الحصانة المقررة لأعضاء البرلمان والحكومة لتبرير نظام حصانة رئيس الجمهورية عن الأفعال الصادرة عنه المنفصلة عن الوظيفة أثناء العهدة الرئاسية، وتأكيد أن إقرار هذا النظام جاء حماية للمؤسسات التي ينتمون إليها وضمنا لإستمراريتها.

## 2- الحصانة الدستورية دعامة من دعائم تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في منظور القضاء

استند القضاء الفرنسي كثيرا على مبدأ الفصل بين السلطات لما أثرت المسؤولية الجنائية للرئيس الفرنسي السابق جاك شيراك عن الأفعال التي صدرت عنه قبل تولي الرئاسة والتي كان محل متابعات قضائية أمامه بسببها أثناء عهده الرئاسية ليقر بعدم اختصاصه للنظر في الأفعال الصادرة عن الرئيس المنفصلة عن الوظيفة أثناء العهدة. وتجسدت فكرة اعتبار الحصانة دعامة من دعائم تجسيد مبدأ الفصل السلطات بعد الجدل الفقهي الكبير الذي عرفته فرنسا في أواخر التسعينيات حول إمكانية متابعة الرئيس في مثل هذه الأحوال، وبين ماتوصل إليه المجلس الدستوري في قراره لـ 22 جانفي 1999<sup>1</sup>، وما توصل إليه القضاء، إذ استند أغلب القضاة في حيثيات القرارات الصادرة عنهم على مبدأ الفصل بين السلطات التي قضت بعدم إختصاصهم للنظر في الدعاوى المرفوعة ضد الرئيس في تلك الفترة، أو التحقيق معه أو حتى استدعائه كشاهد أمام المحاكم، لتمتعه بحصانة أثناء العهدة الرئاسية، منها قرار قاضي التحقيق Patrick Desmure الصادر في 15 أفريل 1999<sup>2</sup>، وورد ذلك أيضا في قرارات قضائية أخرى منها القرار الصادر في 25 افريل 2001 المتضمن عدم اختصاص القاضي Eric Halphen للتحقيق في مجموع الأفعال التي أثرت ضده<sup>3</sup>. كما استند القضاة: Mark Brisset-Foucault، Armant Riberolles، Renaud Van Ruymbeke في قرارهم الصادر في 17 جويلية 2001<sup>4</sup> على مبدأ الفصل بين السلطات لإستبعاد اختصاص الهيئات القضائية العادية لمتابعة رئيس الجمهورية. وتم الفصل نهائيا في هذا الأمر من خلال صدور القرار الشهير لمحكمة النقض الفرنسية بموجب الجمعية العامة المنعقدة في 10 أكتوبر

<sup>1</sup>Décision du Conseil Constitutionnel Français : n°98-408 du 22 janvier 1999, Traité portant statut de la Cour Pénale Internationale, J.O.R.F., n°20, du 24 janvier 1999, p.1317.

<sup>2</sup>Ordonnance d'incompétence, et de rejet de demande d'acte d'instruction du juge Patrick Desmure du 15/04/1999 », R.F.D.C, n°49, 1999, p88.

<sup>3</sup> Ordonnance d'incompétence du juge Eric Halphen du 25/04/2001, R.F.D.C. n°49, 2002, P.89-90 (extraits) :

-Vu les articles 62 et 68 de la constitution et 113-8 du code de procédures pénales ;.....

**Attendu qu'en application du principe fondamental de la séparation des pouvoirs**, rappelé par la décision du conseil constitutionnel du 22/01/1999, la responsabilité pénale du Président de la République pour les actes antérieurs à son élection ne peut être mis en cause que devant la Haute Cour de justice, qu'une audition en tant que témoin assisté doit être considérée, selon la loi du 15 juin 2000, comme une mise en cause de cette personne.-  
**Attendu**....qu'il convient de nous déclarer **incompétent** pour poursuivre ce volet de notre information. **Par ces motifs** : Nous déclarons incompetent pour instruire sur la participation de Jacques Chirac aux faits dont nous sommes saisis.

Fait en notre cabinet le 25 avril 2001. Le Juge d'instruction Eric Halphen.

<sup>4</sup> Ordonnance d'incompétence des juges Armand Riberolles, Mark Brisset-Foucault, Renaud Van Ruymbeke du 17 juillet 2001, R.F.D.C. n°49, 2002, P.90-91 (extraits) :

.....**Attendu**, sur cette question nouvelle et selon la conception extensive de la séparation des pouvoirs que les silences de la constitution et de la jurisprudence imposent d'adopter, qu'une audition du Chef de l'Etat en qualité de témoin assisté ne saurait relever d'une juridiction ordinaire ;.....

**Qu'ainsi**, seule la Haute Cour de justice paraît compétente, **sans qu'il soit porté atteinte aux principes constitutionnels (sic) de séparation des pouvoirs pour procéder à l'audition du chef de l'Etat ;**

Pour ces **motifs** :...Disons nous déclarer incompetents pour procéder à l'audition de M Jacques Chirac en qualité de temois assisté ;

2001<sup>1</sup>، والتي توصلت فيها الى نتائج هامة عند تفسيرها للمادة 68 لدستور 04 اكتوبر 1958 أي قبل تعديل 2007، أن حصانة الرئيس الفرنسي تشمل كل الأفعال المرتبطة بالوظيفة ماعدا حالة الخيانة العظمى التي كانت تختص محكمة العدل العليا للنظر فيها، ويبقى الرئيس مسؤولا عن الأفعال الصادرة عنه والمنفصلة عن الوظيفة سواء تلك الصادرة عنه قبل العهدة ام اثناءها لتختص المحاكم العادية للنظر فيها مثله مثل كل المواطنين لكن بعد انتهاء العهدة الرئاسية، وقد تم اعتماد ما توصلت اليه المحكمة في التعديل الدستوري لـ 23 فيفري 2007<sup>2</sup> في المادتين الجديدتين 67 و 68 الذي حدد بدقة النظام الجديد لحصانة الرئيس الفرنسي<sup>3</sup>.

ومن بين أهم ما اعتمد عليه أيضا الفقه الفرنسي لاستبعاد اختصاص القضاء العادي للنظر في القضايا المرفوعة ضد الرؤساء أثناء العهدة عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة هو مبدأ الفصل بين السلطات المستوحى من المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت من سنة 1789 التي تنص: "كل مجتمع لا يضمن الحقوق ولا يفصل بين السلط لا دستور له"<sup>4</sup>، والمؤكد عليه في المادة 13 من القانون 16 و 24 أوت 1790 المتعلق بالتنظيم القضائي والتي تمنع السلطة القضائية من خلالها من متابعة رئيس الجمهورية وعرقلة سير أعمال السلطة التنفيذية ويعتبر هذا القانون من أهم القوانين في التاريخ السياسي الفرنسي إذ وضع المشرع به المبادئ الأساسية التي لا زالت أغلبها تسري على المؤسسات الحالية مثل: مبدأ فصل السلطات، ومجانبة القضاء ومبدأ التقاضي على درجتين<sup>5</sup>.

يؤكد Jean-Eric Schoettl<sup>6</sup> بأن متابعة رئيس الجمهورية أثناء عهده الرئاسية أمام الهيئات القضائية العادية هو مساس صارخ لمبدأ الفصل بين السلطات، ويضيف هل يتصور أن يستدعي رئيس الجمهورية أمام القضاء يوم اجتماع مجلس الوزراء، هذه الوضعية لا تتماشى مع حرمة واستمرارية واستقلال السلطة التنفيذية، وعليه فإن عدم قابلية متابعة الرئيس عن الأفعال الصادرة عنه غير المتصلة بالوظيفة أثناء عهده هي بمثابة حصانة مؤقتة تضمن له الإستقلالية التامة.

ويرفض رأي آخر أن تكون السلطة القضائية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة سببا في إعاقة المهام الدستورية لرئيس الجمهورية، ويضيف أن إخضاع رئيس الجمهورية للقضاء العادي يكون بمثابة نظام رقابي من السلطة القضائية على السلطة التنفيذية<sup>7</sup>، في حين أن مهام الرقابة ليست من اختصاص السلطة القضائية، وضرورة حصانة الرئيس ما هي الا نتيجة حتمية من نظام الحماية التي يستفيد منها أعضاء

<sup>1</sup>Cassation Assemblée Plénière du 10 octobre 2001, Breisacher, Bulletin d'information de la cour de cassation n°545, 15 novembre 2001.

<sup>2</sup>Loi constitutionnelle n°2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la constitution, J.O.R.F n°47 du 24 février 2007.

<sup>3</sup>ومن أهم ما توصل اليه هذا التعديل الى جانب ما ذكر الإستغناء عن الخيانة العظمى لصعوبة تعريفها واستبدالها بالإخلال بالواجبات بما لا يتماشى وممارسة العهدة.

<sup>4</sup>Article 16 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution », La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

<sup>5</sup> Roger PERROT, Institutions judiciaires, 12<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, Paris, 2006, p.7

<sup>6</sup> Jean-Eric SCHOETTLE, op.cit, p.1037-1046

<sup>7</sup>Yves BOT, «Principes constitutionnels et autonomie du droit pénal », in Guettier (Christophe), Le Divillec (Armel) (dir.), La responsabilité pénale du président de la République, colloque organisé le 14 juin 2002 à l'initiative du Centre du droit de la responsabilité de l'Université du Maine, Paris, l'Harmattan, 2003, p. 81-91.

البرلمان، إذ أن المنطق يستدعي أن يتمتع رؤساء الجمهورية بحماية أوسع من تلك المقررة لأعضاء البرلمان، لأسباب متعددة أهمها طريقة تولي السلطة وطبيعة المهام المسندة لكل مؤسسة، ويؤكد Louis Favoreu على ضرورة حماية الوظيفة الرئاسية نظرا لخصوصيتها من خلال حماية الشخص الممارس لها، طول العهدة الرئاسية، مع بقاء الرئيس مسؤولا عن أفعاله غير المرتبطة بالوظيفة إلى ما بعد العهدة الرئاسية، إذ أن ممارسة مهام رئاسة الجمهورية تضع صاحبها في مركز مختلف عن مركز الرجل العادي وبالتالي تطبيق مبدأ المساواة لا يكون إلا بمراعاة هذا الاختلاف<sup>1</sup>.

يقر الفقه الفرنسي أن الهدف من الحصانة البرلمانية يتمشى مع منطق مبدأ الفصل بين السلطات الممارس في فرنسا<sup>2</sup>، إذ يُضمن من خلال الحصانة الموضوعية حرية البرلماني واستقلالته، ومن خلال الحصانة الإجرائية الحماية من المتابعات الكيدية، ومنه لا يمكن متابعة أعضاء البرلمان أثناء العهدة عن الأفعال الصادرة عنهم غير المرتبطة بالوظيفة إلا وفق إجراءات وشروط توافقت عليها معظم الدساتير، كالحصول على الإذن، وأكثر من ذلك وسعت الحماية بالحصانة الإجرائية عن طريق تمكين هيئة البرلمان أو مكتب المجلس الذي ينتمي إليه البرلماني طلب توقيف المتابعة التي تطل العضو، ضمانا لإستمرارية أداء مهامه باعتباره ممثلا للشعب.

أضف إلى ذلك تمتع الوزراء أيضا في كثير من الأنظمة بنظام خاص للمتابعات الجزائية عن الأفعال المتصلة بالوظيفة، ضمه جانب كبير من الفقهاء في إطار الحصانة الإجرائية التي يتمتع بها الوزراء، بإخضاعهم لهيئة خاصة لمباشرة المتابعات القضائية ضدهم عن الأفعال الصادرة عنهم المرتبطة بالوظيفة.

ومن أهم النتائج المراد تحقيقها بالحصانة هو تدعيم مبدأ الفصل بين السلطات، والحفاظ على هيئة المؤسسات الدستورية، من خلال حماية أعضائها من مجموع الإهانات التي قد يتعرض لها هؤلاء حال متابعتهم قضائيا أثناء ممارسة مهامهم، ويكون الأمر أكثر تعقيدا لما تطل المتابعات القضائية رؤساء الجمهورية، لما ينجر عن ذلك من مساس لهيئة الدولة على المستوى الداخلي أم الدولي<sup>3</sup>، وأيضا مساهمة الحصانات الدستورية في توزيع وتحديد صلاحيات السلطات الدستورية ضمانا لإستقلاليتها عن بعضها البعض، ويظهر ذلك جليا من خلال رسم الحصانات الدستورية لشروط، إجراءات وحدود ممارسة السلطة القضائية لمهامها، خاصة لما يتعلق الأمر بتمثلي الشعب الذي مكنهم من تولي هذه المناصب عن طريق الإنتخاب. فلا يمكن توقيف هؤلاء عن ممارسة مهامهم الدستورية الا وفق شروط تتماشى وطريقة وصولهم الى السلطة، إذ يعتبر كثير من الفقهاء أن توقيف المنتخب عن مهامه هو مساس صارخ بمبدأ الفصل بين السلطات، وأن مسالة عزل المنتخب لا يمكن ان يملكها الا من مكنه من المنصب ولا يتحقق ذلك الا من خلال هيئة ذات طابع سياسي<sup>4</sup>، فأقرار الحصانة سواء لأعضاء السلطة التنفيذية أو التشريعية ضد

<sup>1</sup>Louis FAVOREU, De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du President de la Republique, RFDC , n°49 ?2002 ? p.9.

<sup>2</sup>Didier BAUMONT, op. cit, p.34

<sup>3</sup> Régis DE GOUTTES, « conclusions sur l'arrêt de l'assemblée plénière la Cour de Cassation du 10 octobre 2001 », op. cit. , p.60.

<sup>4</sup>Caille Pierre-Olivier, L'inviolabilité du chef de l'Etat sous la 5eme Republique contribution à l'étude des immunité en droit constitutionnel, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Lille II, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, 2002, p.60.

الإجراءات الجزائية فيما يخص الأفعال المرتكبة والمجرمة غير المتصلة بالوظيفة هي بمثابة عامل من عوامل رسم حدود صلاحيات السلطة القضائية تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات.

**المحور الثالث: الإشكالات التي تثيرها تطبيقات الحصانات الدستورية لتجسيد الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات.**

إن تجسيد فكرة حماية أعضاء السلطات الدستورية عن طريق الحصانة لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات أو اعتبارها دعامة من دعائم تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، لا تكفي لمعرفة هل أن الحصانة المقررة دستوريا جاءت لضمان الحماية التي تقتضيها ممارسة المهام الدستورية فقط في الحدود المطلوبة، فتأكيد ذلك لا يتأتى إلا بحصر مجموع الإشكالات التي تثيرها تطبيقات الحصانات الدستورية في الواقع، بالنسبة لممثلي الأمة في السلطة التنفيذية(1)، والتشريعية(2).

### 1- إشكالات تطبيقات الحصانات الدستورية لأعضاء السلطة التنفيذية

تثور الإشكالات بالنسبة للنطاق الموضوعي للحصانات الدستورية لأعضاء السلطة التنفيذية على المتقلد للمنصب الأول للسلطة في الدولة، ولا يثور الإشكال على أعضاء الحكومة عند إخضاعهم أمام المحاكم العليا الخاصة عن الأفعال الصادرة عنهم المرتبطة بالوظيفة إذ حدّدت بصراحة أغلب الدساتير والقوانين المنظمة لهذه المحاكم تطبيق أحكام القانون العام لتكليف الأفعال المنسوبة إليهم. واعتمدت أغلب الدساتير في الأنظمة الجمهورية، منها موضوع الدراسة على معيار الأفعال المتصلة بالوظيفة والأفعال المنفصلة عنها لتحديد النطاق الموضوعي للحصانة، والاستنتاج من خلال ذلك مدى تمتع رؤساء الجمهورية بحصانة مطلقة أو نسبية وما شاب هذا التقسيم من غموض في بعض المفاهيم (أ)، وفي تحديد مصير الأفعال الصادرة عنهم والمنفصلة عن الوظيفة (ب).

**أ: غموض بعض المفاهيم لقيام مسؤولية رؤساء الجمهورية في الأنظمة الجمهورية لبلدان المغرب العربي عن الأفعال المرتبطة بالوظيفة.**

من خلال استقراء المواد المنظمة لنطاق مسؤولية رؤساء الجمهورية، يتبين لنا جليا من الوهلة الأولى وكمبدأ عام تمتعهم بحصانة مطلقة عن الأفعال الصادرة عنهم بمناسبة أداء الوظيفة، من خلال المواد 158 من الدستور الجزائري<sup>1</sup>، 93 من الدستور الموريتاني<sup>2</sup>، و87 الفقرة 2 من الدستور التونسي<sup>3</sup>، مع ورود بعض الاستثناءات المتمثلة في قيام المسؤولية في حالة الخيانة العظمى التي وردت في نفس المواد السالفة الذكر بالنسبة للجزائر وموريتانيا، وإمكانية الإغفاء من المنصب في حالة حدتها المادة 88 من الدستور التونسي.

إن الإشكال الذي يُطرح بالنسبة للخيانة العظمى، هو عدم تضمين الدساتير التي أقرت المسؤولية بالنسبة للأفعال المرتبطة بالوظيفة في هذه الحالة تعريفا لها<sup>4</sup>، حتى تتحدد معالم قيام هذه المسؤولية

<sup>1</sup> نص المادة 158 ف1 "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى،...."

<sup>2</sup> نص المادة 93 ف1 "لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولا عن أفعاله أثناء ممارسة سلطاته إلا في حالة الخيانة العظمى".

<sup>3</sup> نص المادة 87 ف2 "لإيسال رئيس الجمهورية عن الأعمال التي قام بها في إطار ادائه لمهامه"

<sup>4</sup> عرف دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة الصادر في 1848 في المادة 68 منه الخيانة العظمى والتي اعتبرت أن كل إجراء يتخذه رئيس الجمهورية يؤدي من خلاله إلى حل الجمعية الوطنية، أو تأجيل انعقادها أو وضع عراقيل تحول دون ممارسة عهدها البرلمانية يشكل جريمة الخيانة العظمى.

بالتدقيق، مع العلم أن جدل فقهي كبير ثار لتحديد طبيعة هذه الجريمة هل هي جريمة سياسية أم جنائية<sup>1</sup>، وقد تباينت الآراء بخصوص ذلك، فمنهم من إعتبرها جريمة جنائية محضة متكاملة الأركان<sup>2</sup> بناء على ما تضمنه قانون العقوبات<sup>3</sup>، ومنهم من إعتبرها جريمة سياسية تحورت أساسا في الإساءة في استعمال الوظيفة، أو استغلالها لتحقيق عمل ضد الدستور أو صدور أي فعل سياسي تهدد من خلاله المؤسسات والمصالح العليا للبلاد<sup>4</sup>، وخلص جانب من الفقه أن عدم تضمين قانون العقوبات للخيانة العظمى المقترفة من طرف رئيس الجمهورية يُصعّب من إعتبارها جريمة جنائية<sup>5</sup>.

وإعتبر رأي ثالث أن الخيانة العظمى هي جريمة مختلطة سياسية جنائية، إذ تتفق إجمالا مع الإخلال الجسيم للواجبات الدستورية التي تقع على عاتق الرئيس<sup>6</sup>، والتي تتجسد أيضا إما في إعاقة السير المنتظم للسلطة التشريعية أو في ارتكاب جرائم جنائية لا تتفصل عن الوظيفة<sup>7</sup>.

أعطت لجنة Pierre Avril<sup>8</sup> مفهومين للخيانة العظمى مفهوم ضيق و آخر واسع، يقصد بها بالمفهوم الضيق التآمر لصالح دولة أجنبية، وبالمفهوم الواسع كل تصرف سياسي يؤدي إلى مخالفة الأحكام التي جاء بها الدستور سواء بالقيام بفعل أو الامتناع عنه، مع عدم إقحام مبدأ عدم مسؤولية الرئيس عن الأفعال الصادرة عنه بمناسبة أداء وظيفته في مضمونها للاحتفاظ بحريته واستقلاله في أداء مهامه<sup>9</sup> ويعتبر جانب من الفقه أن إضفاء الطابع الجنائي على مفهوم الخيانة العظمى لا يتماشى وطبيعة مسؤولية رئيس الجمهورية في فرنسا، لأن طبيعة مسؤوليته أثناء أداء مهامه هي ذات طابع سياسي وليست ذات طابع جنائي<sup>10</sup>.

وفي منظور المؤسس الدستوري الجزائري يمكن إعتبار الخيانة العظمى جريمة جنائية، ما دام أن المحكمة العليا للدولة المختصة للنظر فيها، ادرجت في الفصل المنظم للسلطة القضائية. تجدر الإشارة الى أن المشرع التونسي انفرد بإعطاء مفهوما للخيانة العظمى بموجب الفصل الثاني من الباب الأول للقانون الذي نظم سابقا أي قبل صدور دستور 2014 المحكمة العليا<sup>11</sup> التي عرفتها الجمهورية التونسية إثر

<sup>1</sup> راجع لمزيد من التفصيل حول الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية في النظام الفرنسي:

Antide MOREAU, « La haute trahison du Président de la République sous la V<sup>e</sup> République », R.D.P, n°6, 1987, p.1586.

<sup>2</sup> Georges BURDEAU, Francis HAMON, et Michael TROPER, Manuel du Droit constitutionnel, 24<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J, 1995, p.538.

<sup>3</sup> د/عمر فؤاد بركات، "المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 36 وما بعدها.

<sup>4</sup> André HAURIU, Institutions politiques et droits constitutionnel, 1970, p.926.

<sup>5</sup> George VEDEL, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Sirey, 1949, p.431.

منهم العميد George Vedel الذي عرف الخيانة العظمى على أنها "الإهمال السياسي للواجبات المتعلقة بالوظيفة وفي أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، مضيفا أنها مصطلح سياسي غير مُعرف قانونا من الممكن أن تكون ولكن ليس دائما" مختلطة بمخالفة أو جريمة معرفة قانونا،

<sup>6</sup> Michel-Henry FABRE, Principes républicains de droit constitutionnel, 4<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J, Paris, 1984, p.371.

<sup>7</sup> Antide MOREAU, op.cit., p.1578.

<sup>8</sup> نصبت هذه اللجنة بموجب المرسوم رقم 961-2002 المؤرخ في 04 جويلية 2002 من طرف الرئيس الفرنسي السابق "جاك شيراك" لإعداد دراسة حول نظام المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية الفرنسي.

<sup>9</sup> Rapport de la commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, présidée par M. Pierre Avril, 12 décembre, 2002, La documentation française, collection des Rapports officiels, Paris, 2003 p.26.

<sup>10</sup> Dominique TURPIN, « Le statut pénal du Chef de l'Etat », R.D.P, n°1, 2003, p.106.

<sup>11</sup> القانون عدد 10 لسنة 1970 المؤرخ في 01/أفريل 1970 يتعلق بتنظيم المحكمة العليا، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية العدد 16 المؤرخ في 27-31 مارس أول أفريل 1970، ص 362. "تتكون جريمة الخيانة العظمى من طرف أعضاء الحكومة: (1) بالاعتداء على أمن الدولة.

إثارته للمسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة، ومن خلال هذا الفصل بيّن المشرع التونسي مجال الخيانة العظمى مع إعطائها الوصف الجنائي والتي تتمحور أساسا في الاعتداء على أمن الدولة<sup>1</sup> والمساس بسمعتها، وتجاوز حدود السلطة، خرق الدستور، الإضرار بمصالح الوطن شخصيا أو بمغالطة رئيس الدولة، ووضّح من خلال القانون نفسه العقوبات المترتبة عن اقتراف هذه الجريمة في الفصل الثالث، مع العلم أن القانون ينطبق طبقا للفصل الرابع منه على الفاعلين الأصليين والشركاء مع عضو الحكومة المحال على المحكمة.

والتساؤل الذي يمكن طرحه هنا لماذا لم تشمل جريمة الخيانة العظمى رئيس الجمهورية التونسي أيضا آنذاك، هل يرجع ذلك في نية المؤسس الدستوري التونسي ضمان حصانة أكبر لرئيس الجمهورية، في حين أن تصور ارتكاب هذه الجريمة من طرف رؤساء الجمهورية وارد أكثر، أم هذا راجع لصعوبة إيجاد مفهوم آخر لجريمة الخيانة العظمى يتماشى وطبيعة المهام الموكلة لرئيس الجمهورية، وقد ينطبق السبب نفسه على عزوف الدساتير موضوع الدراسة لتحديد مفهوم الخيانة العظمى ضمن المواد المحددة لمجال حصانة ونظام مسؤولية رؤساء الجمهورية، أم قد يرجع ذلك لسبب آخر لتوظيف غموض تعريف الخيانة العظمى كآلية لتعطيل تفعيل أو إثارة نظام قيام المسؤولية عن الأفعال المرتبطة بالوظيفة، ضمانا لاستمرارية هذه المؤسسة.

ويمكن انطلاقا من النصوص الدستورية نفسها، وبالبحث العميق للمواد المنظمة لصلاحيات رؤساء الجمهورية، أن نربط مفهوم الخيانة العظمى مع مسألة جوهرية تضمنتها معظم الدساتير، التي لا يمكن لرؤساء الجمهورية مباشرة مهامهم إلا من خلالها وبتحقيق هذا الشرط الدستوري الهام، ويتعلق الأمر هنا بأداء اليمين الدستورية أمام كل الهيئات الرسمية للدولة، و أمام الشعب، مع العلم أن أداء اليمين لا يقتصر في بعض الدساتير على الرئيس بل يمتد إلى أعضاء الحكومة و أعضاء البرلمان .

ونظرا لأهمية اليمين الدستورية و موقعها في الوثيقة الدستورية، بما تتضمنه من مهام وواجبات بل هي أمانة تقع على عاتق كل من يؤديها خاصة لما يتعلق الأمر بتقلد المنصب الأول في الدولة، ونظرا إلى أن اليمين الدستورية تؤدي بالقسم أمام المولى عز وجل خاصة بالنسبة للدول الإسلامية، وبالنظر إلى مضمونها ومدى حساسية المواضيع التي تشملها والتي يجب إجباريا وانطلاقا منها الالتزام بمضمونها حرفيا بناء على القسم، فإن أي إخلال بمضمون هذه اليمين يعد بمثابة خيانة عظمى تستوجب قيام المسؤولية، و عليه قد يستنتج تعريف الخيانة العظمى من خلال مضمون اليمين الدستورية باعتبار أن "كل إخلال بمضمون اليمين الدستورية يعد خيانة عظمى".

(2) بتجاوز حدود السلطة عمدا و بصورة مطردة أو بالقيام بأعمال خارقة للدستور أو ضارة بالمصالح العليا للوطن. (3) بالإقدام عمدا على مغالطة رئيس الدولة بحيث ينجر عن ذلك النيل من المصالح العليا للوطن. (4) ارتكاب أي عمل عند مباشرة وظيفته بوصف جنائية أو جنحة زمن اقترافه و يكون ماسا بسمعة الدولة.

<sup>1</sup> تعتبر الجرائم الواقعة على امن الدولة من اخطر الجرائم التي تُعترف من كبار مسؤولي الدولة، وقد عرفت معظم الدول هذه الجريمة في إطار قانون العقوبات لارتباطها المباشر بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، ولكونها تتسم بالتطور والتجدد نظرا لتعلقها الوثيق بمفهوم الدفاع الوطني الذي يتغير أيضا بتغير معطيات المساس بالدفاع الوطني، ويدخل غالبا ضمن هذا المدلول جرائم الخيانة ، جرائم التجسس ، جرائم النيل من هيبة الدولة، جرائم الإرهاب. لمزيد من التفصيل حول الجرائم الواقعة على امن الدولة انظر: د/عبد الإله محمد النوايسة، الجرائم الواقعة على أمن الدولة - في التشريع الأردني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2005.

ومن جرائم الخيانة، جرائم إغانة الأعداء، جريمة حمل السلاح ضد الدولة ، جرائم تسليم أراضي للعدو، جرائم إتلاف المنشآت العسكرية و العتاد العسكري، ويدخل في جريمة التجسس ، جريمة سرقة الأسرار التي تتعلق بسلامة الدولة أو الحصول عليها، جريمة إبلاغ الأسرار المتعلقة بأمن الدولة وإفشائها دون سبب مشروع ، ويستند الفقه للتفرقة بين جريمة التجسس والخيانة على عامل الجنسية، فيعرفها د/محمود سليمان موسى على "أنها كل نشاط يقوم به أجنبي، يكون من شأنه انتهاك أو خرق قواعد المحافظة التي تحيط بالأسرار المتعلقة بالدفاع الوطني" د/محمود سليمان موسى، التجسس الدولي والحماية الجنائية للدفاع الوطني و أمن الدولة - دراسة مقارنة في التشريعات العربية والقوانين الفرنسي والإيطالي، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2001، ص112.

و الإشكال الثاني وارد في الدستور التونسي الجديد لعام 2014، والذي من خلاله تم ادراج حالة جديدة يمكن من خلالها اثاره مسؤولية رئيس الجمهورية التي قد تؤدي إلى الإغفاء من المنصب في حالة الخرق الجسيم للدستور، تضمنها الفصل 88 وحُدّد ايضا بموجبه الإجراءات الواجب اتباعها لتتخية رئيس الجمهورية من منصبه، اذ ينص "يمكن لأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة معللة لإغفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور، ويوافق عليها المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه، وفي هذه الصورة تقع الإحالة الى المحكمة الدستورية للبت في ذلك باغلبية الثلثين من اعضائها.ولا يمكن للمحكمة الدستورية أن تحكم في صورة الإدانة الا بالعزل.ولا يعفى ذلك من التبعات الجزائية عند الاقتضاء.ويترتب على الحكم بالعزل فقدانه لحق الترشح لأي انتخابات أخرى".

اذا كانت الخيانة العظمى قد أثارَت جدل فقهي كبير لتحديد مفهومها وطبيعتها القانونية، فالإشكال نفسه قد يطرح في تحديد مفهوم الخرق الجسيم للدستور، الحالات التي يمكن أن تحمل هذا الوصف والتي يترتب عنها عزل الرئيس من الوظيفة.وان طريقة صياغة الفصول 87/ف2 و 88، تشير بعض الإشكالات، فالمادة 87/ف2 تعفي رئيس الجمهورية تماما من أي مسؤولية عن الأعمال المرتبطة بالوظيفة، الا ان المادة 88 تثير المسؤولية في حالة الخرق الجسيم للدستور.

وكان من المستحسن ادراج الفقرة الثانية من الفصل 87 في الفصل 88، لسببين أولها تخصيص الفصل 87 لتحديد حصانة رئيس الجمهورية التونسي عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة، والفصل 88 لحصانة رئيس الجمهورية بالنسبة للأفعال المرتبطة بالوظيفة، بحيث يقوم المبدأ على عدم مسؤولية الرئيس بالنسبة للأعمال المرتبطة بمهامه الرئاسية، والإستثناء قيام المسؤولية حال الخرق الجسيم للدستور.

**ب: غموض نطاق حصانة رؤساء الجمهورية عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة:**

تجدر الإشارة في بادئ الأمر أن الدستور التونسي لعام 2014، كسابقه دستور غرة جوان المعدل في 2002<sup>1</sup>، هو الأكثر وضوحا<sup>2</sup> فيما يخص حصانة رئيس الجمهورية عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة، اذ يستفيد طيلة تولية الرئاسة بحصانة قضائية عن الأفعال الصادرة عنه غير المرتبطة بالوظيفة، ويمكن ان يكون محل متابعة قضائية بمناسبةها أمام الجهات القضائية العادية بعد انتهاء العهدة الرئاسية وهذا طبقا للفقرة الأولى من الفصل 87، والجدير بالذكر أن هذه الحصانة قيدت بتعليق كافة آجال التقادم والسقوط، للتمكن من استئناف الإجراءات بعد انتهاء المهام الرئاسية، وحسنا فعل المؤسس الدستوري التونسي اذ ستحفظ بذلك كل الحقوق حتى ولو تم تجديد العهدة الرئاسية.

وتثير مسؤولية الرؤساء عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة سواء تلك الصادرة قبل أو أثناء العهدة الرئاسية، عدّة إشكالات تتمحور أولها في صعوبة التفرقة في كثير من الأحيان بين الفعل المرتبط والمنفصل عن الوظيفة<sup>3</sup>، سكوت أغلب الدساتير عن تنظيم مسؤولية الرؤساء عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة، نتج عن ذلك غموض لتحديد مسؤولية رؤساء الجمهورية عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة من ناحيتين، أولا من حيث الجهة المختصة لمتابعتهم في مثل هذه الأحوال، وثانيا الإطار الزمني لمباشرة هذه المتابعات القضائية. يظهر جليا هذا الغموض في الدستور الجزائري لـ1996 والموريتاني لـ1991، فهل هذا الصمت يعد بمثابة إمكانية لمتابعة الرئيس عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة أثناء العهدة وأمام من؟ أم هو تأجيل المتابعة إلى ما بعد العهدة الرئاسية؟ فلو سلمنا أن تكون المتابعة أثناء العهدة الرئاسية، يمكن القول أن هذا الأمر غير منطقي، لأن بهذه الطريقة يصبح نظام حصانة عضو البرلمان أوسع من نظام

<sup>1</sup>الفصل 41 الفقرة الثانية للدستور التونسي السابق والتي اضيفت بموجب القانون الدستوري عدد 51 المؤرخ في 01 جوان 2002.

<sup>2</sup>ظلم يتردد في توظيف المصطلح "حصانة" في متن الفصل خلافا لبعض الدساتير التي امتنعت عن ذلك واكتفت بإدراج مواد توفى نفس الغرض.

<sup>3</sup> Dominique CHAGNOLLAUD, «Le président et la doctrine, à-propos de la responsabilité pénale du Chef de l'Etat» R.D.P, n° 4, 1999, p.1673.

حصانة رئيس الجمهورية بالنسبة للأفعال الصادرة عنه غير المرتبطة بالوظيفة، لاستفادة أعضاء مجلسي البرلمان بحصانة إجرائية عن الأفعال المنفصلة عن المهام البرلمانية طبقا للمادة 110 من دستور الجزائر 1996، والمادة 50 الفقرة الثانية والثالثة من الدستور الموريتاني لـ1991، في حين أن مركز رئيس الجمهورية أقوى من مركز عضو البرلمان، من عدة جوانب أهمها طريقة الانتخاب أو بالنظر للصلاحيات التي تتمتع بها كل مؤسسة.

أما مسألة الاختصاص للنظر في الأفعال المنفصلة عن الوظيفة وبالرجوع لنص المادتين، 158 للدستور الجزائري التي تنص: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ورئيس الحكومة عن الجنایات والجنح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها"، والمادة 93 للدستور الموريتاني الفقرة الثانية والثالثة التي تنص: "لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولا عن أفعاله أثناء ممارسة سلطاته إلا في حالة الخيانة العظمى.... وتحاكمه في هذه الحالة محكمة العدل السامية"، يتبين جليا أن المادتين لا تثيرا أي إشكال من حيث مجال اختصاص كل من المحكمة العليا للدولة في الجزائر ومحكمة العدل السامية بموريتانيا، إذ تنظر المحكمتان في الخيانة العظمى حال إقترافها من طرف الرؤساء أثناء أداء المهام دون غيرها من الأفعال، وعليه يبقى القضاء العادي هو المختص للنظر في الأفعال المنفصلة عن الوظيفة، لكن يظهر الإشكال جليا في غياب النص المحدد صراحة للإطار الزمني لانعقاد اختصاص القضاء العادي للنظر في هذه الأفعال، هل أثناء العهدة أم بعدها، يتبين بناء على المنطق القانوني المستند على مجموع الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ومركزه في النظام الدستوري، ونظام الحصانة الذي يستفيد منه أعضاء البرلمان الذي لا يمكن أن يكون أوسع من نظام حصانة رئيس الجمهورية، انه لا يمكن انعقاد اختصاص القضاء العادي إلا بعد انتهاء العهدة الرئاسية.

## 2- اشكالات تطبيقات الحصانة البرلمانية:

تثير الحصانة البرلمانية عند تطبيقها عدة اشكالات يمكن ان نختصر اهمها في طريقة صياغة المواد المرتبطة بذات الموضوع، فباستثناء دستور 1963 الذي بدأ أكثر وضوحا، إذ نصت المادة 31 من دستور 10 سبتمبر 1963: "يتمتع النائب بالحصانة البرلمانية خلال مدة نيابته". وتم التفصيل في مضمون الحصانة البرلمانية بشقيها الموضوعي والإجرائي في مادة مستقلة وهي المادة 32 منه مستنتجين بذلك وبوضوح أن الحصانة البرلمانية تشمل الحالتين. تضمنت الدساتير المتعاقبة بعدها من 1989، 1976 و1996 مصطلح الحصانة بنوع من الاختلاف ممزوج بنوع من الغموض، إذ أدرج المصطلح في المواد المتضمنة الحصانة الموضوعية، بالاعتراف أو لا بالحصانة البرلمانية في جملة صريحة متنوعة بعدها بمضمون الحصانة الموضوعية في المادة نفسها، وخصّصت مواد مستقلة للحصانة الإجرائية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ظهر ذلك جليا في المادة 137 من دستور 1976 إذ نصت: "الحصانة النيابية معترف بها للنائب أثناء نيابته، لا يمكن متابعة أي نائب أو إلقاء القبض عليه، وبصفة عامة لا يمكن رفع دعوى مدنية أو جزائية ضده بسبب ما أبداه من آراء، أو ما تلفظ به من كلام بسبب تصويته أثناء ممارسته للنيابة". وخصّصت المواد 138 و139 لإجراءات رفع الحصانة وحالة التلبس بالجريمة.

كما سارت الدساتير المتبقية على المنهج نفسه إذ نصت المادة 103 من دستور 23 فيفري 1989: "الحصانة النيابية معترف بها للنائب مدة نيابته. لا يمكن أن يتابع أي نائب أو يوقف، وعلى العموم، لا يمكن أن ترفع عليه دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليه أي شكل من أشكال الضغط بسبب ما عبر عنه من آراء أو ما تلفظ به من كلام، أو بسبب تصويته خلال ممارسة مهمته النيابية"، ونظمت المواد 104 و105 إجراءات رفع الحصانة وحالة التلبس.

إذ نصت المادة 109 من دستور 28 نوفمبر 1996: "الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية. ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا وعلى العموم، لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية"، وخصّصت المواد 110 و111 لإجراءات رفع الحصانة وحالة التلبس.

ينجر عن صياغة نص المادة بهذه الطريقة كما أكدته الدكتورة /بن عبو قيران فتيحة كثير من الغموض، وصعوبة في تأويل وتفسير النص، فيمكن أن تستنتج قراءتان بهذه الصياغة، تنبثق الأولى من الصيغة الشكلية لنص المادة فتتصب بذلك الفقرة الأولى من المادة 109 من دستور 28 نوفمبر 1996 على الفقرة الثانية من نفس المادة، وعليه يقصد بالحصانة البرلمانية بهذه القراءة الحصانة الموضوعية فقط، أما القراءة الثانية فتستنتج من فحوى وروح الدستور بأكمله ومن خلالها تعتبر الفقرة الأولى من المادة 109 كقاعدة عامة تشمل شكلي الحصانة أي الموضوعية والإجرائية<sup>1</sup>. وما يمكن استنتاجه من خلال ما ذكر أن أحسن صياغة تبنتها الدساتير الجزائرية هي صياغة دستور 1963 إذ أقرت الحصانة كمبدأ عام في المادة 31 وفصلت في مضمونها في المادة 32 منه.

ويكمن الإشكال الثاني في بداية سريان الحصانة البرلمانية، هل يكون من تاريخ الفوز في الإنتخابات، أم من تاريخ إثبات العضوية؟ كما هو معروف تتم العضوية في مجالس البرلمان وفق إجراءات وشروط منها صحة العضوية، ويقصد بصحة العضوية هي اكتساب العضوية بالطريقة الصحيحة، وفقا للشروط الموضوعية و الإجرائية التي تضمنها قانون الانتخابات، وأسس جانب من الفقه الهدف من خضوع جميع أعضاء البرلمان لتحقيق صحة العضوية<sup>2</sup> للتأكد من وصول هؤلاء بطريقة قانونية لهذا المنصب، وأن هذا الإجراء يمثل ضمانا لتمثيل البرلمان للشعب تمثيلا حقيقيا، دستوريا وقانونيا<sup>3</sup>. أسندت عملية الفصل والتحقق في صحة العضوية نظرا لخطورتها ودقتها وطابعها القانوني في أغلب الأنظمة للمجالس الدستورية، أما عملية إثبات العضوية فيختص بها أعضاء البرلمان بأنفسهم<sup>4</sup> عن طريق لجان إثبات العضوية<sup>5</sup>، التي تتعقد في أول جلسة للفترة التشريعية.

وعملية إثبات العضوية تعد عملية شكلية كاشفة لنتائج الانتخابات إذ أن أعمال لجان إثبات العضوية مقيّدة بإعلان المجلس الدستوري الحاضرة والمستقبلية<sup>6</sup> التي قد تفرزها الطعون المودعة أمامه<sup>7</sup>، مع العلم أن عملية إثبات العضوية لا توقف خلال سيرها الصلاحيات المتصلة بصفة النائب وهذا ما أكدته

<sup>1</sup> Fatiha BENABBOU-KIRANE, Op.cit, p 144.

<sup>2</sup> راجع فيما يخص بداية العضوية في البرلمان: ملاوي إبراهيم، النظام القانوني لعضو البرلمان، المرجع السابق، ص 65-80.

<sup>3</sup> صبري محمد السنوسي محمد، الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية و حدود اختصاص مجلس الشعب، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 18.

<sup>4</sup> المادة 104 من دستور 28 نوفمبر 1996 تنص: "إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من الغرفتين على حدة".

<sup>5</sup> المادة 04 الفقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص: "طبقا للمادة 104 من الدستور يشكل المجلس الشعبي الوطني في الجلسة الأولى للفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية التي تتكون من (20) عضوا حسب التمثيل النسبي". النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 لـ 28 ربيع الثاني 1421 الموافق لـ 30 يوليو 2000، ص 10، نصت المادة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "طبقا لأحكام المادة 104 من الدستور يشكل مجلس الأمة في جلسته الأولى لجنة إثبات العضوية التي تتكون من عشرين عضوا وفقا لمبدأ التمثيل النسبي أصلا"، النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84 لـ 20 شعبان 1420 الموافق لـ 28 نوفمبر 1999، ص 8.

<sup>6</sup> ويتبين ذلك من خلال الفقرات الثانية من المواد 2 و 4 ومن خلال المادة 5 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إذ تنص: المادة 02 الفقرة الثانية "...يتم خلال هذه الجلسة: - المناداة الاسمية للنواب حسب الإعلان المسلم من المجلس الدستوري"، المادة 04 الفقرة الثانية: "يتولى المجلس الشعبي الوطني إثبات عضوية أعضائه طبقا لإعلان المجلس الدستوري مع مراعاة ما قد يتخذ هذا الأخير لاحقا من قرارات إلغاء انتخاب أو إعادة النظر في النتائج". المادة 05: "يسجل المجلس الشعبي الوطني في جلسة عامة حالة عدم إثبات عضوية احد أعضائه أو أكثر أو حالة إثبات عضوية عضو جديد أو أكثر، و ذلك بعد تبليغ قرارات المجلس الدستوري الفاصلة في المنازعات الخاصة بالانتخابات التشريعية إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني".

كما تطبق الأحكام نفسها على أعضاء مجلس الأمة بموجب المواد 3، 4 و 5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مع بعض من الاختلاف إذ أن إثبات العضوية يكون طبقا لإعلان المجلس الدستوري بالنسبة للأعضاء المنتخبين وطبقا للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية.

<sup>7</sup> ملاوي إبراهيم "النظام القانوني لعضو البرلمان"، المرجع السابق، ص 72.

الفقرة الثالثة من المادة 04 من النظام الداخلي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني إذ نصت: "لا توقف عملية إثبات العضوية خلال سيرها الصلاحيات المتصلة بصفة النائب كما تضمنت الفقرة الثالثة من المادة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نفس المبدأ، وبذلك الاعتراف بالصفة لأعضاء البرلمان المنتخبين الواردة أسماؤهم في إعلان نتائج الانتخاب، والمعينون بموجب المرسوم الرئاسي، وعليه وقبل التحقيق في صحة عضوية البرلماني أو قبل البت في طعن صحة النتائج الانتخابية تستمر عضويته ما لم تسقط أو تبطل طبقاً لأحكام الدستور والقوانين المعمول بها<sup>1</sup>.

إن الاعتداد بصفة البرلماني من تاريخ الفوز بالانتخابات بناء على إعلانات المجالس الدستورية سواء قبل أو بعد البت في الطعون الانتخابية تبنته أغلب الدول، لما توفره هذه الطريقة من حياد ونزاهة. وتجدر الإشارة إلى أن غالبية الفقه أقر بأن بداية سريان الحصانة البرلمانية للعضو يكون من تاريخ الإعلان على النتائج الانتخابية أو من تاريخ التعيين، دون التوقف على حلف اليمين، بل وحتى قبل أن يحقق المجلس صحة نيابته أو يعلن رفض الطعن إذا كان مطعون في صحة إنتخابه، وتستمر ما دامت العضوية لم تسقط عنه<sup>2</sup>، باعتبار أن فكرة العضو المؤجل انتهت ولا وجود لها<sup>3</sup>. إلا أنه قد يفهم من صياغة المواد المنظمة للحصانة بداية سريانها من بداية الفترة التشريعية، باعتبارها ربطت بالمدة النيابية والمهمة البرلمانية، ويمكن أن يفهم من خلال ذلك أن سريان الحصانة يكون من تاريخ انعقاد أول جلسة في البرلمان.

يثار إشكال آخر حول حرية التعبير والإدلاء بالرأي التي يتمتع بها أعضاء البرلمان، ومدى امتداد الاستفادة من الحصانة الموضوعية عن الأقوال أو الآراء الصادرة عن أي عضو من الغرفتين بمناسبة أدائه لمهامه، والتي تشكل سرا من الأسرار المهنية في وظائفه السابقة لعضويته في البرلمان. يلزم المشرع الجزائري بموجب المادة 48 من قانون الوظيفة العمومية<sup>4</sup> الموظف في إطار واجباته بالسرية المهنية إذ تنص: "يجب على كل موظف الالتزام بالسرية المهنية و يمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السرية المهنية إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة"، ورغم تضمن المادة إمكانية الإدلاء بالسرية المهنية إن اقتضت ضرورة المصلحة ذلك، قيّد المشرع هذه الحرية بالحصول على ترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة. وقد يجد بذلك البرلماني نفسه في موقف محرج، بما أن الحرية المقررة للبرلماني هي قاعدة دستورية تسمو على كل القواعد التي تليها من حيث مبدأ تدرج القوانين في الجزائر، فهل تعتبر المادة 48 من قانون الوظيفة العمومية تقييدا لحرية البرلماني الموظف سابقا، إن مثل هذه المسائل تستوجب الوقوف عندها وضبطها بدقة حتى لا يتحول منبر البرلمان إلى مسرح للإدلاء بأسرار الدولة، إذ تقاس هيبة الدولة من قدرتها في الحفاظ على أسرارها.

أما عن الإشكالات التي تثيرها الحصانة الإجرائية فتتعلق أساسا في ربط مباشرة المتابعات الجزائية بصدور إذن رفع الحصانة وما ينجر عن ذلك من تعسف في بعض الحالات للإصداره والدليل على ذلك انعدام تقريبا حالات رفع الحصانة من برلمانات المغرب العربي، مما يحول الحصانة الموضوعية من ضمانة دستورية للحماية إلى امتياز، أضف إلى ذلك غموض في آجال طلب الإذن والبت فيه، حدود وصلاحيات البرلمان للبت في طلب الإذن بالموافقة أو الرفض، الجدوى من فتح إمكانية توقيف

<sup>1</sup> دشيبة عثمان، "الحصانة البرلمانية و أثرها على الدعوى العمومية" رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص ص 27 و 28.

<sup>2</sup> انظر: د/مضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، المرجع السابق، ص 11.

<sup>3</sup> Gérard SOULIER, l'inviolabilité parlementaire en droit français, L.G.D.J, Paris, 1966 p.249.

<sup>4</sup> أمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليوس سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 المؤرخة في 20 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 16 يوليوس سنة 2006 م، ص 6.

المتابعات القضائية وطلب إطلاق سراح عضو البرلمان المتلبس بالجريمة مادام أن عناصرها قائمة، كل هذه الإنتقادات ادت ببعض الأنظمة الى التقليل من مجال الحصانة الإجرائية بل أكثر من ذلك فيه من بلدان المغرب العربي من استغنت تماما عنها وهذا ما اقبلت عليه المملكة المغربية في دستورها لأخير لعام 2011.

#### خاتمة:

لا ينكر أحد أن حماية أعضاء السلطات الدستورية هي ضرورة أكيدة تتطلبها طبيعة المهام التي يمارسها هؤلاء الأعضاء، والتي تعتبر اسمى الوظائف في الدولة، فحفاظا على هبة هذه المؤسسات وضمانا لإستمراريتها كان لا بد من ايجاد نظام يكفل الحماية المتطلبة في مثل هذه الأحوال، وتلعب الحصانات الدستورية دورا هاما في تجسيد هذه الحماية التي اعتبرها جانب كبير من الفقه وحتى القضاء في بعض الأنظمة تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات التي تقوم عليه دولة القانون.

إلا أن بروز بعض الإنتقادات الجوهرية في بعض الأنظمة بخصوص موضوع الحماية الدستورية لأعضاء السلطات الدستورية عن طريق الحصانة يؤكد ضرورة إعادة النظر فيها بتدارك النقائص المحيطة بها حتى تتجسد فعلا فكرة إعتبار الحصانة دعامة من دعائم تجسيدها مبدأ الفصل بين السلطات وليست خرق لمبدأ المساواة أمام القانون، نذكر أبرزها تضمنين الدساتير مفهوم للأفعال التي تحمل وصف الخيانة العظمى، ضرورة إصدار القوانين العضوية المتضمنة إختصاص المحاكم للنظر في مثل هذه الأفعال، تحديد مسؤولية رؤساء الجمهورية عن الأفعال المنفصلة عن الوظيفة عن طريق تبيان الهيئة المختصة للنظر فيها والإطار الزمني لتحقيق ذلك.

أما بالنسبة للسلطة التشريعية فإن الإبقاء على الحصانة الموضوعية هي ضرورة أكيدة كحماية لضمان الحرية والإستقلالية لأعضائها حتى يتحقق الدور الذي وجد لأجله البرلمان، إلا أن الضرورة تستدعي أن تحدد بدقة الإستثناءات الواردة عليها مع تحديد إطارها الأخلاقي. وباعتبار أن أهم الإنتقادات قد وجهت للحصانة الإجرائية فإن إعادة النظر فيها بتضييقها في حدود ما تتطلبه ممارسة المهام البرلمانية من حماية يجب أن تكون من أولويات عمل البرلمانات عند إعداد أنظمتها الداخلية، بإضفاء الموضوعية عند تحديد إجراءات رفع الحصانة سواء من حيث تحديد الجهة المختصة للنظر فيها، آجال الفصل في طلب رفع الحصانة، التدقيق في مضمون قرار قبول أو رفض رفع الحصانة. وفي الأخير التأكيد على أن الحماية المقررة لأعضاء السلطات الدستورية عن الطريقة الحصانة هي ضمانة دستورية لأداء المهام حفاظا على المصلحة العامة وليست إمتياز الشخصي.

## تطبيق المعاهدات الإنسانية في الدساتير والقوانين الجزائرية الداخلية

د. عبد الرحمان خلفي  
جامعة بجاية

### تقديم:

لقد عنيت اتفاقيات القانون الدولي الإنساني(1) بضرورة قيام المشرع الوطني بمهمة إدراج جرائم الحرب ضمن تشريعاته الداخلية، ذلك أن اتفاقيات جنيف الأربعة وبروتوكولاتها الإضافيان إنما قامت بتعريف الجرائم ضد الإنسانية وتحديد عناصرها ليبقى دور المشرع الوطني لتقرير العقوبات اللازمة لها، فيجب ألا يبقى الجزاء نظريا لا يحقق أهدافه(2)

ثم إن اتفاقيات أخرى ضمن نفس الإطار تلزم الدول بنفس الأمر مثل الاتفاقية الخاصة بحماية الممتلكات الثقافية سنة 1954 والاتفاقية المتعلقة بالأسلحة التقليدية لسنة 1980 وغيرها.

فضروري على الدول الانضمام إلى هذه المواثيق ثم لتبدأ في تطبيق أحكامها وتعهداتها الدولية(3) طبقا لنص المادة 80 من البروتوكول الإضافي الأولى التي تنص على أنه "تتخذ الأطراف السياسية المتعاقدة وأطراف النزاع دون إبطال كافة الإجراءات الكفيلة لتأمين احترام الاتفاقيات، وهذا الملحق وتشرف على تنفيذها."

فإلى أي مدى وفقت التشريعات الجنائية الوطنية في وضع قواعد القانون الدولي الإنساني واحترامها على النحو الذي يعزز التزاماتها اتجاه المجتمع الدولي؟

نحاول من خلال هذه الإشكالية التطرق إلى تطبيق القانون الدولي الإنساني(4) في القانون الجنائي الداخلي للدول في مبحث أول، نتناول فيه المقصود بهذه الآلية، ثم كيفية تطبيق القانون الدولي الإنساني داخليا. أما المبحث الثاني نجعله لجملة الالتزامات التي يتطلبها القانون الدولي الإنساني ضمن القانون الجنائي الداخلي بحيث تقوم الدول بإصدار التشريعات اللازمة لذلك مع ضرورة نشر القانون الدولي الإنساني في الجريدة الرسمية.

### المبحث الأول: كيفية تطبيق القانون الدولي الإنساني في القانون الجنائي الداخلي للدول

لقد صادقت أغلبية دول العالم على اتفاقية جنيف، بحيث وصل عددها إلى 189 دولة، كما انضمت كذلك إلى البروتوكولين الإضافيين، فبلغ عددها إلى 159 دولة بالنسبة للأول و150 دولة بالنسبة للثاني. والجزائر من الدول المصادقة عليها، وجعلت أحكام المادة 132 من الدستور الجزائري المعاهدات الدولية بما فيها الاتفاقيات المتضمنة قواعد القانون الدولي الإنساني تسمو على القانون الداخلي. ولكن الانضمام والتصديق وحده لا يكفي لإثبات التزام الدول بقواعد القانون الدولي الإنساني بل لابد من تطبيق أحكامها عبر إصدار التشريعات اللازمة، مع استبعاد كل النصوص التي تتعارض معها، ويستدعي تفصيل ذلك تحديد أولا المقصود بما يعرف تطبيق القانون الدولي الإنساني في التشريع الوطني، ثم الوسائل الممكنة للتطبيق.

### المطلب الأول: المقصود بتطبيق القانون الدولي الإنساني

يعني تطبيق القانون الدولي الإنساني أن تقوم الدولة باتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لضمان الاحترام الكامل لقواعد القانون الدولي الإنساني ونفاذه في نظامها القانوني الداخلي" (5). وللقيام بشكل عام بتحديد العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي هناك نقاش فقهي تطرق إلى فكرتين؛ الأولى ترى بأن القانون الدولي والقانون الداخلي نظامين مختلفين، بينما تقوم الفكرة الثانية على أن كل من القانونين مشتق من الآخر ضمن وحدة قانونية، وتزعم الفكرتين مذهبين مختلفين نحاول تناول محتوى ما تم التوصل إليه من خلالهما في تحديد العلاقة بين القانونين.

### الفرع الأول: ازدواجية القانونين

يحاول هذا المذهب أن يوضح وأن القانون الدولي نظام مستقل تماما عن القانون الداخلي، وذلك راجع لعدة أسباب؛ أولها أن القانون الداخلي له سلطة مختصة داخل جهاز الدولة تسمى السلطة التشريعية، فهي المختصة بسن القوانين، وفي بعض الأحيان تقوم بذلك السلطة التنفيذية عن طريق إصدار اللوائح والمراسيم التنفيذية .

أما القانون الدولي فليس له سلطة تختص بسن القوانين، إنما هي إرادة الدول التي تتفق في صورة اتفاقية مشتركة، أو من خلال عرف تواتر عليه السلوك الدولي، واقتنع بضرورة الزاميته .

أما السبب الثاني الذي يدعو إلى اختلاف القانونين هو ما يسعى إليه القانون الداخلي في قيامه بتنظيم علاقة بين الأفراد على عكس القانون الدولي الذي ينظم العلاقة بين أشخاص القانون الدولي وهي الدول والمنظمات (6)

وتبعاً لهذا الاختلاف يجب ألا نخلط بين القانونين، وفي حالة تعارضهما يتعين على القاضي التمسك بقانونه الداخلي على حساب القانون الدولي.

### الفرع الثاني: وحدة القانونين

يرى أنصار هذا المذهب أن كل من القانون الدولي والقانون الداخلي كئلة واحدة، وكل منهما يكمل الآخر، ومصدرهما في النهاية واحد وهو الإرادة المشرعة للدول، كما أنهما يخاطبان الدول والأفراد على حد سواء.

لكن وقع اختلاف داخل هذا المذهب وهو في تحديد سمو أحد القانونين على الآخر، وانقسموا في ذلك إلى قسمين؛

القسم الأول يرى بسمو القانون الداخلي على القانون الدولي لأن الدولة هي السلطة العليا التي لا يوجد فوقها سلطة أخرى، كما أن القانون الداخلي هو الذي يحدد الشروط التي يجب توافرها عند الدخول في علاقات دولية.

أما القسم الثاني فيرى بسمو قواعد القانون الدولي على القانون الداخلي سواء كان قانون دستوري أو قانون عام، ذلك أن القانون الدولي هو الذي يحدد اختصاصات الدول وحدود سيادتها، وهو الذي يفرض عليها التزامات دولية، وتبعاً لذلك يقع التزاما على الدول بأن تلغي كل قاعدة قانونية داخلية تتعارض مع قاعدة قانونية دولية .

ويميل غالبية الدول مؤيدة بالفقه الدولي المعاصر إلى الأخذ بمذهب وحدة القانونين مع سمو القانون الدولي على القانون الداخلي؛ فكل من الدولة والفرد أصبحا مخاطبان بقواعد القانون الدولي،

تطبيق المعاهدات الإنسانية في الدساتير والقوانين الجزائرية الداخلية \_\_\_\_\_ د. عبد الرحمان خلفي

فبالنسبة للفرد لا بد عليه من الكف عن ارتكاب جرائم تنتهك القانون الدولي الإنساني، بينما الدولة تلتزم بأن تجعل نصوصها القانونية متوافقة مع قواعد القانون الدولي (7)

### المطلب الثاني: آليات تطبيق القانون الدولي الإنساني

بمجرد التوقيع والتصديق على الاتفاقيات الدولية من طرف السلطات الدستورية المختصة أو بإصدار التشريع اللازم لنفاذها (8)، فإنها تأخذ قوة القانون الداخلي أو تسمو عليه - بحسب اختلاف الأنظمة - ونحاول من خلال هذه النقطة معرفة تطبيق القواعد الاتفاقية ثم القواعد العرفية على المستوى الداخلي.

### الفرع الأول: تطبيق القواعد الاتفاقية في القانون الجنائي الداخلي

لا تختلف قواعد القانون الدولي بشكل عام عن قواعد القانون الدولي الإنساني، فيمكن للدولة أن تكون جزءاً من الجماعة الدولية الشارعة، ويمكن أن تكون طرفاً منظماً، وفي كلتا الحالتين هي عضو في الاتفاقية الدولية، وتصبح نصوص هذه الأخيرة جزءاً لا يتجزأ من النصوص الداخلية تنقيد بها الدولة والأفراد على السواء.

### أولاً: بالنسبة للموافقة على الاتفاقية.

تكون قواعد القانون الدولي الإنساني في شكل اتفاقيات جماعية حينما تدعى إليها الجماعة الدولية من أجل صياغة قواعد قانونية شارعة، بحيث يتم الموافقة ثم التصديق عليها من قبل السلطات الدستورية المختصة سواء كانت من طرف السلطة التنفيذية لوحدها أو السلطة التنفيذية والبرلمان على السواء ثم يصدرها رئيس الدولة.

### ثانياً: بالنسبة للانضمام للاتفاقية.

كما يمكن للدول أن تنظم لاحقاً للاتفاقية الدولية، فهي لم تكن طرفاً في إنشائها في بداية الأمر ولكنها تكون عضواً فيها بعد نفاذها، وحينئذ تكتسب نفس الحقوق، وتلتزم بنفس الالتزامات بينها وبين باقي الدول المتعاهدة (9)

### الفرع الثاني: تطبيق القواعد العرفية في القانون الجنائي الداخلي

غالبية قواعد القانون الدولي الإنساني ذات منشأ عرفي ذلك من خلال عادات الحرب على تعارفت عليها الدول المتحاربة، وتكون القواعد الدولية العرفية ملزمة وتلقائية بحيث تطبق بشكل مباشر في القانون الداخلي للدول، دون الحاجة إلى القبول بها طالما أن القاعدة العرفية اكتسبت إلزاميتها من توافر عناصرها المادية والمعنوية، ولا يهم أن تكون الدولة قد شاركت في تكوينها أو لم تشارك، فهي ذات أثر مطلق، كما لا يهم انضمامها للقواعد الاتفاقية للقانون الدولي الإنساني .

لكن يطرح إشكال بالنسبة للقاعدة الجنائية التي يجب أن تكون مكتوبة حتى يمكن للقاضي الجنائي أن يعتد بها، وهو ما يدعو إلى القول بوجود إدراج هذه الأعراف ضمن القانون الداخلي للدول .

ومن أعراف الحرب عدم الاعتداء على المرضى، الجرحى وأسرى الحرب، كما تلتزم الدول بحماية المدنيين وعدم استهداف النساء والأطفال والصحافة والأطباء، هذه الأعراف التي تم إدراجها في اتفاقيات جنيف الأربعة والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، ورغم ذلك تكون ملزمة للدول التي لم تنضم إليها ليس على أساس اتفاقي بل على أساس العرف الدولي.

تطبيق المعاهدات الإنسانية في الدساتير والقوانين الجزائية الداخلية \_\_\_\_\_ د. عبد الرحمان خلفي

**المبحث الثاني : الالتزامات الواجبة على الدول بغرض تطبيق القانون الدولي الإنساني:**

بمجرد التوقيع على الاتفاقيات الدولية ذات الشأن الإنساني والمصادقة عليها، أو بمجرد اكتمال العناصر المادية والمعنوية للقاعدة العرفية الإنسانية يكون لزاما على الدول اتخاذ الإجراءات الضرورية لجعل هذه القواعد تطبق بشكل مباشر في قانونها الداخلي.

ومن هذه الالتزامات إصدار التشريعات ذات الصلة بتنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني، وإلغاء كافة التشريعات التي تتعارض معها .

ونحاول عبر ذلك التطرق إلى مسألة إصدار التشريعات الضرورية ثم الالتزام بنشرها للإعلام.

**المطلب الأول: التزام الدولة بإصدار التشريعات الجنائية الضرورية**

تتشرك اتفاقيات جنيف الأربعة في ضرورة اتخاذ الدول للإجراءات التشريعية اللازمة لنفاذ الاتفاقيات، ومن خلالها يتم قمع الانتهاكات الجسيمة لها، ونذكر منها المادة 49 من اتفاقية جنيف الأولى لعام 1949 التي تنص على أنه "تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تتخذ أي إجراء تشريعي يلزم لفرض عقوبات جزائية فعالة على الأشخاص الذين يقترفون أو يأمرؤن باقتراف إحدى المخالفات الجسيمة لهذه الاتفاقية المبينة في المادة التالية :

يلتزم كل من طرف متعاقد بملاحقة المتهمين باقتراف مثل هذه المخالفات الجسيمة أو بالأمر باقترافها، وبتقديمهم إلى المحاكمة أيا كانت جنسيتهم، وله أيضا - إذا فضل ذلك - وطبقا للأحكام التشريعية أي يسلمهم إلى طرف متعاقد بمعنى آخر لمحاكمتهم، مادامت تتوفر لدى الطرف المذكور أدلة اتهام كافية ضد هؤلاء الأشخاص.

وعلى كل طرف متعاقد اتخاذ التدابير لوقف جميع الأفعال التي تتعارض مع أحكام هذه الاتفاقية بخلاف المخالفات الجسيمة المبينة في المادة التالية ."

جاءت المادة المذكورة أعلاه شاملة للالتزامات الدول اتجاه القانون الدولي الإنساني، من حيث وجوب إدخال نصوصه في التشريع الجنائي الوطني لكن الكيفية تختلف من دولة إلى أخرى، كما تلتزم أن تعطي لنفسها الولاية القضائية العالمية للفصل في الانتهاكات ذات الصلة بالقانون الإنساني.

**الفرع الأول: الأساليب التشريعية المتعلقة بإدخال العقوبات في القانون الجنائي الوطني**

يوجد أمام المشرع على الأقل خيارين لإدخال الجرائم الجسيمة إلى القانون الجنائي الوطني؛ فله أن يدرجها في القانون العسكري على أساس أن أكثر المخاطبين به هم رجال العسكر، أو بإدراج قواعد القانون الدولي الإنساني في القانون الجنائي العام للدولة حتى يتم توسيع أسلوب محاربة الانتهاكات على مستوى القضاء العادي.

**أولا: دمج انتهاكات القانون الدولي الإنساني في القانون العسكري الوطني**

لكل دولة نظام عسكري يخضع له رجال العسكر خلال تأديتهم لمهامهم، وعلى هذا الأساس يمكن إدراج قواعد القانون الدولي الإنساني في هذا القانون على اعتبار وأن قواعد الحرب تخاطب القوات العسكرية، وهي الملتزمة بقوانين وأعراف الحرب خاصة ما تعلق بتوفير الحماية للمدنيين سواء كانوا رجال أو نساء أو أطفال أو رجال الصحافة أو الطب(10)، كما توفر الرعاية الصحية لأسرى الحرب(11)

ولكن لا يكفي أن يتضمن القانون العسكري انتهاكات القانون الدولي الإنساني بل عليه أن يتضمن نصوصا للتجريم والعقاب وإلا لما اختلف عن المعاهدة طالما تخلف فيها الجزاء.

#### ثانيا: إدراج جرائم القانون الدولي الإنساني في القانون الجنائي العام.

يرى بعض الفقه وأن دمج جرائم القانون الدولي الإنساني في القانون الجنائي الوطني هو الوسيلة الأفضل على الإطلاق(12)، لأنه يشمل العسكري وغير العسكري، كما أنه يقحم القضاء العادي في مكافحة هذه الجرائم، ناهيك على أنه يحافظ على مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الذي يقتضي وجوب التفسير الضيق للنص، كما يمكن عبر هذه الوسيلة إدراج فقط مادة في القانون الجنائي تحيل إلى الأحكام ذات الصلة في القانون الدولي الإنساني(13)

#### الفرع الثاني: مبدأ الولاية القضائية العالمية في جرائم القانون الدولي الإنساني

تنص اتفاقية جنيف لعام 1949 على الولاية القضائية العالمية للانتهاكات الجسمية للقانون الدولي الإنساني، فهي ملزمة في حال ارتكاب هذه الجرائم بالبحث عن الجناة بصرف النظر عن جنسيتهم ومكان وقوع الجريمة(14)، ثم الاختيار بين تقديمهم للمحاكمة في بلدانهم أو تسليمهم إلى طرف أخرى لمحاكمتهم.

ويعد هذا الأسلوب من أكثر الوسائل فعالية في تطبيق القانون الدولي الإنساني ضمن القانون الجنائي الداخلي، فلا تكتفي الدولة بإدراج الجرائم الواردة في الاتفاقيات الدولية، بل تعطي الاختصاص لنفسها في محاكمة الفاعلين سواء تم ارتكاب الجريمة داخل الإقليم أو خارجها، وسواء ارتكبها أحد رعاياها أو رعايا دولة أجنبية(15)

والولاية القضائية العالمية تتعدد للدولة عن طريق النص على ذلك صراحة في نصوصها الداخلية، كما يمكن أن تنقرر بموجب اتفاقية دولية(16) كما هو الحال في ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية التي تذكر أن "من واجب كل الدول أن تمارس ولايتها القضائية الجنائية على أولئك المسؤولين عن ارتكاب جرائم دولية."

وتظهر أهمية هذا المبدأ في تطور القانون الجنائي الوطني نحو حماية المجتمع الدولي من الجرائم التي لا تقتصر خطرها على الدولة التي وقعت فيها فحسب بل تتعداها إلى غيرها من الدول، وكذا لتحقيق التعاون بين الدول في مكافحة الإجرام، ومنع فرار الجناة من العقاب عندما ينتقلون من بلد إلى آخر(17) والكثير من الدول لجأت إلى هذه الوسيلة، بحيث تمت متابعة عدد كبير من المتهمين أمام المحاكم الجنائية الوطنية بسبب خروقات خطيرة أو بسبب ارتكاب جرائم حرب، واستندت تلك المحاكمات إلى نوع من الولاية خارج حدود الدولة، لكن بعض الدول تضع شروطا لهذه الولاية مثل اشتراط حضور المتهم أو القبض عليه قبل البدء في إجراءات المتابعة، وبعض الدول تجعل ذلك خاضع للسلطة التقديرية للنيابة العامة.

#### المطلب الثاني: التزام الدولة بنشر القانون الدولي الإنساني

جاء في نص المادة 47 من اتفاقية جنيف لسنة 1949 على أنه "تتعهد الأطراف السامية المتعاقدة بأن تنشر نص هذه الاتفاقية على أوسع نطاق يمكن في بلدانها في وقت السلم كما في وقت الحرب، وتعهد بصفة خاصة بأن تدرج دراستها ضمن التعليم العسكري والمدني إذا أمكن، بحيث تصبح المبادئ التي تتضمنها معروفة لجميع السكان، وعلى الأخص للقوات المقاتلة المسلحة وأفراد الخدمات الطبية والدينية." إذن كما هو وارد من المادة المذكورة أعلاه لا بد من نشر قواعد القانون الدولي الإنساني سواء في شكلها الاتفاقي أو شكلها العرفي، ولكن النشر لا يعني فقط إيصال القواعد إلى الجهات المعنية وهي القوات المسلحة، والأطباء، والصحافيين، والمدنيين، بل كذلك وجوب إنشاء لجنة يعهد إليها هذا الدور، وهو بالفعل ما التزمت به الدول من بينها الجزائر.

نحاول أن نتطرق في هذه النقطة إلى دور النشر في إنفاذ قواعد القانون الدولي الإنساني، ثم إلى اللجان الدولية المنشأة بغرض نشر الوعي والتكوين.

#### أولاً: أهمية نشر القانون الدولي الإنساني .

برز الالتزام بنشر القانون الدولي الإنساني لأول مرة في اتفاقية جنيف بشأن تحسين حال المرضى والجرحى من أفراد القوات المسلحة سنة 1907 في نص المادة 26 منها، ثم في الاتفاقية الرابعة الخاصة باحترام قوانين وأعراف الحرب البرية في اتفاقية لاهاي سنة 1907 في المادة الأولى، ثم في اتفاقيات جنيف بشأن تحسين حال الجرحى والمرضى من أفراد القوات المسلحة في المادة 27، ثم اتفاقية معاملة أسرى الحرب لسنة 1929، وكذلك الحال في اتفاقيات جنيف لسنة 1949 في مادة مشتركة في الاتفاقيات الأربعة خاصة بالنشر .

إذن يتطلب القانون الدولي الإنساني ضرورة نشر مبادئه على أوسع نطاق، حتى يضمن علم الكافة به، خاصة رجال القوات المسلحة والشرطة، فهي مخاطبة بشكل مباشر بقواعد القانون الدولي الإنساني، كما يعلم به القادة والمسؤولين (18) حتى لا يكونوا محل مساءلة عن ارتكاب الجرائم الدولية (19)، كما يعلم به المدنيين العاديين ورجال الصحافة والأطباء كي يعلموا بحقوقهم والتزاماتهم.

ويكون النشر في الجريدة الرسمية بعد التوقيع والتصديق على الاتفاقية، كما يكون كذلك عن طريق وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية والمسموعة حتى يعلم الكافة باتفاقيات القانون الدولي الإنساني (20)

#### ثانياً: اللجان الوطنية للقانون الدولي الإنساني

يقع على عاتق كافة الدول التزام واضح باعتماد تدابير لتنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني وتطبيقها، ولعل من أبرز هذه التدابير ما تم الاتفاق بشأنه في وجوب إنشاء لجان دولية تضمن اعتماد وتطبيق التدابير الوطنية لبدء تنفيذ القانون الدولي الإنساني، وقد سعت دول عديدة إلى إنشاء لجان وطنية تعنى بالقانون الإنساني، وهي تعمل بشكل دائم مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، هذه الأخيرة التي تبذل جهود كبيرة في لقاءاتها الدورية مع المنظمات المحلية والنقابات المهنية ووسائل الإعلام وغيرها من الجمعيات، وكذلك عن طريق عقد اللقاءات والمؤتمرات المحلية والإقليمية.

وتعمل هذه اللجان بصفة استشارية لدى السلطات المدنية والعسكرية، فلها دور مميز في مجال بدء التنفيذ على المستوى الوطني، وهو الأمر الذي توصل إليه اجتماع الخبراء الحكوميين لحماية ضحايا الحرب الذي انعقد في جنيف سنة 1995 والذي دعا في توصيته الخامسة إلى إنشاء لجان وطنية تتولى البدء في تنفيذ القانون الدولي الإنساني (21).

والجزائر بدورها استجابت لالتزاماتها الدولية بناء على المرسوم الرئاسي رقم 08 - 163 المؤرخ في 04 جوان 2008 الصادر بتاريخ 4 يونيو 2008 والذي بموجبه تم إنشاء اللجنة الوطنية للقانون الدولي الإنساني والتي تتشكل من 19 عضو من مختلف الوزارات و5 هيئات معنية بالقانون الدولي الإنساني، والتي من بين مهامها؛

- اقتراح المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني.
- تعمل على تنظيم لقاءات ومنتديات وندوات ذات صلة بالقانون.
- اقتراح التدابير اللازمة لتكييف القانون الجزائري مع قواعد القانون الدولي الإنساني.
- إجراء كل الدراسات التقييمية الضرورية لأداء مهامها.
- دعم التعاون وتبادل الخبرات مع المنظمات الإقليمية والدولية العاملة في هذا المجال.
- تبادل المعلومات حول القانون الدولي الإنساني مع اللجان الوطنية لبلدان أخرى.

وفي الحقيقة الجزائر سعت بدورها إلى تنفيذ التزاماتها الدولية في ضرورة نشر الوعي بالقانون الدولي الإنساني وكذا في إنشاء هذه اللجنة التي تلعب دور كبير في ترقية وتنفيذ هذه القواعد، وإبراز ما توصلت إليه على المستوى الإقليمي والدولي(22)

#### خاتمة:

إن تطبيقات القوانين الجنائية المقارنة أثبتت التزاما متفاوتا بأحكام القانون الدولي الإنساني، ولكن في الغالب هناك قبول دولي ملفت، وينطبق الحال حتى على الدول غير الديمقراطية، ربما قد يكون ذلك خوفا من التدخل الإنساني الدولي أو من المسؤولية الجنائية الدولية للمسؤولين، المهم أن هناك تجاوب، والجزائر لم تشذ على ذلك، وقد انضمت إلى أغلب الاتفاقيات الدولية الإنسانية، كما أنشأت لجنة القانون الدولي الإنساني التي تعنى بإنفاذ الاتفاقيات والأعراف الدولية ذات الصلة. ولكن ما يعيب عنها هو عدم منح الولاية القضائية العالمية في الجرائم الماسة بقواعد القانون الدولي الإنساني للقضاء الداخلي، وهذا بلا شك فيه تقليص للالتزامات الدولية المفروضة على الدولة الجزائرية، بحيث يمكن أن تجعل الوطن ملاذا للمجرمين .

#### المراجع :

(1) الفئات المحمية بالقانون الدولي الإنساني واردة في الاتفاقيات التالية؛

- اتفاقية جنيف الأولى لسنة 1949 تحمي أفراد القوات المسلحة الجرحى والمرضى في الميدان.
  - اتفاقية جنيف الثانية لسنة 1949 تحمي أفراد القوات المسلحة الجرحى والمرضى والغرقى في البحار.
  - اتفاقية جنيف الثالثة لسنة 1949 تحمي أسرى الحرب.
  - اتفاقية جنيف الرابعة لسنة 1949 تحمي الأشخاص المدنيين.
  - البروتوكول الإضافي الأول لعام 1977 يعزز الحماية المكفولة لضحايا النزاعات المسلحة الدولية.
  - البروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977 يعزز الحماية المكفولة لضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية.
- (2) توفيق بوعشبة، الدولي الإنساني والعدالة الجنائية، مقال منشور ضمن كتاب جماعي تحت عنوان القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، ط4، صادر عن اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، مصر، سنة 2010، ص 291.

(3) صادقت الجزائر على أغلب المواثيق الدولية و الاتفاقيات المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني وهي؛  
— بروتوكول بشأن حضر استعمال الغازات الخائفة والسامة أو ما شابهها والوسائل الجرثومية في الحرب لعام 1925.

- اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام 1948.
- اتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949.
- اتفاقية حضر استخدام وإنتاج الأسلحة البكتريولوجية والتكسينية وتدمير هذه الأسلحة لعام 1972.
- اتفاقية حضر استخدام تقنية التغيير في البيئة لأغراض عسكرية أو لأية أغراض عدائية أخرى لعام 1976.
- البروتوكول الإضافي الأول المتعلق بحماية ضحايا النزاعات الدولية لعام 1977.
- البروتوكول الإضافي الثاني المتعلق بحماية ضحايا النزاعات غير الدولية لعام 1977.
- اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989.
- اتفاقية بشأن حضر استحداث، صنع، تخزين واستخدام الأسلحة الكيماوية وتدميرها لعام 1993.
- اتفاقية بشأن حضر استعمال وتخزين ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام لعام 1997.
- البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشترك الأطفال في النزاعات المسلحة لعام 2000.

(4) القانون الدولي الإنساني بحسب تعريف اللجنة الدولية للصليب الأحمر "عبارة عن مجموعة من القواعد التي تحمي في أوقات الحرب الأشخاص الذين لا يشاركون في القتال أو لم يعودوا قادرين على المشاركة فيه" الأخضر عمر الدهيمي، القانون الدولي الإنساني من منظور الأمن الإنساني، مداخلة أقيمت ببيروت بالتعاون بين جامعة نايف العربية للعلوم الإقليمية وقوى الأمن الداخلي بلبنان، بتاريخ 11-13 ماي 2010.  
وأول من استعمل القانون الدولي الإنساني الفقيه ماكس هبيرر MAX HOBER رئيس اللجنة الدولية للصليب الأحمر الأسبق، وقد أصبح هذا التعبير هو المعمول به على مستوى الفقه الدولي، كما أنه أصبح ذا طابع رسمي،

## تطبيق المعاهدات الإنسانية في الدساتير والقوانين الجزائرية الداخلية \_\_\_\_\_ د. عبد الرحمان خلفي

- ويعرفه الفقيه "ستانيسلاف" بأنه "مجموعة قواعد القانون الدولي التي تستهدف في حالات النزاع المسلح حماية الأشخاص الذين يعانون ويلات هذا النزاع، وفي إطار أوسع حماية الأعيان التي لها علاقة مباشرة بالعمليات العدائية" هذا التعريف وارد عند إسماعيل عبد الرحمان، الأسس الأولية للقانون الإنساني الدولي، مقال منشور في كتاب جماعي تحت عنوان القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، ط4، صادر عن اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، مصر، سنة 2010، ص 17.
- (5) العنزي رشيد حمد، القانون الدولي العام، جامعة الكويت، سنة 2005، ص 396 نقلا عن غنيم قناص المطيري، آليات تطبيق القانون الدولي الإنساني، رسالة ماجستير قدمت بجامعة الشرق الأوسط سنة 2010، ص 42.
- (6) كما أن القانونين يختلفان في الجزاء؛ على اعتبار أن مخالفة القانون الداخلي يرتب المسؤولية المدنية والجزائية، على عكس مخالفة القانون الدولي الذي يرتب المسؤولية المدنية للدولة (غنيم قطاس المطيري، الرسالة السابقة، ص 43).
- (7) غنيم قطاس المطيري، الرسالة السابقة، ص 45.
- (8) عامر الزمالي، آليات تنفيذ القانون الدولي الإنساني، مقال منشور في كتاب جماعي تحت عنوان القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، ط4، صادر عن اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، مصر، سنة 2010، ص 256.
- (9) غنيم قناص المطيري، الرسالة السابقة، ص 52.
- (10) الفئات المشمولة بحماية القانون الدولي الإنساني هي؛ الجرحى والمرضى في الميدان، الجرحى والمرضى والغرقى والمنكوبين في البحار - أسرى الحرب - المدنيين (أثناء النزاع المسلح وتحت الاحتلال الحربي) - فئات يقرر لها القانون حماية محددة ( النساء، الأطفال، الأشخاص الذين يقفزون بالباراشوت، المناضلون من أجل التحرر من الاحتلال أو الاستعمار، الرسل الحربيون، اللاجئين و عديمي الجنسية، الأشخاص الذين أصبحوا لا يشاركون في القتال، الأشخاص الذين يصاحبون القوات المسلحة دون أن يكونوا من أفرادها، الرهائن، المفقودون و الموتى، أفراد الطاقم الطبي، الأسرى، أعضاء فرق الدفاع المدني، القوات العسكرية التابعة للمنظمات الدولية، رجال الدين، الأجانب المقيمون في إقليم أحد الأطراف المتنازعة، الفئات المحمية في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي) أحمد أبو الوفا، الفئات المشمولة بحماية القانون الدولي الإنساني، مقال منشور في كتاب جماعي تحت عنوان القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، ط4، صادر عن اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، مصر، سنة 2010، ص 142، 143 .
- (11) غنيم قناص المطيري، الرسالة السابقة، ص 58.
- (12) نوزاد أحمد ياسين الشواني، الاختصاص القضائي في جريمة الإبادة الجماعية، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2012، ص 89.
- (13) شريف عتلم، المرجع السابق، ص 301.
- (14) عبد الرحمان خلفي، محاضرات في القانون الجنائي العام، ط1، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2013، ص 68.
- (15) شريف عتلم، المرجع السابق، ص 306.
- (16) جهاد القضاة، درجات التقاضي وإجراءاتها في المحكمة الجنائية الدولية، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص 15.
- (17) سالم محمد سليمان الأوجلي، أحكام المسؤولية الجنائية عن الجرائم الدولية في التشريعات الوطنية، ط1، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، مصراته، ليبيا، 2000، ص 402.
- (18) مازن ليو راضي، محاكمة الرؤساء في القانون الدولي الجنائي، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2011، ص 69.
- (19) غنيم قناص المطيري، المذكرة السابقة، ص 67.
- (20) مصطفى محمد محمود عبد الكريم، حجية المعاهدات الدولية أمام القضاء الجنائي، ط1، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2011، ص 26.
- (21) شريف عتلم، المرجع السابق، ص 296.
- (22) الأخضر عمر الدهيمي، المداخلة السابقة.

آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية — د. راجي عبد العزيز

## آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية

د. راجي عبد العزيز  
جامعة خنشلة

### ملخص

إن الدستور بصفة القانون الأساسي في كل دول العالم، باعتباره يجسد إرادة الأمة في كيفية تنظيمها وسير مؤسساتها، والمنظم للوفاق بين الحريات والسلطات داخل المجتمعات، فهو يحتل المرتبة الأولى في قوانين الدولة التي عليها الالتزام والتقيد بما ورد فيه من أحكام، وبذلك يتحقق تطبيق مبدأ الشرعية الذي يعني خضوع الحاكم والمحكومين لقواعد الدستور وهذا يعني التقيد بمبدأ تدرج القوانين، كما نوضح بان الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل التي تكفل ضمان احترام الدستور في حد ذاته، وقد اختلفت الدول في تحديد وتشكيل الهيئات التي اسندت لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين وصلاحيات كل هيئة مما جعل معظم الدول العربية والتي تسعى إلى الإصلاحات السياسية تجد نفسها في إشكالية دستورية القوانين وفقا للإصلاحات السياسية والقانونية المنتهجة منها مما أثار هذه الإشكالية التي نود أن يبرزها في هذا الملتقى

### الإشكالية:

إذا كانت الرقابة القضائية لدستورية القوانين يجعل سلطة القضاء سياسة وأسمى من سلطة النواب المنتخبين وفقا للإدارة الشعبية مما يؤثر تأثيرا كبيرا في عرقلة مباشرة الإصلاحات السياسية التي تسعى وتتاضل من أجلها الشعوب لتجسيد نظام ديمقراطي وحرية التعبير، فما هو دور الرقابة السياسية لدستورية القوانين في ارساء المبادئ الديمقراطية والمساهمة في سهولة تطبيق الإصلاحات السياسية والقانونية للدول العربية؟

### العناصر الأساسية:

- 1- الرقابة السياسية
- 2- الرقابة القضائية
- 3- مبدأ التوازن بين الرقابتين

### Résumé

Le titre d'intervention: mécanisme de contrôle de la constitutionnalité des lois et de leur impact sur les réformes politiques et juridiques des pays arabes.

La constitution est la loi de base dans tous les pays du monde, il incarne la volonté de la nation à la façon dont l'organisation et le fonctionnement de ses institutions, et l'organisateur de la réconciliation entre les libertés et les pouvoirs au sein des communautés, il est au premier rang dans les lois de l'État dans lequel l'engagement et l'adhésion à ce qui a été dit par les dispositions, et donc atteints le principe de légitimité qui signifie la subordination gouvernant et le gouverné aux règles

de la Constitution, ce qui signifie l'adhésion au principe de graduation des lois, et qu'il soit clair que le contrôle de la constitutionnalité des lois est l'un des moyens les plus importants pour assurer le respect de la constitution elle-même, les pays varient dans l'identification et la composition des organes chargés de la tâche de contrôle de la constitutionnalité des lois et des pouvoirs de chaque organe ce qui fait que la plupart des pays arabes, qui vise à des réformes politiques, se trouve dans un dilemme de la constitutionnalité des lois et en conformité avec les réformes juridiques et politiques, pour soulever ce dilemme que nous aimerions l'exposé dans ce forum.

## المقدمة

إن خضوع الدولة للقانون مبدأ يراد من وراءه أن يكون كل من الحكام والمحكومين وجميع السلطات في الدولة خاضعين لقوانين الدولة، سواء كانت هذه القوانين عبارة عن تشريعات عادية تضعها السلطة التشريعية أو تشريعات أساسية متمثلة في الدستور، هذا الأخير الذي يعتبر أعلى قانون في الدول ذات الدساتير الجامدة، يسمو على جميع القوانين، وهذا السمو لنصوص الدستور يعتبر خاصية من خصائص دولة القانون تطبيقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

إن مبدأ سمو الدستور يراد منه وجود الدستور على قمة هرم النصوص القانونية في الدولة، مما يقتضي احترام النصوص التشريعية الأدنى لأحكام الدستور سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية. يثار مبدأ سمو الدستور فقط في ظل الانظمة ذات الدساتير الجامدة، أما تلك التي تأخذ بالدساتير المرنة فلا تثار فيها هذه المسألة على اعتبار أن الدستور في هذه الأنظمة يتساوى من حيث التدرج مع التشريعات العادية، فنجد أن أحكامه تعدل بنفس الكيفية التي تعدل بها التشريعات العادية سواء من حيث الجهات المختصة أو من حيث الاجراءات المتبعة.

غير انه رغم الإقرار للدستور بالسمو على بقية القواعد القانونية إلا أن ذلك يبقى مبدأ نظريا إذا لم تتوفر الآلية الناجعة لتجسيد هذا السمو واحترامه، خاصة إذا عرفنا أن القوانين التي تصدر مخالفة للدستور تعتبر باطلة ولا يعتد بها<sup>(1)</sup>، وتتجلى هذه الآلية في الرقابة على دستورية القوانين التي تقوم بها الجهة المخولة بذلك، بمعنى التأكد من عدم مخالفتها للدستور شكلا وموضوعا.

## 1- الرقابة الدستورية:

يجمع الفقه الفرنسي والدستوري عموما على ضعف الرقابة السياسية على دستورية القوانين، مقارنة بالرقابة القضائية الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية وبقية الدول التي أخذت بنظام المحاكم الدستورية (النمسا- ألمانيا- مصر ...). مما جعل أحد الفقهاء الفرنسيين يقول إن مهمة المجلس الدستوري الفرنسي هي الصياغة الفنية للقوانين. يعود ذلك حتما إلى طبيعة الرقابة السابقة التي تكون قبل صدور القانون، ما يجعلها قد تغفل في كثير من الأحيان بعض العيوب الخفية وغير الدستورية في القوانين، والتي لا تتضح بشكل جلي وواضح، إلا حين الممارسة الفعلية حال تطبيق القانون والتي لم تكن واضحة لحظة صدوره، وكذا حصر جهة الإخطار في جهات محددة على سبيل الحصر، على عكس الرقابة القضائية التي تكون مكفولة لجميع المواطنين على السواء، ما يجعل الرقابة القضائية أكثر فعالية وواقعية. وعليه تظل الرقابة الدستورية في فرنسا قاصرة ومتخلفة بكثير عما هو موجود في الولايات المتحدة الأمريكية والدول التي أخذت بنظام الرقابة القضائية، خصوصا ان المجلس الدستوري لا يتصدى للرقابة من تلقاء نفسه. مع

آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية — د. راجي عبد العزيز

العلم كذلك أن الجهات القضائية لا تملك حق الإحالة على المجلس الدستوري في حالة تمسك أحد الأطراف بأن النص القانوني مخالف للدستور، كما ان القوانين والتنظيمات التي تصدر وقد تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم لا يمكنهم الطعن فيها أمام المجلس الدستوري، ما يجعلهم مجبرين على الانصياع إليها في طوع يشبه الكره أو كره يشبه الطوع على هذا الأساس فعملية الرقابة على دستورية القوانين هي ذلك التحري الذي تقوم به الهيئة المكلفة بعملية الرقابة قصد التأكد من احترام القوانين لأحكام الدستور، والتعرف عما إذا كانت السلطة التشريعية على الخصوص قد التزمت حدود اختصاصاتها المحددة من قبل الدستور.

لقد اختلفت الدساتير في تبني الطريقة التي تتم بها عملية الرقابة، ومن ثم في تحديد الجهة التي يعهد لها بممارسة هذه الوظيفة، فمن الدساتير من عهد بهذه المهمة لجهة قضائية ومنها من جعله في يد هيئة سياسية، في حين هناك من الانظمة من كانت تجعلها اختصاصا خالصا لهيئة نيابية كما كان عليه الحال في بعض الدول الاشتراكية.

وبالنظر إلى طرق تعديل الدستور الجزائري يظهر جليا بأنه دستور جامد يتطلب وجود رقابة دستورية لضمان احترامه من طرف النصوص القانونية الأدنى، لذلك لم يتردد المؤسس الدستوري الجزائري في تبني هذه الرقابة منذ وضع أول دستور للبلاد بعد الاستقلال مباشرة، وبناء على ما سبق يمكننا التساؤل عن مكانة الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، وعن العوائق التي تحول دون فعاليتها؟

#### أولا: تطور الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر

لقد تضمن أول دستور للجمهورية الجزائرية في سنة 1963 الرقابة على دستورية القوانين وذلك من خلال النص على انشاء مجلس دستوري يكلف بالرقابة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية، وقد نص الدستور على أن هذا المجلس يتشكل من سبعة أعضاء موزعين كالتالي (2) :

- ثلاثة أعضاء يمثلون السلطة القضائية وهم الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيسي الغرفتين المدنية والإدارية بالمحكمة العليا.
- ثلاثة أعضاء يمثلون السلطة التشريعية يعينهم المجلس الوطني.
- عضو واحد يمثل السلطة التنفيذية يعينه رئيس الجمهورية.

أما رئيس المجلس فينتخب من طرف ومن بين أعضاء المجلس السبعة، وله صوت مرجح(3)، وفيما يتعلق بصلاحيه إخطار المجلس الدستوري فقد منحت لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني، غير أن المجلس الدستوري لم يتم تنصيبه أصلا نظرا لتعليق العمل بالدستور بعد ثلاثة أسابيع من الموافقة عليه.

على خلاف دستور 1963 فقد أغفل دستور 1976 مبدأ الرقابة على دستورية القوانين حيث لم تتضمن أحكامه أي نص على انشاء هيئة تتكفل بالرقابة على دستورية القوانين، نظرا لأن فكرة الرقابة على سلطات الدولة من طرف جهة خارجة عن هيئات الحزب، كانت تبدو مهمة مستحيلة في ظل نظام يهيمن عليه الحزب الواحد(4).

أما دستور 1989 الذي جسدت أحكامه مبادئ دولة القانون، من خلال النص على مبدأ الفصل بين السلطات وتبني التعددية الحزبية وتوسيع مجال الحقوق والحرريات العامة(5)، فكان طبيعيا أن ينص على مبدأ الرقابة الدستورية من خلال إنشاء مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور وذلك بالفصل

آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية — د. راجي عبد العزيز

في مدى دستورية القوانين و التنظيمات و المعاهدات، وكذا مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، كما كلف بالسهر على صحة عمليات الاستفتاء و الانتخابات الرئاسية و التشريعية و إعلان نتائجها و تلقي الطعون بشأنها<sup>(6)</sup>.

كان المجلس الدستوري في ظل دستور 1989 يتشكل من سبعة أعضاء موزعين كالتالي<sup>(7)</sup>:

- ثلاثة أعضاء يمثلون السلطة التنفيذية يعينهم رئيس الجمهورية بما فيهم رئيس المجلس.
- عضوين يمثلان السلطة التشريعية ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني من بين أعضاءه .
- عضوين يمثلان السلطة القضائية تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها.

بقيت صلاحية إخطار المجلس الدستوري على ما كان عليه في ظل الدستور 1963، مقصورة على كل من رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني.

و إذا كان دستور 1996 قد حافظ على النص على مبدأ الرقابة الدستورية التي يقوم بها المجلس الدستوري، إلا أن تشكيل المجلس و صلاحياته و إخطاره قد عرف تطورا على ما كان عليه الحال في ظل دستور 1989.

### ثانيا: سير المجلس الدستوري و اختصاصاته في ظل دستور 1996

كما سبقت الإشارة إليه، فقد عرف المجلس الدستوري الجزائري، في ظل دستور 1996، تطورا إما على مستوى تشكيلته أو اختصاصاته، وذلك يعود إلى ظهور مؤسسات دستورية جديدة، كان من الضروري تمثيلها على مستوى المجلس، أو من حيث الاختصاص، حيث أدرج دستور 1996 نوعا جديدا من القوانين التي يتطلب الدستور خضوعها للرقابة الدستورية القبلية، تتمثل في القوانين العضوية.

### 1. تشكيلة المجلس الدستوري في ظل دستور 1996

أصبح المجلس الدستوري يتكون من تسعة أعضاء موزعين كالتالي:

- ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية.
- عضوين ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني من بين أعضاءه.
- عضوين ينتخبهما مجلس الأمة من بين أعضائه.
- عضو واحد ينتخبه مجلس الدولة.
- عضو واحد تنتخبه المحكمة العليا.

يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ست سنوات، على أن يجدد نصفهم كل ثلاث سنوات باستثناء رئيس المجلس الذي يعين لفترة مدتها ست سنوات، كما يمكن أن تنتهي عهدة العضو بسبب الوفاة أو الاستقالة أو المانع الدائم. وفي هذه الحالات تجري مداولة يتم عقبها تبليغ السلطة الدستورية المعنية، حسبما إذا الغضو المعني منتخبا أو معينا.

وحتى يتفرغ أعضاء المجلس لمهامهم و يحتفظوا باستقلاليتهم تتنافى العضوية في المجلس مع ممارسة أي عضوية أو وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، أو أي نشاط عام أو خاص، كما يمنع على كل عضو الانخراط في أي حزب سياسي<sup>(8)</sup>، كما يلزم أعضاءه بمراعاة واجب التحفظ<sup>(9)</sup>، و تدعيما لهذه الاستقلالية يمارس المجلس الدستوري بنفسه السلطة التأديبية على أعضائه<sup>(10)</sup>.

### 2. اختصاصات المجلس الدستوري

آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية — د. راجي عبد العزيز

زيادة على اختصاصه الرقابي يمارس المجلس الدستوري اختصاصات انتخابية واستشارية، ففي المجال الرقابي يسهر المجلس الدستوري على رقابة دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات، كما يسهر على مراقبة مطابقة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور<sup>(11)</sup>، وفيما يخص الاختصاص الانتخابي يتولى المجلس مراقبة صحة الانتخابات التشريعية والرئاسية و الاستفتاءات ويتلقى الطعون المقدمة بشأنها ويعلن نتائجها النهائية<sup>(12)</sup>.

أما الاختصاص الاستشاري للمجلس الدستوري فيتجلى في استشارة المجلس من طرف رئيس الجمهورية قبل إعلانه لحالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية، كما يتدخل المجلس الدستوري للتأكد من شغور رئاسة الجمهورية في حالة استقالة أو مرض أو وفاة رئيس الجمهورية، ويصل الأمر إلى تولى رئيس المجلس الدستوري لرئاسة الدولة في حالة تزامن شغور رئاسة الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني<sup>(13)</sup>.

### 3. إخطار المجلس الدستوري

أصبح المجلس الدستوري في ظل دستور 1996 يخطر من طرف كل من رئيس الجمهورية ورئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، غير أنه يجب الإشارة إلى أن الدستور قصر مهمة إخطار المجلس الدستوري على رئيس الجمهورية فقط كلما تعلق الأمر برقابة المطابقة القبلية والإلزامية التي يمارسها المجلس الدستوري على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان<sup>(14)</sup>.

إن تقليص جهات الإخطار وحصرها في ثلاث شخصيات فقط، مع عدم قدرة المجلس الدستوري على التحرك من تلقاء نفسه، كلها عوامل من شأنها التقليل من فعالية المجلس الدستوري، وكان بالإمكان على الأقل الأخذ بالتجربة الفرنسية في هذا المجال من خلال توسيع صلاحية الإخطار إلى كل من رئيس الحكومة ومجموعة من أعضاء البرلمان.

### ثالثاً: النتائج المترتبة على رقابة المجلس الدستوري

إذا ما أخطر المجلس الدستوري من طرف الجهات المختصة بواسطة رسالة إخطار مرفقة بالنص المطلوب مراقبته عليه أن يجتمع ويتداول في جلسة مغلقة ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين يوماً الموالية لتاريخ الإخطار، ويترتب على رأيه أو قراره النتائج التالية:

#### 1. فيممل يتعلق بالقوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان

إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، فلا يتم إصدار هذا القانون<sup>(15)</sup>، إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ولاحظ في ذات الوقت بأن الحكم المعني يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل مرة أخرى على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقة للدستور.

إذا صرح المجلس الدستوري بأن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكماً مخالفاً للدستور فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور، ويعرض كل تعديل للنظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان على المجلس الدستوري مرة أخرى لمراقبته للدستور.

آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية — د. راجي عبد العزيز

#### رابعاً: العوائق التي تحد من رقابة المجلس الدستوري

لقد عقدت آمال كبيرة على المجلس الدستوري غداة تأسيسه بمقتضى دستور 1989، وذلك نظراً لأن مهمته الأساسية هي السهر على حماية الدستور من خلال رقابة مدى مطابقة النصوص القانونية له، هذه المطابقة التي تعني حماية الحقوق والحريات على وجه الخصوص، غير أن الواقع ومن خلال ممارسة المجلس لوظائفه أثبت بأن هناك عوائق عديدة تحول دون تحقيق المجلس للأهداف التي أنشأ من أجلها.

في هذا الصدد يمكن ملاحظة عدد النصوص القانونية التي نشرت في الفترة الممتدة من 1989 إلى 1991 وكم هو عدد التدخلات التي مارس فيها المجلس عملية الرقابة، حيث نجد من بين 1317 نصاً بما فيها القوانين والمراسيم الرئاسية والمعاهدات لم يخطر المجلس الدستوري سوى سبع مرات، وهو ما يعطينا معدلاً ضعيفاً للتدخلات مقارنة بعدد النصوص حيث بلغ هذا المعدل 0.5 بالمائة<sup>(16)</sup>.

وسنركز فيما يلي على أهم العوائق التي تحول دون فعالية المجلس الدستوري خاصة فيما يتعلق بتشكيلة المجالس التي أوردناها آنفاً والجهات التي تمتلك صلاحية إخطاره.

#### محدودية الجهات التي تخطر المجلس الدستوري

إن جعل حق إخطار المجلس الدستوري مقتصر على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل عمل المجلس، وبالتالي إمكانية مرور نصوص غير دستورية، خاصة إذا كانت الشخصيات الثلاث التي تمتلك حق الإخطار تنتمي إلى تيار سياسي واحد، مما قد يجعلها تتردد حتماً في الطعن في نصوص قانونية زكاهها نواب يشاطرونهم نفس التوجه السياسي.

وضعية كهذه حدثت في فرنسا ذات التجربة العريقة في المجال الدستوري، خاصة عندما كان إخطار المجلس الدستوري مقتصراً على رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيسي غرفتي البرلمان<sup>(17)</sup>، وهو ما دفع بالرئيس جيسكار ديستان إلى الدعوة إلى إجراء تعديل دستوري قصد توسيع إمكانيات إخطار المجلس الدستوري<sup>(18)</sup>.

لذلك من الضروري مستقبلاً وفي حالة حدوث تعديل دستوري في الجزائر، توسيع حق الإخطار إلى جهات أخرى كمنحة لعدد معين من أعضاء غرفتي البرلمان على سبيل المثال. وفي هذا الصدد ولما كانت الأنظمة الدستورية المقارنة تختلف في العدد المطلوب توافره حتى يمكن لأعضاء البرلمان إخطار المجلس الدستوري، فإنه يمكن أن يخول هذا الحق إما إلى عشرين نائباً مادام هذا العدد هو نفسه المطلوب لاقتراح قانون<sup>(19)</sup>، كما يمكن الاعتماد على العدد المطلوب توافره في حالة استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة وهو ثلاثون نائباً<sup>(20)</sup>. كما يمكن أن يمنح هذا الحق إلى الكتل البرلمانية، وهو ما قد يسمح للمعارضة من تحريك المجلس الدستوري، مع العلم أن المجموعة البرلمانية تتكون من خمسة عشر نائباً على الأقل.

وفي هذا الإطار يمكننا الاستفادة من بعض التجارب الأوروبية حيث نجد الدستور الفرنسي يمنح حق إخطار المجلس الدستوري إلى ستين نائباً في الجمعية الوطنية أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ، أما في إسبانيا فيمنح إلى خمسين عضواً في أحد المجلسين على الرغم من أن توفر مثل هذا العدد من الصعب أن تمتلكه المعارضة.

وتجدر الملاحظة إلى بعض النقائص التي يجسدها مستقبلاً من طرف كل من الدستور والنظام الداخلي للمجلس الدستوري يمكن أن نوردتها فيما يلي:

آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية — د. راجي عبد العزيز

لا يوجد في الدستور ما يوحي بالقوة القانونية لقرارات المجلس الدستوري و آراءه في مواجهة السلطات الأخرى عكس ما هو عليه الحال في فرنسا حيث نجد الدستور في المادة 62 من نص صراحة على حجية قرارات المجلس فهي غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، كما أن هذه القرارات تكون ملزمة للسلطات العامة والهيئات الإدارية والقضائية<sup>(21)</sup>، ولو أن هذا النقص قد سده المجلس الدستوري في نظامه الداخلي.

يمكن مستقبلا تمكين المجلس الدستوري من التحرك التلقائي لرقابة بعض القوانين التي قد يتبين له بأنها مخالفة للدستور مع تحديد الحالات التي يمكن له أن يتحرك فيها بكل دقة حتى لا يتحول إلى هيئة معرقة لعمل السلطة التنفيذية والتشريعية خاصة، ولو أن الرئيس الفرنسي السابق فاليري جيسكار ديستان كان هو الآخر يرغب في إدخال تعديل من هذا النوع على الدستور الفرنسي لتمكين المجلس الدستوري من رقابة القوانين التي يرى بأنها تمس بالحريات العامة التي يضمنها الدستور غير أنه تراجع عن هذا وتمسك فقط بتوسيع حق الإخطار إلى المعارضة كما سبق وأن رأينا<sup>(22)</sup>.

كما يمكن إتاحة الفرصة لمتقاضين من الطعن في القوانين المتضمنة أحكاما ماسة بالحقوق والحريات<sup>(23)</sup>، أو انتهاج ما ذهب إليه الدستور المغربي لسنة 2011، والدستور التونسي لسنة 2014، بتبني الرقابة القضائية على دستورية القوانين، بإنشاء محكمة دستورية، يحق للمواطنين التماسها، كلما كان هناك مساس بهذه الحقوق، ولو بطريقة غير مباشرة<sup>(24)</sup>.

## 2. الرقابة القضائية:

لم تعرف الدول العربية الرقابة على دستورية القوانين على مستوى دساتيرها سوى في ظل الدساتير الحديثة ولذلك كان هناك تساؤل حول ما إذا كان للقضاء حق في ممارسة الرقابة على القوانين والتأكد من عدم مخالفتها للدستور، وكذلك حول ما إذا كان ذلك الحق قد تقرر للقضاء فما هو الأثر المترتب على صدور حكم دستوري قانون ما، وهل هذا الدور تمارسه جميع أنواع المحاكم لامركزية الرقابة أم أن هناك جهة قضائية واحدة فقط يوكل لها ذلك الاختصاص (مركزية الرقابة) كل تلك التساؤلات التي كانت تطرح كانت الإجابة عليها تأتي من اجتهادات الفقه والقضاء دون أن تحد لها نص يحسده<sup>(25)</sup>.

صمت المشروع عن تنظيم الرقابة وكننتيجة طبيعية لجمود الدساتير العربية وسموها على ما عداها من القوانين دفع ذلك الأمر الفقه والقضاء للتعرض لمسألة مدى حق القضاء في إجراء هذه الرقابة إذا ما دفع أمامه بعدم دستورية قانون ما واجب التطبيق.

### رأي الفقه

اختلف الفقه في ذلك، فذهب البعض إلى عدم حق القضاء في القيام بذلك، بينما الرأي الغالب للفهاء ذهب إلى أن الرقابة هي جزء من وظيفة القضاء وبالتالي يجوز للقضاء أعمالها.

### الرأي المعارض

نظرا لخلو الدساتير العربية من نص يقرر حق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين من قبل إلا بعد دستور 1971م لجمهورية مصر حيث ذهب قلة من الفقهاء المصريين إلى أنه ليس للمحاكم القيام بذلك، وقد استند هؤلاء الفقهاء في ذلك بالحجج التالية<sup>(26)</sup>:

آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية — د. راجي عبد العزيز

- 1- إن عدم استقلال القضاة المصريين في تعييناتهم وتأديبهم ونقلهم نظرا لتبعيةهم للسلطة التنفيذية تجعلهم غير قادرين على القيام بذلك الدور الذي يتطلب الاستقلالية.
- 2- لائحة ترتيب المحاكم المصرية كانت تنص على منع المحاكم من تأويل الأوامر الإدارية وفق تنفيذها، ولذلك فإن المنطق يقتضي إلى وجوب تقريرها بالنسبة للقوانين الصادرة من المشرع حيث أن القوانين هي أسمى مرتبة من الأوامر الإدارية.
- 3- إن أعمال مبدأ الفصل بين السلطات، يقتضي بأن يختص القضاء في تطبيق القوانين وليست الحكم عليها حيث أن ذلك يعتبر من قبيل تدخل السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية الرأي المؤيد: إذا كان الرأي المعارض لا يمثل سوى قلة من الفقهاء الذين عارضوا قيام القضاء بالرقابة على القوانين والتأكد من دستوريته فإن الغالبية العظمى من الفقهاء ذهبوا إلى حق القضاء بذلك . أولا وقبل أن يسوق هؤلاء الفقهاء الأسانيد.

### الرأي المؤيد

إذا كان الرأي المعارض لا يمثل سوى قلة من الفقهاء الذين عارضوا قيام القضاء بالرقابة على القوانين والتأكد من دستوريته فإن الغالبية العظمى من الفقهاء ذهبوا إلى حق القضاء بذلك وفندوا ما جاء به الفقهاء المعارضين من حجج، فمن حيث استنادهم على المادة 15 من لائحة ترتيب المحاكم لمنع الرقابة على دستورية القوانين بحجة كونها أسمى من الأمر الإداري، فإن المنطق يحتم أيضا منع القضاء من مراقبة قانونية اللوائح استنادا إلى نفس الحجة وهو ما لا يتبعه الفقه والقضاء إذا أجمعا على أن المحاكم حق بحث قانونية القوائم (27).

ومن حيث استنادهم إلى مبدأ الفصل بين السلطات للقول بعدم جواز الرقابة في مصر فإن ذلك يعتبر قياس مع الفارق لاختلاف النصوص واختلاف الظروف حيث أن النصوص التي جعلت القضاء الفرنسي وبعض الفقهاء الفرنسيين يمنعون المحاكم من القيام برقابة دستورية القوانين لا وجود لها في القوانين المصرية.

أما من حيث أن القضاء يتم تعيينهم بواسطة السلطة التنفيذية فإن ذلك لا يؤثر على استقلال السلطة القضائية، حيث أن تجارب كثير من الدول أثبتت على أنه ليست العبرة بطريقة الاختيار والتعيين وإنما هي بمدى قدرة السلطة التنفيذية بالتدخل في شؤون القضاة بعد تعيينهم، لذلك فإنه إذا لم يحدث أي تدخل بعد التعيين لم يكن لطريقة التعيين أي أثر على استقلال القضاة.

وبعد أن فند الفقهاء المؤيدين الأسانيد والتي استند إليها المعارضين لممارسة الرقابة على دستورية القوانين، أوردوا الحجج التي تؤيد موقفهم وهي:

- 1- أن الدستور يمثل أسمى القواعد القانونية في الدولة، والقضاء ملزم باحترام جميع قوانين الدولة، ولذلك فإذا ما حصل هناك تعارض أمامه بين قانونان، أصبح ملزما بأن يطبق القانون الأسمى، وبالتالي فإذا تعارض قانون مع الدستور دون القانون، وهذا يدخل في نطاق اختصاص القاضي، فهو لا يلغي القانون العادي وإنما يمتنع عن تطبيقه ويطبق القانون الأعلى وهو العمل القانوني مطلوب من القاضي (28).

آلية الرقابة على دستورية القوانين و تأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية — د. راجي عبد العزيز

2- وكذلك من ناحية مبدأ المشروعية رأي الفقه أن حرمان القضاء من حق مباشرة الرقابة على دستورية القوانين يعد مخالفا لمبدأ المشروعية بل وأنه يتعارض مع منطوق الحكومة الشرعية التي تقوم على خضوع السلطات الحاكمة بأسرها لمبدأ شرعية تصرفاتهم، سواء كانت هذه التصرفات قوانين أو لوائح أو قرارات.

**أهم النتائج التي توصلنا إليها هي:**

اجمع الفقه الفرنسي والدستوري عموما على ضعف الرقابة السياسية على دستورية القوانين إذا قرنت بالرقابة القضائية المنتهجة في الولايات المتحدة الأمريكية، والنمسا، ألمانيا، مصر، ومعظم دول الخليج العربي ما جعل أحد الفقهاء الفرنسيين يقول: (إن مهمة المجلس الدستوري الفرنسي هي الصياغة الفنية للقوانين) يعود ذلك حتما إلى طبيعة الرقابة السابقة التي تكون قبل صدور القانون، الشيء الذي جعلها تغفل في جل الحالات بعض العيوب الخفية غير دستورية في القوانين، والتي لا تتضح بشكل جلي وواضح في بداية الأمر، إلا حين الممارسة الفعلية عند تطبيق القانون والتي لم تكن جلية لحظة صدوره، ضف إلى ذلك جهة الإخطار المحددة على سبيل الحصر، على عكس الرقابة القضائية التي تكون مكفولة لجميع المواطنين على السواء، ما يجعل الرقابة القضائية أكثر فعالية وواقعية، وعليه تظل الرقابة الدستورية في فرنسا وكذا الجزائر قاصرة ومتخلفة بكثير عما هو عليه في الولايات المتحدة الأمريكية والدول التي أخذت بنظام الرقابة القضائية، خصوصا إن مجلس الدستوري لا يتصدى للرقابة من تلقائي نفسه، لكن بالمقابل إن الرقابة الدستورية هي الأضمن والانجح في أنظمة الدول النامية والمقبلة على الإصلاحات السياسية والتي تسعى من أجل تكريس الديمقراطية والتعددية الحزبية وفتح مجال الحريات العامة والفردية لما لها من مرونة والتعايش مع السلطة التنفيذية المتبينة الإصلاحات من أجل تجسيدها.

1- هناك طريقتين للرقابة على دستورية القوانين وهي الرقابة السياسية (السابقة) والرقابة القضائية (اللاحقة) وإذا كان قد ثبت نظريا وعمليا الدور الفعال الذي تقوم به الرقابة القضائية في حماية الدستور فإنه يجب عدم الإغفال عن الدور الذي يمكن أن تلعبه الرقابة السياسية وذلك بتفعيل دور البرلمان في الدولة عندما يتم عرض مشروع قانون عليه، نهيك عندما تباشر الدولة الإصلاحات السياسية من أجل تطبيق الديمقراطية وتوسيع في مجال الحريات الفردية والجماعية فإن دور الرقابة السياسية لها أهمية قصوى في تكريس هذا الإصلاح.

2- لا شك أن إنشاء محكمة دستورية تعنى بالرقابة على دستورية القوانين يعتبر من حيث المبدأ كسبا يستحق التقدير لأن في وجود هذه المحكمة يعتبر ضمانا للحقوق والحريات العامة التي جاء بها الدستور.

3- إن الأخذ بمركزية الرقابة بحيث تعنى محكمة واحدة بالفصل بدستورية القوانين أفضل من نظام اللامركزية في الرقابة لأنه يتجنب ما قد يترتب على نظام اللامركزية من اشاعة القلق وعدم الاستقرار في المعاملات والمراكز القانونية حيث تتضارب أحكام المحاكم في دستورية أو عدم دستورية قانون بعينه هذا بالإضافة إلى أن جزء الإلغاء المرتبط بمركزية الرقابة يرفع الإشكالات التي قد تترتب على مجرد امتناع المحكمة من تطبيق قانون معين في قضية معروضة عليها مع بقاءه رغم ذلك قائما في ماعداها ومنتجا لجميع آثار نفاذه.

4- نظرا لما تمثله الأحكام الصادرة من المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين لذلك من الأوفق زيادة عدد أعضاء الذين تشكل منهم المحكمة وذلك حتى تصدر الأحكام الخاصة بدستورية القوانين بأغلبية تتفق مع أهمية الحكم بعدم دستورية القوانين.

5- وجب توسيع سلطة الإخطار لضمان رقابة أفضل على احترام الدستور وضمان الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، وذلك عن طريق توسيع الإخطار ليشمل الكتل البرلمانية لتمكين المعارضة

آلية الرقابة على دستورية القوانين وتأثيرها في الإصلاحات السياسية و القانونية للدول العربية — د. راجي عبد العزيز

السياسية من ممارسة دور الرقابة ، كما يمكن إعطاء صلاحيات الإخطار إلى نسبة معينة من مجلس الأمة ، والمجلس الشعبي الوطني.

#### التوصيات:

- 1- ضرورة الفصل الفعلي والحقيقي للسلطات الثلاث الرئيسة في المجتمع المدني القضائية، والتشريعية والتنفيذية.
- 2- مراجعة الدساتير والأنظمة الأساسية العربية وتعديلها بما يحقق المطالب الشعبية والطموحات المستقبلية. والتفعيل الحقيقي للرقابة القضائية أو السياسية على دستورية القوانين في الدول العربية لتأكيد الشفافية والمصداقية.
- 3- ترسيخ دولة القانون والمؤسسات، وحماية الحقوق والحريات العامة للمواطنين والمقيمين على أرض هذه الدول، حيث لا تزال بعض هذه الدول تسن القوانين وتتسأ المحاكم والمؤسسات القضائية ولا تفعلها.
- 4- السماح للدارسين بمراجعة الوثائق الخاصة بالرقابة الدستورية لغايات البحث العلمي، وعدم التحفظ والحرص عليها بأسلوب لا مبرر له.
- 5- زيادة وعي المواطن العربي، وتبصيره بأهمية الوعي القانوني وبالحقوق والواجبات، وبدور المحاكم الدستورية في الحياة العامة لأنها حديثة العهد في بلاده، وذلك عن طريق وسائل الإعلام المختلفة .

#### الهوامش:

- 01- أصدرت المحكمة الفدرالية سنة 1886 قرارا مفاده أن "التشريع المخالف للدستور ليس في الحقيقة قانونا على الإطلاق فهو لا ينشئ حقوق أو لا يرتب واجبات ولا يمنح حماية ولا ينشئ وظيفة وهو من الناحية القانونية من عدم القيمة وكأنه لم يصدر أصلا" .
- 02- المادة 64 من دستور 1963 .
- المادة 63 من دستور 1963 .
- 03- الفقرة 2 من المادة 63 من دستور 1963 .
- 04- أنظر في هذا الصدد سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ص 405 .
- 05- جسد دستور 1989 التحول الديمقراطي الذي عرفته الجزائر عقب حوادث أكتوبر 1988 من خلاله نصه على التعددية الحزبية والفصل بين السلطات .
- 06- المادة 163 من دستور 1989 .
- 07- المادة 164 من دستور 1989 .
- 08- المادة 10 الفقرة 3 من الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لسنة 1997 .
- 09- تنص المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه "يجب على أعضاء المجلس الدستوري أن يتقيدوا بإلزامية التحفظ، وأن لا يتخذوا أي موقف علني في المسائل المتعلقة بمداومات المجلس الدستوري"، ومع ذلك، خفف المجلس الدستوري من هذا التشديد وهذه الصرامة بإتاحة الإمكانية أمام عضو المجلس الدستوري للمشاركة في الأنشطة الثقافية والعلمية إذا رغب في ذلك، على ألا تؤثر هذه الأنشطة على استقلالية المؤسسة وحيادها"،
- أنظر وفي هذا الإطار تنص المادة 54 مكرر من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري والمضافة بموجب المداولة المؤرخة في يناير 2009 على أنه "يمكن رئيس المجلس الدستوري أن يرخص لأحد أعضاء المجلس الدستوري بالمشاركة في الأنشطة العلمية والفكرية، إذا كانت هذه المشاركة علاقة بمهام المجلس ولا يكون لها أي تأثير على استقلاليته ونزاهته. يقدم العضو المعني عرضا عن مشاركته في أول اجتماع يعقده المجلس الدستوري.
- 10- تنص المادة 55 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه "يعقد المجلس الدستوري اجتماعا بحضور كل أعضائه حينما تصبح الشروط المطلوبة لممارسة مهمة أحد أعضائه غير متوفرة، أو عندما يخل بواجباته إخلالا خطيرا. وأضافت المادة 56 على أنه "يفصل المجلس الدستوري، إثر المداولة بالإجماع في قضية العضو المعني دون حضوره". وإذا سجل عليه إخلال خطير، يطلب المجلس الدستوري منه تقديم استقالته، ويشعر السلطة المعنية بذلك قصد استخلافه تطبيقا لأحكام المادة 57 أدناه.

- 11- المادة 165 من دستور 1996.
- 12- المادة 163 من دستور 1996.
- 13- أنظر المواد 88 إلى 94 من دستور 1996.
- 14- المادة 165 و المادة 165 من دستور 1996 .
- 15- المادة 2 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري .
- 16- المادة 56 من دستور فرنسا لسنة 1958 .
- Henry Roussillon, le conseil constitutionnel, DALLOZ, 3eme édition, 1996, p7.
- 17- تنص المادة 101 في فقرته التالية من دستور 1996 على أنه "ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".
- 18- أنظر بوكرا إدريس، من أجل تحقيق التوازن المطلوب، أسبوعية الواجبة، عدد2 من 6 إلى 19 فيفري 1993 .
- 20 - Henry Roussillon, op,cit, p9
- « toujours au plan de la science politique, réserver le droit de saisine à ces quatre autorités constitutionnelles présentait un grand risque de blocage puisqu'il était possible qu'elles appartiennent à la même tendance politique. Cette situation s'est effectivement produite de 1974 a 1981 période durant laquelle le SENAT de majorité centriste a cessé d'être anti gaulliste », Henry Roussillon,op.cit, p22.
- 22- cf, Henry Roussillon, op. cit, p22.
- 23- تنص المادة 119 من دستور 1996 في فقرتها الثانية على أنه "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائب".
- 24- المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- « Les décisions du conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun -recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » .
- Cf, Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République ; Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et la rééquilibrage des institutions de la Ve République.
- 25- تنص المادة 133 من دستور المغرب لسنة 2011 على أنه "تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق وبالحرريات التي يضمنها الدستور".
- 26- ابراهيم درويش -القانون الدستوري النظرية العامة والرقابة الدستورية-، 2004، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 27- ابراهيم عبد العزيز شيجا، النظام السياسي والقانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري-، دار المعارف، الإسكندرية، 2000م.
- ابراهيم محمد حسنين، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.
- 28- رمزي الشاعر، القضاء الدستوري المصري في مملكة البحرين -دراسة مقارنة-، الناشر الدولي، 2003م.

## نفاذ المعاهدات الدولية في النظم القانونية الوطنية

د. حساني خالد  
جامعة بجاية

### الملخص

تعتبر مسألة نفاذ المعاهدات الدولية في النظم القانونية الوطنية التعبير الحقيقي عن التأثير المتبادل بين السلطات الثلاث في مختلف الدساتير الوطنية، ذلك أن التصديق على المعاهدات الدولية في أغلب الدساتير يكون مشتركا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويخضع لرقابة المجلس الدستوري مثلما هو عليه الحال بالنسبة للجزائر، كما تلعب السلطة القضائية دورا بارزا في تفسير هذه المعاهدات وتطبيق أحكامها، لذلك فإن هذه المداخلة تحاول إبراز مظاهر التعاون والرقابة بين السلطات الثلاث في الدساتير العربية في مجال إبرام المعاهدات الدولية وذلك من خلال تحديد السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية، ثم بيان السلطة المسؤولة عن رقابة دستورية هذه المعاهدات، لنصل أخيرا إلى الكشف عن موقف القضاء الوطني من تفسير هذه المعاهدات وتطبيق نصوصها.

### Résumé

La question de l'entrée en vigueur des traités internationaux dans les systèmes juridiques nationaux est la véritable expression de l'influence mutuelle entre les trois autorités dans les différentes constitutions nationales, ainsi que la ratification des traités internationaux dans la plupart des constitutions être partagée entre les pouvoirs exécutif et législatif, et est soumis à la surveillance du Conseil constitutionnel, comme c'est le cas pour l'Algérie, joue également le pouvoir judiciaire a joué un rôle de premier plan dans l'interprétation de ces traités et l'application de ses dispositions, de sorte que ces interjection tente de mettre en évidence les aspects de la coopération et de contrôle entre les trois autorités dans les constitutions arabes dans le domaine des traités internationaux et par l'identification de l'autorité compétente pour ratifier les traités internationaux, et une déclaration de l'autorité responsable du contrôle de la constitutionnalité de cette traités, pour finalement arriver à détecter la position de l'appareil judiciaire national d'interpréter ces traités et l'application de ses dispositions.

## مقدمة

تشكل المعاهدات الدولية في وقتنا الحالي المصدر الرئيسي والأول لقواعد القانون الدولي العام، حيث أصبحت تمثل الإطار النموذجي لصياغة مبادئ النظام الدولي المعاصر وقواعده الملزمة، لتحتمل بذلك المكانة التي كان يحظى بها العرف من قبل، بعدما اتجه المجتمع الدولي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية إلى تدوين القواعد العرفية في شكل اتفاقيات دولية ملزمة.

كما تعد المعاهدات الدولية من بين المصادر الرئيسية للقانون الجزائري، وقد احتلت هذه المعاهدات مكانة بارزة في النظام القانوني الجزائري، حيث أدرجها المشرع الجزائري في المرتبة الثانية من الهرم القانوني بعد الدستور، وذلك من خلال نص المادة 132 من دستور 1996 على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون، بمجرد استيفائها جميع الشروط والإجراءات القانونية الداخلية لاسيما التصديق والنشر، كما تصبح واجبة النفاذ في النظام الداخلي الجزائري، بشكل يوجب على الجزائر موائمة منظومتها التشريعية الداخلية مع المواثيق والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها.

هذا، وتعتبر مسألة نفاذ المعاهدات الدولية في النظم القانونية الوطنية التعبير الحقيقي عن التأثير المتبادل بين السلطات الثلاث في مختلف الدساتير الوطنية، ذلك أن التصديق على المعاهدات الدولية في أغلب الدساتير يكون مشتركا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويخضع لرقابة المجلس الدستوري مثلما هو عليه الحال بالنسبة للجزائر، كما تلعب السلطة القضائية دورا بارزا في تفسير هذه المعاهدات وتطبيق أحكامها، وعليه فإن هذه المداخلة تحاول إبراز مظاهر التعاون والرقابة بين السلطات الثلاث في الدساتير العربية في مجال إبرام المعاهدات الدولية وذلك من خلال تحديد السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية، ثم بيان السلطة المسؤولة عن رقابة دستورية هذه المعاهدات، لنصل أخيرا إلى الكشف عن موقف القضاء الوطني من تفسير هذه المعاهدات وتطبيق نصوصها.

لذلك تم تقسيم هذه المداخلة إلى نقطتين، نتناول في **النقطة الأولى** الصلاحيات الواسعة للسلطة التنفيذية في مجال المعاهدات الدولية، وذلك بالنظر إلى أن كل المعاهدات تقريبا يتم المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية مع مشاركة البرلمان في البعض الآخر منها، علاوة على دور السلطة التنفيذية في نشر هذه المعاهدات.

بينما نخصص **النقطة الثانية** من هذه المداخلة لإبراز صلاحيات القضاء الوطني بالنسبة للمعاهدات الدولية، وذلك من خلال التعرض إلى دور المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، ثم إبراز صلاحيات القضاء الوطني في تفسير وتطبيق هذه المعاهدات.

### أولا: الصلاحيات الواسعة للسلطة التنفيذية في مجال المعاهدات الدولية:

منح المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية دورا كبيرا في التصديق على المعاهدات الدولية، علاوة على دورها في نشر هذه المعاهدات في الجريدة الرسمية للدولة قصد إعلام المواطنين بمضمونها (2)، لكن بالمقابل ألزم المشرع الجزائري السلطة التنفيذية بالرجوع إلى البرلمان قصد المصادقة على بعض الاتفاقيات الدولية الأخرى لاسيما تلك المتعلقة بحقوق الإنسان (1).

## 1/ الاختصاص المشترك بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في التصديق على المعاهدات الدولية:

التصديق هو تعبير الدولة عن قبولها الارتباط الرسمي بالاتفاقية من قبل الهيئات المخولة من طرف القانون الداخلي (الدستور) للالتزام الدولة على الصعيد الخارجي، فالتصديق إذن إجراء جوهري لا تدخل بدونه الاتفاقية الموقعة من طرف ممثلي الدول حيز النفاذ<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة للهيئة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية فيجدها غالباً دستور الدولة، وهو ما يتطابق مع نص المادة 77 من دستور الجزائر لعام 1996 والتي تنص على اختصاص رئيس الجمهورية في التصديق على الاتفاقيات الدولية، ذلك أن كل المراحل التي تسبق التصديق يختص بها وزير الخارجية، وهو ما تؤكد المادة السادسة من المرسوم الرئاسي 359/90 المؤرخ في 10 نوفمبر 1990<sup>(2)</sup>، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002<sup>(3)</sup>، والذي نص في مادته السادسة عشر على أنه "تعمل وزارة الشؤون الخارجية على المصادقة على الاتفاقيات والبروتوكولات والتنظيمات والمعاهدات الدولية"<sup>(4)</sup>.

غير أن الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان تعتبر من قبيل المعاهدات التي لا يكفي التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية فقط، بل يجب أن يكون التصديق عليها مشتركاً بين كل من البرلمان بغرفتيه ورئيس الجمهورية، فقد نصت المادة 131 من دستور 1996 على أن "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"<sup>(5)</sup>.

## 2/ صلاحيات السلطة التنفيذية في نشر المعاهدات الدولية

تطرح مسألة تطبيق الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني الجزائري إشكالية النشر، حيث يعتبر نشر الاتفاقية الدولية إجراء ضرورياً لسريانها وتطبيقها في القانون الداخلي، غير أن المشرع الدستوري الجزائري لم ينص على إجراء النشر ضمن نص المادة 132 من الدستور<sup>(6)</sup>.

وقد أتاحت الفرصة للمجلس الدستوري ليقرر بما لا يدع مجالاً للشك مبدأ نشر الاتفاقيات الدولية المصادق عليها طبقاً للأوضاع الدستورية وذلك في قراره رقم 01 المؤرخ في 20 أوت 1989<sup>(7)</sup>،

1 - حسينة شرون، تطبيق الاتفاقيات الدولية أمام القاضي الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر، العدد الحادي عشر، ماي 2007، ص 92-93.

2- حيث جاء فيها أنه "يعقد وزير الشؤون الخارجية باسم الدولة الجزائرية المفاوضات الدولية الثنائية أو متعددة الأطراف، وكذلك المفاوضات التي تجري مع الهيئات الدولية، ويخول توقيع جميع العقود والالتزامات والبروتوكولات واللوائح".

3- أنظر المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 403/02 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002، الجريدة الرسمية رقم 79، الصادرة في 01 ديسمبر 2002.

4 - تنص عليه المادة العاشرة من المرسوم 359/90 السالف الذكر، حيث جاء فيها أنه "يسعى وزير الشؤون الخارجية إلى المصادقة على الاتفاقيات والاتفاقيات والبروتوكولات واللوائح الدولية التي توقعها الجزائر والتي تلتزم بها".

5 - أنظر، عبد القادر شربال، الدستور الجزائري والقانون الدولي الاتفاقي، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 02، 2011، ص 80.

6- عمار رزيق، نشر الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان في النظام القانوني الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 13، 2000، ص 105.

7- جاء في قرار المجلس الدستوري أنه "تظراً لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها، تدرج في القانون الوطني، وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين، وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية"، أنظر:

- المجلس الدستوري، أحكام الفقه الدستوري، مديرية الوثائق، المجلس الدستوري، الجزائر، 1997، ص 13.

وتأكيدا لقرار المجلس الدستوري أصدر المشرع الجزائري المرسوم الرئاسي رقم 359/90 المؤرخ في 10 نوفمبر 1990 الذي أسند إلى وزير الخارجية اختصاص القيام بنشر الاتفاقيات الدولية التي تلتزم بها الجزائر، حيث نصت المادة العاشرة من المرسوم السالف ذكره على أنه "يسعى وزير الخارجية إلى المصادقة على الاتفاقيات والاتفاقيات والبروتوكولات واللوائح الدولية التي توقعها الجزائر أو التي تلتزم بها، كما يسعى إلى نشرها وكذلك الأمر فيما يخص تجديد هذه الاتفاقيات أو الانسحاب منها"<sup>(1)</sup>.

كما جاء في المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 403 /02 الذي يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية أنه "تعمل وزارة الشؤون الخارجية على المصادقة على الاتفاقيات والاتفاقيات والبروتوكولات والتنظيمات والمعاهدات الدولية.

وتسهر على نشرها مع التحفظات أو التصريحات التفسيرية عند الاقتضاء، التي توضح وترافق الالتزامات التي تعهدت بها الجزائر".

وتأكيدا لما ورد في المادة الرابعة من القانون المدني الجزائري فان نشر النصوص القانونية في الجريدة الرسمية يعد شرطا أساسيا لسريان مفعولها ودخولها حيز النفاذ في مواجهة المخاطبين بها، حيث تنص هذه المادة على أنه "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية.

تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة"<sup>(2)</sup>.

ثانيا: صلاحيات القضاء الوطني بالنسبة للمعاهدات الدولية

بالنظر إلى أهمية الاتفاقيات الدولية بالنسبة للهرم القانوني الجزائري سنحاول دراسة دور المجلس الدستوري في ضمان دستورية هذه المعاهدات وذلك في حالة تعارضها مع القوانين الجزائرية<sup>(1)</sup>، ثم نبرز دور القضاء الجزائري في تكريس سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية<sup>(2)</sup>.

### 1/ الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية

تنص المادة 168 من دستور 28 نوفمبر 1996 على أنه "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها"، ومن ثم لا يمكن الحديث عن إمكانية تعارض المعاهدة الدولية اللاحقة مع الدستور مادامت المعاهدة لن تكون معاهدة أصلا بالنسبة للجزائر وذلك لأنها لن تصادق عليها لتعارضها مع أحكام القانون الأساسي للبلاد، ذلك أن المجلس الدستوري يملك صلاحية مراقبة مدى دستورية معاهدة ما قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي البرلمان بغرفتيه، كما يمكن له أيضا إلغاء المعاهدات التي تمت المصادقة عليها بالمخالفة لأحكام الدستور، أي أن المجلس الدستوري يختص بالرقابة الدستورية اللاحقة على المعاهدات الدولية، وهذا ما يستتف من خلال نص المادة 165 من الدستور التي تنص على أنه يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى

1- أنظر المادة العاشرة من المرسوم 359/90 الملغى بموجب المرسوم رقم 403 /02.

2- أنظر المادة الرابعة من الأمر رقم 58 /75 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07 /80 المؤرخ في 9 غشت 1980، القانون رقم 01 /83 المؤرخ في 29 يناير 1983، القانون رقم 19 /87 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987، القانون رقم 14 /88 المؤرخ في 3 مايو 1988، القانون رقم 01 /89 المؤرخ في 7 فبراير 1989، القانون رقم 10 /05 المؤرخ في 20 يونيو 2005 والقانون رقم 05 /07 المؤرخ في 13 ماي 2007.

الاختصاصات التي خولته إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات...، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية<sup>(1)</sup>.

أما إذا كانت المعاهدة سابقة على الدستور فإن الأمر يتعلق إذن بتغيير موقف الدولة من تلك المعاهدة، مما يعني أن الجزائر قد انسحبت من المعاهدة ولا يطرح المشكل بتاتا ما دامت الدولة الجزائرية لم تعد طرفا في تلك المعاهدة<sup>(2)</sup>، أو يقع على عاتق الدولة واجب تعديل دستورها إذا أرادت أن تنضم إلى تلك الاتفاقية.

## 2/ تأكيد القضاء الجزائري سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية

تتفق أغلب الدول على أن المعاهدات الدولية تسمو على قوانينها الوطنية العادية، والغاية من وراء هذا التوجه في تشريعات الدول هو منع الدول من التحلل والتصل من التزاماتها الدولية تحت ذريعة احترام قوانينها الوطنية، ويبرر الفقه هذا المبدأ بأن الأمر لا يتعلق بسيطرة أو تسلط القانون الدولي على القانون الداخلي، وإنما الأمر يتعلق بضرورة أن يكون هناك تناسق في سلوك الدولة التشريعي مع ما سبق أن التزمت به بموجب المعاهدة، إذ ليس من المقبول أن تبرم دولة ما معاهدة معينة ثم تصدر بعد ذلك تشريعات تتناقض مع ما سبق أن التزمت به بموجب هذه المعاهدة<sup>(3)</sup>.

وقد أكد القضاء الجزائري سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية، حيث جاء في الأمر رقم 06/2002 الصادر عن القسم الاستعجالي لمحكمة غرداية أنه "حيث أن تطبيق الإكراه البدني في العقود المدنية والتجارية لا يمكن إسنادها لنص المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية وإنما تسقط عليه أحكام المادة 11 من العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في 16 ديسمبر 1966 والذي صادقت عليه الجزائر.

حيث أن المعاهدة تسمو على القانون الداخلي مما ينبغي إسنادها للقضية الحالية واستبعاد تطبيق المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالإكراه البدني مما يستوجب رفض طلب المدعي لوجود ما يبرره"<sup>(4)</sup>.

إضافة إلى ذلك فقد استبعدت المحكمة العليا توقيع الإكراه البدني المنصوص عليه في المادة 597 وما يليها من قانون الإجراءات الجزائية لمخالفته لأحكام المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي تقضي بأنه لا يجوز سجن أي إنسان بمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدي، وهي الاتفاقية التي انضمت إليها الجزائر سنة 1989<sup>(5)</sup>.

1- لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر، محمد بوسلطان، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، الجزائر، 2013، ص ص 39-58.

2- قادري عبد العزيز، الأداة في القانون الدولي العام (المصادر)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 590.

3- محمد سعيد الدقاق، نفاذ المعاهدات الدولية في النظم القانونية الوطنية، مركز الدراسات القانونية والقضائية، دولة قطر، 2011، ص 67.

4- Nacira Kanoun et Taleb Tahar, de la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie, Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Université de Tizi Ouzou, N° 2, 2009, p 63.

5- المحكمة العليا، الغرفة المدنية، قضية ي. ب ضد ح. ب، ملف رقم 288587، الغرفة المدنية، بتاريخ 2002/12/11.

كما سبق للمجلس الدستوري الجزائري أن أقر مبدأ سمو القانون الدولي على القانون الوطني، حينما قام بإلغاء بعض نصوص قانون الانتخابات لمخالفتها لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، وكذلك الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة لدور القضاء الوطني في تفسير المعاهدات الدولية، فقد أفصى المشرع الجزائري القضاء من الاضطلاع بهذا الدور الهام وخوله لوزير الشؤون الخارجية، مثلما تقرره المادة 17 من المرسوم 403 /02 التي تنص على أنه "يختص وزير الشؤون الخارجية بتفسير المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات والبروتوكولات والتنظيمات الدولية التي تكون الجزائر طرفا فيها.

ويدعم تفسير الدولة الجزائرية ويسانده لدى الحكومات الأجنبية، وعند الاقتضاء لدى المنظمات أو المحاكم الدولية وكذا لدى الجهات القضائية الدولية".

### خاتمة

تحرص مختلف الدول على تنظيم سلطاتها الثلاث ضمن دساتيرها الوطنية بغية الحفاظ على استقلال كل سلطة عن الأخرى، لكن ذلك لا يعني عدم وجود تعاون وتأثير متبادل فيما بين هذه السلطات، هذا التأثير تعبر عنه المعاهدات الدولية ذلك أن التصديق على المعاهدات الدولية في أغلب الدساتير المقارنة يكون مشتركا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويخضع لرقابة المجلس الدستوري مثلما هو عليه الحال بالنسبة للجزائر، كما تلعب السلطة القضائية دورا بارزا في تفسير هذه المعاهدات وتطبيق أحكامها.

غير أن المشرع الجزائري منح صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية في مجال المعاهدات الدولية، وذلك بالنظر إلى أن كل المعاهدات تقريبا يتم المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية مع مشاركة البرلمان في البعض الآخر منها، علاوة على دور السلطة التنفيذية في نشر هذه المعاهدات وهي المهمة التي يتولاها وزير الشؤون الخارجية.

بينما تبقى صلاحيات القضاء الوطني بالنسبة للمعاهدات الدولية ضعيفة جدا، حيث منح المشرع الجزائري للمجلس الدستوري صلاحية الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، غير أنه أفصى القضاء الوطني القضاء من الاضطلاع بمهمة تفسير المعاهدات الدولية، حيث خول هذا الدور الهام لوزير الشؤون الخارجية، مثلما تقرره المادة 17 من المرسوم 403 /02.

<sup>1</sup> - تعتبر المادة 86 من قانون الانتخابات رقم 89 /13 المؤرخ في 07/08/1989 من بين المواد التي طلب من المجلس الدستوري تقرير مدى دستوريتها، والتي تشترط في فقرتها الثالثة أن يكون زوج المترشح للانتخابات المجلس الشعبي الوطني متمتعا بالجنسية الجزائرية الأصلية، حيث اعتبر المجلس الدستوري هذا الشرط متعارضا مع الدستور ومع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب باعتبارها أدوات قانونية تمنع صراحة كل تمييز مهما كان نوعه، واستند المجلس الدستوري في قراره إلى حجة أن أية اتفاقية، بعد المصادقة عليها ونشرها، تدرج في القانون الوطني وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة سمو على القوانين، وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية، كما طبق الحكم نفسه على الفقرة الثالثة من المادة 108 من القانون رقم 89 /13 التي تفرض أن يرفق التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المترشح، حيث جعل هذا الشرط غير دستوري وذلك من خلال القرار رقم 95 /01 الذي أصدره بتاريخ 6/8/1995، أنظر، الخبير قشي، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية لجامعة باتنة، العدد 4، 1995، ص 22.

### قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

- الخير قشي، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية لجامعة باتنة، العدد 4، 1995.
- المجلس الدستوري، أحكام الفقه الدستوري، مديرية الوثائق، المجلس الدستوري، الجزائر، 1997، ص 13.
- المرسوم الرئاسي رقم 403/02 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002، الجريدة الرسمية رقم 79، الصادرة في 01 ديسمبر 2002.
- حسينة شرون، تطبيق الاتفاقيات الدولية أمام القاضي الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، الجزائر، العدد الحادي عشر، ماي 2007.
- عبد القادر شربال، الدستور الجزائري والقانون الدولي الاتفاقي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 02، 2011.
- عمار رزيق، نشر الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان في النظام القانوني الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد 13، 2000.
- قادري عبد العزيز، الأداة في القانون الدولي العام (المصادر)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- محمد بوسلطان، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، الجزائر، 2013.
- محمد سعيد الدقاق، نفاذ المعاهدات الدولية في النظم القانونية الوطنية، مركز الدراسات القانونية والقضائية، دولة قطر، 2011.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- Nacira Kanoun et Taleb Tahar, de la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie, Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Université de Tizi Ouzou, N° 2, 2009.

## أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري

د. بوقرة اسماعيل  
جامعة خنشلة

### ملخص بالعربية

تدور هذه المداخلة حول السلطة الممنوحة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في التدخل في ممارسة الاختصاص التشريعي ومدى تأثير هذا التدخل على مبدأ الفصل بين السلطتين وكذا مبدأ التعاون بينهما وهذا يظهر التدخل فيما منحه الدساتير للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في حق الاعتراض وتعلق النص التشريعي موضحين التنظيم الدستوري للاعتراض وكذا النظام القانوني ثم هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال المجلس و أخيرا التشريع عن طريق التفويض .

### résumé

Cet exposé se concentre sur l'autorisation accordée à l'exécutif représenté par le Président de la République d'intervenir dans l'exercice de la compétence législative et la mesure de l'effet de cette intervention sur le principe de la séparation des pouvoirs ainsi que le principe de coopération entre eux et cela semble interférer avec les constitutions octroyées du pouvoir exécutif représenté par le Président de la République dans le droit de veto et texte législatif joint expliquant la réglementation de l'objection constitutionnelle, ainsi que le système juridique et la domination de l'exécutif sur l'ordre du jour du Conseil, et enfin par la législation d'autorisation

### مقدمة

المبدأ الغالب في الفقه الدستوري وانه من بين القواعد التي تحكم علاقة السلطات الثلاثة وهو الفصل بينهما، وان هذا الفصل إحدى مقومات المحافظة على استقلالية السلطات عن بعضها البعض، الا ان مفهوم الانفصال لايعني الاستقلال والانفصال العضوي والموضوعي، وانما يجب ان يكون هناك تعاون وتنسيق بين جميع السلطات، وذلك للضرورات التي يملها عمل هذه السلطات. الا ان هذا التداخل والتعاون يجب ان يكون محددًا وواضحًا حتى لا تسيطر سلطة عن باقي السلطات وحتى لا تتفرد وحدها بالزاد، وتتحوّل بذلك الى سيطرة كلية قد تؤدي الى الغاء مبدأ الانفصال والاستقلال، وحفاظًا على هذا المبدأ نجد الدساتير تحدد اختصاصات كل سلطة وكذا مجال عملها وعلاقة بعضها ببعض، الا انه ورغم ذلك فان غالبية الدساتير وخاصة منها دساتير الانظمة الرئاسية، تمنح الاختصاص العام للسلطة التنفيذية بدل السلطة التشريعية، ومن ذلك المشرع الدستوري الجزائري الذي حدد على سبيل الحصر اختصاصات السلطة التشريعية في المادة 122، 123، وبالمقابل منح للسلطة التنفيذية الاختصاص العام ويتجلى ذلك من خلال المواد 124. 125. 127. 91. 92. 93. 95. 96. وغيرها من الاختصاصات وهذا ما يشكل تدخل من

هذه السلطة وكذا هيمنها على العمل التشريعي والتنفيذي، بل انها في بعض الحالات يؤدي تدخلها الى تقييد العمل التشريعي ولعل اهم مجال في ذلك هو تدخل ريس الجمهورية للتشريع عن طريق الاوامر وكذا تمتعه بالسلطة التنظيمية والتي يعتبرها الفقه نقطة سوداء في جبين المبدأ وكذا في الحالات الاستثنائية والظروف الطارئة والتي قد تؤدي الى الغاء المبدأ أو جمع السلطات في يد رئيس الجمهورية وتوقيف العمل بالدستور وكذا تعليق النص التشريعي. اضافة الى تدخل الحكومة في عمل المجلس عند اعداد جدول الاعمال، هذا التداخل جعلنا نتخذها كمدخلة محددتين مجالات هيمنه السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية طارحين الاشكالية الاتية: إلى أي مدى يمكن اعتبار أعمال السلطة التنفيذية تدخلا في أعمال السلطة التشريعية؟ وما هي الحدود الدستورية لهذا التدخل؟ وما مجالات التدخل؟

#### أولا : تعليق النص التشريعي

يعتبر الاعتراض التنفيذي على نص تشريعي وافق عليه البرلمان إحدى الوسائل التقليدية المعقودة لرئيس الدولة سواء كان رئيسا للجمهورية أو ملكا . إلا أن أهمية وفاعلية طلب إجراء مداولة ثانية حول ما اعترض عليه الرئيس تتفاوت حدثها حسب نوع الاعتراض المقرر دستوريا . وإذا كان الدستور منح للسلطة التنفيذية سلطة المبادرة بمشاريع القوانين فإنه في ذات الوقت منح لرئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على نص تشريعي صادق عليه البرلمان، والملاحظ وان الاعتراض على النص التشريعي لا يتمتع بصفة الاطلاق فهو مؤقت ومحدد لتعود الحكومة الى اصداره بعد اعادة النظر فيه من طرف البرلمان.

#### النظام القانوني للاعتراض :

طبقا للمادة 126 من الدستور الجزائري لسنة 1996 فان لرئيس الجمهورية مدة 30يوم ابتداء من تاريخ استلامه نص القانون للموافقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية، الحق في الاعتراض على بعض مواد القانون وإعادته من جديد للبرلمان، والمعروف أن القانون عندما يعرض على رئيس الجمهورية فهو إما أن يوقعه خلال الآجال القانونية المنصوص عليها في الدستور وهي 30 يوما، أو يسكت رئيس الجمهورية حتى تنتهي المدة المقررة قانونا، واما أن يطلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية للنص ولهذا سنتعرض لهذه الوضعيات. 1

#### 1/ الموافقة على القانون :

لقد حددت الدساتير الجزائرية المختلفة لرئيس الجمهورية آجال للموافقة على النص التشريعي، أو المطالبة بإجراء مداولة ثانية وبالرجوع الى المادة 126. 2 من دستور 1996 نجد وان لرئيس الجمهورية اجل 30يوما لإصدار النص التشريعي ويقوم فوج من الخبراء ومختصون بدراسة النص وتقديم ملاحظات حول النص لرئيس الجمهورية ليقيم الأمين العام لرئاسة الجمهورية بإخطار الرئيس بما توصل إليه الخبراء قبل انتهاء المدة القانونية ب: 03 أيام وإذا وافق رئيس الجمهورية على إصدار ونشر القانون يقوم بوضع الرئيس بوضع توقيعه على القانون وفق النموذج المعروف وذلك قبل أن ينتهي اليوم

<sup>1</sup> - ا عبد الله بوقفة الدستور الجزائري. دار الهدى. عين مليلة الجزائر. 19 ص.

<sup>2</sup> - تنص المادة 126 من الدستور على مايلي: يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه اياه. غير انه اذا اخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166اللاتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الاجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167اللاتية..

الأخير من الأجل المقررة ، ويقوم رئيس الجمهورية بتوقيع القوانين بعيدا عن كل المراسيم باستثناء قانون المالية. الذي يتم وفقا لمراسيم معينة .

## 2/ الاعتراض الضمني :

أن سكوت رئيس الجمهورية عن توقيع القوانين وخلال الأجل المحددة في القانون، يعتبر بمثابة اعتراض ضمني منه على عدم قبوله النص التشريعي ولهذا خول الدستور لرئيس الجمهورية عدم توقيع وختم نص تشريعي لا يريد إصداره ونشره ، والملاحظ وان الدستور لم يبين متى يمتنع الرئيس عن اصدار القانون سوى صراحة او ضمنا واكتفى بتحديد المدة اللازمة للاصدار وهي 30 يوما، وان عدم اصداره في الاجل يعتبر رفض ضمنا لاصداره.

## 3/ الاعتراض الصريح :

ويتمثل في قيام رئيس الجمهورية خلال الأجل المقررة قانونا بالامتناع صراحة عن إصدار النص ومطالبة البرلمان إجراء مداولة ثانية للنص التشريعي، إلا أنه يجب على رئيس الجمهورية تسبب ذلك وعن طريق رسالة يشرح فيها أسباب رفضه، وغالبا ما يكون سبب الرفض هو مخالفة النص التشريعي للدستور أو لنصوص أخرى، كما أنه قد يكون في بعض الحالات سبب الاعتراض هو أن النص لا يتماشى والسياسة المنتهجة من قبل الهيئة التنفيذية أو لبرامجها. والملاحظ أن الاعتراض يكون جزئيا أي لا يمس كل القانون وإنما يمس بعض مواده كما أن النص الدستوري لم يجد أسباب وحالات معينة للاعتراض مانحا لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية، وفي حالة الاعتراض يعاد النص من جديد إلى البرلمان لمناقشته بعد أن يعرض على اللجنة المختصة وذلك خلال مدة 15 يوما وهذا طبقا للمادة 120 / 2 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الشعبي، ليسجل بعد ذلك في جدول أعمال المجلس ليتم من جديد مناقشته من طرف أعضاء البرلمان، والملاحظ وأن البرلمان مجبر على تعديل النص التشريعي حسب ما قرره رئيس الجمهورية ، ويشترط لقرار القانون بعد القراءة الثانية له ان يوافق عليه باغلبية 3/2 اعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وسلطة الاعتراض الممنوحة لرئيس الجمهورية في الحقيقة هي توسيع من نطاق السلطة التنفيذية في النطاق التشريعي الرئاسي كما تمنح للهيئة التنفيذية سلطة رقابة مسبقة على التشريع. وقيد على عمل السلطة التشريعية بل يجعل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية سلطة رئاسية. وسلطة الاعتراض ممنوحة لرئيس الجمهورية وحده دون ان تمتد الى الوزير الاول.<sup>1</sup>

## ثانيا : هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال المجلس

من بين حالات تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، هو تدخلها في أعمال البرلمان ويتضح ذلك من خلال السلطة الممنوحة للحكومة والمتمثلة في حق المبادرة بمشاريع القوانين وتحديد جدول أعمال البرلمان وفق رغبتها ويتأتى هذا المبدأ من خلال التستر بمبدأ التعاون والتكامل بين الهيئتين،

<sup>1</sup> - تنص المادة 127 من دستور 1996 على مايلي: يمكن لرئيس الجمهورية ان يطلب اجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ اقراره. وفي هذه الحالة لا يتم اقرار القانون الا باغلبية ثلثي 3/2 اعضاء المجلس الشعبي الوطني.

ونظرا لذلك أصبحت الهيئة التنفيذية مسيطرة على العمل وأصبحت السلطة التشريعية ذات طابع صوري ومجازي.

والمتعارف عليه أن جلسات البرلمان تجري وفق جدول أعمال محددة بدقة وإذا كان المبدأ أن البرلمان سيد من حيث تنظيم وتسيير أعماله وتحديد جدول أعماله، وذلك عن طريق ندوة الرؤساء وموافقة الجلسة العامة على ذلك فإن الواقع على خلاف ذلك اذتدخل الحكومة بحكم وظيفتها وبحجة التعاون والتكامل.

والملاحظ في هذا الصدد وأنه رغم استقلالية البرلمان في وضع جدول أعماله إلا أن ذلك لا يتم بمعزل عن الحكومة والتي تتدخل في وضع جدول الأعمال ووفقا لرغباتها تحت عنوان التكامل والتعاون بين الهيئتين وبالرجوع إلى المادة 54 من اللائحة النظامية للمجلس نجدها تنص على أنه " يستوجب على رئيس المجلس الشعبي الوطني إخطار الحكومة باليوم الذي سيعقد فيه الاجتماع الخاص بإعداد جدول الأعمال "

وإذا كانت القاعدة كما قلنا سابقا وأن البرلمان سيد في تسيير أعماله فإن الواقع عكس ذلك فإن الهيئة التنفيذية استحوذت على جدول الأعمال وذلك عن طريق تدخلها في وضع برنامج عمل المجلس وفق الأولوية التي تتطلبها السياسة المنتهجة من قبل الحكومة وتقوم الحكومة أثناء الاجتماع الموسع من رؤساء اللجان بإحصاء وتصنيف المسائل وترتيب المواضع وفقا للأولوية التي تراها الحكومة ، وترتيبها على ذلك أصبح بإمكان الحكومة تأجيل المبادرات بالتشريع التي لا ترغب في مناقشتها إلى دورات أخرى أو تخلي بعضها إلى دورات غير عادية لكي تمررها على جناح السرعة، أو تتركها لتصدر في شكل امر. 1

### ثالثا : التشريع عن طريق الأوامر

نظرا للبطء الذي يتم به العمل التشريعي بسبب الإجراءات، ونظرا لكثير من المسائل التي تحتاج إلى حلول مستعجلة منحت الدساتير لرئيس السلطة التنفيذية سلطة التشريع بين دورتي البرلمان وكذا في حالة الشغور والحالات الاستثنائية، هذه السلطة وما تحملها من تداخل في عمل السلطة التشريعية جعلت الدساتير تحددتها بقواعد وإجراءات وتقيدها بشروط ونظرا لما ذكر فإن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يصطدم أثناء الممارسة بتعدي هذه الأخيرة على اختصاصات السلطة التشريعية نظرا للبطء الذي يشوب العمل البرلماني ونظرا للحالات والأوضاع الاستعجالية الطارئة فقد أوجدت التشريعات المختلفة وسيلة لسد ذلك عن طريق فتح السلطة التنفيذية حق التشريع عن طريق التفويض.

### مدلول الأوامر التفويضية :

تتخذ الأوامر التفويضية شكل مراسيم بقوانين (اوامر) ، ويقوم رئيس الجمهورية بإصدار الأوامر بناء على تفويض من البرلمان وقد نصت المادة 58 من دستور سنة 1964 على امكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى المجلس الشعبي لطلب ترخيص بتفويض خلال مدة معينة من الزمان بغية اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية في نطاق مجلس الوزراء ، تعرض على المجلس الوطني للتصويت عليها خلال 03 أشهر كأقصى حد ، ويشترط الدستور على رئيس الجمهورية أن يتولى شخصا طلب تفويض من البرلمان لكي يشرع عن طريق الأوامر التفويضية وعليه فإن البرلمان يخول للهيئة التنفيذية إمكانية التشريع في بعض

1- ا. عبدالله بوقرة الدستور الجزائري. المرجع السابق. ص

المسائل التي تعود في الأصل إلى اختصاصه وخلال مدة معينة وبالتالي يجب أن يوافق البرلمان على رفع يده مؤقتاً على المواضيع المراد التشريع فيها بأوامر كما يجب أن يكون التفويض واضح ومحدد أي لا يجب أن يكون التفويض عام وبمجرد صدور قانون التفويض تصبح السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص مع ضرورة احترامها لعامل الوقت وتأسيساً على ذلك يمنع على البرلمان التشريع في المجالات التي تم فيها التفويض طيلة المدة الزمنية المقررة للتفويض أما دستور 1996 فنص على التشريع بالأوامر في نص المادة 124 وذلك في حالات شغور البرلمان أو بين دورتي البرلمان، وهذه الأوامر تعرض على البرلمان في أول دورة تلي هذه الأوامر للمصادقة عليها وتعتبر هذه الأوامر لاغية في حالة عدم الموافقة عليها من طرف البرلمان<sup>1</sup> كما يشرع رئيس الجمهورية بأوامر طبقاً للمادة 120 فقرات (5، 6) من الدستور في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية<sup>2</sup> وكذلك في الحالة الإستثنائية طبقاً للمادة 93 من الدستور<sup>3</sup> وهو ما نص عليه الدستور المصري في المادة 108 فذكرت أن لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الإستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية 3/2 أعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه القرارات والأسس التي يقوم عليها ، وتعرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد إنتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون ."

والتشريع بأوامر كما سبق ذكره وإستناد لهذه النصوص فإنه من إختصاصات رئيس الجمهورية وحده وبالتالي فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض شخص آخر مكانه لإصدار مثل هذه اللوائح وهذا طبقاً للقاعدة المعروفة أن سلطة التفويض لا تفوض<sup>4</sup> . والتشريع بأوامر طبقاً للنصوص الدستورية السابقة ينصب على المجالات المخصصة للقانون ، وذلك وفقاً للشروط المحددة في الدستور وهي :

حالة شعور المجلس أو بين دورات البرلمان على أن تعرض الأوامر في أول دورة للمجلس للموافقة عليها ، وفي حالة عدم الموافقة ، وفي الحالة العكسية تكون هذه الأوامر لاغية وعديمة الأثر ، إلا أن الأشكال يثور حول المادة 120 فقرات والمتعلقة بقانون المالية في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال فترة 75 يوماً ويقوم رئيس الجمهورية بإصداره بموجب أمر ، فهل يعرض هذا الأمر على البرلمان للموافقة عليه طبقاً للمادة 124 من الدستور أم لا يعرض على البرلمان ؟ وإذا كان الأمر يعرض على البرلمان مرة أخرى فما هو مصير الأمر إذا رفضه البرلمان ؟

إن الإجابة عن هذه التساؤلات نجدها في نص المادتين 124، 120 من الدستور فبالرجوع إلى المادة 124 نجد وأن الحالات التي تعرض فيها الأوامر على البرلمان هي حالات الشعور أو بين الدورتين أما حالة إمتناع البرلمان عن المصادقة على قانون المالية كما هو منصوص عليها في المادة 120 فإن

<sup>1</sup> - تنص المادة 124 من الدستور

لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة اه لتوافق عليها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور تتخذ الأوامر من المجلس الوزراء

<sup>2</sup> - أما المادة 120 من الدستور وتنص في فقراتها (5 و 6) " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "

<sup>3</sup> - أما المادة 93 فقرتها 3 : تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تسوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية .

<sup>4</sup> - د- محمد أنيس قاسم + د - عثمان جمال. الوسيط في القانون العام. القضاء الإداري دار النهضة العربية. القاهرة 2001 ص 60 وما بعدها .

تشريعه بأمر من طرف رئيس الجمهورية لا يخضع للإجراءات والقواعد المنصوص عليها في المادة 124 كما أن المادة 120 تعتبر إستثناء من القاعدة المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور. والتشريع بأوامر هو نوع من الأعمال التشريعية والتي لاتصلح أن تكون محلا لأي طعن قضائي إلا أن صدورها من طرف السلطة التنفيذية جعل البعض يطالب بإخضاعها لرقابة القضاء وهو ما جعل الفقه ينقسم على بعضه في هذه المسألة حول مدى قابلية هذا النوع من التشريع لخضوعه لرقابة القضاء ؟. وفي هذا السياق يذهب الفقه والقضاء في فرنسا إلى التمييز عن مرحلتين :

**الأولى :** قبل المصادقة عليها من قبل البرلمان إذ يعتبرها أعمال إدارية وبالتالي فهي تخضع لرقابة القضاء (الإلغاء)<sup>1</sup>

**الثانية :** بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان فهي أعمال تشريعية غير خاضعة لرقابة القضاء. ويرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي وأن التشريع بأوامر هي في حقيقتها ممارسة للإختصاص التشريعي وبالتالي فهي تمثل إعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات<sup>2</sup>

**رابعا :** الظروف الاستثنائية :

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية المختلفة نجد وأنها جميع نصت على منح سلطة واسعة للسلطة التنفيذية ليتخذ من التدابير ما يؤدي إلى حماية الدولة ومؤسساتها و حياة الأفراد وممتلكاتهم وذلك إذا كان هناك خطر يوشك أن يوقع بالدولة او مؤسساتها ، وإذا كانت البلاد مهددة بخطر حال أو وشيك الوقوع او في حالة الضرورة الملحة وإذا كانت القوانين شرعت لمجابهة ظروف عادية فإنه في بعض الحالات قد تمر الدولة بأوضاع وظروف سياسية أو اجتماعية أو طبيعية أو خارجية تجعل تلك القوانين غير قادرة على مجابهة تلك الظروف وبالتالي الإبقاء على تلك القوانين سيؤدي إلى زوال الدولة وهو ما جعل الدساتير تنص على منح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية باتخاذ من الوسائل ما يؤدي إلى حماية الدولة ومؤسساتها ونظامها السياسي وبالرجوع إلى الدستور الجزائري الحالي نجده تنص على هذه الظروف والحالات من المادة 91 ومن بعدها

#### أساس الظروف الإستثنائية

تستند فكرة الظروف الإستثنائية إلى أساسين

**الأول** ويتلخص في أن القوانين التي تضعها السلطة التشريعية إنما توضع لكي تحكم المجتمع في ظل الظروف العادية أما وإن وجدت ظروف إستثنائية فإن الإدارة تتحلل من إلزامها بإحترام القوانين لأنها ان بقت ملتزمة بتلك القوانين لترتب عليها نتائج يصعب تداركها<sup>3</sup>.

**الثاني** أن بقاء الدولة وللمحافظة على سلامتها وسلامة أفرادها تفرض ضرورة الخروج عن القوانين وإتخاذ كل ما يجب إتخاذه للمحافظة على استمرارية الدولة لأنه ولتطبيق القوانين فيجب أن تكون هناك دولة بكل مقوماتها وأركانها أما إذا زالت الدولة فلا مجال لعمل القانون وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بما يلي : " أن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية فإذا طرأت ظروف إستثنائية ، ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية فإن ذلك يؤدي حتما الى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية ، فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية ، وما دام انه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من إتخاذ الإجراءات الفاصلة التي لم تعمل لغاية سواء المصلحة العامة دون غيرها ، وغني على البيان في هذا المجال أن هناك قاعدة تنظم القوانين وتفوقها ومحصلها وجوب الإبقاء على الدولة فغاية مبدأ المشروعية

<sup>1</sup> - الأستاذ مروان بدران لإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ( النظام القانوني)مجلة إدارة الجزائر المجلد 10 العدد 2 لسنة 2000 ص 09 و10

<sup>2</sup> - د:سليمان محمد الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية مطبعة جامعة عين شمس طبعة 06 1991 ص 496

<sup>3</sup> - د.فؤاد العطار القضاء الإداري دار الطلبي 1963 ص 73 .

يتطلب أولاً وقبل كل شيء العمل على بقاء الدولة الأمر الذي يستتبع تخويل الحكومة استثناء وفي حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي ما دامت تبغي الصالح العام<sup>1</sup> ولا يفهم مما سبق ذكره وأنه في ظل الظروف الإستثنائية تتحلل الإدارة من كل قيد وإنما الأمر يتعلق فقط بفرض قيود على حريات الأفراد شريطة وجود هذه الظروف ولهذا نجد وأن هذه السلطة تخضع لرقابة القضاء وعليه فإن وجود الظروف الإستثنائية لا يعني زوال مبدأ المشروعية الذي يظل قائماً وإنما يكون مخففاً ومقيداً خلال هذه الظروف وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجده قد خول لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة التدابير والإجراءات في حالة ما إذا كان أمن وسلامة الدولة مهددين بخطر حال أو شيك الوقوع. ومن أهم هذه الوسائل القانونية ما يلي: حالة الحصار، حالة الطوارئ، الحالة الإستثنائية.

### أولاً : حالة الحصار و الطوارئ

لقد نص الدستور الجزائري على حالة الحصار وحالة الطوارئ وذلك في المادة 91 منه وبالرجوع إلى المادة 91 من الدستور والتي تقابلها المادة 86 من دستور 1989 نجدها نصت على هاتين الحالتين وارجعتهما الى حالة الضرورة الملحة، والملاحظ على الدستور الجزائري استعماله لعبارة الضرورة بالرغم ماتحملة هذه العبارة من غموض، وحالة الضرورة في القانون الإداري والدستوري تستمد من حق الدولة في الدفاع على وجودها وإستمراريتها في حالة ما إذا كانت حياتها ووجودها مهدد بالخطر، وقد إعتبر بعض الفقهاء وأن دفاع الدولة على نفسها في القانون الإداري والدستوري يقابل الدفاع الشرعي المقرر للأفراد في القانون الجنائي ودون التعرض للإنقسامات الفقهية في تحديد حالة الضرورة فإنه يمكن القول وأن المستقر تشريعاً وفقها وقضاء وأن حالة الضرورة سبباً من أسباب الخروج عن المشروعية والتي تمنح للإدارة سلطة التشريع عن طريق اللوائح وهو ما قررته المادة 91 السالفة الذكر.

وإذا كانت حالة الضرورة الملحة في التشريع الجزائري سبباً من أسباب الخروج عن مبدأ المشروعية فإن المشرع قيدها بقيود وتتمثل في الآتي:

#### أ): إجتماع المجلس الأعلى للأمن:

الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 173 من الدستور لمناقشة الوضع وإبداء الرأي فيه .ويتكون المجلس الأعلى للأمن من قياديين عسكريين ومدنيين وهم الوزير الأول، وزير العدل، وزير الداخلية، ووزير الخارجية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس أركان الجيش الشعبي الوطني وغيره من السلطات الأمنية والعسكرية.

ب - إستشارة رؤساء الهيئات الدستورية ( البرلمان بغرفتيه - الوزير الأول - المجلس الدستوري )<sup>2</sup>

ونظراً لخطورة حال الحصار و الطوارئ فإن المشرع قيدهما بمدة معينة كما سبق ذكره ويتم تحديدها في المرسوم الرئاسي المعلن لحالتي الطوارئ والحصار ولا يتم تمديد المدة إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه.

وإذا كان المشرع الدستوري الجزائري لم يميز بين حالتي الطوارئ والحصار وارجع ذلك الى الضرورة الملحة، فإن الحالتين ليست واحدة فحالة الحصار تقوم اذا كانت الافعال بلغت درجة العصيان

<sup>1</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ : 14/04/1962 مجموعة الأحكام السنة السابعة ص 601 .  
<sup>2</sup> - د. محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية. دار العلوم للنشر والتوزيع. عنابة الجزائر، 2002 ص 18 .

والتخريب والتمرد، أي هي حالة وسطى بين حالة الطوارئ والحالة الاستثنائية، والتي تنتقل فيه السلطة الى الجيش.

### ج: الضرورة الملحة:

وهي كل خطر يهدد سلامة الاشخاص والممتلكات والملاحظ من خلال النص الدستوري عدم تحديد درجة الخطورة واكتفى بعبارة الملحة وهو ما يجعل امر تحديده يعود الى السلطة وما يصلها من تقارير امنية عن الوضع ومدى خطورته واثاره على النظام العام والامن العام.

### د: المدة

تؤدي حالي الطوارئ والحصار الى المساس بحريات الافراد وهو ما جعل المشرع الدستوري يحددها بمدة معينة وبالتالي يجب التقيد بها وعدم تجاوزها وبالرجوع الى المرسوم الرئاسي لسنة 1993 نجده حددها بمدة سنة واحة (12 شهرا)

وقد حدث وأن مرت الجزائر بعد إلغاء الإنتخابات التشريعية لسنة 1991 بحالة الضرورة أين كانت الهيئات العمومية والممتلكات العامة والخاصة مهددة بخطر بسبب حالة الفوضى والإضطرابات التي تمر فيها البلاد مما اضطر مؤسسة الرئاسة آنذاك أن تصدر مرسومين الأول تحت رقم : 196/91 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتعلق بحالة الحصار والثاني تحت رقم : 44/92 مؤرخ في 09/02/1992 ويتعلق بحالة الطوارئ كما سبق لرئاسة الجمهورية وأن أصدرت مرسوم رئاسي يتعلق بحالة الحصار بعد أحداث أكتوبر 1988<sup>1</sup>

### ثانيا: الحالة الإستثنائية

تقوم الحالة الإستثنائية إذا تزايد وتفاقم الخطر المهدد لأمن وسلامة الدولة ومؤسساتها وتجاوز حد الضرورة المقررة في حالي الحصار والطوارئ قرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية وهذا ما نصت عليه المادة 93 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 87 من دستور 1989. ولم يوضح المشرع الدستوري الحالة الإستثنائية وإكتفى فقط أن يكون هناك خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة الدستورية .

ولاعلان الحالة الإستثنائية نص الدستور الجزائري على مجموعة من القيود تتمثل في الاتي:

- 1- إعلان رئيس الجمهورية للحالة الإستثنائية وبموجب مرسوم رئاسي .
  - 2- إستشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية البرلمان بغرفتيه والمجلس الدستوري.
  - 3- الإستماع إلى رأي رئيس المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .
  - 4- إجتماع البرلمان إجباري وضروري .
- أما عن طريقة رفعها فنتم حسب الأشكال والإجراءات التي تم الإعلان عنها<sup>2</sup> .  
أما مدتها فالأصل أن الحالة الإستثنائية غير محددة المدة لكن لا يعني ذلك إستمرارها إذ ترفع بمجرد زوال الخطر والأسباب التي أوجدتها .

وتحول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية سن التشريعات في صورة او امرتخذ في مجلس الوزراء، دون ان تعرض على البرلمان (الفقرة الثانية من المادة 93). خلافا للاوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان او في حالة شغوره. وهذا طبقا للمادة 124 فقرة 3 وهذا ما يميزها عن حالي الطوارئ والحصار.

<sup>1</sup> - د: عمار بوضياف التنظيم الاداري في الجزائر جسر للنشر والتوزيع المحمدية .الجزائر.2010.

<sup>2</sup> - تنص المادة 93 من الدستور " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .

### ثالثا: حالة الحرب

إضافة إلى حالات الحصار والطوارئ والحالة الإستثنائية فإن المشرع الدستوري الجزائري نص على حالة الحرب وهي أخطر حالات المساس بمبدأ المشروعية إذ فيها يوقف العمل بالدستور وبجميع القوانين وتجمع السلطات بيد رئيس الجمهورية. وهذا ما نصت عليه المواد : 95 ، 96 من الدستور . ولا تقوم حالة الحرب إلا إذا كان هناك إعتداء فعلي أو وشيك الوقوع على البلاد خلافا لحالات الطوارئ والحصار والحالة الإستثنائية اللواتي تقتصرن على حالة الخطر .

#### الإجراءات :

تخضع حالة الحرب لمجموعة إجراءات تتمثل في :

- 1- إعلان رئيس الجمهورية الحرب وذلك بعد
  - 2- إجتماع مجلس الوزراء .
  - 3- الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن .
  - 4- إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة .
  - 5- يجمع البرلمان بغرفتيه وجوبا .
  - 6- يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك .
- وفي حالة قيام حالة الحرب فإن رئيس الجمهورية يجمع جميع السلطات ( التشريعية والتنفيذية والقضائية) ويوقف العمل بالدستور .
- #### المدة :

تنتهي مدة الحرب بإنهاء الحرب وزوالها و زوال خطر الحرب ويتم رفع حالة الحرب بنفس الأشكال التي أوجبتها ويعاد العمل بالدستور ويعاد الفصل بين السلطات.

تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية . ويجتمع البرلمان وجوبا تنهي الحالة الإستثنائية حسب الإشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها .

وإذا ما إستمرت حالة الحرب وإستغرقت فترة طويلة وإنتهت المدة الرئاسية فإن حالة الحرب تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب (م 2/96 من الدستور ) وفي حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو وجود مانع آخر له تخول جميع السلطات والصلاحيات لرئيس مجلس الأمة وإذا ما إقترن شعور رئاسة الجمهورية برئاسة مجلس الأمة فيتولى رئيس المجلس الدستوري ذات السلطات 1 .

إلا أن السؤال الذي يطرح فهل حالة الحرب تدخل في السلطة التقديرية للإدارة وتخضع لرقابة القضاء أم لا ؟ .

الغالب لدى الفقه ان سلطات الحرب وحالاته تخرج عن رقابة القضاء وتعتبر من اعمال السيادة وذلك كما سنتعرض له لاحقا ونحن نشاطر ذلك فسلطات الحرب لا يمكن ان تخضع

<sup>1</sup> - تنص المادة 95 من الدستور على : " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب بعد إجتماع مجلس الوزراء والإستماع للمجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ويتجمع البرلمان وجوبا . ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك ."

وتنص المادة 96 من الدستور على : " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات - وإذا إنتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب . - وفي حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له ، يخول لرئيس مجلس الأمة بإعتباره رئيسا للدولة كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية . وفي حالة إقتران شعور رئاسة الجمهورية ورئيس مجلس الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا ."

لرقابة القضاء لأنه يزول فيها سلطان القانون وتصبح الدولة في وضع يتطلب من رئيس الجمهورية اتخاذ التدابير لحماية الدولة خشية زوالها.

#### الخاتمة

من خلال ما سبق ذكره يتضح وان السلطة التنفيذية في الجزائر مسيطرة ومهيمنة على باقي السلطات الاخرى، فاضافة الى وظيفتها الاصلية والتي لا يشاركها فيها اية سلطة اخرى، فانها تتعداه الى ممارسة اختصاصات السلطة التشريعية، ويتجلى ذلك من خلال ممارستها لمهام التشريع باوامر بين دورتي البرلمان وفي حالة شغور المجلس والحالات الاستثنائية واصدار قانون المالية، كما تتدخل ايضا في الحالات الاستثنائية، حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب وتعد هذه الاخيرة اخطر حالة، واصعبها على مبدأ استقلال السلطة التشريعية، اذ تخول الدساتير للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، بجمع السلطات في يده وايقاف العمل بالدستور، ومازاد من خطورة هذه الحالة عدم خضوع اعمال الرئيس لرقابة القضاء، وهذا مايسبب الى سيادة القانون، كما تظهر الهيمنة في تدخل الحكومة في عمل المجلس اثناء وضعه لجدول اعماله، وذلك بحضور ممثل الحكومة في اعداده، ولا يتوقف الحد عند ذلك بل يتعدى الى اعداد الحكومة لقائمة مشاريع القوانين حسب اولويتها وسحب بعضها او تأجيلها الى دورات لاحقة، وعليه فان هذه الهيمنة وان كانت تملئها في بعض الحالات الظروف والضرورات بحكم وظيفتها واتصالها المباشر بالمجتمع والتي يفرض عليها التزامات جمة تجعلها اكثر تدخلا وتوسعا لانشطتها، الا انها تعد مساسا حقيقيا بالمبدأ ومقوماته خاصة في الانظمة الرئاسية وشبه الرئاسية، اين يحتكر رئيس الجمهورية لاختصاص التنفيذي والتشريعي وهذا ما يستدعي ضرورة تنظيم هذه العلاقة بمنح السلطة التشريعية مهام رقابية فعالة على عمل رئيس الجمهورية خاصة اثناء التشريع باوامر وكذا في الحالات الاستثنائية وسلطته في حل البرلمان، وذلك لكبح هيمنتها وتدخلها.

#### قائمة المراجع

##### (1) القوانين

(1): الدستور الجزائري لسنة 1989.

(2): الدستور الجزائري لسنة 1996.

##### (2) الكتب

(1): ا عبد الله بوقرة الدستور الجزائري. دار الهدى. عين مليلة الجزائر.

(2): محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الادارية دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر 2002

(3): عمار بوضياف التنظيم الاداري في الجزائر جسر للنشر والتوزيع المحمدية .الجزائر.. 2010

(4): سليمان محمد الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية مطبعة جامعة عين شمس طبعة 06 1991

(5): توفيق العطار القضاء الإداري . دار الحلبي 1963

(6) د- محمد أنيس قاسم + د - عثمان جمال. الوسيط في القنون العام. دار النهضة العربية القاهرة 2001

##### (3) المجلات

(1): الأستاذ مروان بدران لإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ( النظام القانوني ) مجلة إدارة الجزائر المجلد 10

العدد 2 لسنة 2000

## الأداء المتميز للسلطة التنفيذية في الدول العربية

د. بركات محمد  
جامعة المسيلة

### ملخص المداخلة: تقييم أداء السلطات الثلاث في الدول العربية

إذا كان قد بات واقعا مسلما به لدى الناس أن الدولة المعاصرة إنما تقوم بوظائفها من خلال السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، فإنه عندئذ ونتيجة لذلك يمكننا من خلال تلك السلطات تتبع مسيرة الدولة في شتى المجالات، ومن ثم الحكم منطقيا على أدائها انطلاقا من الازدهار المحقق، أو الفشل الماحق الذي لا يمكن تغطيته بأي حال من الأحوال.

وبداية ومن أجل صحة الحديث وعدالة التقييم، يجب الاستناد إلى المبادئ والنصوص الرسمية الموثقة في الدساتير والقوانين السارية المفعول في الدول العربية، التي سنُمدنا من الناحية النظرية بالمخطط الأساس الذي تُبنى وفقه أركان سلطات الدولة، وتتحدد مسيرتها، وهذا سيسمح لنا بإجراء المقاربات، والمقارنات الموضوعية،

وحتى نكون منصفين وموضوعين بما يحقق أهداف الملتقى، ينبغي ربط ذلك بالواقع المعيش، في المحيط العربي (أخذين في الاعتبار حراك الشعوب العربية)، والمحيط الإقليمي، والدولي، بالقدر الممكن، مركزين على الواقع في الجزائر.

### The resume:

If it becomes a conceded reality among the people that the contemporary state does its tasks through the three authorities : the legislative the executive and the judicial , then at that time and as a result we can through that authorities to follow the demonstration of the state in the various fields , and thereby to give the reasonable judgment on its perform starting from the accomplished prosperity or the total failed that is caused and cannot be covered .

First and for the sake of true and integral speech , and the justice of the evaluation , it have to lean on the official principals and the scripts that are registered in the constitutions and the effective law in Arabian countries ; which will give us from the theoretical aspect the essential plan which on it the aspect of the state's authorities are build , its demonstration is defined , which permit for us to make the similarity and the subjective comparison .

## مقدمة

سنناقش في هذه المداخلة الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطتين الأخريين لاسيما السلطة التشريعية، هذه الأخيرة هي في علاقة مباشرة ومستمرة مع السلطة التنفيذية، بل أن المهام المسندة للسلطة التشريعية هي في الواقع ثمرة أداء السلطة التنفيذية، ذلك ما نستخلصه من الأنظمة السياسية القائمة خاصة في الجمهورية الجزائرية كدولة معاصرة، وبالتالي فالإشكالية التي أتاولها هنا هي جزء من إشكالية الملتي التي نُفصح عنها من خلال الأسئلة التالية:

~ ما هي المبادئ الدستورية المكرسة لممارسة كل سلطة لوظائفها على الوجه المطلوب ؟ وهل تؤدي كل سلطة الدور المنوط بها فعلا ؟

~ ثم ما هي المعوقات التي تقف حائلا ومانعا للدور والأداء الناجع لكل سلطة؟

هل تشكل القوانين الإصلاحية الأخيرة في الجزائر تطورا نوعيا في هذا الشأن ؟

لمعالجة الموضوع استعنت بمناهج البحث التي رأيتها مناسبة لتفكيك عناصر الإشكالية، ويتعلق الأمر بالمنهج التحليلي، والوصفي، والمقارن، وهذا من خلال العنصرين التاليين:

أولاً// مهام السلطات الثلاث في الدول العربية بين الاستقلالية والهيمنة ؟

في مجال التشريع

وفي مجال الرقابة

وفي مجال تنفيذ سياسة الحكومة

وفي مجال معالجة قضايا الناس قضائيا

ثانياً// التقييم والصعوبات والمعوقات التي تؤثر سلبا على أداء السلطات ؟

تقييم الصادر عن مؤسسة رئاسة الجمهورية

تقييم صادر عن وزير العدل

الصعوبات

ثم خاتمة وتوصيات

أولاً// مهام السلطات الثلاث في الدول العربية بين الاستقلالية والهيمنة ؟

في إطار قيام الدولة بوظائفها لفائدة الشعب صاحب السيادة بالمفهوم المدني الوضعي، تتكفل كل سلطة بمهامها المحددة في الدستور، الذي يعطينا صورة واضحة عن العلاقات الوظيفية بين تلك السلطات، بحيث يفترض قيامها على مبدأ الفصل المرن الذي يتجسد في التعاون المثمر، وليس التصادم المحبط، وهذا سيسمح بأداء جيد لأعمال كل سلطة على حدة، وهذا سيسمح بتطور المجتمع ويحقق له الاستقرار والنماء والرخاء المنشود.

إلا أن الأمور لا تجري بالسلاسة المطلوبة، ولا بالوتيرة المفيدة، فيحدث ما يضر بخدمات الأفراد وحاجاتهم، وتعطيل مسيرة الأمة، وتلك هي المعضلة الكبرى، وهنا ينبغي البحث في النصوص الدستورية التي تلزم كل سلطة من سلطات الدولة العليا لتبني مواطن الخلل، على الأقل من الناحية النظرية، في غياب دراسات وتقارير وإحصاءات موضوعية بالقدر الكافي.

## في مجال التشريع

يحدد الدستور السلطة التي تضطلع بمهام التشريع، وهي بالأساس السلطة التشريعية، سواء كانت مشكلة من مجلس واحد أو مؤلفة من مجلسين، فهي التي تناقش وتصوت على القوانين دون التنظيمات، هذه الأخيرة يجب أن تكون متطابقة ومطبقة ومتسقة مع القانون، وإلا فقدت قيمتها لمخالفتها القانون.

**ففي الجزائر** باستطاعتنا ملاحظة وقوف السلطة التشريعية عاجزة عن المبادرة من ذاتها بالقوانين، بالرغم من أن الدستور يمنحها حق المبادرة، لما يُسمح به لعشرين 20 نائبا بالمجلس الشعبي الوطني بتقديم مقترحات قوانين أمام نفس المجلس، ذلك ما نصت عليه أحكام المادة 119 من دستور 1996 المعدل، وفي نفس الوقت يملك الوزير الأول (باسم الحكومة) أيضا حق المبادرة بمشاريع قوانين،<sup>(1)</sup> حيث يبدو من ظاهر النص أن حق المبادرة الآنف الذكر يعود بالتساوي للسلطتين 9 التشريعية من خلال المجلس الشعبي الوطني، والسلطة التنفيذية من خلال الحكومة. فهل هذا هو واقع الحال مجسدا ومطبقا في البرلمان الجزائري؟

الدستور الجزائري الحالي لم يُعط حق المبادرة لشيوخ مجلس الأمة مثلما فعل الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في المادة 39 منه<sup>(2)</sup>،

وفي هذا المقام نرى أن حرمان شيوخ مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين على غرار نظرائهم نواب المجلس الشعبي الوطني أمر في غاية الإجحاف، بل يوحي أن صفتهم البرلمانية جزئية أو نسبية، على اعتبار أن (غرفة الشيوخ) لها أهمية بالغة في الدول المتطورة التي تأخذ بهذا النظام ومنها فرنسا وبلجيكا، وأن أعضاءها أكثر نضجا والتزاما بالحضور والعمل الجاد من نظرائهم من نواب الشعب في حال الجزائر، بالرغم من أن حرمانهم قد يستند إلى أن أعضاء (غرفة النواب) هم نواب الشعب فعلا، فهم ممثلوه الحقيقيون وهذا مبرر غير كاف من كون السلطة التشريعية أو (البرلمان لا تتجزأ)، كونها تتكون من مجموع الأعضاء في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على السواء بنص المادة 98 من الدستور<sup>(3)</sup>.

حيث يتبين أن المبادر الفعلي والحقيقي بالقوانين هو رئيس الحكومة (الوزير الأول) باسم حكومته، التي تلتزم بتنفيذ برنامجها من خلال ما تحتاج إليه من نصوص قانونية وتنظيمية، فلا يعقل أن تبقى مكتوفة الأيدي تنتظر مبادرة النواب بالقوانين التي قد لا تأتي أبدا وسوف لن على حال الأوضاع القائمة.

وفي ذات السياق يبرر رئيس المجلس الشعبي الوطني (سنة 2006) هذا الانسحاب بقوله: بأن الأولوية كانت للمشاريع التي يتقدم بها الجهاز التنفيذي وهي أكثر من مروع نص جديد، ورأيه أن هذا العدد الهام لم يترك للنواب الوقت في التفكير في نصوص أخرى<sup>(4)</sup>.

وبالنسبة لجمهورية مصر العربية، فإن المادة 109 من دستور 1971 المعدل تمنح رئيس الجمهورية وكل عضو في مجلس الشعب حق المبادرة بالقوانين، من غير أعضاء مجلس الشورى<sup>(5)</sup>، وهي مسألة مبررة من ذات الدستور الذي لا يعتبر هذا الأخير غرفة من البرلمان المصري، وأما رئيس الجمهورية فتتمثل سلطاته في إحالة مشاريع القوانين إلى الحكومة وإلى مجلس الشعب وكذا التوقيع عليها بجانب رئيس الحكومة، هذه الأخيرة منحها الدستور بنص المادة 156 منه المهام التالية في هذا الشأن: " يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية: ... إعداد مشروعات القوانين والقرارات، .."،

ونلاحظ بأن الدور الذي يلعبه البرلمان في إعداد القوانين من الناحية النظرية واضح وهام، بالنظر إلى سهولة التقدم باقتراح القوانين ولو من طرف نائب واحد<sup>(6)</sup>.

**وفي قطر** يستطيع أي عضو في مجلس الشورى القطري اقتراح قوانين تطبيقاً لأحكام المادة 105 من الدستور<sup>(7)</sup>، الذي تدرسه لجنة مختصة ويعرضه المجلس في شكل مشروع قانون على الحكومة بعد موافقته عليه، حيث تبدي بملاحظاتها حوله وتعيده مرة أخرى على المجلس، كما يعتبر اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم اختصاصاً أصيلاً لمجلس الوزراء حسب نص المادة 121 من الدستور، حيث تحيل مشروعات القوانين على مجلس الشورى لدراسته والتصويت عليه، أما التصديق والإصدار فمن اختصاص الأمير.

وأما دستور **الجمهورية العربية السورية** فهو يمنح مجلس الشعب باعتباره السلطة التشريعية اختصاصاً: إقرار القوانين بنص المادة 71 من الدستور<sup>(8)</sup>، بالإضافة إلى اختصاصه بترشيح رئيس الجمهورية، ويملك رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء أيضاً كل على حدة حق إعداد مشروعات القوانين وإحالتها على مجلس الشعب بنص المادتين، 110 و 127 من الدستور، وبالنسبة لرئيس الجمهورية أيضاً فهو يملك اختصاص التشريع خارج انعقاد دورات المجلس أو أثناءها للضرورة على أن تعرض على المجلس، وله أيضاً سلطة التشريع كاملة في المدة الفاصلة بين ولايتين (عهدي مجلسين) حسب نص المادة 111 من الدستور،

وبالنسبة **للجمهورية التونسية** يستطيع كل من النواب أو رئيس الجمهورية عرض مشاريع قوانين، والأولوية لمشاريع رئيس الجمهورية، حسب نص المادة 28 من الدستور<sup>(9)</sup>.

وأما مشروع الدستور المقدم بتاريخ الفاتح من جوان 2013 فتتص مادته 61 على حق تقديم مشاريع قوانين، من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو 10 نواب على الأقل<sup>(10)</sup>.

### **وفي العراق**

ينص دستور العراق لما بعد الغزو الأمريكي في مادته الأولى على أن العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي، والسلطة التشريعية مكونة من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد حسب نص المادة 46 من الدستور<sup>(11)</sup>، وأما اختصاصات مجلس النواب المحددة في الدستور (م 58 د) فهي: 1= **تشريع القوانين الاتحادية** 2= الرقابة على أداء السلطة التنفيذية 3= انتخاب رئيس الجمهورية 4= تنظيم المصادقة على المعاهدات 5= الموافقة على تعيين (رئيس وأعضاء محكمة التمييز، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ورئيس جهاز المخابرات، كل ذلك بناء على اقتراح من مجلس الوزراء) 6= مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طب مسبب من مجلس الوزراء، إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بعد إدانته من طرف المحكمة الاتحادية في الحالات التالية (الحنث في اليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمى)

ويختص رئيس مجلس الوزراء باقتراح مشاريع القوانين،

**ونخلص** مما سبق إلى أن السلطة التنفيذية حاضرة بقوة من خلال التقدم بمشاريع القوانين، بشكل مهيم كما هو الشأن في الجزائر ومصر، وقطر، وتونس، والمغرب، ليس هذا فقط تجسيدا لما نص عليه الدستور، ولكن أيضاً لتخصص ولتميز هذه السلطة بمواجهة الواقع وتنظيم حياة الناس، فهي الأدرى

والأكثر علما بها، مع الإشارة إلى أن الدستور الاتحادي في العراق، يمنح سلطات واضحة للبرلمان أكثر من باقي الدول العربية، ولعله يؤسس لنظام برلماني مستقبلا شبيه بالنظام البريطاني. والسلطة التنفيذية دورها حاسم في مجال إصدار التنظيمات والقرارات، تطبيقا للنصوص القانونية المختلفة، ومحاولة التكيف مع الواقع، والتعامل مع المستجدات، فهي التي يتطلع إليها المواطن بطلباته واحتياجاته، من أجل الحصول على خدمات أفضل، ولعل حديث المواطن الجزائري عما آلت إليه الخدمات العمومية في مجال الصحة دليل على ذلك.

### وفي مجال الرقابة على الحكومة

#### برنامج الحكومة

#### الجزائر

وفي مجال الرقابة على أعمال الحكومة من طرف السلطة التشريعية نستشير مرة أخرى وبالضرورة الدستور، إذ مكن دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل البرلمان (بغرفتيه) من مراقبة أعمال الحكومة طبقا للمادة 99 من الدستور، وقد حددت أحكام هذه مجال الرقابة وشروطها محيلة إلى المادة 80 المتعلقة بتقديم الوزير الأول لمخطط حكومته، والمادة 84 التي تنص على تقديم الحكومة لبياناتها السنوي أمام البرلمان، والمادة 133 المتعلقة باستجواب أعضاء البرلمان الحكومة حول قضايا الساعة، وكذا إمكانية استماع اللجان إلى أعضاء الحكومة، والمادة 134 التي تنص على آلية الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان لأعضاء الحكومة.

أما المجلس الشعبي الوطني فقد خصه الدستور بسلطة الرقابة على الحكومة وحده من غير مشاركة أعضاء مجلس الأمة، حيث تنص المادة 136 على ملتصق الرقابة حول بيان السياسة العامة، والمادة 137 المتعلقة باستقالة الحكومة إذا ما صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة.

وبصفة إجمالية فإن الرقابة المنصبة على برنامج الحكومة إنما تترجم ما ستقوم به من المهام الأساسية التي تختص بها السلطة التنفيذية، ورئيسها هو المنفذ والمنسق للبرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني، ولا نعتقد بوجود تعارض بين البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية، وبرنامج الحكومة، كون الأخير مستمد من محاور الأول، ومن ثم يعرض على الغرفة الأولى لمناقشته<sup>(12)</sup>، حيث تنتهي الرقابة على البرنامج المذكور بالقبول أو بالرفض، وهنا لا يبقى أمام الوزير الأول إلا تقديم استقالته حكومته، أما مجلس الأمة فقد مكنه الدستور من تقديم لائحة حول برنامج الحكومة من غير آثار عليه.

#### بيان السياسة العامة

الذي يتضمن عرض ما تم تطبيقه من محاور برنامجها خلال السنة المنصرمة، وما هي الصعوبات التي واجهتها والحلول التي أنجزتها أو التي تقترحها، ويتضمن البيان أيضا أعمالها قيد الانجاز والآفاق المستقبلية، حيث يمكن بشأنه تقديم مقترحات موقعة من طرف 20 نائبا على الأقل في شكل لوائح تودع لدى مكتب المجلس وتقبل من اللوائح تلك التي صادق عليها المجلس. فإذا ما تم رفض بيان السياسة العامة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فيكون للوزير الأول الذهاب إلى طلب التصويت بالثقة. في هذا المجال نلاحظ أن المشرع الدستوري يمنح النواب وسيلتين للضغط على الحكومة هما اللائحة وملتصق الرقابة، فاللائحة المقترحة تعبير عن عدم رضا مجموعة من النواب على بيان الحكومة

لعدم اقتناعهم بمحتواه، أو لتناقضه، أو لعدم جدواه، أو لأسباب أخرى، ومن ثم نعتقد بأنها يمكن أن تتضمن الانتقادات والملاحظات لكشف العيوب والتناقضات والقصور وعدم الشمولية وعدم الكفاية والسطحية الموجهة للبيان المذكور، وقد تكون اللائحة تتضمن توصيات بديلة.

وأما ملتزم الرقابة الذي ينصب على مسؤولية الحكومة، فهو الأداة والإمكانية والإجراء الأخطر الذي قد يلجأ إليه النواب، وذلك من أجل إجبارها على الاستقالة، فهو إذن إجراء مكتوب ويحتوي بالتفصيل على العيوب والأخطاء وغيرها من الملاحظات السلبية التي شابت بيان السياسة العامة لدرجة أنه لا يمكن السكوت عنه بل لا يمكن مواجهته فقط بلائحة حتى وإن صادق عليها المجلس، وعندئذ يكون الهدف والنتيجة معا هو إسقاط الحكومة إذا صادق عليه المجلس، وذلك بتقديم استقالته لرئيس الجمهورية.

وبالنسبة للتصويت بالثقة فقد ينجر عنه حل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها كأثر مباشر على عدم التصويت بالثقة لصالح الحكومة، غير أن رئيس الجمهورية بصلاحياته الدستورية له أن يقبل استقالة الحكومة (م 84 من الدستور) أو يحل المجلس مع إجراء انتخابات تشريعية في أجل ثلاثة أشهر من تاريخ التصويت.

**ونخلص إلى أن اكتفاء البرلمان الجزائري لاسيما المجلس الشعبي الوطني بالأسئلة الشفوية والمكتوبة، دليل على رضا نواب الشعب على أداء الحكومات المتعاقبة، وهو من هذه الزاوية قبول بأداء تلك الحكومات والى الآن، فهو إذن تقييم إيجابي لأدائها.**

#### مصر

نقطة بداية الرقابة (القبليّة) هي تقديم الحكومة لبرنامجها أمام مجلس الشعب بحسب نص المادة 133 من دستور 1971 المعدل<sup>(13)</sup>، حيث تتم مناقشته من طرف أعضاء مجلس الشعب، وواضح أن تقديم البرنامج أمر إجباري بالنسبة لأي حكومة جديدة، ويندرج البرنامج المذكور ضمن مجموع المهام والاختصاصات التي تتكفل بها كل وزارة في إطار أحكام الدستور، ومنها إعداد مشروعات القوانين والقرارات والموازنة العامة وتوجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والهيئات التابعة لها، كل ذلك تحت مسؤولية رئيس الحكومة وتحت مسؤولية كل وزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في وزارته.

وحسب الدستور المصري فإنه في حال رفض مجلس الشعب برنامج الحكومة فإن ذلك يؤدي إلى تقديم استقالته، وأما برنامج الحكومة الجديدة فغن الآثار المترتبة عن رفضه هي حل مجلس الشعب من طرف رئيس الجمهورية كخيار أول، أو قبول استقالة الحكومة الجديدة كخيار آخر، فالسلطة التقديرية عائدة لرئيس الجمهورية<sup>(14)</sup>.

#### طلبات المناقشة وإبداء الرغبات

طلبات المناقشة حسب نص المادة 129 من الدستور تتناول أحد الموضوعات التي تدخل تحت سلطة الحكومة، حيث يشترط في الطلب توقيعه من طرف 20 نائبا، ويقدم في الدورة المالية للمناقشة إذا ما تم قبوله، أما إبداء الرغبات فهي شكل آخر من الرقابة على عمل الحكومة بنص المادة 130 من الدستور، وهدفها كما نعتقد هو لفت انتباه الحكومة لموضوعات معينة تستدعي التدخل منها، ولا تترتب أية آثار على طلبات المناقشة وإبداء الرغبات بالنسبة للحكومة.

#### الأسئلة الشفوية

في هذا المجال يمكن توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نواب الوزراء أو غيرهم من أعضاء الحكومة، وتكون الإجابة شفافة كما تكون مكتوبة في حالة طلب العضو ذلك، وقد يكون الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو إحصاءات، وقد يكون طابعه محلياً يقتضي من الوزير جواباً في نفس المستوى،... وبصفة عامة تنتشر الأسئلة والأجوبة في مضبطة المجلس. ومن المعروف أنه بإمكان الوزير تأجيل الجواب عن السؤال، الذي يجب أن يحاط به علماً قبل أسبوع من تاريخ تقديمه حتى يمنح فرصة الرد الكافي بالاستعانة بمكاتب وزارته التي يرف عليها.

#### الاستجواب

الاستجواب برأي الفقه المصري هو أخطر وسيلة رقابية يمارها البرلمان ضد الحكومة كونه يتضمن اتهام الحكومة بالخطأ والتقصير الذي نصت عليه المادة 125 من دستور 1071 المعدل، حيث يمكن كل عضو في مجلس الشعب توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويناقش الاستجواب في جلسات المجلس، وقد تؤدي المحاسبة إلى تقرير مسؤولية أحد أعضاء الحكومة أو أكثر.

#### سحب الثقة

يرتبط سحب الثقة أساساً بمسؤولية الحكومة بنص المادة 126 من دستور 1971 المعدل، ومنها أن الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته، ولمجلس الشعب حق تقرير سحب الثقة من أحد نواب رئيس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم، إذ يتم سحب الثقة بعد الاستجواب وبعد تقديمه من طرف عشر 10/1 نواب أعضاء المجلس، غير أن رئيس الجمهورية يمكنه إعادة تقرير سحب الثقة مجدداً إلى المجلس، وإذا أصر المجلس فعندئذ لا تعتبر الوزارة مستقلة حكماً إلا بتوفر نصاب 3/2 أعضاء المجلس على قرار سحب الثقة<sup>(15)</sup>.

#### في تونس

يستطيع كل نائب توجيه أسئلة إلى الحكومة شفوية أو كتابية (م 61 د)، حيث تتحمل الحكومة المسؤولية أمام مجلس النواب، إذا عارض المجلس سياسة الحكومة لمخالفتها للاختيارات الأساسية للدولة التي ينص عليها القانون، وذلك بواسطة لائحة لوم التي لا تقبل إلا بتوقيع نصف عدد نواب المجلس عليها، وتكون لائحة اللوم مقبولة إذا صادق عليها المجلس بأغلبية 3/2 نوابه، حيث ينتهي الأمر بتقديم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية. (م 62 د)، وإذا صادق مجلس النواب على لائحة لوم ثانية يستطيع رئيس الجمهورية قبول استقالة الحكومة أو حل المجلس (م 63 د)

ونفس الأحكام تناولها مشروع الدستور المقترح في المادة 95، حيث يستطيع كل عضو بمجلس الشعب توجيه أسئلة شفوية أو كتابية إلى الحكومة...، ويشترط لتوجيه لائحة لوم ضد الحكومة أن يكون الطلب موقفاً من 3/1 الأعضاء على الأقل، ونفس النصاب مشروط لسحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة الذي يصوت عليه المجلس بالأغلبية المطلقة، ويعتبر الدستور استقالة رئيس الحكومة المقدمة إلى رئيس الجمهورية هي استقالة للحكومة بكاملها.

#### في المغرب

يمكن لأعضاء مجلس نواب البرلمان توجيه أسئلة إلى الحكومة التي يجيب عنها رئيسها (م 100 د)<sup>(16)</sup>، حيث تخصص جلسة سنوية لمناقشة بيان سياسة الحكومة (م 101 د)، كما أن الدستور مكن

رئيس الحكومة من **طلب تصويت بالثقة** من مجلس النواب الذي يتم التصويت عليه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، الذي سيؤدي إلى استقالة جماعية لأعضاء الحكومة (م 103 د)، غير أنه من جهة أخرى فإن لرئيس الحكومة سلطة حل مجلس النواب بمرسوم يتخذه في مجلس الوزراء، كسلطات مقابلة وموازية، بل هي شكل من أشكال الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو إجراء تتميز به الأنظمة السياسية البرلمانية كما هو معروف، حيث يشترط فيه توضيح أسبابه ودوافعه أمام مجلس النواب حسب المادة 104 من الدستور. ومن جهة أخرى يستطيع مجلس النواب معارضة بقاء الحكومة بملتمس رقابة موقع من خمس 5/1 الأعضاء على الأقل ويوافق عليه المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه، (م 10 د) وأما ملتمس مجلس المستشارين فلا يؤدي إلا إلى جواب من رئيس الحكومة حسب نص المادة 106 من نفس الدستور.

وللملك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيسي المجلسين أن يحل بظهير ملكي المجلسين معا أو احدهما (م 96 د) قطر

يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء رسم السياسة العامة للدولة... (م 67 د)

#### وفي العراق

في إطار نص المادة 58 من الدستور الاتحادي: يمكن كل عضو في مجلس النواب توجيه أسئلة إلى رئيس الوزراء أو الوزراء في المواضيع الداخلة في اختصاصاتهم، كما يجوز لـ 25 عضوا طرح موضوع عام للنقاش لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويمكن توجيه استجواب مقدم من قبل عضو وموافقة 25 عضوا لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

ولمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة الذي يعد مستقيلا من تاريخه، بناء على طلب من الوزير، أو طلب موقع من 50 نائبا، وأيضا لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب من رئي الجمهورية، أو 5/1 أعضاء المجلس بعد استجواب موجه إلى رئيس المجلس، كما بإمكان نفس المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة وتعد حينها الوزارة مستقلة،

ونخلص إلى أن الدستور بالرغم من إعطائه صلاحيات توجيه الأسئلة، ومساءلة الحكومة مسئولية فردية وتضامنية، من خلال البرنامج الحكومي، والبيان السياسي، ومسألة الثقة، ولجان النقص والتحقيق، وكلها تشكل أدوات رقابية قوية جدا، على أداء الحكومة، والتي قد تصل آثارها إلى استقالة الوزير أو استقالة الحكومة أو حل المجلس النيابي حسب الإجراءات المحددة في الدستور، لكن بالرغم من ذلك فإن مسيرة الحكومات العربية والجزائر على وجه التحديد، لم تشهد أزمة بين البرلمان والحكومة انتهت بحله أو استقالته، باستثناء أزمة 1991 التي انتهت إلى فراغ دستوري ولدواعي وتراكمات خطيرة،

والسبب فيما يبدو هو عدم رغبة نواب الشعب في مواجهة الحكومة، تجنباً لحل المجلس النيابي، وذلك للسلطات القوية والحاسمة التي يختص بها وحده رئيس الجمهورية في الجزائر ومصر، وبشكل أقوى في قطر والمغرب لصلاحيات الملك في حل أي من مجلسي البرلمان أو كليهما.

### وفي مجال تنفيذ سياسة الحكومة

#### في الجزائر

لا شك أن الحكومة من خلال ووزيرها الأول تقوم بتنفيذ البرنامج الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني (م 83 دستور 1996 المعدل)، وهو برنامج مستمد من برنامج رئيس الجمهورية الذي على الوزير الأول تنفيذه من خلال مخطط يقدمه عند تأليف الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، (م 79 د ) والوزير الأول هو الذي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، كما يسهر أيضاً على حسن سير الإدارة العامة،

#### في تونس

تسهر الحكومة على تنفيذ السياسة العامة للدولة في إطار توجيهات رئيس الجمهورية حسب نص (م 58 د )، حيث يسير الوزير الأول وينسق أعمال الحكومة ... (م 60 د ) وبالنسبة للدستور المقترح فهو ينص في مادته الـ 90 على (يضبط رئيس الحكومة السياسة العامة للدولة ويسهر على تنفيذها)، فضلاً عن اختصاصات هامة وأساسية كانت قديماً لرئيس الجمهورية. وبالنسبة للحكومة فهي مسؤولة أمام مجلس النواب (م 94 د ج)

#### في المغرب

تمارس الحكومة السلطة التنفيذية وتعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ برنامجها وتنفيذ القوانين (م 88 د )، حيث يتداول مجلس الحكومة في القضايا التالية : السياسة العامة للدولة السياسات القطاعية مشاريع القوانين والمعاهدات ....

ويجب أن يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات المجلس (م 92 د )، وأما الوزراء فهم مسئولون عن تنفيذ سياسة الحكومة كل حسب قطاعه، وبالتضامن الحكومي، فهي مسئولية فردية، وأيضاً مسئولية تضامنية.

ومن أجل ذلك يؤدي الوزراء المهام المسندة إليهم ويطلعون عليها مجلس الحكومة، كما أن الوزراء مسئولون جنائياً أمام المحاكم المغربية عما يرتكبونه من جنایات وجنح (بإجراءات خاصة) (م 94 د ).

#### قطر

الأمير هو رئيس الدولة ذاته مصونة واحترامه واجب (م 64 د)، فهو يتولى السلطة التنفيذية ويرسم السياسة العامة للدولة بمعاونة مجلس الوزراء... (م 67 د)، هذا الأخير أي مجلس الوزراء هو الذي يتولى إدارة الشؤون الداخلية والخارجية للبلاد، كما يتولى أيضاً إدارة مالية الدولة، وفي هذا الشأن يقوم بإعداد تقرير مفصل يرفعه إلى الأمير في بداية كل سنة عن الأعمال الهامة التي أنجزتها الحكومة ... (م 121 د)

وفي نطاق المسؤولية فإن الوزراء مسئولون بالتضامن أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة وكذا المسؤولية الفردية (م 123 د) وفي العراق

يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الفائزة في الانتخابات التشريعية الأكثر عدداً، بتأليف الوزارة، فرئيس الوزراء حسب المادة 77 من الدستور له صلاحيات ممارسة تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات المركزية الأخرى، وينص الدستور العراقي تأسيس هيئة عامة لمراقبات تخصيص الواردات العامة. ونخلص إلى أن الحكومة تتحمل مسؤوليتها حسب القطاعات التي يشرف عليها الوزراء، فكل وزير يراقب وزارته، والحكومة تتلقى حصائل أعمال الوزراء، وتقيم النشاط اليومي للمؤسسات والإدارات والهيئات العمومية،

كما أن رئيس الجمهورية يراقب ويوجه عمل الحكومة بسلطات دستورية واضحة، ويمكنه إجراء أي تعديل دستوري مهما كان حجمه ومداه، ويحدث ذلك في الجزائر وفي كل الدول العربية، من غير اشتراط سحب الثقة كآلية رقابية برلمانية، بحيث نلاحظ تعاقب تنصيب عديد الحكومات المعروفة برؤسائها، كبن فليس، وبن بيتور، وأحمد اويحي، وبلخادم، وسلال،... لكن من غير اطلاعنا على الأسباب الموضوعية المتصلة والنجاعة والفعالية ؟

وفي مجال معالجة قضايا الناس قضائياً في الجزائر

من المعروف أن السلطة القضائية هي التي تتكفل بمعالجة قضايا الناس وحل خصوماتهم وتطبيق الجزاءات العقابية على منتهكي القواعد القانونية والتنظيمية، وذلك من طرف المحاكم العادية والإدارية حسب القوانين السارية المفعول،

ومن اجل أداء أحسن للسلطة القضائية، فإن الدستور نص على مبادئ هامة تقوم عليها، لاسيما مبدأ استقلالية القضاء (م 138 د)، ومبدأ الشرعية والمساواة (م 140 د)، ومبدأ عدم خضوع القاضي إلا للقانون (م 147 د)، ومبدأ حق الدفاع (م 151 د)، مبدأ حماية القاضي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات ... (م 148 د)، وتقرير مسؤولية القاضي أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته، حسب الأشكال المنصوص عليها في القانون (م 149 د) الذي يرأسه رئيس الجمهورية (م 15 د)، هذا المجلس يختص بالسهرة على رقابة انضباط القضاة تحت رئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا (م 155 د)

في تونس

تقوم السلطة القضائية على المبادئ التالية: مبدأ استقلالية القضاة ... (م 65 د)، وكذا نص المادة 100 من مشروع الدستور الجديد، ومبدأ الضمانات المكفولة لهم من حيث التعيين والنقل والتأديب أما المجلس الأعلى للقضاء (م 67 د)، ومبدأ حياد ونزاهة القاضي (م 101 جد)، ومبدأ الحصانة الجزائية للقاضي إلا في حالة التلبس وفي كل الأحوال يقوم مجلس القضاء برفع الحصانة عنه حسب نص (م 102 جد)، وكضمانة أساسية لا يجوز نقل القاضي إلا برضاه.

في المغرب

المبادئ التي تقوم عليها السلطة القضائية هي:

مبدأ استقلالية القضاء (م 107 د)، وعدم قابلية القضاة للعزل أو النقل إلا بالقانون؟ (م 108 د)، وأيضا ينص الدستور على حماية القضاة من طرف الملك ومن أي تهديد، ولذلك فإن المجلس الأعلى للقضاء هو الذي يتولى انضباطهم (م 109 د)

#### قطر

ينص الدستور القطري على مبدأ استقلالية السلطة القضائية وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها... (م 130 د)، وكذا مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل، حيث يختص المجلس الأعلى للقضاء بالإشراف على حسن سير عمل القضاة في المحاكم (م 137 د)

#### في العراق

ينص الدستور العراقي الاتحادي على مبدأ استقلالية السلطة القضائية، (م 84 د)، ومبدأ استقلال القضاة (م 85 د)

ونخلص إلى أن السلطة القضائية وهي بصدد معالجة قضايا الناس وحل خصوماتهم، ومحاربة الجريمة، وتجسيد هيبة الدولة دولة القانون، وإضفاء الشفافية والمشروعية على أعمالها، وتقيدتها إلى أبعد كل حدود الحياد التام حيال الأفراد والمؤسسات الخاصة والعامة، إنما تفعل ذلك بالتقيد الصارم بقواعد القانون والتنظيمات السارية المفعول،

وتقييم المواطن والرأي العام ينصب على مدى احترامها من خلال قضاة الجكم والنيابة العامة والضبطية القضائية ومساعدتي العدالة، باحترامهم المبادئ الدستورية وتطبيق القانون تحقيقا للعدل وبثا للاستقرار.

ثانيا// التقييم والصعوبات والمعوقات التي تؤثر سلبا على أداء السلطات ؟

التقييم الصادر عن مؤسسة رئاسة الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية (حامي الدستور)<sup>(18)</sup> أنه قد جعل على رأس جملة الإصلاحات إصلاح العدالة، من أجل إعادة الاعتبار للسلطة الدولة وسيادة القانون وحماية الحريات الفردية والجماعية،... ومن ثم كانت مراجعة المنظومة القانونية مرتكزا لهذا الإصلاح، بهدف تكييفها مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكذا دعم القاضي وترقيته...بتهديب الحياة العامة بما يضيف مصداقية على مؤسسات الدولة، (كتحسين مستوى تكوين القضاة، والزيادة في أعدادهم، وتحسين ظروفهم الاجتماعية والمالية،... وإدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال لإضفاء الجودة والسرعة في الخدمات، وإقامة نظام حب عصري وفقا للمعايير الدولية)، حتى يتسنى لهم بسط القانون، مع إعطاء فعالية أكثر لعمل السلطة القضائية في محاربة الآفات الاجتماعية، سيما الإجرام المنظم والفساد بكل أنواعه،...

وكذا إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه، وأيضا إنشاء ديوان مركزي لمحاربة الفساد، وكذا تنصيب مجموعة أقطاب قضائية ذات اختصاص إقليمي واسع، لمتابعة ومحاكمة مرتكبي الجريمة المنظمة، التي باتت تعيق التنمية الوطنية وتضر بالاقتصاد الوطني، وأيضا الشروع في تنصيب المحاكم الإدارية ...

وأیضا دعم تكوين المحضرين والموثقين وغيرهم كمساعدين للعدالة وتنظيم مهنة المحاماة، وفي آخر كلمته يشيد رئيس الجمهورية بتطور قطاع العدالة في تحسين خدماته للمواطنين، وعلاقاته

بالمناقضين، بما حققه من كفاءة واحترافية الأمر الذي أكسب العدالة مصداقية أكثر لدى المواطنين<sup>(17)</sup>. (كلمة رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة لدى افتتاح السنة القضائية 26 أكتوبر 2010 مجلة المحكمة العليا العدد 2 السنة 2010)

كما أن رئيس الجمهورية قبل أكثر من سنة كان يلتقي أعضاء الحكومة فرادى في شهر رمضان برئاسة الجمهورية، وبالرغم من عدم نشر محتوى هذه الجلسات فيما أعلم، إلا أن الإعلام الوطني كان يشير إلى استماع رئيس الجمهورية إلى تقارير الوزراء التي تتعلق بقطاعاتهم الوزارية التي يشرفون عليها، ولا شك عندئذ أنها تتصل بمدى تطبيق محاور البرنامج الرئاسي في شتى المجالات، كالسكن والصحة والتعليم والأمن، وغير ذلك، وهي باعتقادنا نوع من أنواع الرقابة من رأس السلطة التنفيذية على أداء الحكومة .

كما أن وزير الداخلية كان يجتمع بولاية الجمهورية من حين لآخر في اجتماعات جهوية أحيانا وتارة في شكل مؤتمر وطني، وهو أيضا نوع من أنواع الرقابة على السلطات المحلية. وتعتبر من القبيل السابق الزيارات الميدانية التي يقوم بها رئيس الحكومة لمختلف ولايات الوطن، بالرغم من أن البعض يدخلها في الاعتبارات السياسية أكثر من البحث عن التطوير والنجاعة، إلا أن ذلك لا يقلل من أهميتها كما نعتقد.

#### تقييم صادر عن وزير العدل

أما وزير العدل باعتباره أحد أعضاء الحكومة فقد جاء في كلمته:  
الإشارة إلى قضايا (ملفات) تأخر الفصل فيها لسنوات قبل بداية الإصلاح،  
وأن القرارات والأحكام لا يستلمها أصحابها إلا بعد شهور من النطق بها قبل الإصلاح  
وتنفيذ الأحكام والقرارات في السابق لم تكن يتجاوز 30 %

وقد أصبح الفصل في القضايا يتم في مدة معقولة، و تسليم الأحكام في مدة لا تتجاوز الـ 20 يوما، ويذكر الوزير أن بعض المحاكم والمجالس ذات حجم العمل المتوسط تسلم الأحكام والقرارات زوال النطق بها.

وان تنفيذ الأحكام والقرارات لا تقل نسبته عن 94 % وهو برأيه مؤشر حقيقي لتكريس دولة القانون،

كما أصبح المواطن يتابع قضايا على مستوى جميع الجهات القضائية، وكذا رفع الطعون في الأحكام والقرارات لدى المحكمة أو المجلس الأقرب من سكناتهم، وكذا بإمكان المواطن استخراج قسيمة السوابق القضائية، وشهادة الجنسية في مختلف المحاكم في وقت قياسين، كما تم إصدار 166 نصا تشريعيًا وتنظيميًا تعززت بها السلطة القضائية، كما تحدث عن 6500 قاض كما هو مسطر في برنامج التكوين المخصص لهم، واستلام 60 منشأة قضائية جديدة 2009 – 2009  
وأما الرئيس الأول للمحكمة العليا فقد جاء ف كلمته:

فقد تحدث عن دور المحكمة العليا ، وتزايد عدد الطعون خلال السنة القضائية 2009—2010 لتبلغ 71771 طعنا، وكذا تنظيم الأرشيف الإلكتروني، والحسم في مسائل اجتهاد قضائي، وكذا مسألة التكوين وإصدار المجلة القضائية، وفي الأخير نوه بمجهودات القضاة والموظفين بالمحكمة العليا. الصعوبات التي تؤثر سلبا على أداء السلطات العمومية

يمكن استخلاص أهم الصعوبات المختلفة التي برؤية هذه الدراسة تؤثر على عمل السلطات العليا، وتحد من فعاليتها، ونجاعتها نذكر منها خاصة:

~ اختلال قاعدة الرجل المناسب في المكان المناسب، ويظهر ذلك جليا على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية.....

~ هيمنة السلطة التنفيذية على الوضع العام في الدولة داخليا وخارجيا، من خلال الصلاحيات التي يمنحها الدستور لها، هذه الصلاحيات تمارس بقوة من طرف رئاسة الجمهورية والحكومة والولاية في الجماعات المحلية،....

~ إفراغ الرقابة البرلمانية من محتواها، واعتماد البرلمان بغرفتيه السياسة التي يجسدها مبدأ التعايش، ومبدأ كفى الله المومنين شر القتال،....

~ انحسار استقلالية القضاء في معالجة الملفات الكبرى التي تطال القطاع الاقتصادي والمالي، وتضر بشكل واضح بمصداقية السلطات العمومية.....

~ وجوب العمل بمبدأ الشفافية الذي يقتضي الحال تطبيقه كأولوية في مختلف مسائل تسير الشأن العام، سياسيا وماليا واقتصاديا وفي كل المؤسسات، ومن ثم ينبغي الوصول إلى المعلومة والكف عن العمل بقاعدة (سري للغاية)، كما هو الشأن في الدول الديمقراطية الغربية....

~ ينبغي تبني إستراتيجية واضحة في شتى المجالات، والابتعاد عن سياسة ردات الفعل لمواجهة الأوضاع والأزمات.....

~ أما الصعوبات التي يمكن الاعتراف بها فهي الضغوط الدولية، والتطورات الإقليمية، والحراك الشعبي في الوطن العربي، والأزمات المتكررة، والمسائل الأمنية عوامل تواجه السلطة التنفيذية على وجه الخصوص، فتؤثر سلبا في أداء الحكومات.

### الخاتمة

يمكننا القول بأن تقييم أداء عمل السلطات العمومية متعلق أساسا بالنصوص القانونية وخاصة الدستور الذي ينظم عمل السلطات ويضبط العلاقات الوظيفية فيما بينها، بجملة من المبادئ الأساسية، وكذا الأحكام المتعلقة بكل سلطة، هذا هو الجاري به العمل في الدساتير العربية التي أشرت إلى بعضها، كما أن أداء عمل الحكومة كجهاز تنفيذي يخضع من جهة أخرى في الجزائر إلى تقييم دوري من طرف رئيس الجمهورية، أما تقييم الأداء من قبل الإعلام الوطني، والهيئات الخاصة، فهو لا يخضع لمعايير موضوعية محددة، على الرغم من أهميته.

ومن ثم وكنتيجة لهذه الدراسة فإن تقييم رسمي لأداء السلطات حسب الدستور، هو تقييم ايجابي بشكل عام، إن على المستوى الداخلي، أو في علاقات الجزائر بالخارج.

### المراجع والهوامش

- 1- دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل
- 2- م 39 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل
- 3- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 131 وما بعدها
- 4- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 121

- 5- م 109 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 المعدل
- 6- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 185 وما بعدها
- 7- م 105 من دستور قطر الحالي
- 8- م 71 من دستور الجمهورية العربية السورية 1973 المعدل
- 9- م 28 من دستور الجمهورية التونسية 1959 المعدل
- 10- م 61 من مشروع دستور الجمهورية التونسية لسنة 2013
- 11- م 46 من دستور الجمهورية العراقية لما بعد الاحتلال
- 12- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 149 وما بعدها
- 13- م 133 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 المعدل
- 14- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 194
- 15- د بركات محمد - النظام القانوني لعضو البرلمان الجزء الثاني - د م ج - 2012 ص 208
- 16- دستور المملكة المغربية لسنة 2011
- 17- مجلة المحكمة العليا السنة 2010 العدد 02
- 18- مقال للدكتور بركات محمد بعنوان: التعديل الدستوري بين سلطات الرئيس وصلاحيات البرلمان والسيادة الشعبية دراسة تحليلية مقارنة عن الجزائر وبعض الدول العربية وغير العربية - منشور بمجلة: دراسات قانونية العدد 15 دورية فصلية محكمة أوت 2012 م

## ضمانات استقلال السلطة القضائية في الدساتير العربية

د. علاوة هوام  
جامعة باتنة

### ملخص

إن القضاء بحسبه أداة لضبط القانون و فرض احترام تطبيقه ييسر للناس الشعور بالاطمئنان على حقوقهم و حرياتهم و يولد لديهم الثقة في وجود العدالة في حياتهم السياسية و المدنية، بيد أن التلازم بين القانون و القضاء و العدالة، لا يمنع من الاقرار منهجيا بوجود فصل اجرائي بين المفاهيم الثلاثة، يخول القضاء منزلة التوسط بين المفهومين و يكسبه بالضرورة دورا في إدراك العدالة. و يستمد القضاء المكانة التوسطية من الوظائف التي يمارسها في ظل النظم السياسية المعاصرة، و ادراك ذلك يتطلب أن يكون القضاء مستقلا عن السلطتين التشريعية و التنفيذية، و في منأى عن كل مصادر الضغط سواء المرتبطة بالدولة و السلطة، أو النابعة من المجتمع و تداعياته المختلفة و من هنا تظهر المكانة المحورية التي يحظى بها مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر القانوني و السياسي الملازم لبناء الدولة الديمقراطية الحديثة، مما يستلزم اقرار جملة من الضمانات الدستورية لتجسيد هذا المبدأ في الانظمة السياسية العربية على مختلف التوجهات و الاشكال.

### Résumé

Le pouvoir judiciaire, conçu comme un outil pour ajuster la loi et de faire respecter son application, facilite le sentiment de sécurité des individus sur leurs droits et libertés. Il génère la confiance dans la présence de la justice dans leur vie politique et civile. Cependant, la corrélation entre la loi, le système judiciaire et la justice n'empêche pas la reconnaissance d'une existence séparée systématique de la procédure entre les trois concepts, habilite le statut de la magistrature à la médiation entre les deux concepts et lui donne un rôle dans la réalisation de la justice.

Le pouvoir judiciaire doit son statut de médiateur aux fonctions qu'il exerce dans la lumière des systèmes politiques contemporains. Pour ce faire, il faut que le système judiciaire soit indépendant du pouvoir exécutif et législatif, et d'être loin de toutes les sources de pression soit associés avec l'Etat et l'autorité, ou émanant de la communauté et ses diverses implications. De là, apparait le statut central apprécié par la séparation des pouvoirs dans la pensée juridique et politique qui accompagne la construction d'un état moderne et démocratique, qui nécessite l'approbation d'un certain nombre de garanties constitutionnelles pour incarner ce principe dans les régimes politiques arabes à différentes orientations et formes

## المقدمة

ترتبط مفاهيم القانون و القضاء و العدالة إرتباطا وثيقا فالعلاقة بينها متلازمة ، و كل مفهوم يعزز الآخر و يكمله معنى ودلالة ، ووظيفة و بعدا .

ولئن إنصوت العدالة منذ القدم طي المنظومة القيمة للمجتمعات و فلسفتها ، فإن القانون و القضاء يحكمهما التنظيم و الضبط و تقييم التصرفات و الأفعال الفردية و الجماعية التي تحترم العدالة و تضمن تحققها واقعا أو تخل بها وتعيقها ، لذلك تبرز العلاقة التلازمية بين المفاهيم الثلاثة .

و في المقابل نجد العالم المتحضر بعد تبنيه لخيار تداول السلطة بالطرق السلمية إعتقادا على النمط الديمقراطي لدولة تقوم على وجود سلطات ثلاث تمارس أدوار مختلفة بحسب ما تحدده الدساتير من إختصاصات و مهام التي تبدو متداخلة حيناً و متقاطعة حيناً آخر . و من شأن هذا التداخل و التقاطع أن يضعف من أدائها و يمس بسيادة القانون و يعيق حماية الحقوق و الحريات ، لذا كان لزاما تبيان ماهية مبدأ إستقلال القضاء و إرتباطه بالحقوق و المبادئ الدستورية الأخرى تم البحث في ضمانات الإستقلال . بما يفيد انحصار الوظيفة القضائية في القضاء و عدم تدخل السلطتين التشريعية و التنفيذية ، و استقلال القاضي يكون بعد التدخل في عمله من أي جهة كانت سواء بالتوجيه أو العرقلة أو التأثير على أحكامه ، باعتباره سلطة دستورية لازمة لكيان الدولة و استقرارها و استمرارها ، فإن استقلاله واجب لتطبيق القانون و فرض إحترامه و حماية الحقوق و الحريات و التمكين من تحقيق العدالة ، بيد أن تحقيق الإستقلال و تعزيزه على صعيد الممارسة يحتاج إلى جملة من الضمانات الدستورية فما هي الضمانات الدستورية ؟

قبل تحديد الضمانات الدستورية لإستقلال القضاء يتعين تحديد ماهية مبدأ الإستقلال ، ونطاقه إذ يذهب أغلب الفقه إلى تعريف مبدأ إستقلال السلطة القضائية بأنه : قاعدة تنظم علاقة السلطة القضائية بغيرها من سلطات الدولة ، قائمة على أساس عدم التدخل من قبل باقي سلطات الدولة في أمور القضاء ، وذلك بإعطائها سلطة دستورية مستقلة عن باقي السلطات .

### نطاق إستقلال السلطة القضائية :

لتحديد نطاق إستقلال السلطة القضائية ، يستلزم الأمر التعرف فيما إذا كان إستقلال القضاء وسيلة أم غاية ؟ فإذا اعتبرناها غاية ، فنكون أمام التحرر المطلق و الانفصال التام مما ينذر باستبدال محتمل للقضاء ، أما إذا قلنا أنها وسيلة ، فقد توصلنا إلى تحقيق الأهداف من الإستقلال و أهمها سيادة القانون و حماية الحقوق و الحريات و هنا لا يتعدى نطاقه مجال حدود عدم التدخل في شؤونه من طرف بقية السلطات من دون أن يصل إلى الانفصال .

و بذلك يكون إستقلال بالقدر الذي يتحقق معه عدم خضوع القضاء في تنظيمه لأي سلطة عدا سلطان القانون و هذا لا يعني إلغاء علاقة السلطة بغيرها من السلطات ، سيما و أن للسلطة التشريعية دور هام في تنظيم القضاء من خلال ما تصدره من تشريعات . و هذا ما يقودنا إلى ضرورة التطرق إلى أهم الإعلانات و المواثيق الدولية و نصوص الدساتير العربية التي نصت على مبدأ إستقلال السلطة القضائية بمفهومها العضوي و الوظيفي ، من خلال مراحل تطوره بدءا بالتشريع الإسلامي .

### تطور مبدأ إستقلال السلطة القضائية

إن إستقلال القضاء مر بمراحل زمنية متباينة و لإرتباطه بمبادئ تتصرف إلى تكريم الإنسان و حماية حقوقه كان لزاما التطرق إلى التشريع الإسلامي و الفقه الدستوري .

## 1 - تطور مبدأ إستقلال السلطة القضائية في التشريع الإسلامي

لقد أرسى الإسلام قواعد مبدأ إستقلال القضاء باعتباره من الطرق التي توفر العدالة القضائية و تنتشر الأمن والإستقرار في المجتمع ، ويراد باستقلال القضاء في التشريع الإسلامي عدم وقوع القضاء تحت تأثير سلطة أو شخص من شأنه أن ينحرف به عن هدفه الأسمى و هو إقامة العدل بين الناس و إيصال الحقوق إلى أصحابها<sup>1</sup> ، خلافا لفقهاء القانون الذين يحصرونه في أمرين هما :

1 - أن يتم الفصل بين السلطات الثلاث ، بحيث لا تتدخل أي منهما في القضاء .

2 - تحرر القضاة من أي تدخل يؤثر في أحكامهم من وعد أو وعيد أو ترغيب أو تهيب .

أما إستقلال القضاء في الشريعة الإسلامية ، فيراد به عدم السماح لأي إنسان مهما علت منزلته وارتفعت مرتبته ومكانته أن يتدخل في حكم القاضي حين يكون حكمه مستتبطا من تعاليم الإسلام و أحكامه ، كما ينصرف إلى فكرة لا سلطان على القاضي إلا دينه و خشيته لله و مراقبته لحدوده ، وأمانته في الإجتهد.

و المتأمل في نصوص الشريعة الإسلامية يجد إشارات عدة تؤكد مبدأ إستقلال القضاء و أهميته سواء كانت هذه النصوص قرآنية أو أحاديث نبوية شريفة .

و سأذكر بعض الأدلة التي توصل لمبدأ إستقلال القضاء .

### في القرآن الكريم

قوله تعالى: "وأن أحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم واحذرهم أن يفتنوك عن بعض ما أنزل الله إليك"<sup>2</sup>

ففي هذه الآية يأمر الله سبحانه و تعالى نبيه الكريم " ص " بأن يحكم بين الناس بما أنزل إليه من أحكام عادلة و نهاء عن إتباع أهوائهم و لا شك أن في العدول عن العدل و اتباع الهوى تنافي مع مبدأ إستقلال القضاء .

قوله تعالى : إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها و إذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل"<sup>3</sup>

و في ذلك توضيح الأمر بعدم جواز التدخل في أعمال القاضي و بما يثنيه عن الحكم بالعدل .

قوله تعالى : " و لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل و تدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم و انتم تعلمون"<sup>4</sup>.

وفي هذه الآية خطاب أمر يمنع عن أكل أموال الناس بالباطل ، لما يترتب عليه من ضياع لحقوق العباد و تفشي للفساد .

في السنة النبوية : إن المتأمل في السنة النبوية يجد العديد من الإشارات الدالة على تكريس مبدأ إستقلال القضاء ، لما تتضمنه من نصوص تحث على العدل و اجتناب المحاباة أو الجور في الحكم و منها .

<sup>1</sup> - أبو فارس ، محمد عبد القادر ، القضاء في الإسلام ط 2 دار الفرقان عمان 1991 ص 189

<sup>2</sup> - سورة المائدة الآية 49.

<sup>3</sup> - سورة النساء الآية 58.

<sup>4</sup> - سورة البقرة الآية 188.

عن عبد الله بن عمر، رضي الله عنهما ، أنه قال : قال رسول الله ص " من أعان على خصومة بظلم لم يزل في سخط الله حتى ينزع"<sup>1</sup>

وجه الدلالة من هذا الحديث أنه يعتبر تأصيلاً لمبدأ إستقلال القضاء .

حيث بين فيه النبي " ص " أن من يتدخل في القضاء فيعين شخصاً و يساعده بظلم فإنه يستحق سخط الله عليه ، ومعلوم أن أي مساس باستقلال القضاء فيه إعاقة بظلم .

ويقول الشوكاني رحمه الله ، وفي الحديث دليل على أنه ينبغي للحاكم إذا رأى مخاصماً أو معيناً على خصومة بتلك الصفة أن يزجره و يردعه لينتهي عن غيه.<sup>2</sup>

عن عبد الله بن عمر ، رضي الله عنهما ، عن النبي ص أن قال : " على المرء السمع و الطاعة ، فيما أحب و كره إلا أن يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع و لا طاعة "<sup>3</sup>.

وجه الدلالة أن هذا الحديث يرسم قاعدة أساسية تغيير منهاج حياة في التشريعات و الأوامر تقتضي من المسلم أن يلتزم بالطاعة ، ما دامت الطاعة في غير معصية الله ، فإن أمر بمعصية ، فلا سمع و لا طاعة .

يقول ابن حجر - رحمه الله- ، قوله : فإذا أمر بمعصيته فلا سمع و لا طاعة ، أي لا يجب ذلك بل يحرم على من كان قادراً على الإمتناع "<sup>4</sup> .

فالقاضي يطيع ولي الأمر ما دامت الطاعة في غير معصية الله ، فإن تدخل ولي الأمر و أمر القاضي بما يخالف العدل الذي شرعه الله ، فإنه يكون أمراً بمعصيته ، والإسلام حرم الطاعة في معصية الله تعالى .

#### في عهد الخلفاء الراشدين و من تبعهم .

إن مظاهر إستقلال القضاء في الإسلام تتجلى في أسلوب الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه و علي بن أبي طالب كرم الله وجهه في القضاء ، حيث أبدعا في منهجها القضائي من خلال الممارسات القضائية و خير مثال على ذلك رسالة عمر بن الخطاب في القضاء .

حيث عدت تلك الرسالة نظرية متكاملة في إستقلال القضاء بما فيها شروط إستقلال القاضي ، ثم تلتها رسالة الإمام علي كرم الله وجهه أثناء خلافته و الموجهة إلى واليه على مصر و التي يقول فيها : " ثم اختر للحكم بين الناس أفضل رعيته في نفسك ، ممن لا تضيق به الأمور ، و لا تحكمه الخصوم و لا يتمادى في الزلة ، و لا يحصر من الفيء إلى الحق إذا عرفه ، و لا تشرف نفسه على طمع و لا يكتفي بأذى فهم دون إقصاء ، و أوقفهم في الشبهات و أخذهم بالحجج ، و أفلهم تبرماً بمراجعة الخصم ، و أصبرهم على تكشف الأمور و أصرمهم عند اتضاح الحكم " فهذه الشروط تعد أبجديات عمل القاضي الذي يجب أن يكون أكبر من القضايا المعروضة عليه لإحاطته الكاملة به.

و قد كان السلف الصالح يختبر القضاة قبل تعيينهم كما فعل الخليفة عمر مع زيد بن ثابت ، إذ تروي كتب السيرة أن عمر بن الخطاب كان بينه و بين أبي بن كعب رضي الله عنهما حائطاً ، فتنازعا

<sup>1</sup> - أخرجه أبو داود في سننه ، كتاب الأقضية ، باب في من يعين على خصومة يعلم أمرها ، دار الفكر بيروت ج3 ، ص 305.

<sup>2</sup> - الشوكاني ، محمد بن علي بن محمد ، نيل الأوطار من أحاديث سيد الأخيار شرح منتقى الأخبار م 4 ، دار الكتب العلمية بيروت ج8 ص 271.

<sup>3</sup> - أخرجه البخاري في صحيحه ، كتاب الأحكام ، باب السمع و الطاعة للأمام ما لم تكن معصية ج 8 ص 105 و أخرجه مسلم في صحيحه ،

كتاب الإمارة ، باب ... طاعة الأمراء في غير معلية ، و تحريمها ج3 ص 1459 و اللفظ لمسلم .

<sup>4</sup> - ابن حجر ، فتح الباري ، ج 13 ص 131 .

بشأنه ، فاحتكما يزيد بن ثابت فأتياه في منزله و قال عمر ، أتيناك لتحكم بيننا و في بيته يؤتى الحاكم ، فوسع له زيد عن صدر فراشه و قال ، هاهنا يا أمير المؤمنين ، قال عمر : جرت في أول القضاء و لكن أجلس مع خصمي فجلس بين يديه فادعى أبي وأنكر عمر ، فقال زيد لأبي : أعف أمثير المؤمنين من اليمين و ما كنت أسألها لأحد غيره فحلف عمر ثم أقسم " لا يدرك زيد باب القضاء حتى يكون عمر و رجل من عرض المسلمين عنده سواء" <sup>1</sup>

و في حادثة مخالفة عين بها شريح قاضيا و ذلك بمناسبة إقبال عمر على شراء فرس ، فسأوم صاحبها ثم ركبها ليجرب فأصاب الفرس العطب ، فأراد أن يردها لصاحبه فأبى ، فطلب منه الفاروق الإحتكام ووقع إختيارهما على شريح ، فتحاكما إليه ، فقال شريح بعد أن سمع دعوى كل منهما و حجته . يا أمير المؤمنين خذ ما ابتعت أوردته كما أخذته فقال ، و هل القضاء إلا هكذا ؟ سر يا شريح الكوفة فقد وليتك قضاءها <sup>2</sup> .

فإذا كان هذا موقف عمر بن الخطاب فإن علي بن أبي طالب كان هو الآخر على نفس المنهج إتباعا لنهج أسلافه

فقد روي أنه فقد درعه ، ثم وجده عن النصراني فاتفقا على الإحتكام إلى القاضي شريح فقدا عليه ، فقال علي : إنها درعي و لم ابع و لم أهب ، فرد النصراني على دعوى علي ، ما الدرع إلا درعي و ما علي عندي بكاذب لكنه أخطأ فظنها درعه فالتفت شريح إلى علي وقال له ، هل من بينه ؟ فقال علي أصاب شريح مالي بينه ، ففضى شريح بالدرع للنصراني <sup>3</sup> .

يلاحظ أن منهج السلف الصالح في إرساء مبادئ إستقلال القضاء ، يقوم على اختبار القضاة و إرشادهم و توجيههم من المحاكم دون تدخل منه في إصدار الأحكام و الفصل في الخصومات .

و كذا التأكيد على حياد القاضي و ابتعاده عن التحيز و المحاباة لفريق أو خصم دون الآخر و لو كان ولي أمره إمتثالا لقوله تعالى : " يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين لله شهداء بالقسط و لا يجرمنكم شأن قوم على ألا تعدلوا أعدلوا هو أقرب للتقوى و اتقوا الله إن الله خبير بما تعملون" <sup>4</sup>

و قوله تعالى : " و إذا قتلتم فاعدلوا و لو كان ذا قربي و بعهد الله أوفوا ذلكم و صاكم به لعلمكم تذكرون" <sup>5</sup> و هكذا نجد الإسلام قد أسس لأعظم نظام قضائي و سجل أفضل مواقف العدالة الإنسانية و أروعها ، فقد كان لأي فرد مقاضاة أعلى سلطة ، و أوجب على القاضي أن يساوي بين الخصمين و إن كان أحدهما شريفا و الآخر وضيعا .

كما يؤكد المنهج الإسلامي على إحترام القضاة و الإقرار بأحكامهم حتى لو كانت على حساب الحاكم نفسه و لعل في عزل الخليفة الرابع علي كرم الله وجهه للقاضي أبو الأسود الدؤلي بعد أن ولاه

<sup>1</sup> - ابن قدامة ، المغني ، طبعة دار الكتاب العربي بيروت 1392 هـ ج 11 ص 442 .

<sup>2</sup> - ابن كثير ، البداية و النهاية ، مكتبة المعارف بيروت 1966 ج 9 ص 25 ، و انظر محمود بن محمد بن عرنوس ، تاريخ القضاء في الإسلام ، المطبعة المصرية الأهلية الحديثة بالقاهرة 1934 ص 31 .

<sup>3</sup> - كانت هذه الواقعة سببا في دخول هذا النصراني إلى الإسلام بما وقف عليه من مبادئ المساواة و العدالة بين الناس ، فحينما قضى شريح بالدرع له أخذه و مشى ثم عاد ثانية و قال : أشهد أن هذه أحكام الأنبياء ، أمير المؤمنين قدمني إلى قاضيه ، وقاضيه يقضي عليه ، ثم أسلم ففرح علي بإسلامه ثم وهب له الدرع ، كما وهب له فرسا قاتل عليه الخوارج معه . انظر عماد الدين أبي الفداء المختص في أخبار البشر ، مطبعة الحسينية بمصر ط 1 ج 1 ص 182 .

<sup>4</sup> - سورة المائدة الآية 08 .

<sup>5</sup> - سورة الانعام الآية 152 .

قاضيا ، فقال أبو الأسود الدؤلي بعد أن ولاه قاضيا ، فقال أبو الأسود لم عزلتني و ما خنت و ما جنيت ، فقال له الخليفة ، إنني رأيت كلامك يعلو كلام خصمك " .

## 2 - تطور مبدأ إستقلال السلطة القضائية في الفقه الدستوري

يقوم مبدأ إستقلال السلطة القضائية على قدم المساواة بجانب السلطتين التشريعية و التنفيذية ، وإلا فما هو بسلطة لتتمكن من ممارسة إختصاصاتها في حماية حقوق الأفراد و حرياتهم ، فكيف تطور هذا المبدأ عبر العصور المتعاقبة من خلال كتابات فقهاء القانون .

ظهرت بوادر مبدأ الفصل بين السلطات خلال القرنين السادس عشر و السابع عشر عندما بدأت المحاولات للحد من الإستبداد بالسلطة و ضرورة توزيعها على هيآت متعددة بحيث تختص كل هيئة بوظيفة محددة ، منعا لتركيز السلطات بيد فرد واحد ، ثم تلتها كتابات الفقيه الأنكليزي جون لوك التي ضمنها نداء بفصل السلطتين التشريعية و التنفيذية ، في حين أبقى على السلطة القضائية كجزء من السلطة التشريعية ، كون الفصل في المنازعات كان من جملة مهام البرلمان الأنكليزي ، كما نادى الفقيه الفرنسي جان جاك روسو بالفصل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و جعل القضاء جزء من السلطة التنفيذية و ظل الأمر كذلك إلى غاية 1748م أرسى الفقيه الفرنسي مونتسكيو دعائم إستقلال القضاء من خلال تكريسه لنظرية الفصل بين السلطات بوضعه لحدود معينة لكل سلطة و استقلالها عن باقي السلطات و نادى بعدم جعل السلطات في يد واحدة لأن ذلك يؤدي إلى الظلم .

## 3 - تطور مبدأ إستقلال السلطة القضائية في القانون الدستوري

من المبادئ المستقرة في الدساتير العالمية مبدأ إستقلال القضاء ، فقد نص 34 دستوراً وطنياً على وجوب إجراء المحاكمة الجنائية أمام محكمة مستقلة و محايدة ، كما نص أكثر من 100 دستوراً وطنياً على وجوب إستقلال القضاء و حياده بصورة عامة دون الإشارة إلى محاكمة معينة ، كما نصت بعض الدساتير التي تأخذ بالقضاء الشعبي على إستقلال المحلفين و حيادهم أيضاً<sup>1</sup>.

و قد وردت نصوص 21 دستوراً عربياً بالنص على المبدأ نفسه ، ووجوب عدم خضوع القاضي إلا للقانون و هو ما سنتطرق إليه لاحقاً ، غير أن أغلب هذه الدساتير لئن عرفت مبدأ إستقلال القضاء إلى أن ذلك يفتقر إلى ضمانات تطبيقية في الواقع .

## 4 - تطور مبدأ إستقلال السلطة القضائية في القانون الدولي :

نظراً لأهمية رسالة القضاء في إعلاء كلمة القانون و حماية حقوق الإنسان ، فقد تناولته المواثيق الدولية بشكل ملحوظ ، وهو ما يتضح من:

### الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بالقرار 217 المؤرخ في 10/ 12/ 1948 ، حيث نصت المادة 10 منه على أن " لكل إنسان الحق على قدم المساواة التامة مع الآخرين في أن تنظر قضيته أمام محكمة مستقلة نزيهة نظراً عادلاً علنياً للفصل في حقوقه و التزاماته و أية تهمة جنائية توجه

<sup>1</sup> - نصت المادة 284 ق.أ.ج.ع على القسم الذي يوجهه رئيس محكمة الجنايات إلى المحلفين كالتالي: تقسمون و تتعهدون أمام الله و أمام الناس بأن تمحصوا بالإهتمام البالغ غاية الدقة ما يقع من دلائل إتهام على عاتق فلان يذكر إسم المتهم و ألا تبخسوه حقوقه أو تخونوا عهود المجتمع الذي يثمه و الا تخابروا أحداً ريثما تصدرون قراركم و إلا تستمعوا إلا إلى صوت الحق أو البحث أو الخوف أو الميل و أن تصدروا قراركم حسبما يستبين من الدلائل ووسائل الدفاع و حسبما يرتضيه ضميركم و يقتضيه إقتناعكم الشخصي بغير تحيز و بالجزم الجدير بالرجل التزيه الحر و بأن تحفظوا سر المداولات حتى بعد إنقضاء مهامكم "

إليه" و هكذا تقرر المادة أعلاه أن نزاهة القضاء و استقلاله حق من حقوق الإنسان الأساسية أكثر من كونها إمتيازاً للسلطة القضائية.

### الإتفاقية الدولية للحقوق المدنية و السياسية

لقد إعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 كانون الأول 1966 الإتفاقية الدولية للحقوق المدنية و السياسية و التي دخلت حيز التنفيذ في : 23 آذار 1976 و قد جاء في المادة 14 ف1 منها : " أن جميع الأشخاص متساوون أمام القضاء و لكل فرد الحق عند النظر في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه و التزاماته في أية دعوى مدنية تكون قضيته محل نظر منصف و علني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون "

على الصعيد الإقليمي : على الرغم من الموثيق و الإتفاقيات الدولية التي عالجت إستقلال السلطة القضائية و ضمانات هذا المبدأ ، فإنه و على الصعيد الإقليمي لم تبق المنظمات و التنظيمات الإقليمية مكتوفة الأيدي فبادرت هي الأخرى إلى تكريس المبدأ و ضماناته و من ذلك ما جاءت به الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي أبرمت في روما سنة 1950 و دخلت حيز التطبيق و النفاذ في عام 1953 بحيث نصت المادة 1/6 منها على هذا المبدأ و سلكت نفس المسار الإتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان السارية المفعول منذ عام 1978 بتناولها لمبدأ إستقلالية القضاء في المادة 1/8 منها و هو ما أعلن عنه المؤتمر العربي الأول فيما يعرف بإعلان بيروت للعدالة الصادر عام 1999 بتأكيد على مبدأ إستقلال القضاء ، وكذلك المؤتمر العالمي لإستقلال العدل المنعقد في مونتريال عام 1983 .

و لا يفوتنا الإشارة إلى أن المجلس الإسلامي الذي انعقد في باريس في 17 أيلول 1981 توج أعماله ببيان هام جاء في صياغته بما يلي : " حق الفرد أن يلجأ إلى سلطة تشريعية تحميه ، تنصفه و تدفع عنه ما لحقه من ضرر أو ظلم ، و على الحاكم المسلم أن يقيم هذه السلطة و يوفر لها الضمانات الكفيلة بحيادتها و إستقلالها ، نخلص إلى أن إستقلال القضاء و ما يتطلبه من ضمانات ليس إهتمام دولة أو دول بعينها ، إنما إهتمام و مطالبة عالمية واسعة تتزايد يوماً بعد يوم لإرتباطها بضمان الحقوق و الحريات و سيادة القانون و ما ينجر عن ذلك من إستقرار في المجتمعات .

### 5 – علاقة مبدأ إستقلال القضاء بالحقوق و المبادئ الدستورية

إن سعة مبدأ إستقلال القضاء و شموليته جعلته يرتبط بالعديد من الحقوق و المبادئ الدستورية الأخرى كما هو مبين أدناه .

**5 – 1 علاقة مبدأ إستقلال القضاء بالحقوق الدستورية :** لعل أهم ما يتمتع به الأفراد من الحقوق الأساسية الدستورية الثابتة هو حق التقاضي و حق اللجوء إلى القاضي الطبيعي و هي حقوق دستورية ترتبط إرتباطاً وثيقاً بمبدأ إستقلال السلطة القضائية بوصفها من الحقوق الرئيسية التي تكاد تلتصق بشخص الإنسان كالإسم و الصورة .

**أ – حق التقاضي :** لا يخلو دستور في العالم من النص على حق التقاضي و الدستور الجزائري كبقية دساتير العالم نص في المادة 139 منه على ما يلي : " تحمي السلطة القضائية المجتمع و الحريات و تضمن للجميع و لكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية ، و ذهبت المادة 140 إلى أن الكل سواسية أمام القضاء ، وهو في متناول الجميع و يجسده إحترام القانون ، و جعل القضاء في متناول الجميع مؤداه

حق الأفراد في الإلتجاء إلى القضاء فيما يدعونه من حقوق ، وهو من الحقوق التي جاءت نتيجة إستئثار الدولة بالفصل في الخصومات و تحقيق العدالة العامة ، بدلا من العدالة الخاصة<sup>1</sup> .  
و بهذا تكون العلاقة وثيقة بين حق التقاضي و مبدأ إستقلال القضاء ما دام القضاء هو ملاذ الأفراد لتحصيل حقوقهم و دفع مظالمهم .

**ب : حق اللجوء للقاضي الطبيعي :**

حق الفرد في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي<sup>2</sup> من الحقوق الطبيعية للصيقة بالإنسان التي أكدت عليها المواثيق الدولية و الإقليمية بالرغم من أنها لم تذكر مصطلح القاضي الطبيعي باللفظ نفسه ، وقد أوردت بعض الدساتير اللفظ نفسه مثل الدستور المصري لعام 1971 في المادة 68 منه  
حيث نصت على أن لكل مواطن حق الإلتجاء إلى قاضيه الطبيعي . و لكي يتحقق هذا الحق يجب أن تتوفر العناصر التالية :

وجود محكمة مشكلة بموجب قانون ، وقد نص الدستور الجزائري في المادة 45 منه على ما يفيد تحقق هذا الشرط حين نص على أن كل شخص يعتبر بريئا حت تثبت **جهة قضائية نظامية** إدانته ، مع كل الضمانات التي يتطلبها القانون ، ومنها أن تكون المحكمة موجودة و مؤسسة قبل إقامة الدعوى لبعث الإطمئنان على إستقلالها وحيادتها و أن تكون دائمة و قد كرست المحكمة الدستورية العليا في مصر هذا الحق عندما قررت أن الحق في التقاضي ثلاث حلقات هي تمكين كل متقاضي من النفاذ إلى القضاء نفاذا ميسرا دون أعباء مالية أو إجرائية و حلقة وسطى تعكس حيادية المحكمة و إستقلالها و حصانة أعضائها و الأسس الموضوعية لضماداتها العلمية ،، والحالة الأخيرة هي توفير الدولة للخصومة في نهاية مطافها حلا منصفا بوصفها الترضية القضائية التي سعى إليها بمواجهة الإخلال بالحقوق و هذه الترضية بافتراض مشروعيتها و اتساقها مع الدستور تمثل الحلقة الأخيرة من الحق في التقاضي<sup>3</sup> .

## 5 – 2 علاقة مبدأ إستقلال القضاء بالمبادئ الدستورية

إن من بين أهم المبادئ الدستورية التي يرتبط بها مبدأ إستقلال القضاء مبدآن أساسيان

**أ – مبدأ سيادة القانون بمعناه البسيط و هو خضوع جميع الأشخاص لحكم القانون ، ولا يعتبر أي تصرف أو عمل مشروعاً ما لم يتطابق و نصوص القانون و يقصد بالقانون في هذا النطاق ، القانون بمعناه الواسع بحيث يتكون من جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها و هذه القواعد القانونية تبقى جامدة ما لم يفعلها القضاء بحيث يقوم القضاء بتحويلها إلى نصوص حية و عميلة من خلال إصدار أحكام قضائية ملزمة للجميع بما في ذلك الدولة و من يمثلها بالتصدي لكل تصرف يخالف القانون و لن يتأتى للقضاء ذلك إلا إذا كان مستقلا و محايدا و قادرا على مباشرة إختصاصاته و قد نص الدستور في المادة 143 منه على أن القضاء ينظر في الطعن في قرارات السلطة الإدارية .**

**ب – الولاية العامة للقضاء :** ينصرف مفهوم الولاية العامة للقضاء إلى بسط القضاء سلطته على كافة الأشخاص طبيعيين و معنويين و النظر في المنازعات التي تقع بين الأفراد أو بينهم و بين الدولة ، ومن هنا لا يجوز الإنقاص من تلك الولاية سواء بإخراج أشخاص معينين أو استثناء مواضيع معينة لما في ذلك

<sup>1</sup> - يقصد بالعدالة الخاصة أخذ الأفراد حقوقهم و دفع خلافاتهم بأنفسهم .

<sup>2</sup> - القاضي الطبيعي هو القاضي المختص قانونا بنظر الدعوى و لا يكون قاضيا إستثنائيا أو مؤقتا لدعوى معينة بالذات

<sup>3</sup> - قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية فضلا في القضية رقم 81 لسنة 9 قضائية في جلسة 1999/2/6

من مساس باستقلال القضاء . و بهذا فقط يصبح مبدأ إستقلال القضاء ضمانا أكيدة لمبدأي سيادة القانون و الولاية العامة للقضاء .

### مقومات إستقلال السلطة القضائية

من المسلمات أن إستقلال السلطة القضائية أثر من آثار مبدأ الفصل بين السلطات و نتيجة من نتائج تكريس مبدأ سيادة القانون ، فمن طبيعة القضاء أن يكون مستقلا ، والأصل فيه أن يكون كذلك وكل مساس بهذا الأصل من شأنه أن يعيب بجلال القضاء ، وكل تدخل في عمل القضاء من طرف أية سلطة من السلطتين و يخل بميزان العدل و يقوض دعائمه فقد قيل " العدل أساس الملك " و قد أكد الفقه أن مفهوم إستقلال السلطة القضائية كلبنة أساسية لدولة القانون يرتكز على أربعة ركائز تتمثل في :

**1 - إعتبار القضاء سلطة مستقلة :** فقد استقر الفقه المعاصر على ضرورة أن يكون القضاء سلطة بآتم معنى الكلمة تقف على قدم المساواة مع بقية السلطات في الدولة و ذلك لضمان إستقلالها من الناحية الوظيفية التي تتعدى إلى مراقبة أعمال السلطات الأخرى و قد أكدت لجنة حقوق الإنسان في مؤتمر سانتياجو سنة 1961 على أن : " وجود قضاء مستقل يعد أفضل الضمانات للحريات الشخصية و أنه يتعين وجود نصوص دستورية أو قانونية ترصد لتأمين إستقلال السلطة القضائية من الضغوط السياسية و تأثير سلطات الدولة الأخرى عليها ، وذلك بالحيلولة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و بين ممارسة أية وظيفة قضائية أو التدخل في إجراءات القضاء " .

و تأسيسا على هذه التوصية ، ينبغي ضمان إستقلال السلطة القضائية عن السلطتين التنفيذية و التشريعية و ضمان إستقلال القاضي الرد و عدم قابليته للعزل و حظر إنشاء أي لجان أو محاكم ذات طبيعة خاصة أو مؤقتة خارج إطار السلطة القضائية لمحاكمة أشخاص معينين أو للنظر في قضايا محددة ، و يترتب على إعتبار القضاء سلطة لا مجرد وظيفة لمقوم أساسي لدولة القانون نتيجتان هامتان .  
**أولا :** أن يكون للسلطة القضائية إختصاص عام بحيث يمتد إختصاصها إلى كل منازعة تحدث في المجتمع سواء بين الأفراد أو الجماعات أو بين الفرد و الدولة و لا تستثني أي منازعة .  
**ثانيا :** عدم جواز إشراك القضاء في سلطته من جهة أخرى .

**2 - أن يكون القضاء سلطة مستقلة في درجة متساوية مع السلطتين التشريعية و التنفيذية و يعني كون القضاء سلطة مستقلة .**

- 1 - إستقلال القضاة في وظيفتهم حيال السلطة التنفيذية و هو ما يستلزم .
  - أ - عدم قابلية القضاة للعزل .
  - ب - عدم خضوع القضاة في ترقياتهم للسلطة التنفيذية .
  - ج - حماية مرتب القاضي .
  - د - وجود نظام خاص يختص بمسؤولية القضاة التأديبية و المدنية .

**2 - وجود رقابة قضائية دستورية كنظام خاص حيال السلطة التشريعية ، مع عدم تدخل السلطة التشريعية في وظيفة القضاء فليس للمشرع أن يتدخل في وظيفة القضاء و ذلك بخطر تدخل المشرع في أحكام القضاء و ينطوي ذلك على منع إلغاء حكم قضائي أو عدم تنفيذه أو وقفه ، و بوجه عام منع**

المساس بحجية الشيء المقضي فيه وليس للمشرع التدخل في وظيفة القضاء بنقد حكم صادر من القضاء ، كما يمنع من التدخل في تنظيم القضاء إذا كان القصد منه النيل من إستقلاله .

### 3 – الحياد كسمة مميزة للقضاء

تعمل الأنظمة الديمقراطية على توفير ظروف ملائمة ليؤدي القضاء وظيفته في حياد تام ، بحيث يطالب المتقاضون أن يكون القاضي الذي ينظر دعواهم محايدا ، و ينبني على ذلك منع القاضي من الإنتماء إلى حزب سياسي أو ممارسة نشاط سياسي و أنحيازهم إلى سياسة طائفية لأن في ذلك نفي عن القضاء صلاحيته في أن يتوخى الموضوعية في القضايا التي تطرح عليه .

### 4 – التخصص و الإحترافية :

إن ضرورة أن يكون القضاء جهة متخصصة من أهم مقومات السلطة القضائية التي تجعله سلطة مستقلة عن بقية السلطات ، وهو ما يعني أساسا الإلتزام بمبدأ التخصص فلا يتولى القضاء غير المتخصصين

6 – ضمانات إستقلال السلطة القضائية : إذا كان القضاء سلطة دستورية لازمة لكيان الدولة و إستقرارها ، فإن إستقلاله واجب لتطبيق القانون و فرض إحترامه و حماية الحقوق و الحريات و التمكين من تحقيق العدالة بيد أن تحقيق الإستقلال و تعزيزه على صعيد الممارسة يحتاج إلى جملة من الضمانات الدستورية .

### فما هي الضمانات الدستورية ؟

يقصد بالضمانات الدستورية لإستقلال السلطة القضائية تضمين الدستور باعتباره الوثيقة الأسمى مبادئ و أحكام تقر بهذه الإستقلالية و تنص على الآليات الكفيلة بإدراك مقاصدها و إحترامها على صعيد الممارسة .

و الحال أن قيمة هذا التنصيص في متن الدساتير تكمن في سمو الدستور و تريعه على عرش هرم القوانين كما تتبع من القيمة المتزايدة للشرعية الدستورية في النظم الديمقراطية المعاصرة . فعلى الرغم من تباين الدساتير الحديثة من حيث درجة تنصيصها الصريح على مصطلح " سلطة قضائية POUVOIR JUDICIAIRE إلا أنها أولت أهمية خاصة للقضاء ، وشدت على إستقلاله الوظيفي و العضوي ، و حددت آليات ترى أن في إستعمالها ما يعزز إستقلال القضاء و يصونه من كل أشكال و أوجه الضغط و من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن الفقه الدستوري والقانوني كان له الدور البارز في أرساء قواعد إستقلال القضاء .

و تأصيل مبادئه ، كما كان الفكر السياسي ملازما للفقه الدستوري بمساهمته في الدفاع عن العلاقة التلازمية بين توطين الديمقراطية و إشاعة قيمة الحرية و استقلال القضاء أنه لا يكفي النص على السلطة القضائية و إستقلالها في الدساتير يستوي في ذلك الإستقلال الوظيفي و الإستقلال العضوي ، بل لا بد من وضع ضمانات للحيلولة دون إنتهاك هذا المبدأ .

فالعبرة فيما يتعلق باستقلال السلطة القضائية لا تكمن في النظر إلى من الذي يحكم في مجتمع ما بقدر ما تكمن في كيف يحكم و آليات الحكم بما يعنيه ذلك من صعوبة تجسيد إستقلال السلطة القضائية إلا في ظل الأنظمة الديمقراطية الحقة و ليس الأنظمة الديمقراطية الشكلية أو الظاهرية .

و عادة ما تتمثل هذه الضمانات في مجموعة من النصوص و الأحكام القانونية الدستورية و الآليات العملية التي تكفل الإحترام و التطبيق .  
و الحقيقة كم هي عديدة الضمانات التي تكفلها الدساتير بغية تجسيد مبدأ إستقلال السلطة القضائية وصولا إلى حماية حقوق الإنسان عموما .  
ومما يلفت النظر بصدد هذه الضمانات أنها ليست فقط متداخلة مع بعضها البعض ، بل قد يتداخل بعضها مع مفهوم الحقوق و الحريات ذاتها من ناحية و مع بعض الآليات المستخدمة لتوفير الحماية لهذا المبدأ من ناحية أخرى .

و الأهم من ذلك كله هو النص على هذه الضمانات في الدساتير إذ بدون ذلك يصبح مبدأ الفصل بين السلطات و ما تقرر من إستقلالية للسلطة القضائية مجرد إعلانات أو ربما نصوص نظرية لا قيمة لها من الناحية العملية و يمكن القول أنه بقدر ما تكون الضمانات أكثر وضوحا و تحديدا بقدر ما ترتفع درجة إحترام الدول صاحبة الدساتير المتضمنة لها ، فالعبرة دائما بتوافر الضمانات اللازمة لحماية مبدأ الإستقلال و بمدى إلتزام السلطات الحاكمة بهذه الضمانات و تقيدها بها أكثر منه بمدى شمول دساتير الدول للنصوص و الأحكام المتعلقة بهذا المبدأ و ضماناته. و يمكن تناول هذه الضمانات من جانبين

#### أولا : من جانب الإستقلال العضوي للقضاة

مما لا ريب فيه أن الإستقلال المنشود لا يمكن تحقيقه إلا إذا كان تنظيم الشؤون الإدارية للقضاء بعيدا عن دواليب السلطة التنفيذية ، وهي ضمانة هامة تسهم في ترسيخ مبدأ إستقلال القضاء و إستقراره فمسائل تعيين القضاة و عزلهم و نقلهم و ترقيتهم و إحالتهم على التقاعد و مساعلتهم تأديبيا أو جنائيا أو مدنيا كل هذه المسائل يجب أن تنظمها السلطة القضائية نفسها بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية بمعنى أن يكون أمر القضاة كله بيدهم دون غيرهم كما يؤكد إستقلال القضاة و يجعلهم يؤدون أعمالهم على النحو المبتغي، أن يكون أمر القضاء كله بيد القضاة فإن كان تعيين القضاة يتم وفقا لإجراءات معينة و يراعي فيه قدر من التدقيق الواجب فإنه و من ناحية أخرى فإن تأديب القضاة و نقلهم و عزلهم يجب أن تستقل به الجهة القضائية وحدها ، وأن يعطي للقاضي أوجه الضمانات للدفاع عن نفسه و من المبادئ التي تكاد تكون مستقرة في غالبية دساتير الدولة الحديثة عدم قابلية القضاة للعزل إلا في أحوال محددة ووفقا لإجراءات معينة يرسمها القانون بوضوح .

هذه القضايا الأساسية التي نرى أنها تكفل إستقلال القضاة في الدولة القانونية و تجعل من القضاء حاميا حقيقيا للحريات و قيادا فعليا على ممارسة السلطة حتى لا تتحرف عن جادة القانون .

و في هذا الصدد نجد الدستور الجزائري لسنة 1963 قد نص في المادة 65 منه على تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء و هو ما جسده المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 153/64 المؤرخ في : 1964/06/12 المتضمن المجلس الأعلى للقضاء .

و تجدر الإشارة إلى أن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء كانت خليطا بين أعضاء من السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية مع تغليب عضوية السلطة التشريعية.<sup>1</sup>  
و استمر الوضع إلى غاية صدور الأمر 27/69 المؤرخ في : 1969/05/13 المتضمن القانون الأساسي للقضاء و حدد في المادة 16 منه أن يكون رئيس الجمهورية رئيسا للمجلس و وزير العدل نائبا له

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، النظام القضائي الجزائري ، ط1 ، 2003 ، دار الريحانة للكتاب ص 77.

و بذلك يبقى المجلس الأعلى للقضاء تحت هيئة السلطة التنفيذية على الرغم من أن المادة 129 من دستور 1989 نصت على أن السلطة القضائية مستقلة و نفس ما ذهبت إليه المادة 138 من دستور 1996 .  
و نظام إنشاء مجلس أعلى للقضاء تبنته غالبية الدساتير العربية التي لم تتمكن في معظمها من فك الإرتباط بين السلطة القضائية و السلطة التنفيذية إذ تبقى هذه الهيئة تحت إشراف السلطة التنفيذية مع أنها قد أوردت في طياتها ما يفيد الإستقلالية و من ذلك المادة 97 - من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 و الذي نص على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون " كما نص في المادة 1/101 على أن " المحاكم مفتوحة للجميع و مصونة من التدخل في شؤونها "  
- المادة 67 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 1959 نصت على أن " الضمانات اللازمة للقضاة من حيث التعيين و الترقية و النقل و التأديب يسهر على تحقيقها مجلس أعلى للقضاء يضبط القانون تركيبه و إختصاصه "

- المادة 163 من دستور الكويت 1962 نصت بأنه : " لا سلطان لأي جهة على القاضي في قضائه ، و لا يجوز بحال التدخل في سير العدالة ، و يكفل القانون إستقلال القاضي و يبين ضمانات القضاة و الأحكام الخاصة بهم و أحوال عدم قابليتهم للعزل "

- المادة 65 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 نصت على ما يلي : " تخضع الدولة للقانون و استقلال القضاء و حصانته ضمانتان أساسيتان لحماية الحقوق و الحريات ، كما نصت 165 من نفس الدستور على أن : السلطة القضائية مستقلة و تتولاها المحاكم على إختلاف أنواعها و درجاتها و تصدر أحكامها وفقا للقانون ، و ذهبت المادة 166 إلى القول بأن " القضاة مستقلون ، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون و لا يجوز لأية سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة " .

- المادة 90 من دستور موريتانيا لسنة 1991 نص على أنه : " لا يخضع القاضي إلا للقانون و هو محمي في إطار مهمته من أشكال الضغط التي تمس نزاهة حكمه و جاءت المادة 87 من دستور المملكة المغربية بقولها " يسهر المجلس الأعلى للقضاء على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة فيما يرجع لترقيتهم و تأديبهم "

و نصت المادة 105 من دستور البحرين لسنة 2002 في الفقرة د على : " ينشأ قانون مجلس أعلى للقضاء يشرف على حسن سير العمل في المحاكم و الأجهزة المعاونة لها ، و يبين القانون صلاحياته في الشؤون الوظيفية لرجال القضاء و النيابة العامة "

و كرست المادة 52 من النظام الأساسي للمملكة العربية السعودية لسنة 29 نفس الإتجاه بقولها : " يتم تعيين القضاة و إنهاء خدمتهم بأمر ملكي بناء على إقتراح من المجلس الأعلى للقضاء وفقا لما يبينه النظام ."

و حسنا فعل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حين أسس المجلس الأعلى للقضاء و أناط به مهمة إدارة شؤون الهيئات القضائية و الإشراف على القضاء الإتحادي وذلك في المواد 90 و 91 منه أي أنه فك كل إرتباط بين السلطة القضائية و السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل .  
و الجدير بالإشارة أن الإستقلال الإداري يرتبط وجدوده أو عدما بالإستقلال المالي ، فتأسيس ميزانية مستقلة للقضاء تشكل إحدى الضمانات المهمة في تأكيد مبدأ إستقلال القضاء ، فكلما تحقق نقصت

الضغوط و التأثيرات في عمل السلطة القضائية ، وفي هذا الإطار نجد بعض الدساتير تنص على تخصيص القضاء بميزانية سنوية مستقلة يتولى إقتراحها و تنفيذها مجلس القضاء الأعلى و من ذلك ما جاءت به المادة 91/ف من دستور جمهورية العراق .

## 2 – من جانب الإستقلال الوظيفي :

و مفاد هذه الضمانة أن يستقل القضاة باختصاصات معينة و حصرية ، يمنع على السلطتين التشريعية و التنفيذية أو تتدخل بتلك الإختصاصات سواء بالمباشرة أو التعقيب ، وذلك بإصدار القوانين أو القرارات التي يكون الغرض منها إيقاف تنفيذ أحكام القضاء ، وفي هذا السياق فإن الإستقلال الوظيفي ينصرف إلى وحدة النظام القضائي بالتخلي عن المحاكم الإستثنائية أو الخاصة بوجود وحدة النظام القضائي ليبقى ماسكا بزمام السلطة القضائية بمفرده لما يتمتع به من ولاية عامة .

و الإستقلال الوظيفي للقاضي يجعل عمل القاضي ينحصر في العمل القضائي فقط ، باعتبار أي عمل آخر من قبيل حالات التعارض و التناهي و في هذا الصدد فإن معظم التشريعات العالمية و العربية تمنع أعضاء السلطة القضائية من الجمع بين الوظيفة القضائية و الوظائف التشريعية أو التنفيذية أو الإنتماء إلى أي حزب أو منظمة سياسية أو العمل بأي نشاط سياسي .

و فضلا عما سبق فإن الرقابة الدستورية على دستورية القوانين تعد واحدة من أهم الضمانات التي تكون بيد السلطة القضائية التي تواجه بها باقي السلطات خصوصا السلطة التشريعية . فكما أن للسلطة التشريعية حق التدخل الإيجابي في شؤون و تنظيم القضاء بإصدار القوانين المنظمة له يجب أن تعطى إمكانية للقضاء بأن يقف ضد نفاذ كل تشريع يخالف الدستور و هو ما أكدته العديد من الدساتير العربية التي أوكلت مهمة الرقابة على دستورية القوانين للمحاكم كالمحكمة الدستورية العليا في مصر و المحكمة الإتحادية العليا في العراق .

و مما تجدر الإشارة إليه أن الدستور الجزائري الساري أناط مهمة رقابة مدى دستورية القوانين إلى المجلس الدستوري .

حيث نص في المادة 165 منه على ما يلي : يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الإختصاصات التي خولتها آياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، وفي دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات ، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية .

ليبيدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان . و بهذا الصنيع يكون الدستور الجزائري قد حرم السلطة القضائية من إحدى أهم الضمانات التي تركز إستقلاليتها .

## آليات تعزيز و دعم ضمانات إستقلال القضاء

من المتعارف عليه عالميا أن القضاء لا يمكن فصله عن النظام الذي هو جزء منه بحسب الدستور و الأنظمة القانونية المكتملة له و لكن بمقدوره أن يكون نزيها و مستقلا ضمن الحدود التي فرضها النظام الدستوري ، طبقا لمبدأ سيادة القانون ، كونه جزء لا يتجزأ من هذه السيادة . لذلك وجب إيجاد آليات لحماية ضمانات إستقلال القضاء و دعمها و يأتي في مقدمة هذه الآليات .

## – الحماية الجزائية :

إذا كانت النصوص الدستورية ، كما سبقت الإشارة تؤكد حماية وتعزيز و دعم إستقلال القضاء فإن هذه الحماية تجد الدعم في القوانين التي تفرض الجزاءات و تمنع إنتهاك هذا الإستقلال بفرض عقوبات جزائية كما هو الشأن في قانون العقوبات الجزائري فوفقا للفصل الخامس من الكتاب الثالث تحت عنوان " الجنايات و الجرح التي يرتكبها الأشخاص ضد النظام العمومي ، المواد من 144 – 148 عالجت موضوع الإهانة و التعدي على القضاة بإهانتهم بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بإرسال أو تسليم أي شيء إليهم أو بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها و ذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو بالإحترام الواجب لسلطتهم .

و يشدد القانون العقوبات و يضاعفها إذا وقعت الإهانة في جلسة محاكمة ، كما أشارت المادة 147 عقوبات إلى أن الأفعال و الأقوال و الكتابات العلنية التي يكون الغرض منها التأثير على أحكام القضاة طالما أن الدعوى لم يفصل فيها نهائيا ، أو تلك الأفعال و الأقوال و الكتابات العلنية التي يكون الغرض منها التقليل من شأن الأحكام القضائية و التي يكون من طبيعتها المساس بسلطة القضاء و إستقلاله ، وقرر لها نفس العقوبات المقررة للإهانة في حين شدد العقوبة أكثر متى تعرض أحد القضاة إلى التعدي بالعنف أو القوة قد تصل إلى الوصف الجنائي إذا ترتب عن العنف مجرد إسالة الدماء .

#### المتابعة القضائية

لم يغفل المشرع متابعة القضاة جزائيا و مدنيا في إطار حماية إستقلال السلطة القضائية و من ذلك ما جاء في القسم الثالث المواد 135 و 136 ثم 138 و 138 مكرر حين نص على محاكمة كل قاض يتمتع بأية حجة كانت عن الفصل فيما يجب عليه أن يقضي فيه بين الأطراف بعد أن يكون قد طلب إليه ذلك ، كما يعاقبه القانون إذا دخل منزل مواطن بصفته الوظيفية دون رضاه ، كما و قد يكون محل متابعة جزائية إذا استعمل سلطته ضد تنفيذ قانون أو تحصيل ضرائب مقررة أو تنفيذ أمر قضائي ..... و الملاحظ أن تجريم هذه الأفعال غايتها حماية إستقلال السلطة القضائية و تنزيهها عن كل شبهة قد تؤثر على مصداقيتها .

#### المقاضاة المدنية :

إن ما ورد في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في المواد 43 – 44 بخصوص الدعاوي المرفوعة من أو ضد القاضي و تحديد الإختصاص بشأنها ، وكذا ما تعلق بجواز رد القاضي إذا قام سبب وجيه و مشروع ، لمن شأنه إضفاء الحماية مدنيا على إستقلال السلطة القضائية .

#### الخاتمة

خلصت المداخلة إلى أن الغالبية العظمى من الدساتير العربية و التي هي من الدساتير المعاصرة قد نصت على نحو واضح و صريح يتفق إلى حد بعيد مع ما جاء في الموائيق و العهود و الإتفاقيات الدولية ، وكذا دساتير البلدان المتقدمة في شأن إستقلال السلطة القضائية ، كما توصلت إلى أن كلها لم يقصر في النص صراحة على الضمانات التي تكفل إحترام مبدأ الفصل بين السلطات و إستقلالها التام . بيد أنه رغم كل ذلك فإن الضمانات الدستورية لا تزال موضع جدل و خلاف كبيرين باعتبار أن العبرة ليست في النصوص الدستورية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية أو ما يضمن ذلك ، بل في النية الصادقة و الرغبة الأكيدة والجهود المخلصة من قبل السلطات القائمة في البلدان العربية على بذل أقصى جهد لضمان تحقق هذه الإستقلالية على أرض الواقع ، فعلاقة التداخل بين السلطات السيادية أنتجت عمليا

علاقة التأثير و التأثر بين مختلف هذه السلطات ، مما عقد من تجسيد الضمانات الدستورية واقعيًا ، الأمر الذي يقتضي توفر إرادة قوية ووثبة شجاعة لدك أسوار البيت الديمقراطي و الولوج إلى المنبع الحقيقي لديمقراطية يتبلور من خلالها إستقلال السلطة القضائية وإبعادها عن أي تثير لتضطلع بدورها كضمانة أساسية لإحترام حقوق الإنسان في ظل مجتمع تسوده المساواة وسيادة القانون .

بيد أن الدساتير العربية على الرغم من مسيرتها لنظيراتها في الدول الغربية عموماً في النص على مبدأ إستقلال السلطة القضائية و ضمان إحترامه إلا أنها تباينت بين التصييص على إستقلال القضاء تارة و إستقلال القضاة طورا آخر . فنجد مثلاً دساتير كلا من الجزائر و اليمن و سوريا ، والنظام الأساسي السعودي تنص على إستقلال السلطة القضائية في حين أشارت دساتير الأردن و البحرين و تونس و المغرب و الإمارات العربية إلى إستقلال القضاة.

و ختاماً لهذا الجهد المتواضع أعرج إلى أهم الإستنتاجات

— إن المطالبة بتحقيق إستقلال السلطة القضائية ليس مطلب فئوي ، إنما هو مطلب عموم الشعب لإرتباطه بسيادة القانون ، و ضمان الحقوق و الحريات .

— إن الإصلاح على إختلاف صورته لا يتحقق إلا بتحقيق إستقلال القضاء ، فأمل الشعوب في الإصلاح السياسي و محاربة أشكال الفساد تتوقف على إستقلال القضاء .

— مبدأ إستقلال القضاء بشقيه العضوي و الوظيفي تعترضه في العالم العربي جملة من المثبطات تحول بينه و بين تحقيق الفعالية المطلوبة بسبب الفجوة بين القانون و التطبيق، و هيمنة السلطة التنفيذية مستغلة هشاشة و تواضع المحيط الحاضن بمبدأ الإستقلالية و صعوبة تجاوب السياق المجتمعي في تجسيد المبدأ واقعيًا.

مركز السلطة التشريعية في النظام الأساسي للحكم بالمملكة العربية السعودية  
( قاعدة أم استثناء).

د/ جفول زغدود  
جامعة أم البواقي

ملخص

جاء في المادة الرابعة والأربعين من النظام الأساسي للحكم للمملكة العربية السعودية:

« تتكون السلطات في الدولة من:

- السلطة القضائية.
- السلطة التنفيذية.
- السلطة التنظيمية.

وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها، وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات» .

و مما جاء في المادة السابعة والستون من النظام نفسه : «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتُمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى.» .

الملاحظ من المادتين السابقتين وعلى الخلاف من معظم الدساتير العربية، أنها لم تسم السلطة التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى ذكرت لوازمتها واختصاصها في مادة أخرى. فلماذا هذا الإغفال يا ترى؟ .

من أجل الإجابة على هذا التساؤل وغيره الأسئلة الفرعية التي ترتبط به، تأتي هذه المداخلة - حال قبولها - للبحث في الأسباب الكامنة وراء ذلك الإغفال أو النتائج المترتبة على عدم تسمية السلطة التشريعية، للوصول في الأخير إلى الحكم على هذا التميز، كونه قاعدة هامة كان من المفروض إتباعها من قبل الدساتير الأخرى، أم أن ذلك استثناء وخروج على القاعدة العامة، والمعروفة بالضرورة في العمل والفقهاء الدستوريين.

**Abstract:**

In the forty - fourth article of the Statute of the rule of the Kingdom of Saudi Arabia:

« Consists authorities in the state of :

- the judiciary.
- the executive branch .
- The regulatory authority ..

These authorities cooperate in the performance of its functions, in accordance with this system and other systems , and the king is a reference of these authorities . And which stated in Article Sixty-seventh of the system itself : « competent regulatory authority develop rules and regulations , in the best interest , or raise corrupting in the affairs of the state , according to the rules of Islamic law , and exercise jurisdiction in accordance with this order and regular Council of Ministers and the Shura Council. » .

Noticeable than the previous two articles on the dispute from most Arab constitutions , they did not name the legislative authority on the one hand , on the other hand stated fittings and competence in

another substance . So why is this omission, I wonder? .

In order to answer this question and other sub-questions that are related to it, comes this intervention - if accepted - to discuss the reasons behind the omission or the consequences of not naming the legislature, to reach the final to judge this distinction , being an important base was supposed to be followed by other constitutions , or is that out exception to the general rule , and not necessarily known to work and constitutional jurisprudence .

#### مقدمة:

إن عملية سن الأنظمة ووضع القوانين لهي من أهم السبل التي تستخدمها الدول في تسيير شؤون المجتمع المختلفة، الأمنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وهي تنشد في ذلك حماية حقوق الأفراد والجماعة، وتحقيق العدل والمساواة وفصل النزاعات ، وكل ذلك من أجل تلبية حاجات المجتمع ودعم عجلة التنمية وتوفير الاستقرار.

ومن العلوم أن عملية سن القوانين تكون وفق آليات معينة، تجد في العادة نظامها وتنظيمها في الدساتير الداخلية، وتكاد تكون هذه الآليات متقاربة ، خاصة فيما يتعلق بالأسس والمظاهر التي تقوم عليها والمراحل التي تمر بها، وهذا لا ينفي طبعاً تلك الخصوصيات التي تنفرد بها بعض الأنظمة السياسية. ففي هذا الإطار وبالرجوع إلى نظام الحكم بالمملكة العربية السعودية كمثال للدراسة ، وفيما يخص بالتحديد دراسة السلطة التشريعية نجد أنها لها وضعاً مختلفاً متميزاً عن سائر مثيلاتها في الأنظمة الأخرى، فقد جاء في المادة الرابعة والأربعين من النظام الأساسي للحكم للملكة العربية السعودية:

« تتكون السلطات في الدولة من:

- السلطة القضائية.
- السلطة التنفيذية.
- السلطة التنظيمية..

وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها، وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات» .

و مما جاء في المادة السابعة والستون من النظام نفسه : «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، ويُمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى. » .

الملاحظ من المادتين السابقتين وعلى الخلاف من معظم الدساتير العربية، أنها لم تسم السلطة التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى ذكرت لوازمتها واختصاصها في مادة أخرى. فلماذا هذا الإغفال يا ترى؟ . تأتي هذه الورقة البحثية للإجابة على هذا التساؤل من خلال دراسة العناصر التالية التي تحدد ببيان الدراسة وهي:

أولاً: أقطاب السلطة التنظيمية (التشريعية) في المملكة العربية السعودية :

ثانياً: مراحل إصدار التشريع في المملكة العربية السعودية:

ثالثاً: السلطة التنظيمية (التشريعية) في نظام المملكة العربية السعودية: تفرد وانفراد .

### أولاً: أقطاب السلطة التنظيمية (التشريعية) في المملكة العربية السعودية :

حدد كل من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية وكذا نظامي كل من مجلسي الشورى ومجلس الوزراء أهم المعالم الرئيسية للسلطة التنظيمية، حيث جعل لها الاختصاص بوضع الأنظمة واللوائح مع تحديد الهدف الذي تتخذه والمرجعية التي تنقيد بها وتستند إليها. ففي هذا الشأن نجد أن المادة السابعة والستون تنص على أنه : "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، ويُمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

ولذلك فإن السلطة التنظيمية في المملكة تستند إلى جهتين هما مجلس الوزراء وعلى رأسه الملك ومجلس الشورى، ضف إلى ذلك وجود جهة ذات أهمية بالغة في العمل التنظيمي ، تمثل المرجع فيما قد يشكل من الحوادث والنوازل والوقائع والمتغيرات، بحيث يستجلى من الرأي الشرعي فيما يعرض عليها، وهي هيئة كبار العلماء المؤهلة للإفتاء<sup>1</sup>. وفيما يلي دراسة لأقطاب السلطة التنظيمية بشيء من الإيجاز:.

أ- الملك: كما هو معروف فإن نظام الحكم في المملكة هو نظام ملكي، والملك فيه هو رئيس الدولة وحاكمها الأعلى ، ففي هذا الصدد نجد أن المادة 55 من النظام الأساسي للحكم قد حددت الإطار العام لمهام الملك بقولها: « يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام، ويُشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة، والسياسة العامة للدولة، وحماية البلاد والدفاع عنها» .

هذا وقد بين النظام الأساسي للحكم بالمملكة وضائف الملك واختصاصاته على النحو التالي:

- رئاسة السلطات في الدولة ( التنظيمية ، والتنفيذية ، والقضائية.)
- تنفيذ الأحكام القضائية ، وتعيين القضاة وإنهاء خدماتهم.
- رئاسة مجلس الوزراء ، وتعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء الأعضاء في المجلس وإعفاؤهم
- حل مجلس الوزراء وإعادة تكوينه.
- تعيين من هم في مرتبة الوزراء، ونواب الوزراء والمرتبة الممتازة.
- القيادة العليا للقوات المسلحة ، وتعيين الضباط وإنهاء خدماتهم.
- إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب.
- اتخاذ مايراه من الإجراءات السريعة في مواجهة خطر يهدد أمن المملكة ، أو وحدة أراضيها، أو حماية مصالح شعبها ، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها ، وللملك أن يعطي تلك الإجراءات صفة الديمومة.
- استقبال ملوك الدول ورؤسائها.

<sup>1</sup> - صالح بن سعد السعدان، مراحل إصدار النظام في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 2009، ص 12.

- تعيين ممثلي المملكة لدى الدول ، وقبول اعتماد ممثلي الدول لدى المملكة ، ومنح الأوسمة.
  - حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه.
  - دعوة مجلس الشورى ومجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك.
- هذا وللملك أيضا صلاحيات واختصاصات أخرى بموجب السلطة التنظيمية وذلك بإصدار أوامر و مراسيم ملكية بما تقرره السلطة التنظيمية ، أو حسمه للخلاف الذي قد يقع بين قرارات مجلس الوزراء والشورى ، كما له من الصلاحيات والاختصاصات الشيء الكثير بحكم رئاسته للسلطة التنفيذية ، ضف إلى ذلك ما تقضي به الأنظمة الأخرى من اختصاصات الملك<sup>1</sup>.
- الواضح من هذه الاختصاصات أن للملك وبحكم النظام الأساسي للحكم - وعلى غرار الأنظمة- صلاحية التشريع لاسيما في تلك الحالات التي تستدعي اتخاذ الإجراءات السريعة في مواجهة أي خطر يهدد المملكة كإعلانه حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب، ولاشك أن مثل هذا الاختصاص هو أمر متعارف عليه في باقي الأنظمة السياسية مع التباين طبعاً فيما يتعلق بالاختصاص الأصلي لرئيس الدولة في التشريع (السلطة التنظيمية المستقلة)، أو الاختصاص الاستثنائي (مجال القانون)، وهو ما تتناوله الدساتير التي أخذت بهما بالتصميم والتنظيم.
- ب- **مجلس الوزراء:** هو هيئة نظامية يترأسها الملك ويتولى هذا الأخير تعيين أعضائه وإعفاؤهم وذلك بأوامر ملكية، هذا ويختص مجلس الوزراء بالإضافة إلى اختصاصه الأصلي التنفيذي<sup>2</sup> بجملة من الاختصاصات التي حددها نظام مجلس الوزراء على النحو التالي:
- مع مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى ، تصدر الأنظمة ، والمعاهدات ، والاتفاقيات الدولية والامتيازات ، وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء<sup>3</sup>.
  - يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح المعروضة عليه ويصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليها بالجملة وذلك حسب الإجراءات المرسومة في النظام الداخلي للمجلس<sup>4</sup>.
  - لكل وزير الحق بأن يقترح مشروع نظام أو لائحة يتعلق بأعمال وزارته . كما يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الوزراء أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء<sup>5</sup>.
- الملاحظ مما سبق أن النظام الأساسي للحكم قد ساير المبدأ القائل بأن السلطة التنفيذية أعرف وأقدر على مجابهة وتلبية تطلعات المجتمع بحكم اتصالها المباشر به ، بسن ما تراه مناسباً من تشريعات تلبي حاجات المجتمع المستمرة، فترك لها الباب واسعاً في مسألة التشريع من خلال المبادرة باقتراح

<sup>1</sup> - المرجع نفسه، ص 15.

<sup>2</sup> - جاء في المادة 19 من نظام من مجلس الوزراء مايلي: "مع مراعاة ما ورد في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العملة للدولة ويشرف على تنفيذها ، وينظر في قرارات مجلس الشورى وله السلطة التنفيذية وهو المرجع للشؤون المالية والإدارية في سائر الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى".

<sup>3</sup> - المادة 20 من نظام مجلس الوزراء.

<sup>4</sup> - المادة 21 من نظام مجلس الوزراء.

<sup>5</sup> - المادة 22 من نظام مجلس الوزراء.

مشاريع تنظيمات تحقق المصلحة وتدرأ المفسدة، بل ذهب أبعد من ذلك حينما قرر صلاحية الوزير في اقتراح ما فيه مصلحة وإن كان خارج اختصاص وزارته.

ج- مجلس الشورى. هو هيئة نظامية -دستورية- تمارس مهامها المنوطة بها وفقاً لنظامها الأساسي<sup>1</sup> والنظام الأساسي للحكم بالمملكة ملتزماً في عمله بكتاب الله عز وجل وسنة النبي صلى الله عليه وسلم، محافظاً على روابط الأخوة والتعاون على البر والتقوى<sup>2</sup>. ويقوم في ذلك على الاعتصام بحبل الله والالتزام بمصادر التشريع الإسلامي ويحرص أعضاؤه على خدمة الصالح العام والحفاظ على وحدة الجماعة وكيان الدولة ومصالح الأمة<sup>3</sup>.

ج-1: تشكيلته: يتكون مجلس الشورى من رئيس ومائة وخمسين عضواً يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص، على ألا يقل تمثيل المرأة فيه عن 20% من عدد الأعضاء<sup>4</sup>، وهذا يعني أن المجلس يعد من المجالس التي يختار أعضاؤها بطريق التعيين المباشر. ومدة العضوية فيه أربع سنوات هجرية تبدأ من التاريخ المحدد في الأمر الملكي الصادر بتكوينه، ويتم تشكيل المجلس الجديد قبل انتهاء مدة سلفه بشهرين على الأقل، وفي حالة انتهاء المدة قبل تكوين المجلس الجديد يستمر المجلس السابق في أداء عمله حتى يتم تكوين المجلس الجديد.

ج-2: اختصاصاته: يتمتع مجلس الشورى باختصاصات واسعة في التنظيم (التشريع) والرقابة ومناقشة السياسات العامة وإبداء الرأي حولها، هذا وقد نصت المادة 15 من نظامه على أنه: "يؤدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص مايلي:

أ - مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها.

ب - دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها.

ج - تفسير الأنظمة.

د- مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها".

كما أعطت المادة 18 من النظام نفسه له صلاحية دراسة الأنظمة، والمعاهدات والاتفاقيات

الدولية، والامتيازات، وتعديلها<sup>5</sup>. أما من ناحية التشريع فقد أقرت له المادة من نظام المجلس 23

<sup>1</sup> - تنص المادة 68 من النظام الأساسي للحكم : "يُنشأ مجلس للشورى، ويُبين نظامه طريقة تكوينه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، واختيار أعضائه. وللملك حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه".

<sup>2</sup> - تنص المادة الأولى من نظام المجلس على مايلي " عملاً بقول الله تعالى ( فِيمَا رَحْمَةً مِّنَ اللَّهِ لِبُنْتِ لَهُمْ ، وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ، فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ، فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ، إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ) وقوله سبحانه : ( وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ ) وإقتداء برسول الله - صلى الله عليه وسلم - في مشاوره أصحابه وحث الأمة على التشاور .

يُنشأ مجلس الشورى ويمارس المهام المنوطة به، وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم، ملتزماً بكتاب الله وسنة رسوله، محافظاً على روابط الأخوة والتعاون على البر والتقوى

<sup>3</sup> - المادة 2 من نظام المجلس .

<sup>4</sup> - هذا النص وبهذه الصيغة هو نص معدل سنة 1434/02/29 هـ ، حيث كان النص القديم كالتالي: "يتكون مجلس الشورى من رئيس ومائة وخمسين عضواً، يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص، وتحدد حقوق الأعضاء وواجباتهم، وجميع شؤونهم بأمر ملكي".

<sup>5</sup> - تنص المادة 18 على " تصدر الأنظمة، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتُعدل بموجب مراسيم ملكية ، بعد دراستها من مجلس الشورى".

صلاحية التشريع بقولها: " لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد ، أو اقتراح تعديل نظام نافذ ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك"<sup>1</sup>.

هذا ويتكون المجلس - في سبيل أداء مهامه من اللجان المتخصصة اللازمة لممارسته اختصاصاته. وله أن يؤلف لجاناً خاصة من أعضائه لبحث أي مسألة مدرجة بجدول أعماله<sup>2</sup>. وهو ما معناه أن مجلس الشورى يتألف من لجان متخصصة تتعدّد بصفة مستمرة ودورية ، ومن لجان خاصة تكوّن لدارسة مواضيع معينة وتنتهي تلك اللجان بانتهاء دراسة تلك المواضيع. ويتم إعادة تشكيل لجان المجلس المتخصصة في بداية كل سنة من أعمال المجلس، وتتكون كل لجنة من تلك اللجان المتخصصة من عدد من الأعضاء يحدده المجلس على أن لا يقل عن خمسة أعضاء، ويختار المجلس هؤلاء الأعضاء ، يسمى من بينهم رئيس اللجنة ، ونائبه ، ويراعى في ذلك اختصاص العضو وحاجة اللجان ، ويتألف مجلس الشورى من اثنتي عشرة لجنة متخصصة، تتكفل بدراسة المواضيع ذات الصلة ومن هذه اللجان نذكر:

- لجنة الشؤون الإسلامية والقضائية وحقوق الإنسان.

- لجنة الشؤون الاجتماعية والأسرة والشباب.

- لجنة الشؤون الاقتصادية والطاقة.

- لجنة الشؤون الأمنية.

- لجنة شؤون الإدارة والموارد البشرية والعرائض.

- لجنة الشؤون التعليمية والبحث العلمي.

- لجنة الشؤون الثقافية والإعلامية.

- لجنة الشؤون الخارجية.

- لجنة المياه والمرافق والخدمات العامة.

- لجنة الشؤون الصحية والبيئة.

- لجنة الشؤون المالية.

- لجنة النقل والاتصالات وتقنية المعلومات.

الواضح مما سبق أن النظام الأساسي للحكم بالمملكة قد أعطى لمجلس الشورى - وهو المجلس المعين - صلاحيات تكاد تكون متطابقة مع تلك التي تمنح للمجالس المنتخبة، سواء فيما يتعلق بصلاحية التشريع في حدود اختصاصاته المرسومة، وكذا إبداء رأيه في السياسة العامة للدولة، ومناقشة تقارير الوزراء واقتراح ما يراه مناسباً بشأنها.

ثانياً: مراحل إصدار التشريع في المملكة العربية السعودية:

<sup>1</sup> - هذا هو النص بعد تعديله بالأمر الملكي رقم أ/198 وتاريخ 1424/10/2هـ حيث كان النص السابق (لكل عشرة أعضاء في مجلس الشورى، حق اقتراح مشروع نظام جديد، أو تعديل نظام نافذ، وعرضه على رئيس مجلس الشورى، وعلى رئيس المجلس رفع الاقتراح إلى الملك)

<sup>2</sup> - المادة 19 من نظام المجلس .

يمر النظام قبل صدوره في المملكة بأربع مراحل، تبدأ بمرحلة الاقتراح مروراً بمرحلة المناقشة والإقرار، ثم مرحلة التصديق والإصدار، وأخيراً مرحلة النشر، ففي المرحلتين الأولى والثانية يكون النظام عبارة عن مشروع، يمكن أن يجري عليه التعديل بالحذف أو الإضافة، وفي المرحلة الثالثة يتحول من كونه مشروع نظام إلى نظام لا يجوز أن يجري عليه التعديل إلا بنفس الإجراءات التي مر بها عند إعداده، ثم في المرحلة الأخيرة وبعد نشر النظام في الجريدة الرسمية يبدأ سريان تطبيق النظام<sup>1</sup>.

أ- **مرحلة الاقتراح:** يقصد بالاقتراح - في الفقه الدستوري - التقدم بمشروعات الأنظمة التي يرغب في سنها، ويتم في هذه المرحلة بحث ودراسة موضوع الاقتراح وإعداده في شكل قواعد ومواد نظامية، إذا ما بميلاد نظام قانوني جديد، ويتم عملية الاقتراح في المملكة العربية السعودية إما عن طريق مجلس الوزراء أو عن طريق مجلس الشورى<sup>2</sup>.

أ-1: **الاقتراح عن طريق مجلس الوزراء:** تعطي المادة 22 من نظام مجلس الوزراء<sup>3</sup> الحق لكل وزير في اقتراح مشروع نظام أو لائحة تتعلق بأعمال وزارته، وينسحب الأمر نفسه - بالرغم من سكوت النص - إلى الاقتراح في تعديل الأنظمة واللوائح حيث لا يعرض المشروع مباشرة على مجلس الوزراء، وإنما يأخذ طريقه مبدئياً إلى رئيس مجلس الوزراء الذي يحيله بدوره إلى اللجنة العامة لمجلس الوزراء<sup>4</sup>، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة مشروع لنظام ثم تحيله بدورها - بعد دراسته - إلى هيئة الخبراء<sup>5</sup> من أجل دراسته، ثم تعيده بدورها مشفوعاً بالتعديلات المقترحة، ليعاد دراسته مرة أخرى في اللجنة العامة بحضور الوزير المختص إذا لم يكن عضواً في اللجنة العامة، وبعد انتهاء هذه الأخيرة من دراسة مشروع النظام يتم إحالته إلى مجلس الشورى لمناقشته وإقراره.

أ-2: **الاقتراح عن طريق مجلس الشورى:** جاء في المادة 23 من نظام مجلس الشورى أن: "لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك". وعليه فإن مجلس الشورى ومن خلال هذا النص نجد أنه قد

<sup>1</sup> - صالح بن سعد السعدان، المرجع السابق، ص 44.

<sup>2</sup> - لا تقتصر عملية الاقتراح على هذه الهيئات إذ أن لمؤسسات المجتمع المدني تشارك في عملية اقتراح مشاريع الأنظمة الجديدة واقتراح تعديل الأنظمة النافذة، وذلك بإحالة المقترح إلى الوزارة التي يقع موضوع الاقتراح ضمن اختصاصها. ومن تلك المؤسسات الغرف التجارية الصناعية ممثلة في مجلس الغرف التجارية الصناعية ولجانته وجمعية حقوق الإنسان وغيرها. كما أن حق اقتراح الأنظمة أو تعديلها لا يقتصر على أعضاء مجلس الوزراء، وإنما هو حق لكل من يرأس هيئة أو مؤسسة عامة، أو مصلحة، أو جهاز حكومي مستقل، إذا كان في حدود مسؤولياته، وذلك إذا ما رأى مجلس الوزراء تبني ذلك الاقتراح. راجع صالح بن سعد السعدان، المرجع السابق، ص 45.

<sup>3</sup> - تنص المادة 22 على "لكل وزير الحق بأن يقترح مشروع نظام أو لائحة تتعلق بأعمال وزارته. كما يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الوزراء أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء".

<sup>4</sup> - تتكون اللجنة العامة لمجلس الوزراء من- ثلاثة عشر عضواً بما فيهم رئيس اللجنة، وجميع أعضائها هم أعضاء في مجلس الوزراء ويعينون بأمر من رئيس المجلس.

<sup>5</sup> - تعد هيئة الخبراء هيئة استشارية متخصصة لرئاسة مجلس الوزراء، والمجلس ولجانته، ومن اختصاصات الهيئة ما يلي:

- بحث ودراسة المعاملات الواردة إليها من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه- أو من لجان مجلس الوزراء.

- مراجعة مشاريع الأنظمة واللوائح المقدمة من الوزارات والأجهزة الحكومية.

- إعادة مراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلها.

- اقتراح الصياغة المناسبة لقرارات مجلس الوزراء التي تتضمن قواعد عامة.

<sup>6</sup> - للتفصيل في الموضوع راجع صالح بن سعد السعدان، المرجع السابق، ص 47 وما بعدها.

أعطى لمجلس الشورى حيزاً هاماً في ميدان العمل التشريعي حيث يكون له حق المبادرة بقرار منه إلى اقتراح مشروع نظام جديد أو تعديل نظام نافذ، ويجوز لكل عضو أو أكثر من أعضاء المجلس أو لأي من لجانها اقتراح مشروع نظام جديد أو تعديل نظام قائم على أن يرفق بالاقتراح مذكرة إيضاحية يبين فيها دواعي تقديم الاقتراح وأهدافه والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها الاقتراح.

ثم يرفع الاقتراح - إذا لم يكن مقدماً من إحدى لجان المجلس - إلى رئيس المجلس ليحيله إلى اللجنة المختصة لدراسته، فإذا رأت اللجنة تأييد المقترح، تقدم رأياً إلى رئيس المجلس لأحاليته إلى الهيئة العامة<sup>1</sup> تمهيداً لإدراجه في جدول أعمال المجلس ومناقشته من حيث الملائمة من عدد محدود من الأعضاء ومن ثم التصويت عليه، فإن حاز على تصويت الأغلبية يعاد إلى اللجنة لدراسته لينتقل بذلك إلى مرحلة المناقشة والإقرار وإن كان العكس اعتبر الموضوع منتهياً إذا وافق مقترح المشروع، أما إن لم يوافق مقترحه يرفع الموضوع إلى رئيس المجلس لأحاليته إلى الهيئة العامة لإدراجه في جدول الأعمال للمجلس لمناقشته من عدد محدود من الأعضاء والتصويت عليه، فيتم البدء بوجهة نظر اللجنة، فإن تم قبولها بالأغلبية اعتبر الموضوع منتهياً، وإلا جرى التصويت على وجهة نظر المقترح، فإن حاز الأغلبية يحال المشروع إلى لجنة خاصة يعينها المجلس.

هذا ومن المفيد الإشارة في هذا المقام إلى أن حق اقتراح الأنظمة يمتد أيضاً إلى كل فرد من أفراد المجتمع، إذ يمكن لكل فرد تقديم عريضة إلى المجلس تتضمن مقترحاً لمشروع نظام جديد أو تعديل نظام قائم، ويتم إحالة تلك العرائض إلى لجنة الإدارة والموارد البشرية والعرائض التي تختص بدراستها ومن ثم رفعها إلى المجلس إذا رأت فيها مقترحات هامة وجادة وتصب في مصب تلبية حاجات المجتمع وتطويره، أين يتولى رئيس مجلس إحالتها إلى اللجان المختصة، وإن دل هذا على شيء فإنما يدل على انفتاح المجلس على المجتمع واستفادته من جميع فئاته وشرائحه<sup>2</sup>.

وعليه وبغض النظر عن طريق الاقتراح أو مقترحه، إن وافق المجلس على اقتراح مشروع نظام جديد وتمت مناقشته وإقراره فإن رئيس المجلس يقوم برفعه إلى الملك وفق ما تقضي به المادة 23 السالف ذكرها.

ب- **مرحلة المناقشة والمصادقة:** يتم مناقشة وإقرار مشاريع الأنظمة في مجلس الشورى سواء كان المشروع مقترحاً من مجلس الشورى أو الوزراء، ثم يحال مشروع النظام إلى مجلس الوزراء

<sup>1</sup> - تعد الهيئة العامة في مجلس الشورى بمثابة مجلس إدارة لجلسات المجلس واجتماعات لجانها وتكون الهيئة العامة من رئيس المجلس، ونائبه، ومساعدته، ورؤساء لجان المجلس المتخصصة، ويحضر أمين عام المجلس اجتماعات الهيئة العامة. ويكون اجتماع الهيئة العامة نظامياً بحضور ثلثي أعضاء الهيئة على الأقل، وتصدر قراراتها بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين، وعند التساوي يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع، ويدخل في اختصاصات الهيئة العامة ما يلي:

- وضع الخطة العامة للمجلس ولجانها، بما يمكنه من إنجاز أعماله وتحقيق أهدافه.
  - وضع جدول أعمال جلسات المجلس.
  - الفصل فيما يحيله إليها رئيس المجلس، أو المجلس من اعتراضات على مضمون محاضر الجلسات، أو على نتائج الاقتراح وفرز الأصوات، أو غير ذلك من الاعتراضات التي قد تثار أثناء جلسات المجلس، ويكون قرارها في ذلك نهائياً.
  - إصدار القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس وأعمال لجانها، وذلك بما لا يتعارض مع نظام المجلس ولوائحه
- <sup>2</sup> - صالح بن سعد السعدان، المرجع السابق، ص 48.

لمناقشته وإقراره، وفي حال تباين وجهة النظر بين المجلسين حول مشروع النظام يعاد المشروع لمجلس الشورى ليبيدي ما يراه بشأنه ثم يرفع ذلك للملك.

ب-1: **المناقشة في مجلس الشورى.** يتولى مجلس الشورى دراسة وإقرار مشاريع الأنظمة واللوائح ودراستها وتعديلها<sup>1</sup>، ويتم إحالة المشروع إلى اللجنة المختصة سواء كان المقترح من المجلس أو من مجلس الوزراء، وبعد دراسة اللجنة للمشروع تقوم بدعوة المندوبين في القطاعين العام أو الخاص الذين تراهما اللجنة ذا صلة بالمشروع وذلك من أجل مناقشتهم وأخذ آرائهما والاستفادة من تجربتهم ورأيهم، كما يحق لها الاستعانة بأي جهاز يمكن الاستفادة من رأيه، وبعد انتهاء اللجنة من دراسة المشروع تتم إحالته إلى الهيئة العامة لإدراجه في جدول أعمال المجلس.

أين يتم طرح المشروع على المجلس في الجلسة المخصصة لمناقشته مادة مادة، ثم يتم التصويت عليه مادة مادة، ليتم رفع قرار المجلس بشأن المشروع إلى الملك ليقرر ما يحيل منها إلى مجلس الوزراء وفق ما تقضي به المادة 17/فقرة 1 من نظام مجلس الشورى.

ب-2: **المناقشة في مجلس الوزراء:** بعد دراسة وإقرار مشروع النظام من قبل مجلس الشورى، حيث تتم إحالته إلى اللجنة العامة للمجلس وتتولى اللجنة دراسة المشروع ثم يرفعه إلى مجلس الوزراء.

هذا وقد حددت المادة 21 من نظام مجلس الوزراء منهاجاً تفصيلياً لدراسة مشروعات الأنظمة بحيث يصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليه بالجملة، وهو ما معناه دراسة المشروع دراسة مفصلة لمواده وجزئياته ودراسة مجملته لكامله ومجموعه للتحقق من اتساق أحكامه وسلامة بنائه وارتباط أجزائه<sup>2</sup>.

لقد حددت المادة 17 من نظام مجلس الشورى العلاقة بين قرارات مجلس الشورى وقرارات مجلس الوزراء بقولها: "ترفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك، ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء".

- إذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء والشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها .  
- إذا تباينت وجهات نظر المجلسين يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبيدي ما يراه بشأنه ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه". يفهم من هذه المادة أن مجلس الشورى يرفع قراره بشأن المشروع إلى الملك ليقرر هذا الأخير ما يحيله إلى مجلس الوزراء فإن اتفقت وتوافقت قراراتهما صدرت بعدئذ موافقة الملك، وإن اختلفت وجهة نظرهما من الناحية الموضوعية، يعاد المشروع إلى مجلس الشورى ليبيدي ما يراه بشأنه فإما أن يقتنع بوجهة نظر مجلس الوزراء أو يصر على رأيه، وفي جميع الحالات يرفع الأمر إلى الملك لاتخاذ ما يراه مناسباً ويكون رأيه حاسماً للخلاف بين المجلسين.

ج- **مرحلة الإصدار:** بعد المصادقة على مشاريع الأنظمة واللوائح واعتماد صيغتها النهائية يتم إصدارها بأداة قانونية معينة تمهيداً لنشرها وسريان تطبيقها، وتختلف الأداة القانونية التي تصدر بها الأنظمة واللوائح في المملكة، من أنظمة أساسية تصدر بأوامر ملكية وأنظمة عادية تصدر

<sup>1</sup> - المادة 15 و18 من نظام مجلس الشورى.

<sup>2</sup> - صالح بن سعد السعدان، المرجع السابق، ص 52.

بمراسيم ملكية ، وأخيرا لوائح تنظيمية تصدر بقرارات من مجلس الوزراء بعد عرضها على مجلس الشورى، وفيما يلي عرض موجز لذلك:

ج-1: **الأنظمة الأساسية:** تصدر الأنظمة الأساسية في المملكة بأوامر ملكية، والأمر الملكي هو قرار مكتوب يصدر في شكل قانوني معين لم يسبق عرضه على مجلس الشورى أو مجلس الوزراء، ويحمل توقيع الملك وحده، فهو و الحالة هذه تعبير عن الإرادة المنفردة للملك يصدر مباشرة منه. ومن المفيد التذكير بأن الأنظمة الأساسية في المملكة هي النظام الأساسي للحكم، ونظام هيئة البيعة ، ونظام مجلس الشورى ، ونظام مجلس الوزراء ونظام المناطق.

ج-2: **الأنظمة العادية:** الأنظمة العادية هي كل نظام عدا الأنظمة الأساسية واللوائح، يتم إصدارها في المملكة بمراسيم ملكية بعد دراستها من قبل مجلسي الشورى والوزراء، ويعرف المرسوم الملكي بأنه قرار مكتوب يصدر في شكل معين يحمل توقيع الملك وحده بعد عرض الموضوع محل الإصدار وإقراره من مجلسي الشورى والوزراء ، يتناول بالتنظيم المجالات التالية:

1. الأحكام المتعلقة بالعلم ونشيد الدولة وأوسمتها.
2. ملكية الثروات الطبيعية، ووسائل استغلالها، وحمايتها وتتميتها.
3. منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة.
4. فرض الضرائب والرسوم أو تعديلها أو إلغاؤها أو الإعفاء منها.
5. أحكام الخدمة العسكرية.
6. أحكام الجنسية العربية السعودية.
7. تقييد تصرفات المواطنين والمقيمين أو حبسهم أو توقيهم.
8. حملات دخول المساكن دون إذن من صاحبها أو تفتيشها.
9. العقوبات التعزيرية.
10. تنظيم وسائل الإعلام .
11. الرقابة على وسائل الاتصال ومصادرتها.
12. قواعد وإجراءات تسليم المجرمين .
13. ترتيب هيئة كبار العلماء واختصاصاتها.
14. إجراءات التقاضي .
15. تكوين المجلس الأعلى للقضاء واختصاصاته، وترتيب المحاكم واختصاصاتها، وأحكام تعيين القضاة وإعفائهم.
16. ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته .
17. ترتيب هيئة التحقيق والإدعاء العام .
18. أحكام تعيين وإعفاء من هم في مرتبة وزير أو المرتبة الممتازة .
19. أحكام الخدمة المدنية .
20. إعلان حالة الطوارئ، والتعبئة العامة والحرب .

21. أحكام إيرادات الدولة- .

22. أحكام بيع أموال الدولة، أو إيجارها، أو التصرف فيها .

23. أحكام النقد والمصارف والمقاييس والمكاييل والموازن .

24. تحديد السنة المالية للدولة .

25. تنظيم جهاز الرقابة اللاحقة على إيرادات الدولة ومصروفاتها وأموالها .

26. تنظيم الجهاز المختص بمراقبة الأجهزة الحكومية وبيان ارتباطه واختصاصاته.

ج-3: اللوائح: تصدر بأداة في قوتها دون قوة المرسوم وتنقسم إلى قسمين:

- **لوائح تنظيمية:** تكون في المجالات التي لا تشرع بموجب النظام الأساسي أو التي أوجب النظام الأساسي صدورها بنظام عادي، وقد تصدر اللوائح التنظيمية بناء على نص في نظام ما يلزم بإصدارها لتنظيم مسائل ذات صلة بموضوعه، وقد تحمل تسميات مختلفة إلا أنها تأخذ نفس القوة القانونية ونفس الحكم، فقد تصدر في شكل لائحة أو قواعد أو ضوابط وهي كلها تمر بمرحلتى الاقتراح والمناقشة على النحو المشار إليه في مراحل التشريع.

- **لوائح تنفيذية:** تصدر من السلطة التنفيذية تنفيذاً لنظام ما في شكل تعليمات أو قرارات أو نماذج أو ما شابه ذلك، يتم دراستها وإعدادها في الوزارة أو الجهاز الحكومي الذي تدخل في اختصاصه، بمعنى أنها لا تمر على مرحلتى الاقتراح والمناقشة على غرار اللوائح التنفيذية.

ج- **مرحلة النشر:** جاء في المادة 71 من نظام الحكم "نشر الأنظمة في الجريدة الرسمية، وتكون

نافذة المفعول من تاريخ نشرها، ما لم يُنص على تاريخ آخر". كما جاء في المادة 23 من نظام

مجلس الوزراء "يجب نشر جميع المراسيم في الجريدة الرسمية وتكون نافذة المفعول من تاريخ

نشرها ما لم يُنص على تاريخ آخر". والجريدة الرسمية بالمملكة العربية السعودية هي جريدة أم

القرى، فهي الجريدة التي تعنى بنشر ما يصدر من الدولة من قرارات وأنظمة .

**ثالثاً: السلطة التنظيمية (التشريعية) في نظام المملكة العربية السعودية: تفرد وانفراد .**

إن الشيء الذي يمكن الخروج منه انطلاقاً من دراسة العناصر السابقة، أن السلطة التشريعية تتميز بخصائص معينة جعلتها في وضع متفرد منفرد عن غيرها من الهيئات التشريعية الأخرى المكرسة في الدساتير العربية الأخرى، ولاشك أن مظاهر هذا التفرد يتجلى في العناصر التالية:

أ- **التفرد في التسمية:** على خلاف معظم الدساتير العربية - إن لن نقل كلها - التي تسمى السلطة

المختصة بسن القوانين بالسلطة التشريعية، نجد أن النظام الأساسي للحكم بالمملكة العربية

السعودية قد أطلق عليها مصطلح السلطة التنظيمية، ويرجع ذلك في اعتقادي إلى احد سببين:

○ **السبب الأول:** الملاحظ من قراءة الأنظمة الأساسية في المملكة أن واضعها يستخدم مصطلح نظام

بدل قانون وإن كان المصطلحان متقاربين جداً، وليس في استخدام كلمة قانون أي محذور شرعي،

لكن في بداية التنظيم في المملكة استخدمت كلمة نظام بدلاً من كلمة قانون وسبب ذلك أن القوانين

الوضعية الأجنبية هي التي استبعدت الشريعة الإسلامية من التطبيق في البلاد الإسلامية - لأسباب

عديدة- أو حصرتها في نطاق ضيق<sup>1</sup>. فهل يمكن القول نتيجة لذلك أن هذا هو السبب وراء عدم

<sup>1</sup> - المرجع نفسه، ص 6.

تسمية السلطة التشريعية بهذا الإسلام ، وأن في ذلك حظر في تسميتها بتلك التسمية؟ في الوقت الذي شاع في جل الدول الإسلامية إطلاق مصطلح تشريع على العملية التنظيمية؟. في الحقيقة التي يجب قولها في هذا المقام أن مسألة التشريع والحكم مسألة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمسألة الاعتقاد، ففي هذا الشأن يرى البعض<sup>1</sup> أن للتشريع معنيين:

**المعنى الأول:** يراد به التشريع للابتداء والإنشاء، فهذا المعنى لا يجوز إطلاقه على أي كائن بشري سواء كان سلطة أو فرداً ، لأن التشريع ابتداءً لله وحده وقد انقطع بانقطاع الوحي وهي الشريعة التي أنزلها الله سبحانه وتعالى، قال عز وجل: **﴿ تَمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَى شَرِيعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ ﴾**<sup>2</sup> ، (فتشريع الأحكام التي يسير عليها العباد في عباداتهم ومعاملاتهم وسائر شؤونهم والتي تفصل النزاع بينهم وتنتهي الخصومات **حق** لله تبارك وتعالى ، قال سبحانه وتعالى **﴿ أَلَا لَهُ الْخَلْقُ وَالْأَمْرُ تَبَارَكَ اللَّهُ رَبُّ الْعَالَمِينَ ﴾**<sup>3</sup>، فهو الذي يعلم ما يصلح لعباده فيشرعه لهم، فبحكم ربوبيته لهم يشرع لهم، وبحكم عبوديتهم له يقبلون أحكامه والمصلحة في ذلك عائدة لهم ، قال تعالى: **﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴾**<sup>4</sup>، وقال تعالى **﴿ وَمَا اخْتَلَفْتُمْ فِيهِ مِنْ شَيْءٍ فَحُكْمُهُ إِلَى اللَّهِ ذَلِكَمُ اللَّهُ رَبِّي عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ ﴾**<sup>5</sup>، واستتكر سبحانه أن يتخذ العباد مشرعاً غيره فقال: **﴿ أَمْ لَهُمْ شُرَكَاءُ شَرَعُوا لَهُمْ مِنَ الدِّينِ مَا لَمْ يَأْذَنَ بِهِ اللَّهُ وَلَوْلَا كَلِمَةُ الْفَصْلِ لَفُضِيَ بَيْنَهُمْ وَإِنَّ الظَّالِمِينَ لَهُمْ عَذَابٌ أَلِيمٌ ﴾**<sup>6</sup>. فمن قبل تشريعاً غير تشريع الله فقد أشرك بالله تعالى، وما لم يشرعه الله ورسوله من العبادات فهو بدعة، وكل بدعة ضلالة ، قال صلى الله عليه وسلم «من عمل عملاً ليس عليه أمرنا فهو رد» ، وما لم يشرعه الله ولا رسوله في السياسة والحكم بين الناس فهو حكم الطاغوت وحكم الجاهلية قال تعالى **﴿ أَفَحُكْمَ الْجَاهِلِيَّةِ يَبْغُونَ وَمَنْ أَحْسَنُ مِنَ اللَّهِ حُكْمًا لِّقَوْمٍ يُوقِنُونَ ﴾**<sup>7</sup> ، وكذلك التحليل والتحريم حق لله تعالى لا يجوز لأحد أن يشاركه فيه، قال تعالى **﴿ وَلَا تَأْكُلُوا مِمَّا لَمْ يَذْكَرْ اسْمُ اللَّهِ عَلَيْهِ وَإِنَّهُ لَفِسْقٌ وَإِنَّ الشَّيَاطِينَ لَيُوحُونَ إِلَى أَوْلِيَائِهِمْ لِيُجَادِلُوكُمْ وَإِنْ أَطَعْتُمُوهُمْ إِنَّكُمْ لَمُشْرِكُونَ ﴾**<sup>8</sup>.

فجعل سبحانه وتعالى طاعة الشياطين وأولياؤهم في تحليل ما حرم الله شركاً به سبحانه وكذا من أطاع العلماء والأمرء في تحريم ما أحل الله أو تحريم ما أحل الله فقد اتخذهم أرباباً من دون الله لقوله تعالى **﴿ اتَّخَذُوا أَحْبَابَهُمْ وَرُهْبَانَهُمْ أَرْبَابًا مِنْ دُونِ اللَّهِ وَالْمَسِيحَ ابْنَ مَرْيَمَ وَمَا أُمِرُوا إِلَّا لِيَعْبُدُوا إِلَهًا وَاحِدًا لَّا إِلَهَ إِلَّا هُوَ سُبْحَانَهُ عَمَّا يُشْرِكُونَ ﴾**<sup>9</sup> وعند الترمذي وغيره أن النبي صلى الله عليه وسلم تلا هذه الآية

1 - المرجع والموضع نفسه.

2 - الجاثية الآية 18.

3 - الأعراف 54.

4 - النساء 59.

5 - الشورى 10.

6 - الشورى 21.

7 - المائدة 50.

8 - الأنعام 121.

9 - التوبة 31.

على عدي بن حاتم الطائي رضي الله عنه فقال : " يا رسول الله لسنا نعبدهم . قال : أليس يحلون لكم ما حرم الله فتحلونه ويحرمون ما أحل الله فتحرمونه . قال : بلى . قال النبي صلى الله عليه وسلم فتلك عبادتهم " ، فصارت طاعتهم في التحليل والتحرير من دون الله عبادة لهم وشركا وهو شرك أكبر ينافي التوحيد الذي هو مدلول شهادة أن لا إله إلا الله ، فإن مدلولها أن التحليل والتحرير حق له تعالى ، وإذا كان هذا فيمن أطاع العلماء والعباد في التحليل والتحرير الذي يخالف شرع الله مع أنهم أقرب إلى العلم والدين ، وقد يكون خطؤهم عن اجتهاد لم يصيبوا فيه الحق وهم مأجورون عليه فكيف بمن يطيع أحكام القوانين الوضعية التي هي من صنع الكفار والملحدين يجلبها إلى بلاد المسلمين ويحكم بها بينهم ، فلا حول ولا قوة إلا بالله . إن هذا قد اتخذ الكفار أربابا من دون الله يشرعون له الأحكام ويبيحون له الحرام ويحكمون بين الأنام )<sup>1</sup> .

إن البعد العقائدي حاضر تماما في اختيار المصطلحات والأفكار أثناء وضع النظام الأساسي للحكم ، وهي منتقاة بدقة وعناية كبيرة من أجل ألا تخالف في ذلك نصوص الشرع الحنيف التي تعتبر المرجع الأساسي في عملية التشريع وغيرها ، وحتى يكون كلامنا هذا مبنيا على أدلة ملموسة ، أورد بعض المواد من النظام الأساسي للحكم وغير النظام الأساسي للحكم تشهد بصحة هذا الرأي :

**المادة الأولى:** المملكة العربية السعودية ، دولة إسلامية ، ذات سيادة تامة ، دينها الإسلام ، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم . ولغتها هي اللغة العربية ، وعاصمتها مدينة الرياض .

**المادة السادسة:** يبايع المواطنون الملك على كتاب الله تعالى ، وسنة رسوله ، وعلى السمع والطاعة في العسر واليسر والمنشط والمكره .

**المادة السابعة:** يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى ، وسنة رسوله . وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة .

**المادة الثامنة:** يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل ، والشورى ، والمساواة ، وفق الشريعة الإسلامية .

**المادة التاسعة:** الأسرة ، هي نواة المجتمع السعودي ، ويؤبى أفرادها على أساس العقيدة الإسلامية ، وما تقتضيه من الولاء والطاعة لله ، ولرسوله ، ولأولي الأمر ، واحترام النظام وتنفيذه ، وحب الوطن والاعتزاز به وبتاريخه المجيد .

**المادة الحادية عشرة:** يقوم المجتمع السعودي على أساس من اعتصام أفراده بحبل الله ، وتعاونهم على البر والتقوى ، والتكافل فيما بينهم ، وعدم تفرقهم .

**المادة الثالثة والعشرون:** تحمي الدولة عقيدة الإسلام ، وتطبق شريعته ، وتأمّر بالمعروف وتنهى عن المنكر ، وتقوم بواجب الدعوة إلى الله .

ومن نظام مجلس الشورى يمكن الاستشهاد بالمادتين التاليتين :

**المادة الأولى:** عملاً بقول الله تعالى ( فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ، وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ، فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ، فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ، إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ

<sup>1</sup> - ما ورد بين قوسين كبيرتين كلام للشيخ الدكتور صالح بن فوزان الفوزان ، ارتأيت ألا أجراه وأورده كما ورد مخافة أن يتغير معناه ، راجع صالح فوزان بن الفوزان ، كتاب التوحيد ، مطابع الحمضي ، الرياض ، ص 1 كوما بعدها .

الْمُتَوَكِّلِينَ ) وقوله سبحانه : ( وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ) وإقتداء برسول الله - صلى الله عليه وسلم - في مشاوره أصحابه وحث الأمة على التشاور .  
يُنشأ مجلس الشورى ويمارس المهام المنوطة به، وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم، ملتزماً بكتاب الله وسنة رسوله، محافظاً على روابط الأخوة والتعاون على البر والتقوى.  
**المادة الثانية:** "يقوم مجلس الشورى على الاعتصام بحبل الله، والالتزام بمصادر التشريع الإسلامي، ويحرص أعضاء المجلس على خدمة الصالح العام، والحفاظ على وحدة الجماعة وكيان الدولة، ومصالح الأمة".

إن الشيء الهام الذي يمكن الخروج به استنتاجاً من هذه المواد وما سبق ذكره أن مسألة التشريع وغيره من أعمال السلطات مقيّد بضوابط الإسلام لا يجوز تجاوزها ولا مخالفتها، ولا شك أنه من شدة التورع تم تسمية السلطة التشريعية بالسلطة التنظيمية، مخافة الوقوع في المحذور وسدا لكل ذريعة.  
**المعنى الثاني:** يراد بالتشريع أيضاً البناء والاستنباط، فمسألة تنظيم شؤون الحياة التي ترك فيها باب الاجتهاد لأهل الاجتهاد مفتوحاً في أمور الدنيا والدين مستهدياً أصحابه بمبادئ الشرع الكبرى ومقاصده العظمى أمر موجود في شريعتنا ، بل هو سر خلودها ومرونتها وصلاحياتها لكل زمان ومكان. وهو المعنى الذي لا بأس من إطلاقه على كل عمل يهدف إلى استنباط الأحكام التفصيلية من أدلتها.  
○ **السبب الثاني:** وهو قانوني، إذ أنه من المعروف في أبجديات الفقه الدستوري خصوصاً والقانوني عموماً أن التنظيم أو ما يسمى بالتشريع الفرعي هو تشريع ثانوي تصدره السلطة التنفيذية بمقتضى ما يمنحه الدستور من سلطة الاختصاص بإصداره<sup>1</sup>، هذا من جهة ومن جهة أخرى لما كانت كل الهيئات التي تتولى عملية التشريع سواء الملك أو مجلس الوزراء وكلها هيئات تنفيذية ، فلا يمكن سوى إطلاق وصف التنظيم عما تصدره هذه الهيئات. هذين هما السببين الذين نراهما وراء هذه التسمية لكننا نميل إلى السبب الأول لدلالته وقوته .

**ب- التفرد في التحديد الصريح للمرجعية في التشريع:** حدد النظام الأساسي للحكم في مادته الأولى مصدر التشريع الأول في المملكة العربية السعودية وهما القرآن الكريم والسنة المطهرة، وهو ما ذكرته بالقول: " عملاً بقول الله تعالى ( فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِن لَّهُمْ ، وَلَوْ كُنْتَ فَظاً غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ، فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ، فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ، إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ) وقوله سبحانه : ( وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ) وإقتداء برسول الله - صلى الله عليه وسلم - في مشاوره أصحابه وحث الأمة على التشاور .

يُنشأ مجلس الشورى ويمارس المهام المنوطة به، وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم، ملتزماً بكتاب الله وسنة رسوله، محافظاً على روابط الأخوة والتعاون على البر والتقوى" وهو ما معناه أن جميع الأنظمة في المملكة العربية يجب أن تصدر في إطار المنهج الذي وصفه الكتاب والسنة. وهو ما جاءت به المادة السابعة والستون من النظام نفسه حينما قررت : «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، ويُمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى. » .

**ج- تحقيق مبدأ الشورى :** من المعلوم أن الفلسفة التي تقوم عليها المجالس النيابية في النظم الديمقراطية هي تحقيق تمثيل الشعب صاحب السلطة والسيادة في مؤسسة تستطيع من خلال أعضائها القيام بدور الشعب السلطوي والتشريعي، أما في الإسلام فالأساس الشرعي للشورى بصفتها ممارسة

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون والحق)، دار العلوم عنابة، 2006، ص 47؛ رمضان أبو السعود و همام محمد محمود، المبادئ الأساسية في القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1996، ص 77.

- واقعية من المسلمين هو الاستجابة لأمره تعالى واقتداء برسوله صلى الله عليه وسلم، وكذا إعانة الحاكم على تطبيق شرعه تعالى، ولتحقيق غايات عديدة منها<sup>1</sup>:
- تحقيق الألفة بين الحاكم والرعية.
  - تكريم صفوة المجتمع من أهل العلم والفضل والدراية بمشاكلهم في بناء الدولة وتسيير شؤونها.
  - بناء دولة قوية من خلال اتخاذ قرارات صائبة صادرة عن أهل الخبرة كل في مجاله .
- وهي المبادئ التي حاول مجلس الشورى - وقبله واضعوه - القيام عليها والوصول إليها بالتطبيق من خلال نصي المادتين الأولى والثانية من النظام الأساسي للحكم.
- د- **التفرد في الهيئات التي تمتلك حق اقتراح مشاريع القوانين:** بالإضافة إلى كل من السلطتين التنفيذية والتنظيمية نجد في النموذج السعودي جهات أخرى يمكن لها المبادرة بالاقتراح ، إذ أن لمؤسسات المجتمع المدني أن تشارك في عملية اقتراح مشاريع الأنظمة الجديدة واقتراح تعديل الأنظمة النافذة ، وذلك بإحالة المقترح إلى الوزارة التي يقع موضوع الاقتراح ضمن اختصاصها. ومن تلك المؤسسات الغرف التجارية الصناعية ممثلة في مجلس الغرف التجارية الصناعية ولجانه وجمعية حقوق الإنسان وغيرها. كما أن حق اقتراح الأنظمة أو تعديلها لا يقتصر على أعضاء مجلس الوزراء، وإنما هو حق لكل من يرأس هيئة أو مؤسسة عامة، أو مصلحة، أو جهاز حكومي مستقل، إذا كان في حدود مسؤولياته، ضف إلى ذلك أنه لكل فرد من أفراد المجتمع تقديم عريضة إلى المجلس تتضمن مقترحا لمشروع نظام جديد أو تعديل نظام قائم، أين تتم إحالة تلك العرائض إلى لجنة الإدارة والموارد البشرية والعرائض التي تختص بدراستها ومن ثم رفعها إلى المجلس إذا رأيت فيها مقترحات هامة وجادة وتصب في مصب تلبية حاجات المجتمع وتطويره.

#### خاتمة:

- إن الشيء الذي يمكن الخروج به من خلال هذه الدراسة هو مجموعة الملاحظات التالية:
- أن مركز السلطة التشريعية في المملكة العربية السعودية مركز متميز يراعي في ذلك خصوصية الشعب السعودي الحضارية.
  - أن السلطة التشريعية في المملكة يتم تعيينها وليس اختيارها عن طريق انتخابات مباشرة سرية، وهو ما يطرح إشكالية هل أن التعيين يعني دائما الاستبداد وهل أن الانتخاب يعني دوما النجاعة.
  - التحديد الصريح للمرجعية- في ثنايا النظام الأساسي للحكم - التي يجب مراعاتها عند كل عملية تشريع مما يخلق الشرعية والمشروعية لكل نظام ولائحة.
  - إشراك أكبر قدر من فئات المجتمع في عملية التطور القانوني في المملكة، مما يخلق نوعا من الأمن القانوني في المجتمع.
  - تطبيق مبدأ الشورى على أرض الواقع من خلال آلية مجلس الشورى.
  - انفراد التجربة السعودية ببعض الإجراءات المتعلقة بعملية التشريع مقارنة مع باقي الأنظمة خاصة فيما يتعلق بدور السلطة التنفيذية سواء كانت ممثلة في شخص الملك أو مجلس الوزراء.

<sup>1</sup> - راجع في ذلك: عبد الرحمن بن زيد الزبيدي، تطبيق الشريعة الإسلامية في المملكة العربية السعودية وآثاره في الحياة، الرياض، 1999، ص 206.

## الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية بين الدساتير العربية والفقه السياسي الإسلامي

د. دليلة رازي / جامعة خنشلة  
د. نادية رازي / جامعة باتنة

### ملخص:

تكتنف الدراسات السياسية المعاصرة حول السلطة التشريعية بعض الاشكالات التي تستوجب البحث والدراسة، خاصة فيما يتعلق بمرجعية هذه السلطة أو ما يسمى بالسيادة، ومن المسؤول عن إنتاجها وخلق تلك السيادة، فدراسة هذه الاشكالات لها أهميتها البالغة، كونها تمس قضية جوهرية في الفكر السياسي ككل، بل هي منطلق القوانين والتشريعات، وأساس قيام الأنظمة السياسية وغايتها، ولم تكن الدراسات في الفكر السياسي الإسلامي بمنأى عنها، بل أولتها اهتماماً بالغاً وعناية فائقة، مع عدم قيام الحاجة لطرحها؛ إذ الأمر فيها محسوم ومقرر، ومع ذلك فقد شغلت حيزاً واسعاً من اهتمامات الباحثين والمفكرين السياسيين الإسلاميين.

وهذه الدراسة التي بين أيدينا جاءت لتكشف اللثام عن محاسن التشريع الإسلامي في جانبه السياسي، وتبرز مميزاته من خلال إطلالة موجزة على مرجعية السلطة التشريعية ومن ينوب عنها في النظام السياسي الوضعي وفق ما نصت عليه الدساتير العربية والنظام السياسي الإسلامي، ومن خلال عقد مقارنة بينهما، لتصل في الأخير إلى تسطير أهم النتائج وطرح بعض مقترحات تسهم في توجيه مثل هذه الدراسات والنهوض بمثل هذه الهيئات والمؤسسات لترقيتها والرفع من مستوى أدائها وجعلها أكثر فاعلية.

### Abstract:

There are a lot of dilemmas surrounding the contemporary political studies in the side of legislative authority which require research and study, especially in regards of reference of this authority or the so-called sovereignty, to know whose responsible for its production and creation, so this study have an extreme importance, because it affect the core issue in all political thought, further it is the source of laws and legislations, moreover it is the basis of the political systems and its purpose, for this reason the Islamic political studies has attached great interest in this scope, Although it is a settled matter but it received wide interest of researchers and political Islamist thinkers.

This study comes to reveal the merits of Islamic law in the political part, and highlight its features through a brief view of the reference legislature and its substitute in a postural political system as stipulated in the Arab constitutions and Islamic political system, and through a comparison between the two, to reach the most important results and put some proposals for directing such studies and the advancement of such institutions to increase the level of performance and make it more effective.

### تمهيد:

إن من أهم الأدوار أو المهام التي أنيطت بها السلطة التشريعية سواء فيما نصت عليه الدساتير العربية أو ما هو كائن في الفقه السياسي الإسلامي تشريع الأحكام و سن القوانين والأنظمة، غير أن السؤال هنا يتمحور حول مرجعية هذه السلطة أو ما يسمى بالسيادة أي السلطة العليا المسؤولة عن إصدار أو إنشاء هذه التشريعات، ثم من الذي ينوب عنها أو له الحق في تحويل هذه المرجعية الحاكمة من معتقدات إيمانية أو فكرية إلى قوانين دستورية سيادية تطبيقية... أو من المسؤول عن إنتاج السلطة وخلق السيادة، هذا السؤال يعد من أهم الأسئلة التي أثارته الدراسات المعاصرة، محاولة في جوهرها استجلاء الحقائق التي تكتنفها هذه القضية، ساعية في غايتها لتأسيس نظام سياسي شامل، ولم لا والقضية تعد من أهم القضايا الجوهرية في الفكر السياسي ككل، بل هي منطلق القوانين والتشريعات، وأساس قيام الأنظمة السياسية وغايتها.

وعلى أهمية هذا السؤال فإن الفقه السياسي الإسلامي نجده قد حسم الأمر فيه، ولم تكن له حاجة داعية لطرحه على هذا المستوى، بل كان له حضور وبالبحاح على مستوى الأنظمة الأخرى، ومع ذلك فإن الدراسات الإسلامية في هذا الصدد قد استجلت حقيقة مفهوم السيادة والسلطة التي خول لها حق تشريع القوانين وإصدارها، وظهرت فيها اتجاهات ومواقف، غير أنها كلها تحوم حول حقيقة جوهرية واحدة وهي أن التشريع في الفقه السياسي الإسلامي من خصائص الربوبية والألوهية، فالحاكمية لله والتشريع من حقه، وأن المرجعية العليا للسلطة التشريعية هي مصادر التشريع الإسلامي، والسلطة المخولة بذلك هي سلطة الأمة أو من ينوب عنها وهم المجتهدون من العلماء والخبراء... وكل ذلك على حسب ما هو متداول عليه في أصول الفكر السياسي الإسلامي وقواعده... أما على مستوى الأنظمة الأخرى فإن الأمة هي من تمثل المصدر الأساسي والسلطة العليا للتشريع، وأن السلطة التشريعية تنوب عنه لإعداد القوانين وإصدارها من خلال هيئات مخولة قانوناً، والمتمثلة في المجالس النيابية والتي تنتخب من قبل الشعب، وقد تسمى بالمجالس البرلمانية أو المجالس الشعبية أو الجمعيات الوطنية أو المجالس التشريعية... فالأمة في ظل هذه الأنظمة لها السيادة المطلقة ولها الحق المطلق في التشريع، وهذا على خلاف ما هو سائد ومقرر في النظام السياسي الإسلامي كما سبق القول.

والذي يرنو إليه هذا البحث هو محاولة إبراز محاسن التشريع الإسلامي ومميزاته من خلال إطلالة موجزة على الجهة المناطة بالسلطة والمختصة بتشريع القوانين في كلا النظامين، ومن خلال عقد مقارنة مختصرة بينهما، وعلى ذلك شملت الدراسة على ما يأتي:

أولاً: الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في الدساتير العربية.

ثانياً: الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في الفقه السياسي الإسلامي.

ثالثاً: عقد مقارنة موجزة بينهما.

خاتمة.

مقترحات على ضوء الدراسة.

أولاً: الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في الدساتير العربية:

### 1- مفهوم السلطة التشريعية في الدساتير العربية:

السلطة في عمومها تعني: "من يتولى مهمة التشريع الملزم للناس في إقليم الدولة"<sup>1</sup>. وهي هنا على معنى "من له القدرة أو التمكين في فعل شيء سواء أكان هذا التمكين أو القدرة مصدره الشريعة الإسلامية أم مبناه على الدستور في النظم المعاصرة"<sup>2</sup>.

والسلطة التشريعية في التعريف الدستوري هي: «السلطة المتخصصة بعمل القوانين، وتقوم مع ذلك بالإشراف على أعمال السلطة التنفيذية»<sup>3</sup>.

أو هي تلك "الهيئة التي لها حق إصدار القوانين العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الناس داخل كيان الدولة فهي تعبر عن الإرادة الشعبية وتمارس السيادة باسمه"<sup>4</sup>.

فالسلطة التشريعية بهذا المفهوم هي المسؤولة عن إعداد القوانين وسنها إلى جانب إشرافها على أعمال السلطة التنفيذية.

### 2- مرجعية السلطة التشريعية في الدساتير العربية:

ويقصد بالمرجعية هنا السيادة، والسيادة تعني السلطة العليا التي لها حق إصدار القوانين وإلزام الناس بها جميعاً من دون أن تكون مقيدة بشيء ولا أن تستمد مشروعيتها من أحد، فهي سلطة واحدة مطلقة مقدسة<sup>5</sup>.

ويعتبر الشعب مصدر السلطة التشريعية في ظل النظم السياسية الوضعية انطلاقاً من مفهوم السيادة فمن يمتلك السيادة يمتلك حق التشريع، وقد نصت على ذلك الدساتير العربية حيث خولت له حق التشريع المطلق، كما نصت على أن السلطة التشريعية هي من تمثله في أداء هذا الحق، وتعتبر رئيس الجمهورية جزءاً من هذه السلطة من ذلك<sup>6</sup>:

ما نص عليه دستور المملكة الأردنية الهاشمية في [المادة:25] على أنه: "تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك".

ونص الدستور السوداني في [المادة:80] على أنه: "رئيس الجمهورية هو رأس الدولة ويتولى السلطة التنفيذية، ويشارك في السلطة التشريعية".

ودستور البحرين نص في [المادة:42] على أنه: "لا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلس الوطني ووافق عليه الأمير".

1- ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي وفي نظم الحكم المعاصرة، منشورات إيلقا، فاليتا، ملطا، 2002م، ص17.

2- ضو مفتاح غمق، المرجع نفسه، ص17.

3- إبراهيم النجار، السياسة الدستورية للدولة الإسلامية، رسالة دكتوراه سنة 1936م، بمكتبة كلية الشريعة والقانون بالقاهرة: ص398.

4- محفوظ لعشبة، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة لفنون المطبعية، الجزائر 2000م،

5- انظر: جان توشار، تاريخ الفكر السياسي، ت: علي مقلد، الدر العالمية للطباعة، 1983م، ص232 و236.

6- انظر: رضوان عبد الحكم، لمن حق التشريع في الدساتير العربية، <http://www.muslim.org>

ونص دستور الجزائر في [المادة:6] على أن: " الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده"<sup>1</sup>.

ونص الدستور الكويتي في [المادة: 6] على أن: " نظام الحكم في الكويت ديمقراطي السيادة وللأمة مصدر السلطات جميعا"، وفي [المادة:51] نص على أن: "السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة". وفي دستور مصر [المادة:109]: "لرئيس الجمهورية حق الاقتراح"، وفي المادتين: [112-113] "تنظمان حق رئيس الجمهورية في التصديق على القوانين والاعتراض عليها".

ونص دستور المملكة المغربية على أن: "للملك حق الإصدار" وفي الفصل:44: "يصدر القانون عن مجلس النواب بالتصويت".

وكذا هو نفس ما نص عليه الدستور السوري [المادة:110]، والدستور الليبي [المادة: 18-20]، والدستور التونسي [المادة: 38-44]، والدستور العراقي [المادة: 41-44-51]، والدستور اليمني [المادة:92]، ودستور دولة الإمارات: [المادة: 47-54-110].

### 3- من له حق تولي السلطة التشريعية في الدساتير العربية:

يتولى السلطة التشريعية في الحكومات الدستورية الحاضرة أعضاء المجالس النيابية، فهم الذين يقومون بسن القوانين وتشريع الأحكام التي تقتضيها حاجات الزمن ومصالح الناس ويشرفون على تنفيذها<sup>2</sup>.

ويمارس السلطة التشريعية برلمان قد يتكون من غرفة أو غرفتين، ويتم اختيار أعضاء الغرفتين في أغلبهم عن طريق الانتخاب، ولكن قد يضاف إليهم في بعض الأحيان أعضاء عن طريق التعيين من قبل الحاكم<sup>3</sup>. على أن هناك من الدول العربية من يعتمد مبدأ التعيين كعمان والسعودية وقطر، وفي الإمارات العربية يجري اختيار النواب في كل إمارة وفق القانون الذي تحدده هذه الإمارة، وفي مصر أجاز الدستور لرئيس الدولة تعيين عشرة نواب في حين أجاز له الدستور في السودان تعيين نائب واحد فقط في حال شغور المقعد<sup>4</sup>، وفي الجزائر أجاز الدستور لرئيس الجمهورية تعيين ثلث أعضاء من مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية<sup>5</sup>.

وهؤلاء المنتخبون للتشريع لم يشترط فيهم من الناحية العلمية والثقافية سوى القدر الكافي الذي يمكنهم من أداء عملهم، وحده الأدنى معرفة القراءة والكتابة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم: 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996م.

<sup>2</sup> - انظر: عبد الوهاب خلاف، السياسة الشرعية في الشؤون الدستورية والخارجية والمالية، دار القلم، 1408هـ - 1988م، 49/1.

<sup>3</sup> - انظر: قاسم العيد عبد القادر، السلطة التشريعية في الجزائر، <http://www.droit-dz.com/forum>

<sup>4</sup> - انظر: ندوة تطوير العمل البرلماني العربي: تقرير عام. <ftp://pogar.org>

<sup>5</sup> - انظر: دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق.

<sup>6</sup> - انظر: السامرائي: نعمان عبد الرزاق، النظام السياسي في الإسلام، المكتبة الوطنية، السعودية، الرياض، ط:2، 1421هـ-2000م، ص97، خالد بن علي بن محمد العنبري، فقه السياسة الشرعية في ضوء القرآن والسنة وأقوال سلف الأمة، دار المنهاج، القاهرة، مصر، 1425هـ-2004م، ص260.

ويشارك في الانتخاب كل مواطن يتمتع بجنسية الدولة بلغ سنا معينة دون أن يشترط فيه أن يكون من طبقة معينة أو أن يكون حاصلًا على مؤهل دراسي معين وهذا ما يسمى في الفقه الدستوري بمبدأ الاقتراع العام، وهذا المبدأ في نظر القانون العام الدولي منه أو الداخلي يعتبر الاجراء الكفيل الذي يحقق المبادئ الأساسية التي تستند إليها الديمقراطية والمتمثلة في السيادة الشعبية وأن الشعب هو المصدر النهائي للسلطات<sup>1</sup>.

غير أن المفكرين السياسيين يرون أن انتشار الديمقراطية وذيوع مبدأ الاقتراع العام حيث أصبح الاختيار في يد العامة من الشعب، أدى إلى ضعف مستوى كفاية أعضاء البرلمان، لأن العمومية لا يؤمن معها انتخاب رجال ذوي كفاية وذوي دراية<sup>2</sup>.

وقد بلغ الأمر حتى قال العالم الدستوري جوزيف بارتلمي في موضوع اختيار أعضاء البرلمان ومستواهم: "إنه يوجد من بين أعضاء البرلمان المنتخبين من لا يصلحون للعمل في أي وظيفة من الوظائف في أصغر المقاطعات"<sup>3</sup>.

ويقول بيردو: "إن مكانة البرلمان قد هبطت إلى حد كبير"<sup>4</sup>.

وهذا الأمر يجعل ثقة الشعب تتبدد حيال مؤسساتها التشريعية.

ثانياً : الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في الفقه السياسي الإسلامي:

#### 1- مفهوم السلطة التشريعية في الفقه السياسي الإسلامي:

تعرف السلطة التشريعية في الفقه السياسي الإسلامي على أنها: "السلطة المؤلفة من صفوة علماء الشريعة المجتهدين، وهي المكلفة باستخلاص الأحكام الشرعية من مصادرها، والتعريف بها ووضعها لدى الدولة موضع التنفيذ، وهي المنوط بها الإشراف على السلطات الأخرى فيما يتعلق بتنفيذ الشريعة وتطبيق أحكامها، والمعهود إليها مع بقية أهل الشورى ومع سائر أهل الحل والعقد، بالرقابة على الحكومة ومحاسبتها"<sup>5</sup>.

وهذا التعريف ينتزل على السلطة المكلفة بفهم النصوص الإلهية والاجتهاد في تنزيلها على أرض الواقع، المأمورة بإجراء الأحكام على وفق ما يحقق المصالح، أما السلطة التشريعية التي يقصد منها إيجاد شرع مبتدأ فهي ليست لغير الله تعالى.

قال الله تعالى: "ألا له الخلق والأمر" [الأعراف:54].

وقال: "إن الحكم إلا لله" [الأنعام:57].

فالتشريع في ظل هذا النظام بيد الله وحده والأمة مكلفة بتولية أفراد من بينهم تسند لهم مهمة البحث والنظر والاجتهاد ثم التشريع.

قال تعالى: "فلولا نفر من كل فرقة منهم طائفة ليتفقهوا في الدين" [التوبة:122].

#### 2- مرجعية السلطة التشريعية في الفقه السياسي الإسلامي:

<sup>1</sup> - انظر: قاسم العيد عبد القادر، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - انظر: ضو مفتاح غمق، المرجع السابق، ص71.

<sup>3</sup> - وحيد رأفت، وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، 1937م، ص523.

<sup>4</sup> - عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، دار المعارف، ط:2، 1964م، ص10.

<sup>5</sup> - عطية عدلان، السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية، <http://www.albayan.co.uk>

إن صاحب السلطة العليا أو السيادة في ظل نظام الحكم الإسلامي أو ما يسمى بالحاكمية في ظل هذا النظام هو الله تعالى فالحكم له ثابت والتحاكم إلى شرعه واجب، وكل المخاطبين به ملزمون به حكماً ومحكومين؛ كما قال الجويني: "المسلمون هم المخاطبون، والإمام في التزام أحكام الإسلام كواحد من الأنام، ولكنه مستتاب في تنفيذ الأحكام"<sup>1</sup>، وأن "المتبع في حق المتعبدين؛ الشريعة... والإمام في التزام الأحكام وتطوق الإسلام كواحد من مكلفي الأنام، وإنما هو ذريعة في حمل الناس على الشريعة"<sup>2</sup>.

وذلك يقتضي عدم الخروج عن حكمه أو الإعراض عنه؛ لأن ذلك يتنافى والعبودية الخالصة التي تقتضي تمام الطوعية ومنتهى الانقياد والتسليم، وهو ما دللت عليه الكثير من النصوص الشرعية. ويكفي أن نعلم أن الله أوجب علينا عند التنازع والخلاف التحاكم إلى شريعته والرجوع إلى كتابه وسنة رسوله - صلى الله عليه وسلم - لفصل النزاع والحد من الخلاف فقد قال تعالى: "فإن تنازعتم في شئ فردوه إلى الله و الرسول" [النساء:59]. وقال: "وما اختلفتم فيه من شئ فحكمه إلى الله" [الشورى:10]. فيكفي أن نعلم هذا لنقطع بأن الحكم لله، وأن الدستور الأعلى هو كتاب الله<sup>3</sup>.

ونظراً لأهمية هذه المسألة فقد أفرد فيها العلماء قديماً وحديثاً كتباً ومصنفات مما يدل على أهميتها وضرورة التنبيه لدقائق مسائلها ولعل مسألة: "الحكم بغير ما أنزل الله" التي كتب فيها ركام من الكتيبات والرسائل وأخذت حيزاً كبيراً في هذه المجال لخير دليل على ذلك.

وقد ذهب القول بأن السيادة لله الكثير من المعاصرين من ذلك ما ذكره د/ صبحي عبده سعيد في كتابه "شرعية السلطة والنظام في حكم الإسلام" حيث قال: "لا محل ولا مجال في ظل الإسلام ونظام الحكم فيه، أن تثار مسألة السيادة لمن تكون في المجتمع، لأن هذه السيادة تتعقد لله وحده ولا يجترئ إنسان أن ينازعه هذا الاختصاص"<sup>4</sup>.

وقال الأستاذ محمد أسد في "منهاج الإسلام في الحكم": "أما الدولة الإسلامية، ولو أنها تقوم كنتيجة لإرادة الشعب خاضعة لإشرافه؛ فإنما تستمد سيادتها من قبل الله، فإذا سارت وفق الشروط الشرعية... فلها على رعاياها حق الطاعة والولاء"<sup>5</sup>.

وكذا قال د/ عبد الحكيم العيلي في "الحريات العامة": "ومضمون ذلك التفرقة بين السيادة وبين سلطة الحكم، فالسيادة بيد الله وحده، أما سلطة الحكم فهي مفوضة إلى الأمة تمارسها في حدود السيادة"<sup>6</sup>. وإن وجد من الباحثين من يقول بأن السيادة للأمة، فإنه قد تبين عند التحقيق في المسألة أن الخلاف لفظي؛ حيث إنهم اتفقوا جميعاً على أن "للأمة سلطة في اختيار الحكومة التي تتولى أمرها، ولها سلطة على مراقبتها ومحاسبتها وخلعها، وليس لأحد أن يفرض على الأمة ما لا تريد، غير أن هذه السلطة

<sup>1</sup> الجويني: أبو المعالي عبد الملك بن عبد الله بن يوسف، غياث الأمم والتياث الظلم، ت: فؤاد عبد المنعم، مصطفى حلمي، دار الدعوة، الإسكندرية، 1979م، ص203.

<sup>2</sup> الجويني، المصدر نفسه، ص245.

<sup>3</sup> انظر: عبد القادر عودة، الإسلام وأوضاعنا السياسية، مؤسسة الرسالة، لبنان، بيروت، 1401-1981م، ص70.

<sup>4</sup> صبحي عبده سعيد، شرعية السلطة والنظام في حكم الإسلام، دار النهضة العربية، ط:1، 1999م، ص69.

<sup>5</sup> محمد أسد، منهاج الإسلام في الحكم، دار العلم للملايين، لبنان، بيروت، ط:5، 1978م، ص81.

<sup>6</sup> عبد الحكيم العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974م، ص215.

والسيادة مقيدة بحدود الشريعة الإسلامية، فلا تستطيع أن تخالفها، ولا مشروعية لهذه المخالفة، فهذه السيادة محكومة قانوناً بسيادة وسلطة أعلى منها.

فمن قال السيادة لله قصد أن التشريع والطاعة المطلقة لله، وأما الأمة فلها السلطان والحكم فيما لا يعارض الشريعة. ومن قال إن السيادة للأمة فيعني أن لها الاختيار فيما لا يتعارض مع الشريعة، فالمضمون متفق عليه والخلاف بينهما في تحديد مصطلح السيادة على أي شيء يكون؟ فهو خلاف في تنزيل مصطلح السيادة لا غير<sup>1</sup>.

### 3- من له حق تولي السلطة التشريعية في الفقه السياسي الإسلامي:

إن الأمة الإسلامية في ظل النظام السياسي الإسلامي مخولة بالتشريع في مجموعها ولها ولاية في ذلك انطلاقاً من كونهم خلفاء الله في الأرض، فهم نواب الله في إقامة شرعه وتحقيق عدله، وليس للخليفة الخروج عما استخلف فيه، ولا للنائب الخروج عما أنيب عنه، إذ السيادة لله والحكم له كما تقرر سابقاً. وللأمة حق إسناد مهمة التشريع أو سن القوانين لأهل الاختصاص ذوي الكفاءات ممن بلغوا رتبة الاجتهاد الذين استكملوا شرائطه وتوفرت لهم القدرة التامة والتي تخول لهم حق التشريع. فالذي يتولى السلطة التشريعية في الدولة الإسلامية هم المجتهدون وأهل الفتيا، وسلطتهم لا تعدو أمرين:

أما بالنسبة إلى ما فيه نص فعلمهم تفهم النص وبيان الحكم الذي يدل عليه.  
وأما بالنسبة إلى ما لا نص فيه فالاجتهاد<sup>2</sup>.

مراعين في كلا الأمرين القواعد والمقاصد الشرعية التي تمثل كليات الشريعة، والتي ثبتت باستقراء النصوص من الوحيين<sup>3</sup>.

وحقهم في التشريع مقصور على نوعين من التشريعات<sup>4</sup>:

أ- **تشريعات تنفيذية**: ويقصد بها ضمان تنفيذ النصوص الشرعية، والتشريع على هذا الوجه يعتبر بمثابة اللوائح والقرارات التي يصدرها الوزراء اليوم.  
ب- **تشريعات تنظيمية**: ويقصد بها تنظيم الجماعة وحمايتها وسد حاجاتها على أساس مبادئ الشريعة العامة.

ويستقل رئيس الدولة بممارسة السلطة التشريعية فيما يصدر من التشريعات التنفيذية، لأنها تعتبر من أعمال التنفيذ وإن كانت في صورتها تشريعاً، وفيما عدا ذلك مما يصدر من التشريعات يكون مشاركا فيها.

والخلاصة أن "السلطة التشريعية في ظل هذا النظام عندما تقوم بالتشريع لا تنشئ الأحكام إنشاءً، وإنما تستمدّها من كتاب الله وسنة رسوله H، لا من غيرهما، وبذلك وضع النظام الإسلامي حداً فاصلاً بين أمرين لا يصح أن يلتبسا، وهما: **السيادة والسلطان؛ فالسيادة لله والسلطان للأمة، والسيادة لشرع**

<sup>1</sup> - فهد بن صالح العجلان، سؤال السيادة في الفكر الإسلامي المعاصر، <http://saaaid.net>.

<sup>2</sup> - انظر: عبد الوهاب خلاف، المرجع السابق، 49/1 - 50.

<sup>3</sup> - انظر: عطية عدلان، المرجع السابق.

<sup>4</sup> - انظر: عبد القادر عودة، المرجع السابق، ص 234-235.

الله، والسultan للمجتهدين من الأمة الذين يقومون باستتباط الأحكام والإعلام بها والإلزام بتطبيقها، وهذا هو سلطانهم الذي لا يتعدى على سيادة الشريعة"<sup>1</sup>.

### ثالثاً: مقارنة موجزة بين النظامين:

من خلال ما سبق تبين لنا ما يلي:

يتفق النظامان من حيث المبدأ على اعتبار السيادة كمصدر أساسي للسلطة التشريعية وعلى وجود هيئات ومؤسسات تتولى هذه السلطة.

إلا أن السيادة في نظام الحكم الإسلامي لله، فهو المصدر الوحيد للتشريع وسن الأحكام لأنه أدرى بما ينفع البشرية وأعلم بما يصلح لهم، فهو الخالق المدبر لشؤون خلقه، "ألا يعلم من خلق و هو اللطيف الخبير". [ الملك:14].

فإنه لما شرع الشرائع راعى في تشريعه مختلف الحالات البشرية، وذلك حتى يتسنى لهم الاحتكام إليها في جميع شؤونهم الدينية والدنيوية، ولهذا جاءت الشريعة متضمنة لمبادئ عامة وقواعد كلية وهي تعد قواعد عامة للتشريع الإسلامي، ومن ثم تركت لأهل الاجتهاد والاختصاص بناء التشريع على هذه القواعد واستكمال هيكله بما يتناسب وظروف الزمان والمكان.

من هنا اتسمت هذه الشريعة بالصلاحية في كل عصر وأوان، وأنها شريعة خالدة لا يمكن ولا يجوز استبدالها بأي شريعة من شرائع البشر؛ لأن شريعة البشر معرضة للإبدال والتغيير وفقاً لتتووع الرؤى واختلاف الأهواء والمصالح.

وإذا كان الأمر كذلك فإن الشريعة الخالدة لا يمكن أن تتسم بهذه الصفة إلا إذا تناولها ذوي الاختصاص والأهلية بما يكفل لها الصلاحية والدوام، فكان أن أوكل الله نوابه من هم من أهل الصفة وذوي الكفاية اللازمة لإقامة شرعه بما يحقق العدل والمصلحة، وكان لزاماً أن تتصف السلطة التشريعية في ظل هذا النظام بما يجعلها مؤهلة لأداء هذا الواجب وتمكين دينه على وجه الأرض، ولهذا أوجب العلماء شروطاً معينة في حق من يتولاها ويتصدى لمهمة التشريع.

كما وينبغي على السلطة في ظل هذا النظام أن ينحصر عملها في إطار الأحكام الإسلامية وضمن قيود التشريع، ولا اعتبار لها فيما خالف ذلك، "فالمبدأ الإسلامي يعمل في إطار الأحكام الإسلامية التي وردت بها النصوص الصحيحة الصريحة، وما أجمعت عليه الأمة؛ بحيث لا تتعارض مع ما يمكن أن يطلق عليه النظام العام للإسلام، ولو تعارض فهو مجرد رأي، مبدد الأثر جملة وتفصيلاً"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عطية عدلان، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - حسن صبحي أحمد عبد اللطيف، الدولة الإسلامية وسلطانها التشريعية، مؤسسة شباب الجامعة، إسكندرية، ص 241.

كما وأنه ليس لها أن تحدث تغييراً أو تبديلاً في القرآن الكريم أصل التشريع ودستور الأمة الإسلامية إن صح التعبير، ولا في السنة النبوية<sup>1</sup>، كما هو الحال السائد في الأنظمة الأخرى التي تملك فيها الأمة حق التغيير والتبديل الجزئي والمطلق في دساتيرها. والخاصة هنا أن السيادة محدودة ومقيدة بإرادة الله حيث لا تعلوها إرادة، كما أن سلطان الأمة مقيد بمدى توافقه مع هذه الإرادة.

أما السيادة في ظل أنظمة الحكم المعاصرة (الوضعية) فهي للشعب (الأمة)، وهو مصدر بشري والبشر معرضون للخطأ والصواب، والاتفاق والاختلاف، ونفوسهم عرضة للنوازع والأهواء بما جبلوا عليه... وهذا يجعل شريعتهم تتصف بشيء من القصور. كما أن الحكام في ظل هذه الأنظمة بإمكانهم أن يفعلوا باسم الأمة ما يشاؤون باسم سيادة الأمة، ولأن إرادة الأمة لا تعلوها إرادة<sup>2</sup>.

وأما عن السلطة (المجالس النيابية) التي تمثل الشعب في إصدار القوانين بما يحقق لهم المصلحة، فإنها سلطة مطلقة لا يحددها شيء كما هو الحال في الفقه السياسي الإسلامي.

فسلطة الأمة في الفقه السياسي الإسلامي - كما أشرنا سابقاً - محدودة فهي لا تملك الخروج عن النصوص ولا التعديل أو التبديل فيها ولا الزيادة أو النقصان منها ولا نسخها؛ وهي بذلك تختلف اختلافاً جوهرياً عن سلطة الأمة في ظل الأنظمة الأخرى، فسلطة الأمة في ظل هذه الأنظمة مطلقة<sup>3</sup>، وذلك من منطلق الأساس الفكري لمصطلح الديمقراطية الذي يعطي أفراد المجتمع السياسي سلطات شبه مطلقة في رسم مناهج حياة الشعب في مدلولها الاجتماعي بالصورة التي يرضونها وعلى الطريقة التي يرونها دون حدود أو قيود إلا حدود الدستور، أما في ظل الأساس الشرعي لمصطلح الشورى، فإن الجماعة السياسية تكون مقيدة في ثبوتها وفي دلالتها بالكتاب والسنة بما يتلاءم مع متغيرات الزمان والمكان<sup>4</sup>.

وحتى السلطة في ظل هذه الأنظمة وإن كانت مقيدة بحدود الدستور وفق ما نصت عليه الدساتير العربية، إلا أنها تملك عادة التعديل في مواده طبقاً لإجراءات معينة، ومعنى هذا أن الدستور عرضة للتعديل الجزئي أثناء الحياة النيابية، بل للأمة إيقاف العمل به ليحل محله دستور جديد<sup>5</sup>.

وأخيراً فإن ما ينبغي التنبيه إليه في هذا المحل أن هذه السلطة - مع ما تحتله من صدارة بين الهياكل الحاكمة وما تتحلى به من قوة دستورية - لم تسلم من كثرة الانتقادات بما يجعلها عرضة لأن تتلاشى إن لم تتناولها يد الإصلاح بالتغيير<sup>6</sup>. فالمؤسسات التشريعية في نظر الكثير من الباحثين قائمة هياكل شكلية (واجهات) (إلا أنها مفرغة من المحتوى) والبرلمان (يعاني تديسا حقيقيا في واجهته وأنه لا

<sup>1</sup> - انظر: حسن صبحي، المرجع نفسه، ص 296.

<sup>2</sup> - انظر: حمد محمد الصمد، نظام الحكم في عهد الخلفاء الراشدين، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط: 1، 1994م، ص 234.

<sup>3</sup> - انظر: فتحي عبد الكريم، الدولة والسيادة في الفقه الإسلامي، مكتبة وهبة، ص 319.

<sup>4</sup> - انظر: نزار عتيق، مبدأ الشورى قواعده وضمائنه، دار الوفاء، ط: 1، 2008م، ص 92.

<sup>5</sup> - انظر: حسن صبحي، المرجع السابق، ص 296.

<sup>6</sup> - انظر: ضو مفتاح غمق، المرجع السابق، ص 69-74.

يعبر عن حقيقة فلسفته التي بنى عليها) وأنه الآن في حالة قصور ملحوظ<sup>1</sup>، وهذا يدعو إلى دراسة هذه الأزمة التي تتعرض لها هذه المؤسسات، ومحاولة تلمس أسبابها، ووضع اليد على الداء،.. وقد قامت جملة من الدراسات والبحوث في هذا الصدد من قبل الكثير من الباحثين ورجال القانون.

### خاتمة

إن المعيار الحقيقي لتقرير مبدأ السيادة من حيث المنطق هو المرجعية التي تؤمن بها كل أمة، فالمرجعية هي الحاكمة، وهي تختلف في كلا النظامين اختلافا جوهريا، على أن السلطة فيهما مكافئة بتحويل تلك المرجعية الحاكمة من معتقدات فكرية ومنطلقات إيمانية إلى قوانين دستورية فعالة سيادية وتطبيقية ملزمة، مع الاقرار بوجود الاختلاف كذلك في هذا الجانب من حيثيات مختلفة كما سبق وتقرر. غير أن ما ينبغي التنبيه إليه في هذا المقام هو أنه لو تم الفصل ابتداء في مسألة تقرير مبدأ السيادة وحسم فيها الأمر وتم بعد ذلك التسليم لقضية المرجعية الحاكمة، فإن أمر السلطة ووظيفتها التشريعية سيتم الحسم فيه بالتبع.

كما نود لفت النظر هنا إلى أمر هام وهو أن العصر الحاضر -إذا كان بحوادثه ومستجداته- يدعو إلى أن تكون للرؤية الإسلامية حضور لبناء جديد للمستقبل السياسي للبلاد الإسلامية، فإن الحاجة تدعو إلى مراجعات فقهية عميقة للفقه السياسي الإسلامي المأثور ليكتسب القدرة على مطاولة بل ومضاهاة الرؤى السياسية المقتبسة من ثقافات وفلسفات أخرى، مما يمكنه إعطاء حلول واقعية لمختلف شؤون الأمة وحوادثها العصرية.

### مقترحات على ضوء الدراسة:

على ضوء ما سبق يمكن اقتراح ما يلي:

- 1- الدعوة إلى محاولة تجذير أو بحث ما لدى الأمة الإسلامية من تراث سياسي إسلامي أصيل لمعالجة حوادث ومستجدات العصر.
- 2- السعي لترشيد المؤسسات والهيكل المختلفة والسير بها لتتوافق مع حقيقة النظم الإسلامية وفلسفتها في الحكم.
- 3- الدعوة إلى التوسع في الدراسات الإسلامية المقارنة بما له تعلق بهذا المجال لتتجلى الحقيقة للعيان.
- 4- يقترح بعض الباحثين أن تتشكل السلطة التشريعية من المجتهدين في العلم الشرعي؛ وذلك باتباع آليات معاصرة لا يتنافى العمل بها مع القواعد والأصول الشرعية<sup>2</sup>، والبعض يقترح أن يشمل تكوين المجالس النيابية لجنة تشريعية من حملة الشهادات العلمية الشرعية العالية، هذه الهيئة تُعرض عليها القوانين قبل تطبيقها وفق تعاليم الشريعة الإسلامية، على أن يكون قرارها ملزما، وهذا الاجراء لا يلغي دور بقية أعضاء المجالس النيابية لأنهم يشتركون في مناقشة مشروعات القوانين، قبل أخذ رأي اللجنة التشريعية، حتى تتجلى جوانبها وتوضح آثارها الاجتماعية والاقتصادية وغيرها<sup>3</sup>...

<sup>1</sup> - ضو مفتاح غمق، المرجع السابق، ص74.

<sup>2</sup> - انظر: عطية عدلان، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - انظر: حسن صبحي، المرجع السابق، ص298.

- 5- توسيع دائرة الاجتهاد بأنواعه وتيسير أمره بآليات معاصرة وتقنيات فنية حديثة<sup>1</sup>.  
6- الاعتماد على الذاتية الإسلامية في إنشاء المؤسسات التي تتولى التشريع في الدولة، حيث تتبع هذه المؤسسات والهيئات واختصاصها وأسلوب عملها وحتى كيفية اتخاذ القرارات فيها من داخل الأمة الإسلامية<sup>2</sup>.

### قائمة المراجع

- 1- إبراهيم النجار، السياسة الدستورية للدورة الإسلامية، رسالة دكتوراه سنة 1936م، بمكتبة كلية الشريعة والقانون بالقاهرة.
- 2- جان توشار، تاريخ الفكر السياسي، ت: علي مقلد، الدر العالمية للطباعة، 1983م.
- 3- الجويني: أبو المعالي عبد الملك بن عبد الله بن يوسف، غياث الأمم والنيثا الظلم، ت: فؤاد عبد المنعم، مصطفى حلمي، دار الدعوة، الاسكندرية، 1979م.
- 4- حسن صبحي، الدولة الإسلامية وسلطتها التشريعية، مؤسسة شباب الجامعة، اسكندرية.
- 5- حسن صعب، الإسلام والإنسان، دار العلم للملايين، لبنان، بيروت.
- 6- حمد محمد الصمد، نظام الحكم في عهد الخلفاء الراشدين، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط:1، 1994م.
- 7- خالد بن علي بن محمد العنبري، فقه السياسة الشرعية في ضوء القرآن والسنة وأقوال سلف الأمة.
- 8- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم: 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996م.
- 9- السامرائي: نعمان عبد الرزاق، النظام السياسي في الإسلام، المكتبة الوطنية، السعودية، الرياض، ط:2، 1421هـ-2000م.
- 10- صبحي عبده سعيد، شرعية السلطة والنظام في حكم الإسلام، دار النهضة العربية، ط:1، 1999م.
- 11- ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي وفي نظم الحكم المعاصرة، منشورات elga، فاليتا، مالطا، 2002م.
- 12- عبد الحكيم العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974م.
- 13- عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، دار المعارف، ط:2، 1964م.
- 14- عبد القادر عودة، الإسلام وأوضاعنا السياسية، مؤسسة الرسالة، لبنان، بيروت، 1401هـ-1981م.
- 15- عبد الوهاب خلاف، السياسة الشرعية في الشئون الدستورية والخارجية والمالية، دار القلم، 1408 هـ-1988م.
- 16- فتحي عبد الكريم، الدولة والسيادة في الفقه الإسلامي، مكتبة وهبة.
- 17- محفوظ لعشيب، التجربة الدستورية في الجزائر - المطبعة الحديثة لفنون المطبعية- الجزائر -2000م.
- 18- محمد أسد، منهاج الحكم في الإسلام، دار العلم للملايين، لبنان، بيروت، ط:5، 1978م.
- 19- نزار عتيق، مبدأ الشورى قواعده وضمائنه، دار الوفاء، ط:1، 2008م.
- 20- وحيد رأفت، وإيث إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، 1937م.
- 21- الانترنت

<sup>1</sup> - انظر: عطية عدلان، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - انظر: ضو مفتاح غمق، المرجع السابق، ص 202. حسن صعب، الإسلام والإنسان، دار العلم للملايين، 1981م، ص 102.

## قواسم مشتركة بين الدساتير العربية: الهوية و مبدأ الفصل بين السلطات

د. يحيوي هادية

جامعة خنشلة

تعد الدساتير الأداة الناظمة لكيان الدول، إذ تعنى بتنظيم العلاقة بين مختلف القوى المؤسساتية التي ينبنى عليها نظام الحكم و هذا على اختلاف الماهيات المتعارف عليها للنظم السياسية . تشكل الدول العربية جزءا مهما من مجموعة الدول النامية التي اقتسمت معها العديد من الخصائص المتأتية من مستوى التطور و النمو، كما التحمت فيما بينها بأواصر نابعة من الاشتراك في جملة من العوامل تتعلق في أغلبها بالموروث التاريخي و السياسي و الأيديولوجي الذي بصم نظمها السياسية وحياتها العامة بما فيها صناعة دساتيرها التي ترجمت هذا التقارب و الاشتراك و عليه ستشغل ورقتي البحثية المقترحة في هذا الموضوع على معالجة الاشكال التالي:"ما هي القواسم المشتركة التي تأثرت بها صناعة الدساتير في مجموعة الدول العربية و ما هي تجلياتها المنزلة في بنية هذه الدساتير؟"

سيبتع البناء النظري لهذا البحث الخطوات التالية:

### مقدمة

- مدخل مفاهيمي لمجال الدراسة
- الخبرة الدستورية للدول العربية
- سمات مشتركة بين الدساتير العربية
- 1 الهوية في الدساتير العربية
- 2 الفصل بين السلط في الدساتير العربية

### الخاتمة

### Résumé

En tant que pays en voie de développement, Les pays arabes ont de multiples caractéristiques en commun aussi vue leurs environnements très rapprochés en matière d'héritage historique et politiques y compris l'élaboration des constitutions.

cet exposé travaillera essentiellement sur le traitement de la suivante problématique qu'est «quels sont les principaux caractéristiques en commun dans l'élaboration des constitutions arabes » .

## مقدمة

تشكل الدول العربية جزءا مهما من مجموعة الدول النامية التي اقتسمت معها العديد من الخصائص المتأتية من التقارب في مستوى التطور و النمو ، كما التحمت فيما بينها بأواصر نابغة من الاشتراك في جملة من العوامل تتعلق في أغلبها بالموروث التاريخي و السياسي و الأيديولوجي الذي بصم نظمها السياسية وحياتها العامة بما فيها صناعة دساتيرها التي ترجمت في بنياتها هذا التقارب و الاشتراك ، و عليه سنتشغل ورقتي البحثية هذه في على معالجة الاشكال التالي:"ما هي القواسم المشتركة التي تأثرت بها صناعة الدساتير في الدول العربية وجعلتها مترادفة و ما هي تجلياتها المنزلة في بنية هذه الدساتير ؟

- مدخل مفاهيمي لمجال الدراسة

### 1- التعريف اللغوي:

فيه اتفاق على أن الدستور كلمة فارسية تعني دفتر الذي تكتب فيه أسماء الجند ، والذي تجمع فيه قوانين الملك ، وتطلق أيضا على الوزير ، وهي مركبة من كلمة " دست " بمعنى قاعدة ، وكلمة " ور " أي صاحب ، وانتقلت إلى العربية من التركية بمعنى قانون ، و من ثم تطور استعمالها حتى أصبحت تطلق الآن على القانون الأساسي في الدولة (1) كما يذكر البعض أن هذه العبارة ذات الأصل اللاتيني مكونة من جزئين "كوم" cum ومعناها "معاً" و"ستاتوياري" statuere وتعني إنشاء أو بناء. ويكون المعنى "الإنتشاء أو البناء معاً"، ومن ذلك تولدت عبارة "كونستيتيوشن" (2)

**التعريف الاصطلاحي :** حظي الدستور بالعديد من التعريفات سنذكر الأكثر تداولاً منها:

- "مجموعة من الندابير المكتوبة أو العرفية التي تحدد هوية الدولة و تضبط تنظيم السلطات العامة و تحدد حقوق المواطنين و واجباتهم" (3)

- "هو مجموعة القواعد القانونية مكتوبة او عرفية تنظم النظام السياسي في الدولة وتحدد شكلها(منفردة ام مركبة)وشكل الحكم فيها(ملكي او جمهوري)وشكل النظام السياسي(رئاسي ام برلماني)كم تحدد توزيع الاختصاصات بين السلط و طرق الوصول الى الحكم" (4) .

### - الخبرة الدستورية للدول العربية

شكلت الدول العربية من حيث اعتماد أنظمتها السياسية على مرجعية دستورية أو على مرجعية من نوع آخر إلى زمرتين اثنتين (02):

أ - دول عربية تملك دساتير:

و هي الزمرة الغالبة ، و هي مجموعة الدول العربية التي تملك دستورا تستند إليه الحياة العامة والسياسية فيها بشكل صريح إذ يصف الدستور و ينظم شكل الحكم،و يفصل في تنظيم السلطات الثلاث ومجالات التعاون و الحدود بينها .

من الضروري أن نشير إلى أن نزوح الدول العربية إلى دسترة أنظمتها ما فتئ أن يتنامى ، إذ انضمت المملكة العربية السعودية (1992) و السودان (1997) و سلطنة عمان (1996) (5) إلى هذه الفئة بداية التسعينات أما عن آخر الدول انضماما فهي ليبيا التي عملت زهاء الأربعين سنة (40) بما يعرف

بالإعلان الدستوري الذي ألغى بموجبه العمل بالدستور الملكي الصادر سنة 1951 و لهذا الانضمام دواعي يمكن حصرها في الآتي:

- كون الدستور آلية مرجعية لتنظيم الحياة السياسية في كافة الأنظمة السياسية العالمية على اختلاف قوتها، فليس من الممكن أن تتأى الدول العربية خاصة و دول الجنوب بشكل عام عن تأسيس دون استخدام هذه الآلية إذ سيضعها ذلك في حالة لاتواكب مع البيئة الدولية .

- الضغوطات التي تمارسها البيئات الداخلية بمختلف مكوناتها من جماعات ضغط و قوى سياسية رسمية و غير رسمية (أحزاب ، رأي عام ) على حكوماتها، إذ تعتقد أن الدستور ضمانة رئيسية تمكن الشعوب من الحصول على حقوقهم و تضمن لهم المشاركة و التأثير في اتخاذ القرار بمعية حكوماتهم.

- يمنح الدستور أمكانية أكبر و أوسع لتغليب إحدى السلطات على السلطتين الأخرتين بشكل دستوري مما يضمن شرعية هذه الغلبة ،وعادة ما يحدث هذا لصالح السلطة التنفيذية على اختلاف أنواع الأنظمة السياسية (ملكية،أميرية توريثية أو جمهورية تتداول فيها السلطة بطرق أخرى).

#### ب - دول تعاني الازدواجية الدستورية :

المقصود بالازدواجية الدستورية وجود وثيقة أخرى تتازع الدستور سموه و أعلويته من حيث القوة القانونية و من حيث الأولوية في التطبيق مما ينتج ازدواجية و تصادما يؤدي في بعض الأحيان إلى حدوث أزمات خطيرة مثلما حدث في لبنان التي تحتكم الحياة السياسية فيها إلى وثيقة تزامم الدستور وهي الميثاق الوطني الصادر سنة 1943 و الذي يحدد كيفية توزيع المناصب السلطوية داخل الدولة بين الطوائف<sup>(6)</sup> المسلمة بشقيها السني و الشيعي و المسيحية ألا أن التغيرات التي شهدتها التركيبة الأيديولوجية للمجتمع اللبناني جعلت هذا الميثاق غير قادر على استيعابها و لا على إحداث التوازن بين الطوائف بالشكل المفترض مما أدى إلى انفجار الحرب الأهلية بلبنان سنة 1975 و الملاحظ هنا عجز الدستور اللبناني عن حل الأزمة و عن تعويض الميثاق الوطني.

لا تعد حالة لبنان الوحيدة في هذا المجال إذ عرفت الجزائر نفس الظاهرة حيث أن :

- تم تجميد العمل بدستور 1963 بعد التحول الذي حدث في شهر جوان من سنة 1965 و استعاضته بالميثاق الوطني لسنة 1964 بعد إعمال المادة 59 منه ، و لم يتوقف الأمر عند هذا بل تعرض الميثاق أيضا إلى مشكلة الازدواجية حيث جعل منه الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية آنذاك بتاريخ 10 جويلية 1965 مجرد وثيقة جامدة و منعدمة الجدوى و استمر العمل بالأمر إلى غاية 1976<sup>(7)</sup>.

- دستور 1976 استبق بميثاق 1976 و أقر بأنه يستمد أصوله و مبادئه من هذا الميثاق و هو اعتراف صريح بسمو الميثاق على الدستور<sup>(8)</sup>.

- دستور 1989 أحدث طفرة من حيث المضمون و على الرغم من تتضمنه مستوى اعلى من الحريات و من الفصل بين السلطات إلا أنه لم يصمد طويلا إذ عصفت به الأزمة التي عرفتها الجزائر و ظهر ما يعرف بأرضية الوفاق الوطني الصادرة سنة 1994 عن المجلس الأعلى للدولة و هي الوثيقة التي استأثرت بتسيير شؤون الدولة إلى غاية صدور دستور 1996<sup>(9)</sup>.

#### السمات المشتركة بين الدساتير العربية

هناك اتفاق بين فقهاء القانون الدستوري على أن دراسة نقاط الالتقاء بين أغلب الدساتير في الدول العربية يتم من خلال تحليل ثلاث مواقف رئيسية تتضمنها هذه الدساتير و تتصل مباشرة بحياة الأفراد و المجتمعات و هي:

- هوية الدولة
- العلاقة بين السلطات

### 1- الدساتير العربية و هوية الدولة :

تشكل هوية الدولة من عدة مكونات أهمها : العروبة و العقيدة

• العروبة : و مقوم أساسي في هويات الدول العربية ، و الدليل على ذلك انضمام الأغلبية منها إلى نفس النكتل و هو جامعة الدول العربية ، و نكون بصدد هوية قومية في هذا الصدد و تفسر العروبة الحاضرة بصراحة في جل الدساتير العربية بناء على منطلقات رئيسية تتلخص في الآتي:

#### أ- المنطق الأيديولوجي السياسي :

و يحكمه العامل الجغرافي ، إذ لعب الإقليم دروا استراتيجيا في تحديد هوية الدول و صهرها في كتلة واحدة و هو ما تضمنته أغلب الدساتير العربية بشكل صريح ، فنجد الدستور المصري و الذي هو قيد التعديل يحتفظ بهذه الهوية حيث تنص المادة الأول من الباب الأول على أن: " جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة. والشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة".<sup>(10)</sup> كما أن آخر تعديل للدستور المصري بعد الإطاحة بالنظام السابق شمل تعديل 09 مواد من مجموع 75 مادة لم تكن المواد المتعلقة بالهوية جزءا منها، لكن من الضروري الإشارة إلى الانقسام الذي تعرفه الآراء في مصر حول مسألة الهوية في الدستور المقبل إذ طرح مشكل الأقلية المسيحية و مشاركتها في صنع القرار و إشراكها في لجنة الخمسين المسؤولة على إعداد المشروع<sup>(11)</sup>

نفس الخلفية الأيديولوجية تبنتها الدساتير العربية الأخرى كالدستور السوري الذي أقر في مواده الثلاث الأولى أن: "الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية واشتراكية ذات سيادة لا يجوز التنازل عن أي جزء من أراضيها وهي عضو في دولة اتحاد الجمهوريات العربية. (1) القطر العربي السوري جزء من الوطن العربي. (2) الشعب في القطر العربي السوري جزء من الأمة العربية يعمل ويناضل لتحقيق وحدتها الشامل."، و كذا مسودة الدستور الفلسطيني المعدة سنة 2003.<sup>(12)</sup> و كذلك دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة 1971 الذي نص على ان شعب الإمارات جزء من الأمة العربية بينما اكتفى الدستور الجزائري بالإشارة إلى اللغة العربية كلغة رسمية للبلاد دون الإشارة مسألة العروبة بشكل صريح باستثناء دستور 1963<sup>(13)</sup>

من الواضح أن الاستراتيجية المتبناة في صياغة الدساتير العربية تنبثق من بعد قومي يستجيب للحاجة إلى تكتل قادر على الصمود أمام التكتلات العالمية و الإقليمية الكلاسيكية التي تؤثر في صناعة القرار العالمي ، مما يعزز فرص المساهمة في هذه العملية ، و هو ما تترجمه جامعة الدول العربية و المنظمة العربية للعمل و غيرها من التنظيمات المعبرة عن تعزيز انتماء العربي الموحد بل أبعد من ذلك غد تذهب بعض الدول إلى محاولة تحقيق وحدة جغرافية عربية مثلما حدث بين لبنان و سوريا بعد اتفاق الطائف سنة 1989.

## ب- المنطق الثقافي التاريخي:

يقوم هذا المنطق على اللغة المعتمدة رسميا في الدولة ، و في هذا الإطار ذهبت معظم الدساتير العربية إلى التأكيد على أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية لبلدانها و تأكيد على الهوية العربية ، فنجد مثلا دساتير كل من : الإمارات العربية المتحدة (المادة 07)، قطر (المادة 03)، الأردن (المادة 01)، المملكة العربية السعودية (المادة 01)، و يبقى الدستور اللبناني الدستور العربي الوحيد الذي لم ينطوي على إشارة صريحة إلى مسألة اللغة و ربما يعود هذا غلى التركيبة الذهنية الثقافية السائدة في المجتمع اللبناني .  
أما إذا عرجنا على دول المغرب العربي فنجد أن مسألة اللغة العربية وردت بشكل صريح في دساتير كل من الجزائر في كافة دساتيرها مع إحداث تعديل ضمن دستور 1996 المعدل سنة 2008 الذي أضاف اللغة الأمازيغية كلغة وطنية (المادة 03 مكرر) استجابة للمطالب التنظيمات الأمازيغية المعارضة ، أما الدستور الملكي الليبي الذي ألغاه القذافي فقد أقر اللغة العربية ضمن مادته 169 ، الدستور المغربي أكد على اللغة العربية ضمن الفصل الخامس من دستوره المطروح للتعديل بعد أن أفاض في استعراض هوية

المملكة باستحضار الجذور الإفريقية البربرية مضييفا المكون البربري للغة الرسمية للمغرب<sup>(14)</sup>.

## ● العقيدة :

شك+لت صياغة العقيدة كمكون هوياتي ضمن نصوص الدساتير معضلة حقيقية ، لاسيما أمام البلدان التي تتعدد فيها الأديان و الاثنيات فكان من العسير صياغة أرضية دستورية تستوعب هذا التعدد و لاختلاف و تحدث التوازن بين مختلف المشارب العقائدية ، و في هذا الصدد أغلب نصت دساتير الدول العربية على أن الإسلام هو دين الدولة باستثناء الدستور اللبناني الصادر سنة 1926 الذي اكتفى بإضافة بسيطة سنة 1990 مفادها احترام حرية المعتقد لكن يحدث هذا مع فارق جوهرى داخل هذه الدول يكمن في التشديد أو التخفيف على الهوية الدينية للدولة حيث نلاحظ هنا مجموعتين :

أ- مجموعة من الدول تكتفي بتحديد الهوية العقائدية لبلدانها بنص يصرح بأن الإسلام دين الدولة ، دون الإشارة إلى دور هذا الدين في تسيير شؤون هذه الدولة و هو الاتجاه الذي هبت في ه العديد من الدول العربية ، كالجزائر عبر مختلف دساتيرها ، الأردن ( المادة 02 من الباب الأول) ، ليبيا ( المادة 5 من الباب الأول)، تونس (ضمن الفصل الأول)<sup>(15)</sup> المغرب في فصله الثالث<sup>(16)</sup> و هنا من الضروري طرح السؤال ما معنى أن الإسلام دين الدولة هل معناه أنه لا وجود لديانات أخرى داخل هذه البلدان و هل يعد هذا إدماجا آليا لمبادئ الشريعة الإسلامية في عملية التشريع ؟.

ب- مجموعة من الدول التي تستفيض في التأكيد على الهوية الإسلامية لبلدانها بجعل الدين من المصادر الرئيسية للتشريع و هو الاتجاه الذي تصدرته السعودية التي تصطلح على مسمية دستورها بالنظام الأساسي للحكم و الذي تقرر فيه : "المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية ذات سيادة تامة ؛ دينها الإسلام ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله ولغتها هي اللغة العربية"<sup>\*</sup> كما أكدت مصر في دستورها الصادر سنة 1971 المعدل سنة 1980 " الإسلام دين الدولة، و مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع " و قطر في دستورها الصادر سنة 1972 "قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة

، دينها الاسلام و الشريعة الاسلامية هي المصدر الرئيسي لتشريعيها" كما عبرت دساتير كل من البحرين ، اليمن و موريطانيا على تصنيف الشريعة الاسلامية كمرجعية رئيسية للتشريع لبلدانها<sup>(17)</sup>.  
إن مسألة الهوية بمختلف مكوناتها في الدساتير العربية تبدو مسألة محسومة بنصوص صريحة ، غير أن موجات المراجعة و التغيير التي تشهدها الساحة العربية كشفت عن عكس ذلك إذ أول ما طرح للتعديل هي الفصول المتعلقة بالهوية و الهوية الدينية على وجه التحديد سواء بهدف تعظيم دور الدين في الحياة السياسية أو بهدف طرح نمط جديد للتركيبية المجتمعية و حياتها داخل لهذه الدول ، فيحدث في تونس عدم اتفاق جذري بين العلمانيين و الدينيين و بين الدينيين فيما بينهم من أنصار المذهب الوهابي وأنصار المذهب المالكي<sup>(18)</sup> حول مسألة تعديل صياغة الفصل الأول المتعلق بهوية الدولة في دستور 1959.

## 2- الفصل بين السلطات في الدساتير العربية :

ظاهريا تبنت كافة الدساتير العربية مبدأ الفصل بين السلطات كقاعدة لتنظيم العلاقة بين مختلف السلط الثلاث على أساس من التوازن و التعاون إلا أن نصوصها تضمنت العديد من المواد التي لا تعكس اعتناق هذا المبدأ ، إذ تفرد هذه النصوص السلطة التنفيذية بمكانة خاصة مقارنة بمكانة السلطتين التشريعية و القضائية و هو الملاحظ في مختلف الأنظمة العربية سواء أكانت جماهيرية أو توريثية :  
- شهدت مختلف دساتير الجزائر تركيزا واضحا على دور السلطة التنفيذية و بالتحديد دور رئيس الجمهورية ، إذ يحظى هذا الأخير بصلاحيات واسعة في التأثير على عمل السلطتين التشريعية و القضائية فيملك حق التشريع بالأوامر بين دورات البرلمان أو في ظل شغوره طبقا لأحكام المادة 124 من الدستور الحالي كما يختص بتعيين أعضاء الجهاز القضائي من رئيس المحكمة العليا والقضاة مما يجعل الجهاز القضائي تحت وطأة السلطة التنفيذية بالإضافة إلى حق حل المجلس الشعبي الوطني و اصلاحية الحصرية في تعيين رئيس الحكومة .  
- تتضح هيمنة السلطة التنفيذية أكثر في الأنظمة الملكية فنجد أن الملك في النظام الأردني يملك حق حل البرلمان و حق تعيين أعضاء مجلس الأعيان \* و منهم الرئيس ، كما يسمو المك عن أية مسألة مهما كان نوعها<sup>(19)</sup>

كما توصف الملكية المغربية بأنها ملكية تنفيذية و من سمات ملكها الجمع بين الملكية و إمارة المؤمنين و يخصه

الدستور المغربي بصلاحيات استراتيجية تتعلق بالحق في تعيين رئيس الحكومة و الحق في حل البرلمان<sup>(20)</sup> و رئاسة الأعلى للسلطة القضائية.

- لم تتأى الأنظمة السلطانية بنفسها عن مسألة الاختلال في العلاقة بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية ، فيتمتع السلطان بالعديد من الصلاحيات فهو يعين الوزراء و يراقبهم فرديا و تضامنيا كما يختص بالمهمة التشريعية و يعين كبار القضاة و يعين رئيس و مجلس الدولة داخل مجلس عمان \* .  
- أما إمارة قطر فيتمتع أميرها بكافة الصلاحيات إذ يرأس مجلس الوزراء و يعين ثلث مجلس الشورى (البرلمان القطري) و يعين رئيس و أعضاء المحكمة الدستورية<sup>(21)</sup>

حاولت صناعة الدساتير في الدول العربية أن تنتج دساتير متوازنة و متمفصلة حول مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أدرجت ضمن نصوصها بعض الضمانات و الآليات التي تستهدف خلق توازن و لو نسبي لكنها بقيت معطلة و لم يتم العمل بها و تم تجاهلها ففي الكويت تنص المادة 107 من الدستور على استعادة البرلمان المحل سلطته في حالة عدم إجراء الانتخابات في الأجل المقررة قانونا إلا أن لم يحدث البتة على الرغم من أن انتخابات البرلمانات التي تم حلها لم تجر في أجالها القانونية ، فيبقى بذلك مبدأ الفصل بين السلطات حاضرا في شكله غائبا في جوهره

\*يتكون البرلمان الأردني من مجلسين :مجلس النواب و مجلس الأعيان ، مجلس النواب بالانتخاب ومجلس العيان بالتعيين.

- يتكون مجلس عمان و هو بمثابة البرلمان من مجلسين : مجلس الشورى و مجلس الدولة.
- الخاتمة :**

تؤكد غزارة الأمثلة المذكورة أنفا اشترك دساتير الدول العربية في سمات تتعلق في أغلبها بحالة اختلال العلاقة بين السلطات الثلاث و بتذبذب مفهوم الهوية فيها و يعزى هذا الوضع في رأينا إلى عوامل يمكن إجمالها في النقاط الآتي سردها:

- صناعة الدساتير في الدول العربية مسألة سياسية بامتياز و هو تجني على الطبيعة الأصلية لهذه العملية التي تنبني على البعد القانوني و على مفهوم دولة القانون التي تقيم الدستور على أساس التوازن في توزيع السلطة بين مؤسسات الدولة و على أساس تكريس الحقوق و الحريات الأساسية لأفراد المجتمع بمختلف انتماءاتهم و معتقداتهم ،هذا التفوق لصالح الطابع السياسي على حساب الطابع القانوني جعل الدساتير العربية تغرق في ثنايا الأمور السياسية و ممارساتها و في كيفية ترجيح كفة السلطة لصالح السلطة التنفيذية.

- الهدف من صناعة الدساتير في الدول العربية يختلف عن الهدف المفترض لصناعة الدساتير و الذي يتمحور حول تبيان نوع نظام الحكم الواجب إقامته بناء على الموروث الثقافي و السياسي و حتى الإقليمي للدولة (حالة السودان) ،فقد هاجرت الدساتير العربية إلى البحث عن ترسيخ نوع معين من الحكم و إلى كيفية

- إيجاد صيغ دستورية تسمح بالحفاظ على استمرارية حكم طبقة معينة و بطريقة معينة (النظم التوريثية) فحتى الدساتير التي حاولت إظهار غير ذلك فشلت ففقد فوض ملك المغرب جزءا من صلاحياته لصالح رئيس وزراءه بينما يخضع تعيين هذا الأخير إلى الملك نفسه.

### قائمة الهوامش:

- 1- توفيق بن عبد العزيز السديري،الإسلام و الدستور ، وكالة البحث العلمي و المطبوعات،وزارة الشؤون الإسلامية و الأوقاف و الدعوة و الإرشاد،السعودية ،2005، ص 25.
- 2-محمد الرفرافي، العقيدة و الهوية في الدساتير العربية ، 2012.02.12 على الموقع الإلكتروني:www.meaddle-online.com/id.125679
- 3-علي هلال و نيفين مسعد ،النظم السياسية العربية -قضايا الاستمرار و التغيير- مركز الوحدة العربية ،(ب.س.ط)،ص131.
- 4-مطيع المختار، القانون العام.مفاهيم ومؤسسات ،دار القلم للطباعة و النشر و التوزيع ،الرباط ، 2007 ، الطبعة الأولى، ص 66.
- 5-علي هلال و نيفين مسعد نفس المرجع السابق ص134.
- 6-بوشعير السعيد،النظام السياسي الجزائري،دار الهدى، عين مليلة،الجزائر ،1993، الطبعة الأولى،ص 50.
- 7-نفس المرجع السابق
- 8-بلغويني عبد الحميد،مقومات دولة القانون و مدى انطباقها في الجزائر،مقال منشور على الموقعwww.startimes..com/=16218593
- 9-لمادة الأول من الدستور المصري الصادر سنة 1971.
- 10-تعديل مواد الهوية في الدستور المصري على الموقع :www.elhaya.com/details/552579
- 11-محمد الرفرافي نفس المرجع السابق
- 12-نصت المادة 02 من دستور 1963 على أن : "الجزائر جزء لا يتجزأ من المغرب العربي و العالم العربي و إفريقيا"
- 13-محمد الرفرافي ،نفس المرجع السابق
- 14-راجع دساتير الدول المذكورة على الموقع الإلكتروني:www.dasatirarabia.com.
- 15-عائشة سيمو،ربيع الدساتير العربية: صراع الهوية الإسلامية و علمنة الدولة ، على الموقع الإلكتروني :www.https://.//ar.ar.facebook.com/raida
- 16-قناة نسمة الفضائية،حصنة بكل صراحة، تاريخ البث: 2013.09.28
- 17-علي الدين هلال ،النظم السياسية العربية،مجموعة محاضرات، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية،جامعة القاهرة، 1985./1984
- 18-الفصل 27 من دستور المغرب الصادر سنة 2011.
- 19-المادة 01 و 02 من القانون القطري رقم 12 الصادر في 18 جوان 2008

علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري \_\_\_\_\_ أ. عرشوش سفيان

## علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري

أ. عرشوش سفيان

جامعة خنشلة

### ملخص

العلاقة بين ممثل السلطة التنفيذية المجسدة في شخص رئيس الجمهورية من جهة ، و السلطة التشريعية من جهة أخرى تعتبر محل جدل دائم عند وضع الدساتير ، نتيجة خضوعها لطبيعة النظام السياسي، حيث يتضح النظام الرئاسي من خلال حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب ، أما النظام البرلماني تكون فيه السلطتين التنفيذية والتشريعية متشابكة. أما الأنظمة النصف رئاسية، وهي الأقرب للنظام السياسي الجزائري القائم على حصر السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة المنتخب من قبل الشعب .

فالإشكالية الجوهرية للمداخلة تتبع من إشكالية ممارسة مبدأ تنظيم السلطات، التي شغلت فكر فقهاء السياسة والقانون معا . فقد توصلنا لطرح سؤال جوهرى للبحث كما يلي : ما هي مظاهر العلاقة المتبادلة بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية في الدستور الجزائري الحالي ؟

### Résumé

La relation entre le représentant du pouvoir exécutif incarné dans le statut du Président de la République d'une part, et d'autre part le pouvoir législatif fait l'objet d'un entrelacement lors de la déposition de la constitution, à la suite d'être soumis à l'origine du système politique

Par contre le système politique est claire lorsque le pouvoir exécutif reste restreint entre les mains du président élu par le peuple,

Et le système parlementaire c'est dans le quel en trouve le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif liés. Les régimes semi présidentiels, qui sont les plus proches du système politique algérien dans le quel ons trouve le pouvoir exécutif entre le main du président élus par le peuple

Quelles sont les manifestations de la relation mutuelle entre le pouvoir exécutif représenté par le Président de la République et le pouvoir législatif dans la Constitution actuelle algérien ?

## مقدمة :

عرف مبدأ الفصل بين السلطات مجدا لم يلقه أي مبدأ آخر، نتيجة الحركة الدستورية التي عرفها تاريخ الدول الغربية، من جراء الصراع الذي قام بين شعوبها وملوكها ، لا سيما خلال الثورات الفرنسية المتعاقبة<sup>1</sup>، وبتأثير من فلاسفة ومفكري ذلك الوقت<sup>2</sup>، يرتكز تعريف القانون الدستوري على مبدأ الفصل بين السلطات، فهو مجموعة من القواعد القانونية الخاصة بتنظيم السلطات العامة وحقوق الأفراد في نظام حر<sup>3</sup>، باعتباره من أهم المبادئ التي يستند إليها في وجود الدولة ونظام الحكم، والضامن القانوني لإقامة النظام السياسي الديمقراطي، والمحفز على خضوع الدولة للقانون، ووسيلة لمعارضة السلطة المطلقة للملوك ، حيث أصبح المبدأ يأخذ من الدستور كآلية قانونية لتكريس الديمقراطية عبر تحديد السلطات المختلفة وبيان اختصاصاتها ومهامها وطبيعة العلاقة بينها. وهو ما تضمنه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789 والذي وضع كديباجة لدستور 03 سبتمبر 1791 في المادة 16 " على أن كل مجتمع لا توجد فيه ضمانات للحقوق و لا يوجد فيه فصل محدد بين السلطات ليس له دستور ، لان وجود الدستور معناه تقييد السلطة السياسية و أن الفصل بين السلطات هو الوسيلة لتحقيق ذلك " <sup>4</sup>

توزيع السلطات على هيئات مختلفة تختص كل منها بوظائف معينة، لا يفسر بالضرورة على انه فصل مطلق بل انه فصل نسبي مرن .على اعتبار أن خصائص السيادة مترابطة ومتداخلة ، وعليه فان فصل السلطات عن بعضها أمر صوري في واقع الأمر، لأن هذه السلطات متصلة اتصالا طبيعيا حتى تؤدي الدولة مهامها بشكل طبيعي . وعلى ذلك فمن الأفضل أن يقال توزيع أو تنظيم علاقات السلطات فيما بينها بدل من استعمال مصطلح الفصل أو استقلال السلطات ، سيما أن كلمة فصل لم ترد في كتابات فلاسفة الفقه الدستوري القديم ( لوك ، مونتيسكيو ... ) .

العلاقة بين ممثل السلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية من جهة ، و السلطة التشريعية من جهة أخرى تعتبر محل جدل دائم عند وضع الدساتير، وتخضع لأوضاع سياسية مختلفة ، لذلك حاولنا في هذا البحث أن نقف على علاقة رئيس الجمهورية -باعتباره ممثلا لأعلى سلطة تنفيذية

<sup>1</sup> بدأت الثورة الفرنسية في عام 1789 ، وفي يوليو صدر إعلان حقوق الإنسان والمواطنة .

<sup>2</sup> يرى فلاطون بأن وظائف الدولة يجب أن توزع بين هيئات مختلفة بالتوازن و التعادل ، حتى لا تنفرد هيئة بحكم وتمس سلطة الشعب مما قد يؤدي الى وقوع انقلاب أو ثورة ، و يرى ارسطو بأنه من الأحسن للنظام السياسي توزيع السلطة فيما بين هيئات مختلفة تتعاون فيما بينها تجنباً لكل استبداد حيث فصل بين تلك الهيئات في الوظائف التالية : وظيفة المداولة Délibération و هي من اختصاص الجمعية العامة و وظيفة الأمر و النهي Commandement Et La Contrainte التي يقوم بها القضاة ووظيفة القضاء Justice التي يقوم بها الحاكم ( سعيد بوشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، ط3 ، ج2 ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999، ص 165 ) ، وكان جون لوك Locke أول فقيه عبر عن مبدأ الفصل بين السلطات في كتابه " التجربة في حكومة مدنية حيث قسم سلطات الدولة إلى أربع مهمات : المهمة التشريعية و هي سن القوانين و المهمة التنفيذية تنفذ القوانين و المحافظة على الأمن و المهمة الاتحادية وخصائصها إعلان الحرب و إقرار السلم و عقد المعاهدات و القيام بجميع العلاقات مع الدول الأخرى و المهمة الأخيرة و هي مهمة التاج التي تتولى خصائص الملوك و حقوقهم و امتيازاتهم كافة .إما مونتيسكيو في كتابه " روح القوانين " يرى أن مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للملوك ( نعمان احمد الخطيب ، لوجيز في النظم السياسية ، عمان ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 1999، ص 183. و إما جون جاك روسو يرى أن الفصل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية أمر ضروري ، لان الأولى تمثل الشعب و هي تمارس السيادة باسمه و موافقته ، و أما الثانية فما هي إلا وسيط بين السلطة التشريعية و الشعب الذي يراقبها و يقلبها متى شاء ، لكنها سلطة دائمة بخلاف السلطة التشريعية التي لا تجتمع الا مرات معدودة في السنة ، أما السلطة القضائية فهي شبيهة بالسلطة التنفيذية كونها مطالبة بالخضوع للقوانين (سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 167) .

<sup>3</sup> عبد الفتاح صابر داير ، القانون الدستوري ، دار الفكر، ص 142

<sup>4</sup> ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، النظرية القانونية في الدولة وحكمها ، ج2 ، دار العلم للملايين ، بيروت ، 1971 ، ص553.

علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري \_\_\_\_\_ أ. عرشوش سفيان

- والسلطة التشريعية ، لنكشف عن طبيعة وخصائص تلك العلاقة التي تجمع بين السلطة التشريعية بغرفتيها و أعلى هرم بالسلطة التنفيذية و المتمثل في رئيس الجمهورية ، لمعرفة مدى تشابك و تداخل هذه الصلاحيات و الاختصاصات. توصلنا لطرح سؤال جوهري للبحث كما يلي :

ما مدى مظاهر العلاقة المتبادلة بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية في الدستور الجزائري الحالي ؟

### المبحث الأول: مظاهر تأثير رئيس الجمهورية في السلطة التشريعية

يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور فيجسد الدولة داخل البلاد و خارجها. يتمتع رئيس الجمهورية في كل الدساتير بمكانة سامية و متميزة في الدولة. نظرا للسلطة المخولة له فإنه يمارس سلطة فاعلة لكفالة حماية الدستور، ومؤثرة في مختلف السلطات.<sup>1</sup> ومن بينها التأثير في السلطة التشريعية التي تحددها طبيعة النظام السياسي.

يتضح النظام الرئاسي من حيث حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب، لذلك يصبح رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية بشكل كامل. أما النظام البرلماني تكون فيه السلطتين التنفيذية والتشريعية متشابكة. ويكون رئيس الحكومة بطبيعة الحال الرئيس التنفيذي وكبير البرلمانين على حد سواء . فيكون رئيس الحكومة هو رئيس الوزراء، ويكون وضع رئيس الدولة في كثير من الأحيان صورياً. أما الأنظمة النصف رئاسية<sup>2</sup>، وهي الأقرب للنظام السياسي الجزائري القائم على حصر السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة المنتخب من قبل الشعب ، مالك السلطة ومصدرها، ويرأس رئيس الدولة الحكومة ويمارس سلطاته بنفسه وهو الذي يختار وزراءه الذين يقومون بتنفيذ السياسة العامة التي يرسمها لهم ، ولكن معالم هذا النظام قد تغيرت كثيراً وبخاصة فيما يتعلق بعلاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية ، إذ حل التعاون بينهما محل التباعد والتأثير المتبادل محل الاستقلال المطلق. وستنطرق فيما يلي إلى أوجه التدخل أو تأثير رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية

### المطلب الأول : أوجه تعاون رئيس الجمهورية مع السلطة التشريعية

#### الفرع الأول : أوجه التعاون من حيث تشكيل البرلمان و استدعائه

يتدخل رئيس الجمهورية في تشكيل البرلمان واستدعائه وهذا ما ذكرته المواد (101) ، و ( 118 ) من الدستور :

#### أولاً : من حيث تشكيل البرلمان

تنص المادة 101 من الدستور على أنه يُنتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. يُنتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي.

كما يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

وعدد أعضاء مجلس الأمة يساوي، على الأكثر، نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

1 المادة 70 من دستور الجزائر 1996 .

2 النظام الذي أرساه الإصلاح الدستوري في فرنسا في عام 1961م

### ثانيا : استدعاء البرلمان وتمديد مهمته

#### أ- استدعاء البرلمان :

- اجتماع البرلمان في دورة غير عادية: تنص المادة 118 من الدستور تنص على أن يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل. ويمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

- استدعاء البرلمان في حالة تمديد حالة الطوارئ: تنص المادة 91 من الدستور أن يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

- في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية : تنص المادة 90 على انه لا يمكن أن يُقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه ويستقبل الوزير الأول وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية، ويمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة.

لا يمكن، في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوما والستين (60) يوما المنصوص عليهما في المادتين 88 و89، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 9 و10 من المادة 77 والمواد 79 و124 و129 و136 و137 و174 و176 و177 من الدستور. لا يمكن، خلال هاتين الفترتين، تطبيق أحكام المواد 91 و93 و94 و95 و97 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن"

ويجتمع البرلمان وجوبا بناء على استدعاء من رئيس مجلس الأمة ، يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس مجلس الأمة ، و يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين رئيس المجلس الشعبي الوطني في الحالات المنصوص عليها في المادة 90 الفقرة 4 من الدستور و تتلخص هذه الحالات فيما يلي:

1- إعلان ثبوت المانع من ممارسة رئيس الجمهورية مهامه بسبب مرض خطير و مزمن ، و ذلك بأغلبية ثلثي أعضائه (م 88 ف1، 2).

2- إعلان الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته (م 88 ف5.4) ، الموافقة على تمديد حالة الطوارئ ، والحصار التي يقرها رئيس الجمهورية (م 2/91) وفي الحالة الاستثنائية التي يخول رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية (المادة 93 ف3 و4).

3- لتمديد مهمة البرلمان بسبب ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية (م 102) .

4- عندما يوجه رئيس الجمهورية خطابا إلى البرلمان (م 128).

5- لفتح مناقشة حول السياسة الخارجية (م 130).

6- للتصويت على مشروع قانون يتضمن التعديل الدستوري (م 176).<sup>1</sup>

ب- **تمديد مهمة البرلمان** : تنص المادة 102 من الدستور على أن يُنتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (5) سنوات.

تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ست (6) سنوات.

تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (3) سنوات.

لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية.

ويُثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري.

### الفرع الثاني : أوجه التعاون من حيث التشريع

سننظر في هذا الفرع إلى مشاركة رئيس الجمهورية في التشريع :

#### أولا : التشريع عن طريق الأوامر

بالنسبة للأوامر في ظل الدستور الحالي (دستور 1996) فلرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ويعرض النصوص التي اتخذها على كل غرف البرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 124 من الدستور: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرف البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها ، تعدد لا غاية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

ومن نص المادة نستشف بأن الأوامر في ظل دستور 1996 أربعة أنواع تتمثل في :

1- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

2- بين دورتي البرلمان.

3- في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

4- في حالة عدم المصادقة على قانون المالية وهذا ما جاءت به المادة 120 من الدستور.<sup>2</sup> " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للقرارات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع

الحكومة بأمر.

تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور"

الملاحظ أن الأوامر يتم التصويت عليها من طرف البرلمان بدون مناقشة، هذا ما نصت عليه

المادة 38 من القانون العضوي رقم 02.99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملها وكذا العلاقات بينهما وبين الحكومة " يطبق إجراء التصويت

<sup>1</sup> مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2007 ، ص 242.

<sup>2</sup> محسن خليل ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار النهضة ، القاهرة ، ط2 ، 2000 ، ص 70.

علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري \_\_\_\_\_ أ. عرشوش سفيان

بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، و في هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل" <sup>1</sup>.

### ثانيا: المشاركة في التشريع

حسب المادة 118 من الدستور فإن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة و مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل. نص المادة 05 من القانون العضوي رقم 99-02 على " يجتمع المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في دورتي الربيع و الخريف تبدأ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس، تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، تدوم كل دورة عادية خمسة (05) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها ، يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين و بالتشاور مع الحكومة ، تفتتح كل دورة من دورات البرلمان و تختتم تلاوة سورة الفاتحة و عرف النشيد الوطني" <sup>2</sup>. كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله.

### 1- إعادة التوازن داخل المؤسسة التشريعية :

إن الصلاحيات المخولة لمجلس الأمة خاصة في ميدان التشريع تذهب نحو احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني ، فهذه المشاركة سوف تحول دون احتكار صناعة القانون من جهة و دون التعسف من صياغته من جهة أخرى. و إذا كان مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالقوانين فإنه يملك حق النظر ولكن التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية . وفي هذا السياق يمكن لمجلس الأمة أن يشكل أداة لصالح الحكومة و تتحقق هذه الوظيفة عندما يرفض مجلس الأمة المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة و التي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها ، وقد يرفض المصادقة سواء على مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة والتي تعرضت لتعديل جوهري في محتواها داخل المجلس الشعبي الوطني ، فهو بهذا الموقف يقف إلى جانب الحكومة في خلافها مع الغرفة الأولى.

كما قد يرفض المصادقة على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب بناء على المادة 119 من الدستور خاصة إذا كانت الحكومة لا ترغب في إصدار هذا النوع من القوانين سواء بسبب مضمونها أو بسبب عدم فلائمتها و ظروف إصدارها. <sup>3</sup>

إن رفض المصادقة على النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني يعني بحكم الدستور حدوث خلاف بين الغرفتين، يتم تسوية هذا الخلاف بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء تجتمع بطلب من رئيس الحكومة وذلك من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وهذا يعني أن النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ورفض مجلس الأمة المصادقة عليه يمكن التخلي عنه بوسيلتين تملكها

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 15 ، الصادرة 09 مارس 1999 ، ص 16

<sup>2</sup> المرجع السابق ، ص 245-246.

<sup>3</sup> عبد الله بوقفة، القانون الدستوري ، دار الهدى، الجزائر 2008، ص 80-81/. نص المادة 120 من الدستور " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائبا. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"

الحكومة ، إن النص الوارد في الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور لا يفيد الإلزام، ولا يوجد أي نص يعرض تصرف رئيس الحكومة للجزاء بسبب عدم مطالبته اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.<sup>1</sup> عندما يستمر الخلاف بين الغرفتين بعد عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين المصادقة عليه، يسحب النص وقبل سحبه قيد المؤسس الدستوري حق إدخال التعديلات على النص موضوع الخلاف من طرف الغرفتين بموافقة الحكومة، غير أن الحكومة يمكنها في حالات أخرى إصدار النص موضوع الخلاف بين الغرفتين إذا تعلق الأمر بقانون المالية، مدة خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إعداده، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ولا يصدر النص الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا السياق فإن رفض المصادقة على القوانين من طرف مجلس الأمة يشكل أداة لصالح الحكومة لأنه يمكنها من تمرير مشروعها أو الحيلولة دون إصدار نصوص لا تريد وصفها، ونفس الأمر بالنسبة للتعديل الدستوري، فقد أقرت المادة 177 من الدستور إمكانية المبادرة بالتعديل باقتراح من طرف ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، غير أن هذه المبادرة باقتراح تعديل الدستور يتم اقتراحها على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضها على الاستفتاء الشعبي، أما إذا كانت المبادرة بالتعديل جاءت من رئيس الجمهورية طبقا للمادة 174 من الدستور تعرض هذه المبادرة على غرفتي البرلمان للتصويت عليها حسب نفس الصيغة التي يتم التصويت بها على النص التشريعي.<sup>2</sup>

هذا يعني ضرورة موافقة مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه وفي هذه الحالة وإذا لم تتحقق هاته الأغلبية لا يستطيع رئيس الجمهورية عرض النص على الاستفتاء لأن إحدى مراحل إعداد النص لم تكتمل وبهذه الصفة يمكن أن يشكل تدخل مجلس الأمة حاجزا أمام إرادة المجلس الشعبي الوطني.<sup>3</sup>

**المطلب الثاني : أوجه الرقابة وهيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية**

من خلال هذا المطلب سندرس أولا أوجه الرقابة من جهة وسنتطرق فيه إلى حق إجراء مراجعة ثانية والمصادقة، ومن جهة أخرى إلى الهيمنة وندرس فيها حل المجلس الشعبي الوطني وإصدار قانون المالية.

### الفرع الأول : أوجه الرقابة

سنتعرض في أوجه رقابة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية إلى حق إجراء مداولة ثانية التي جاءت به نص المادة 127 من الدستور، وإلى مصادقة رئيس الجمهورية الذي تكلمت عنه المادة 126 من الدستور.

### أولا : حق إجراء مداولة ثانية

بالرجوع إلى نص المادة 127 من الدستور 1996، نجد أنها جاءت خالية من أية شروط موضوعية تتعلق باستخدام حق الاعتراض من طرف رئيس الجمهورية كضرورة ذكر أسباب الاعتراض على القانون مثلا، أو الأوضاع التي تصلح كمجال لأعماله، مما يعني أن الإمكانية مفتوحة أمام رئيس الجمهورية في

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 126 - 127.

<sup>2</sup> محسن خليل، المرجع السابق، ص 122. المادة 177 "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه".

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 128. / نص المادة 129 من الدستور "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر"

علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري \_\_\_\_\_ أ. عرشوش سفيان

الاعتراض سواء على مشروع أو اقتراح القانون كله أو في جزء منه فقط، والقراءة الأولية للمادة 127 تشير إلى حق الاعتراض التوقيفي. وليس المطلق بحيث إذا لم يقر رئيس الجمهورية ببرد القانون إلى البرلمان خلال أجل الثلاثي (30) يوما من إقراره من طرف البرلمان، فإن هذا يعد تنازلا عن استعمال حق الاعتراض، مما يجعل القانون جاهزا للإصدار.<sup>1</sup>

أما إن طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء قراءة ثانية على القانون ثم التصويت عليه، فالنص محل الاعتراض يبقى معلقا لحين تحقق شرط حيازته على أغلبية ثلثي أصوات النواب (نواب المجلس الشعبي الوطني) بالإضافة طبعا إلى أغلبية ثلاثة أرباع أصوات أعضاء مجلس الأمة المطلوبة في المصادقة على أي نص قانوني، والأغلبية المشروطة للموافقة على النص المعترض عليه من طرف رئيس الجمهورية من أنها أن تضيق الخناق على المبادرة البرلمانية والتي قد ينجم عنها إما تعديل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب، أو الاعتراض على التعديلات المقترحة من البرلمان على مشروع القانون، وتفضيل الإبقاء على النص كما قدمته الحكومة لأول مرة أمام ممثلي الشعب.<sup>2</sup>

### ثانيا : مصادقة رئيس الجمهورية

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث أرباع 3/4 أعضاء مجلس الأمة، ويخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة للنص الدستوري من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره. وقد تضمنت المادة 120 من الدستور الجزائري بأنه يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه.<sup>3</sup>

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة (4/3) أعضائه، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء، تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص. يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للقرارات السابقة، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر يحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115.<sup>4</sup>

### الفرع الثاني : أوجه الهيمنة

بعد معرفة الحالات التي يقوم بها رئيس الجمهورية بالرقابة على السلطة التشريعية، ننتقل الآن إلى هيمنته عليها، وذلك من خلال المصادقة من جهة (المادة 120) وإصدار قانون المالية من جهة أخرى.

<sup>1</sup> مولود ديدان، المرجع السابق، ص 180.

<sup>2</sup> سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 128. المادة 127 من الدستور يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

<sup>3</sup> إسماعيل غزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 190 - 191.

<sup>4</sup> سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 90. نص المادة 82 " إذا لم تحل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

## أولا : حل المجلس الشعبي الوطني

### 1- الحل كآلية إرادية لرئيس الجمهورية عبر الدساتير الجزائرية :

لقد كان البرلمان الجزائري يتشكل من غرفة واحدة وهي المجلس الشعبي الوطني وإن اختلفت التسميات إلى غاية دستور 1996 الذي أضاف غرفة ثانية وهي مجلس الأمة الذي يزاول مهامه إلى جانب الغرفة الأولى والذي تم تجسيده سنة 1998، لكن الملاحظ أن الدستور قد خلى من نص صريح يقضي بإمكانية حل الغرفة الثانية، على عكس من ذلك الغرفة الأولى التي نجد لها نصوص صريحة في الدساتير المتعاقبة.

ويرجع ربط الحل بإقرار لائحة الثقة لأسباب جدية نستشفها بالعودة إلى مداولات المجلس الوطني التأسيسي حول المناقشات التي دارت بخصوص تعديل الدستور والذي أجمع فيه النواب على أنه في حالة وقوع خلاف حاد بين الرئيس والحزب واستحالة التسوية الودية بالنظر إلى تبعية الرئيس والمجلس إلى نفس الحزب، وهذا ما يستدعي حل المجلس تلقائيا دون ضرورة استقالة الرئيس، تفاديا للظهور أمام الرأي العام بمظهر الاختلاف لا الإلتلاف على الأمور الحساسة بين أعضاء المجلس أنفسهم إلى مؤيد ومعارض رغم الانتماء الحزبي الواحد، لهذا دعت إلى نتيجة الحزب من السياسة.<sup>1</sup>

باستقراءنا لنصوص الدستور يتبين لنا أن للرئيس السلطة المطلقة في حل المجلس الشعبي الوطني من دون أية شروط عدا اجتماع الهيئة القيادية للحزب والحكومة في السلطة حصرا وشخصيا، حيث لا يشارك أحد في اتخاذ القرار كما هو الحال في معظم النظم التي تشترط لممارسة اشتراك جهة أخرى عن طريق التوقيع المضاد أو المجاور، والواقع أثبت عدم استعمال تقنية الحل في هذه المرحلة وبالتالي بقي حبر على ورق.<sup>2</sup>

### 2- الحل في حالة التصويت بالثقة ضد الحكومة:

إن للرئيس سياسة خاصة قد تجعله ينفذها على المجلس بحله أو حتى ضد الحكومة نفسها، ولها كامل السلطة في ذلك. ويستشف من نصوص الدستور وخصوصا نص المادة 84 في فقرتها الأخيرة من دستور 1996 التي تنص على: "الرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 من الدستور تمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة."

يتبين أنه إذا نالت الحكومة ثقة المجلس بأن كان التصويت لصالحها، فلا يثار أي إشكال وتستمر الحكومة في العمل، أما إذا حدث العكس فيجب على رئيس الحكومة تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، لكن تنحي الحكومة في هذه الحالة ليس أمرا حتميا إذا أعطى الدستور السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في الإبقاء على حكومته إذا كان راض عليها ويحل المجلس الشعبي الوطني تدعيما لها إذا ما واجهت هذه الأخيرة تعنتا من هذا الأخير، وقد يلجأ رئيس الجمهورية لحل المجلس أيضا عندما يقاومه هذا

<sup>1</sup> محمود عثمان، اغتيال الدستور، المؤسسة الوطنية للطباعة، لبنان، 2010، ص 101.

<sup>2</sup> لعيفا أويحيى، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الهدى، الجزائر، 2002، ص 236 - 237.

علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري \_\_\_\_\_ أ. عرشوش سفيان

الأخير وهو ما يمارس صلاحياته كأن يطلب قراءة ثانية ويرفض المجلس أو في حالة طلب الموافقة على المعاهدات الواردة في المادة 132 من دستور 1996.<sup>1</sup>  
ثانيا : إصدار قانون المالية

نص المادة 7/120 على أنه : "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه". لقد كانت السلطة المالية وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صلاحية الاختصاص في التشريع المالي وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها، وقد أخذ المؤسس الدستوري في الجزائر بهذا التطور في دستور 1976 و 1989 وأكدته في دستور 1996، وهو ما جاء في نص المادة 120 من الدستور في فقرتها 07.<sup>2</sup>

### المبحث الثاني : مظاهر تأثير السلطة التشريعية على سلطة رئيس الجمهورية المطلب الأول: أوجه تعاون السلطة التشريعية مع سلطة رئيس الجمهورية

لتكريس المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون فيما بينهما باستحداث وسائل تأثير متبادل بينهما. لا يملك البرلمان أي تأثير مباشر على رئيس الجمهورية لكنه يملك مجموعة من الوسائل الرقابية التي يؤثر من خلالها على الحكومة ، والتي تضمنتها المادة 80 من الدستور وأوجه التعاون بين السلطتين عامة وخاصة وتتمثل في:

#### الفرع الأول : أوجه التعاون العامة

##### أولا : الموافقة على برنامج الحكومة :

يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة والتي يتم من خلالها مشاركة جميع أعضاء المجلس الشعبي الوطني ولا يشرع في هذه المناقشة إلا بعد سبعة أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب. ويمكن لرئيس الحكومة أن يكيف برنامجه في ضوء هذه المناقشة، يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامجه لمجلس الأمة.  
يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة<sup>3</sup> (واللائحة هي الأداة التي تنظم عمل البرلمان وتحدد العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطات الدولة الأخرى كما أنها تنظم علاقة البرلمان بالأجهزة الرقابية الأخرى التابعة له وترسم الطريق الذي يتعين على النائب أن يسلكه لأداء دوره في الرقابة والتشريع وبالتالي فهي الدليل الذي يجب أن يتبعه النائب ويلتزم به).

- يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه.
- يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة حسب الكيفية نفسها.
- إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوباً.

<sup>1</sup> - لشخب حسام الدين ، زروال أمين، اختصاصات رئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي عباس لغرور، خنشلة، 2009، ص 35.

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص 106 - 107.

<sup>3</sup> عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 384

علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري \_\_\_\_\_ أ. عرشوش سفيان

- تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه (03) أشهر.

**ثانيا - التصويت بالثقة :**

يمكن لرئيس الحكومة أن يطلب التصويت بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني للتأكد من مدى استمرار أعضاء المجلس في تأييد مخطط حكومته وينتج عن هذا الإجراء أحد الموقفين :

- التصويت بالثقة وبالتالي استمرار الحكومة في عملها.

- رفض لائحة الثقة مما يلزم الحكومة بتقديم استقالتها.

يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً، بناء على طلب رئيس الحكومة، وفقاً لأحكام المادة 84 من الدستور يمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة زيادة على الحكومة نفسها نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة. يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة.

في حالة رفض التصويت بالثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته مع مراعاة أحكام المادتين 84 و 129 من الدستور. وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 من الدستور . ويمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة<sup>1</sup>

**ثالثاً - تمديد حالة الطوارئ:**

يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة ، حالة الطوارئ أو الحصار ، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمة، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة ، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً . حالة الطوارئ تهدف إلى تقييد الحريات العامة، إذا وقع مساس خطير بالنظام العام حيث تخول لمرفق البوليس سلطات إضافية، لكي يتمكن من المحافظة على الأمن والسكينة العامة أما حالة الحصار فهي تهدف إلى المساس بالحريات العامة وحقوق الأفراد يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي.

يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ، تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوباً. تنتهي الحالة الاستثنائية ، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.<sup>2</sup>

**الفرع الثاني: أوجه التعاون الخاصة**

**أولاً - مناقشة السياسة الخارجية :**

يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناءً على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس إحدى الغرفتين. يمكن أن تتوج هذه المناقشة ، عند الاقتضاء ، بإصدار البرلمان ، المنعقد بغرفتيه

1 مولود ديدان ، نصوص القانون الدستوري الجزائري، دار بلقيس، الجزائر 2008 ص 252-253

2 مولود ديدان المرجع السابق، ص 388-402

علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري \_\_\_\_\_ أ. عرشوش سفيان

المجتمعيتين معاً ، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية. يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام والتحالف، والإتحاد ، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة. المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمى على القانون <sup>1</sup>.

#### ثانياً - تعديل الدستور:

لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوماً الموالية لإقراره. يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب. يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري لاغياً ، إذا رفضه الشعب. ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية. إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ، وحقوق الإنسان والمواطنة وحرّياتها، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية ، وعلل رأيه ، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي ، متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان. يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعيتين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي<sup>2</sup>. ويصدره في حالة الموافقة عليه لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس :

1. الطابق الجمهوري للدولة.
2. النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.
3. الإسلام باعتباره دين الدولة.
4. العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية.
5. الحريات الأساسية وحقوق الإنسان .
6. سلامة التراب الوطني ووحدته<sup>3</sup>.

#### المطلب الثاني: أوجه رقابة السلطة التشريعية لسلطات رئيس الجمهورية

لا يملك البرلمان أي تأثير مباشر على سلطات رئيس الجمهورية لكنه يملك مجموعة من الوسائل الرقابية التي يؤثر من خلالها على الحكومة والتي تضمنتها عدة مواد من الدستور الجزائري وتتمثل في:

#### الفرع الأول: مظاهر رقابة السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية

##### أولاً - استجواب الحكومة ومساءلة احد أعضائها

يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة أو توجيه أي سؤال شفهي كان أو كتابياً إلى احد أعضائها بخصوص إحدى قضايا الساعة ويمكن إن يتوج ذلك بمناقشة عامة<sup>1</sup> ولقد جعلت المادتين 133

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 396-397.

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص 403.

و134 من الدستور والمواد 65 و75 من القانون العضوي رقم 02/99 الاستجواب أداة رقابة في يد البرلمان بغرفتيه بحيث يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة ومساءلة احد أعضائها وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به، خاصة وأن النص عام لا يضع أي قيد على النواب سوى أن يكون في إحدى قضايا الساعة . من قبل 5 نواب على الأقل . أن يودع غير أن قراءة نصوص القانون المتعلقة بتنظيم وسير عمل المجلس تبين لنا بأن هناك شروط يجب مراعاتها لدى اللجوء إلى الاستجواب يمكن إجمالها في الآتي:

- 1- أن يكون الاستجواب الواحد حول قضية واحدة من قضايا الساعة
  - 2- أن يوقع لدى المجلس.
  - 3- أن يبلغ إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس
  - 4- أن يعلق الاستجواب بمقر المجلس.
  - 5- أن يوزع على النواب. أما بشأن إجراءات مناقشة الاستجواب فتتم باختصار كما يلي
- 1- بعد أن يحدد مكتب المجلس الجلسة التي يناقش فيها الاستجواب خلال 15 يوما على الأكثر من إيداعه أو باتفاق مع الحكومة فيما بين الدورات على أن تتم في وقت مناسب.
  - 2- يقدم صاحب الاستجواب عرضا حول الموضوع أثناء جلسة المجلس.
  - 3- رد ممثل الحكومة. المناقشة يمكن أن ينتج عنها اقتراح لجنة تحقيق إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة. وتتشأ هذه اللجنة بناء على اقتراح لائحة من 10 نواب على الأقل، ولا يكون أعضاؤها من بين المقترحين للائحة، وأن لا يتجاوز عدد أعضائها 15 نائبا.
  - 4- والنتيجة التي تترتب عن تقرير اللجنة هو تبليغ التقرير إلى الحكومة أو النواب، ونشره جزئيا أو كليا بعد استشارة الحكومة.

تنقسم الأسئلة إلى شفوية وأخرى مكتوبة<sup>2</sup> ، فقد جاء في المادة 134 من الدستور: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما ، وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس، إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان."

أ- **الأسئلة الشفوية** : خول الدستور للنواب طرح أسئلة شفوية على أي عضو من الحكومة، تكون الإجابة عنها في جلسات المجلس بعد أن تبلغ من قبل النائب إلى مكتب المجلس الذي يحدد في اجتماعه الأسبوعي الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية وعددها، ويمكن أن يتبع السؤال الشفوي بمناقشة بناء على اقتراح من نائب أو أكثر بموافقة المجلس، وهو ما يمكن أن يفضي إلى تشكيل لجنة تحقيق ،والجدير بالذكر أن السؤال الشفوي يعتبر أداة رقابية جديدة في دستور 1989، بالمقارنة مع دستور 1976 الذي اقتصر على السؤال الكتابي دون أن يترتب عن عدم الإجابة عنه أو عدم اقتناع السائل بالإجابة أي جزاء.

<sup>1</sup> عبدالله بوقفة، الوجيز في القنون الدستوري (الدستور الجزائري) ،دار الهدى، الجزائر، 2010، ط4، ص154  
<sup>2</sup> مولود ديدان، المرجع السابق، ص176. 177. 178.

علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري \_\_\_\_\_ أ. عرشوش سفيان

ب- **الأسئلة المكتوبة** توجه الأسئلة المكتوبة كذلك من قبل أي نائب إلى أي عضو في الحكومة، وتقدم إلى رئيس المجلس الذي يبلغها للحكومة فوراً، وتسجل في الجداول الخاصة بحسب ترتيب إيداعها بهدف معرفة تاريخ إرسالها، حيث تلتزم الحكومة بالإجابة كتابياً عن السؤال في ظرف 30 يوماً تودع لدى مكتب المجلس. وإذا لم تجب الحكومة عن السؤال في الأجل المحدد تحول إلى شفوي، غير أن ذلك لا يمنع من إمكانية اقتراح نائب أو أكثر وموافقة المجلس الشعبي الوطني. ولئن كانت الأسئلة الشفوية مستحدثة في دستور 1989، وأن الأسئلة المكتوبة اعتمدت في دستور 1976، إلا أن ما يسترعي الانتباه هو الاختلاف الكبير من حيث آثار الأسئلة المكتوبة والشفوية، حيث يحق للنائب فتح مناقشة حول مواضيع الأسئلة وما يترتب عن ذلك من آثار سياسية على الحكومة<sup>1</sup>

#### ثانياً: - ملتمس الرقابة

ألزمت المادة 84 من الدستور الحكومة أن تقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة يتبع بمناقشة عامة يمكن أن تتوج بإصدار لائحة أو بإيداع ملتمس الرقابة، من حيث من له حق طرح موضوع القرار، فإن كان الاستجواب من حق كل عضو من أعضاء المجلس دون اشتراط بعض القيود، فإن ملتمس الرقابة في الجزائر مثلاً يشترط فيه توقيع هذا الملتمس سبع النواب (7/1) على الأقل - المادة 135/2 ف2 من دستور 1996-، كما أن هذا الملتمس للرقابة مرتبط بمناقشة بيان السياسة العامة<sup>2</sup>. كما لا يمكن إن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد ويودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب، لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا:-

- الحكومة بناء على طلبها

- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة

- نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة

- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة طبقاً لإحكام المادتين 136 و 137 من الدستور يجب أن يوافق على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته<sup>3</sup>

#### الفرع الثاني : الآثار المترتبة عن رقابة السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية

##### أولاً: إنشاء اللجان البرلمانية للتحقيق

يقصد بهذا الحق لجوء السلطة التشريعية للاستقصاء والبحث، مباشرة دون اقتناع بالحقائق والبيانات المقدمة من طرف أعضاء وأجهزة الحكومة لدخول ريب أو شك. كما قد يكون هذا التحقيق وسيلة للكشف عن فساد بعض الإدارات أو الشخصيات، وغالباً ما تكون نتائج هذه اللجنة ذات أثر كبير. هذا لا يعني أن تتعدى اللجنة صلاحياتها، كالطعن في الأحكام القضائية النهائية مثلاً، وقد يجري التحقيق سواء من طرف البرلمان بكامل هيئته، أو يعهد التحقيق لإحدى لجان غرفتا البرلمان. وجرى التقليد

<sup>1</sup> سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 402. 403. 404 .

<sup>2</sup> فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 164

<sup>3</sup> مولود ديدان، المرجع السابق، ص 174.

البريطاني على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية، ومن الوسائل الممكن استعمالها للكشف عن الحقيقة، استدعاء بعض الشهود و السماع لأقوالهم، واللجوء على الخبراء للقيام ببعض العمال الفنية، وفي المقابل لا يجوز للجنة إجبار بعض الشهود من المواطنين للحضور والإدلاء بشهادتهم إلا إذا وجد نص قانوني يبيح ذلك. وقد تنتهي اللجنة بإصدار تقرير عادي ورفعها للمجلس للتصويت عليه، مما يؤدي على طرح الثقة أو الاستجواب، أو طرح الأسئلة لبعض أعضاء الحكومة. وقد نصت المادة 161 من دستور 1996 على أنه: "يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"<sup>1</sup>. وهنا يجب التفرقة بين اللجنة الدائمة الخاصة والتنسيقية منها. فقد عرفت الجزائر نشوء العديد من اللجان، كاللجنة البرلمانية الخاصة بالغرفة التجارية، أو لجنة التحقيق المتعلقة بقضية الستة والعشرين مليار دولار. إلا أن هذه اللجان ونظرا لانغماس العديد من الشخصيات السياسية فيها، كانت وسيلة لتبويض نظام الحكم آنذاك، كما أنها كانت رهينة الإيرادات السياسية، أو بعبارة أخرى كانت لجان صورية.

### ثانيا: التصويت بسحب الثقة

يعتبر من أخطر القرارات، وبالتالي تحاول جميع الدول ضبط هذا الإجراء، ويمكن إجمالها على النحو التالي - يحاط القرار الصادر بمنح الثقة أو حجبها بضمانات خاصة، أو بالأحرى إذا صادق - حسب المادة 137 من دستور 1996 - المجلس الشعبي الوطني على ملتصم الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، بعد التضمين بضمانات خاصة لا سيما:  
أ- من حيث المدة، يتعين مرورها قبل عرض طلب الثقة على المجلس للتصويت، فقد حددها المشرع الجزائري في دستور 1996، بحكم المادة 2/136 على أنه: "ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصم الرقابة"، فخلال هذه المرحلة يمنع اللجوء إلى حل البرلمان حسب القواعد العامة.  
ب - من حيث الأغلبية، التي يجب توافرها للموافقة على القرار بحجب الثقة، فقد اشترط المشرع الجزائري في المادة 1/136، على أنه تتم الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب، أي الأغلبية المطلقة.

### خاتمة :

تحدد العلاقة بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية كرئيس لها والسلطة التشريعية ممثلة بالمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، يخضع لطبيعة النظام السياسي السائد في أي دولة، فالعلاقة بينهما علاقة متداخلة و متشابكة من خلالها يتمتع كل منهما بوسائل تأثير في مواجهة الآخر.  
فيتدخل رئيس الجمهورية في تشكيل البرلمان واستدعائه . كما أن له الحق في التشريع عن طريق الأوامر، و المشاركة بالعملية التشريعية كهيئة رقابية عبر الغرفة الثانية، وحقه في إجراء مداولة ثانية، والمصادقة على القوانين، وحل البرلمان.  
إلا أن السلطة التشريعية لا تتأثر بالسلطة التنفيذية فحسب بل لها تأثير مقابل، عبر الموافقة على برنامج الحكومة، و التصويت بالثقة، و الموافقة على طلب تعديل الدستور، و استجواب الحكومة ومسائلة احد أعضائها، وملتصم

<sup>1</sup> مولود ديدان، المرجع السابق، ص 179. 180. 181. 182.

## أثر الصدمة النفسية على أفراد القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي

أ/ جدو عبد الحفيظ  
أ/ حاج الشيخ سمية  
جامعة بسكرة

### ملخص

يعتبر الإرهاب احد صور العنف فهو الهاجس الأول الذي تعيشه الدول و يثير مخاوف الأفراد فقد أصبح مظهرا من مظاهر الحياة فلا يمر إلا و تكون فيه عملية إرهابية في مكان ما من العالم صُرح بها أو لم يُصرح .

و الجدير بالذكر في هذا المقام التجربة التي عاشها المجتمع الجزائري طيلة سنوات، عرفت بسنوات الدم و العشرية السوداء التي مست جميع فئات المجتمع دون استثناء، لكن قوات الأمن من الجيش الوطني و الشرطة و غيرها كانت أكثر فئات المجتمع تعرضا للإعتداءات الإرهابية فخلفت ضحايا يعدون بالمئات و الآلاف..

و لذلك نحاول من خلال دراستنا هذه التوصل وقع الصدمة النفسية من خلال معرفة الميول الإنتحارية- الإنطواء التظاهرات الإكتئابية لدى أفراد القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي.

### مقدمة

العنف هو أحد حقائق العصر الذي نعيشه، وهو في نفس الوقت أحد العناصر المكونة لجريمة الإرهاب الدولي، فعلى المستوى الدولي أصبح الإرهاب عنصرا فعلا في عملية اتخاذ القرار السياسي، كما أصبح أسلوبا تستخدمه الدول في إكراه خصومها على الانصياع لما تقرضه أحد وسائل الصراع السياسي على المستوى الداخلي، فهو في نظر البعض وسيلة مبررة ومقبولة للرد على القهر ورد الظلم. إلا أنّ التعايش الإنساني في منظومة واحدة ضرورة اجتماعية لا مناص منها، وهذا التعايش الاجتماعي، لكي يتواصل، يجب أن يخضع لقواعد ضبط اجتماعية وسياسية تأتي في مقدمتها القاعدة القانونية .

وتطرح مسألة الإرهاب في هذا الإطار، و الإرهاب في مدلوله الحديث، وهو مدلول متغير متطور دوما، يتجاوز معنى الوسيلة في ارتكاب العنف عموما.. فالإرهاب ينظر إليه على أساس كونه ظاهرة اجتماعية وسياسية تتميز بالتعقيد وتشابك العناصر، وارتبطت بنواحي عديدة من مجالات الحياة الإنسانية منها الاجتماعية والاقتصادية والإيديولوجية والثورية .

والقانون أصبح ملزما بالتعامل مع الإرهاب لمعالجته وحصره وتقنينه ومحاولة ردعه والقضاء عليه. إلا أنّ تعامل رجال القانون من فقهاء ومشرعين وقضاة مع ظاهرة الإرهاب لم يتسم بالسهولة المعهودة في وضع تقنين له. و الذي أفرز عديد من العوائق والمصاعب والتناقضات والتعقيدات، فإذا كانت هذه الجريمة كونها فعل غير مشروع يقرر له القانون عقوبة أو تدبيرا احترازيا، فإنّ تعريف الإرهاب ليس بهذه السهولة والوضوح ، فمصطلح "الإرهاب" يتسم الغموض ويفتقر إلى درجة من اليقين

السلطة التنفيذية و التشريعية بالكويت: دراسة لأوجه التعاون و التعارض \_\_\_\_\_ أ. بن عودة محمد الأمين

كما أنه ويجسد ظاهرة وصفها أسهل من تعريفها. لكن أجمعت البحوث الاجتماعية والنفسية أن ظاهرة الإرهاب تتضمن حتما الفعل العنيف .

ويتميز مفهوم الإرهاب والعنف بالتداخل وشدة الارتباط . كما تشير الدراسات الحديثة أن ظاهرة الإرهاب في المجتمعات المعاصرة تتمظهر في العنف الذي يلحق الضرر المادي و المعنوي بالآخرين وكثيرا ما ترتبط تلك السلوكات الاجتماعية بأبعاد اقتصادية وسياسية.....

يعرف معجم العلوم الاجتماعية العنف بأنه : استخدام الضغط أو القوة استخداما غير مشروع أو غير مطابق للقانون من شأنه التأثير على إرادة فرد ما.(1)

و الجزائر كغيرها من بلدان العالم عرفت في فترة 1992 الى 2000 بانتشاء ظاهرة الارهاب حيث اتسمت بالعرشية السوداء من شدة المخلفات و الدمار الذي سببتهن حيث حسب الإحصاءات الرسمية تضاعف عدد قتلى الإرهاب ليصل إلى حوالي 31934 قتيلًا ، في حين بلغ عدد الجرحى حوالي 25957 جريحا في الفترة الممتدة من سنة 1993 إلى سنة 2000 .(2).

يبدو من خلال ما تقدم أن المجتمع الجزائري ترسخت في ذاكرته الجماعية السلوك العنيف تبعا لسنوات الجريمة الارهابية. كانت دراستنا على فئة التي كان دورها و وظيفتها مواجهة هذه الجريمة الارهابية و المكلفة بحماية الأشخاص و الممتلكات و هي فئة القوات الخاصة رجال الدرك الوطني الذين تعرضوا للارهاب منهم من لقي حذفه، ومن بقي منهم على قيد الحياة فقد أصبح يعاني من صراعات نفسية كونت لديهم اضطرابات مختلفة عرفت في علم النفس بالاضطرابات التالية للصدمة.

و ذلك للتعرف على مخلفات الحدث الصدمي الارهابي على صحتهم النفسية ووقع هذه الجريمة الارهابية على حياتهم من هنا ارتأينا الى طرح لتساؤل التالي:

- ماهي مخلفات الحدث الصدمي الارهابي على رجال الدرك الوطني ؟

1- تعريف الإرهاب:

1-1- لغة:

لم تذكر المعاجم العربية كلمة إرهاب و لكنها عرفت الفعل: رهب يرهب رهبة و رهبانًا، أي خافه، و الرهبة هي الخوف و الفرع، ارهب فلان أي أخافه، و لقد ذهب البعض إلى أن كلمة الرهبة فب اللغة العربية تستخدم عادة للتعبير عن الخوف المقترن بالإحترام، وليس الخوف الناتج عن تهديد قوة مادية او حيوانية او كوارث طبيعية، لأن ذلك يعتبر رعبا و ذعرا و ليس رهبة(3)

و يعرف قاموس اكسفورد الإنجليزي كلمة إرهاب بأنها: استخدام العنف و التخويف بصفة خاصة لأعراض سياسية (4)

1-2- اصطلاحا

رغم الإختلاف الشديد في وجهات النظر حول تعريف الارهاب إلا أننا نجد تقاربا واضحا، أو تطابقا في بعض الاحيان بين التعريفات التي توصل إليها كتاب من دول مختلفة، وكذلك التعريفات المدرجة في القوانين الوضعية، يوف ندرج بعض التعريفات التالية:

أ- تعريف لجنة خبراء الأمم المتحدة: التي عقدت في فيينا عام 1988 و كان مفادها:

الإرهاب إستراتيجية تتسم بعنف دولي ذو طابع إيديولوجي، صممت لإدخال الرعب في فئة من مجتمع معين لتحقيق مكاسب سلطوية أو دعاية أو ضرر بصرف النظر عن الجهة المستفيدة، سواء المُنفذون يعملون لمصلحتهم و لمصلحة الغير(5).

#### ب- تعريف قانون العقوبات الفرنسي:

الإرهاب هو خرق القانون يقدم عليه فرد من الأفراد أو تنظيم جماعي بهدف إثارة اضطراب خطير في النظام العام عن طريق التهديد و الترهيب(6).

ج- المرسوم التشريعي الجزائري رقم 03/92 : المؤرخ في 30 سبتمبر 1992 المتعلق بمكافحة التخريب و الإرهاب: و الذي يُعرف العمل الإرهابي على انه غاية مخالفة تستهدف أمن الدولة ووحدة الإقليم و استقرار المؤسسات و سيرها العادي بواسطة عمل يكون هدفه زرع الخوف في وسط السكان، أو إنشاء جو اللأمن يلحق مساسا بالأشخاص و الممتلكات (7) طبيعة العنف الإرهابي:

#### 1-3- العلاقة بين العنف و الإرهاب:

يمكن تصوير العلاقة بين فعل الإرهاب و العنف بحيث تبدو كل منهما نتيجة لأزمة عن الأخرى، إذ لا يمكن تصور الإرهاب دون عنف، فسائر جرائم الإرهاب بالنظر إلى الوسائل التي تستخدمها إنما تتطوي على شكل من أشكال العنف، غما بشكل مباشر مثل إلقاء المتفجرات، او بشكل غير مباشر مثل جمع الأسلحة للإستخدام الإرهابي(8)

و إزاء صعوبات البحث عن هوية العنف الإرهابي لجأ البعض إلى تصويره بإعتباره عنفا منعكسا على ضوء العلاقة بين العنف و الإحباط و التي يت التعبير عنها بشكل متلازم من خلال المصطلح السيكولوجي الذي أصبح معروفا بفرضية " إحباط يؤدي إلى العدوان " (9) و خلاصة ما تقدم أن العنف الإرهابي لا يتميز عن أشكال العنف الأخرى لا أن يكون ذو طابع و سيلي و إنما يتميز عنها بالنظر إلى الغاية منه و التي يمكن ان نلتمسها واقعيا في إطار ما يترتب عليه من نتائج سهلة دائما، إذ من المنصور ان تدق التفرقة أحيانا بين الآثار الناجمة عن العنف الإرهابي و بين اشكال العنف الأخرى حيث نواجه بصعوبة الغة في عزل الآثار بعضها عن البعض، و هنا يجب أن نلمح الفارق بينهما في السياق الإجتماعي للعنف بحيث لا ينسب إلى العنف الإرهابي إلا الآثار التي تكشف طبيعتها عن تروع الإرهاب(10)

#### 2- أنواع الإرهاب:

##### 2-1- إرهاب الفرد او الجماعة:

و يتمثل في أعمال يقوم بها الواحد، و يوجه هذا الإرهاب ضد النظام القائم او ضد الدولة، ويطلق على هذا النوع من الإرهاب مصطلح " الإرهاب من الأسفل أو الإرهاب الأبيض"، وتمتد جذور هذا الإرهاب إلى النصف الثاني من القرن 19 و بداية القرن 20 و قد تركز هذا النمط في إرهاب الحركات الفوضوية و العدمية، فالأولى تقوم فلسفتها على مناهضة السلطة و السعي عن طريق الإرهاب إلى هدم رموزها و أركانها لتحرير الفرد و المجتمع من كل سلطة استنادا إلى مقولتهم " أن الناس قادرين على العث معا دون الحاجة إلى حكومة مجبرهم على الطاقة" أما العدمية فهي صورة متطرفة من الفوضوية شن أنصارها هجمات عنيفة ضد روسيا القيصرية(11).

## 2-2- إرهاب الدولة:

هو اعمال غير مشروعة صادرة من دول و حكومات سواء قامت بها الدولة نفسها بصورة مباشرة أو برعاية و تدعيم منها كالاعلانات و المساعدات و التسهيلات التي تقدمها الدولة لممارسة الإرهاب، و تستخدمه كوسيلة ضغط على الأطراف الأخرى. (12).

## 3- وسائل الإرهاب :

3-1- القوة: تعني كافة اعمال القهر أو الإرغام أو الإكراه المادي، باستخدام السلاح او بدونه والهدف من إظهار القوة هو التخويف و الترويع(13).

3-2- العنف : هو صورة من صور الضغط، و هدفه إلحاق الضرر بالأمن و الممتلكات من خلال التخريب، و يخلق العنف حالة من اللا استقرار و اللأمن من داخل المجتمع(14)

4- التهديد: هو اعلى درجات الخوف، أي التوعد بالشر و زرع الخوف باستخدام العنف للنيل من الضحية بعد ترويعها، و يثير حالة من عدم الإستقرار النفسي و الإجتماعي(15)

## 5- سيكولوجية الإرهابي:

السلوك الارهابي هو سلوك عنف بكل المقاييس السيكولوجية لذلك هنالك حاجة إلى إجراء الدراسات المكثفة لتحليل عقلية المدانين في جرائم الإرهاب للتعرف على محتوى و مضمون هذه العقلية، و ما يوجد لديهم من أفكار و معتقدات و ايديولوجيات و مظاهر التعصب و إتزمت في أذهانهم، و التعرف على شخصية الإرهابي تبين أنه يخضع خضوعا كبيرا للسلطة التي ينتمي إليها حيث يلاحظ استعدادة القوي لتنفيذ ما يقى عليه من اوامر و تكليفات مهما كانت خطيرة فإنه يعتبرها مقدسة .

و قد تكون الأسباب نتيجة لتشابهه في بيئه تقبل العنف، و من هذه العوامل الضغط مهما كان نوعه ، كان يكون قد تعرض لتجارب مريرة مثل قتل أفراد أسرته، يضاف إلى ذلك بعض خصائص الشخصية التي تتفاعل مع الظروف المحيطة بالإرهابي مثل الإيديولوجية السائدة في المجتمع، و لقد تبين ان الشخصية الإرهابية في إطار العينة التي اجريت عليها الدراسة كانت تعاني من نق الشعور باحترام الذات مع الشعور بالفشل و عدم النجاح و الإحباط .

العنف لا يمكن ان يرتكبه و هم بمفردهم، إي تأثير الجمهرة او الزحام في سلوك الفرد و تولد العوامل الطفولية، و ظروف التنشئة الاجتماعية التي تولد مشاعر الإحباط التي تغذي الحقد لدى الإنسان، فتنمو لديه مشاعر عدوانية كطاقة مكبونة تحتاج إلى استثمار، و يكون هذا الإستثمار على المستوى الخارجي أي ضد الآخرين، و الإرهابي ذو سمات سادية حيث يتلذذ بإيذاء الآخرين(16)

## الصدمة النفسية و التحليل النفسي:

فرويد: أسباب المرض النفسي إنما هي إستعداد ناتج عن تثبيت الليبيدو بالإضافة إلى الخبرات الصادمة، ولهذا فإن أثر العامل الصدمي قد إنحصر إلى ما أسماه فرويد في صياغات أخرى بالإحباط، ولكنه في الآن نفسه تكلم عن عصاب الحرب لتحتمل مشكلة الصدمة من جديد مكانا هاملا لدى فرويد فيما أسماه "عصاب الصدمة" و ما إن يكتب " ما وراء اللذة "حتى يتكلم عن إجبار تكرار الحادث الصدمي في الأحلام، يجعل الفرد يعيش الحادث برمته من جديد مما يؤدي للسيطرة عليه، كما أن الصدمة تلغي بعض الشروط التي يجب توفرها لمبدأ اللذة مما يشير إلى أنها ليست مجرد اضطراب في إقتصاد الليبيدو بل في تهديد تكامل الشخصية بأكملها. لكن ما إن يأتي كتابه الكهوف أعراض الحصر 1922 وفي ظل صياغته

عن الأنا هو و الأنا الأعلى 1923, حتى يصبح الحصر إشارة إنذار يحاول بها الأنا تجنب الخطر مما يعيد لمفهوم الصدمة نوعا من سلاسل إلتئام بين الأخطار الخارجية و الداخلية.(17)

### 1.1.2- وجهة النظر الدينامية: فالصدمة مرتبطة بمشاهدين يفصل بينهما زمنا معتبرا:

**المشهد الأول:** مشهد إغوائي في المرحلة قبل الجنسية، حيث يتعرض الطفل في طفولته الأولى إلى حوادث غواية من طرف الراشد، و لا يقتصر على هذا فقط بل على التعدي الجنسي على الطفل، أو مشاهدته لعلاقة جنسية بين الراشدين و لكن دون فهم جنسي لما يحدث له و لما يراه، فهذه المشاهد الإغرائية لا توجد له إثارة جنسية فهي تبقى آثار مكبوتة في اللاشعور تحت ميكانيزمات الكبت.

**المشهد الثاني:** يأتي هذا الشعور ليتزامن مع فترة البلوغ و المراهقة، و هو يحتوي على حادث صدمي ليس بالغ الأهمية يلعب دور في إحياء إثارة داخلية نشيطة، فالراشد العصابي خاصة الهستيرى تلقى بشكل سلبي و ليس صدمي، صدمة جنسية في طفولته، و في البلوغ بفعل حدث له علاقة تركيبية بالحدث السابق تنشط صدمة الذكرى المكبوتة سابقا و تحدث على إثرها زعزعة في المعالم، فالصدمة لا تحدث إلا بعد الحادث الثاني الذي يحدث خلا في آليات الدفاع حيث يضعف العمل الطبيعي و المنتظر من قبل الأنا لإحداث التوازن. (18).

### 2.1.2- وجهة النظر الاقتصادية:

إذن فالصدمة النفسية لا ترجع إلى بنية الشخصية الهشة و لا إلى خطورة العامل الصدمي، وإنما إلى التنظيم النفسي للفرد و تأثره بالعوامل الداخلية و الخارجية التي تهدد الأنا، لأن الطاقة تصبح في أخطر أشكالها عندما تكون داخلية حيث تحمل نشاط نزوي يتفاعل مع الأحداث الخارجية الحاملة بدورها لنشاطات نزوية فيصبح على الجهاز النفسي نشاط نزوي مكثف و لا يأخذ العامل الصدمي بعده إلا من خلال إرتباطه بالنزوات و بمقدار العاطفة التي يوقظها، و بتجمع صدمات متكررة تتكون تدريجيا صورة الإضطراب الإقتصادي، أي أن الصدمات الأولى لا تكون سببا في حدوث الاضطراب وإنما يظهر في مراحل مقدمة من النمو النفس جسدي. (19)

### 2.2- ميلاتي كلاين:

تناقش كلاين الصدمة النفسية و تأثيرها على الأنا و تلخص هذا التأثير في الإطار التالي:

\* الجسد يهدد الأنا: عندما يكون الجسد هو مصدر الصدمة النفسية التي تهدد الحياة (سرطان أو أمراض).  
\* الجسد موضوع تهديد: يكون الجسد سليما ولكنه يتعرض لتهديد عوامل خارجية (أسر، إعتقال، خسائر، فقدان عزيز).

\* الجسد عرضة للتشويه: تفجر الوسواس و المخاوف المتمحورة حول تعرض الجسد للتشويه (إنفجار، عمليات جراحية...)

\* الجسد عرضة للجنون: ظهور مظاهر التبدد أو التفكك على الصعيد الجسدي (الشعور بالذنب) أمام ضحايا كارثة، التعرض لتهديد الحياة لمدة طويلة.(20).

### 2-أنواع الصدمات النفسية:

#### 1.2- الصدمات الأساسية:

هذه الصدمات التي تحدث لكل فرد و ترتبط آثارها بالخبرات المؤلمة التي يعيشها الفرد، أو الخبرات التي تنشأ عن المألوف، و يتعرض لها الفرد أثناء فترات نموه، وهذه الخبرات تكون لها الآثار

النفسية الحاسمة والتي لا يمكن أن تستحدثها أي صدمة أخرى، وأهم صدمتين يصادفهما الفرد خلال فترة حياته هما صدمتي الولادة والبلوغ. (21)

### 1.1.2- صدمة الميلاد:

النفسانيون الولادة صدمة، وهي الوضعية الصدمية الأولى التي يعيشها الإنسان حيث أنها تجربة الانفصال الأصلية التي تبقى على الدوام، وأشهر من تكلم عن صدمة الولادة هو "أوتو رونك" OttoRan في كتابه: « le traumatisme de la naissance » صدمة الميلاد عام 1924 ويصفها "الميلاد" حدث تهتز له نفس الطفل، و يصيبها القلق الشديد الذي يكون أصل لقلق لاحق تطبع به الإنفعالية، فالولادة تجربة أولى للقلق، و ما يسبب الصدمة ليس الولادة بحد ذاتها بل الانفصال عن الأم، فحسب رانك هذا الانفصال هو مصدر كل عصاب.

الولادة إذن تجربة عنيفة كالموت، و الطفل يعيش هذه الولادة كصدمة عنيفة، ذلك لأنه إنتقل مما قبل التاريخ إلى التاريخ، لأنه ليس له إمكانية مواجهة هذه الصدمة حسب فرويد لا يبقى لها تأثير على نمو الشخصية لأن الجهاز النفسي لم يكتمل بعد، و هذا ما تدعّمه "مرغريت ريبيل" Ribble " حيث ترى أن ردود الفعل على نقص الأوكسجين عند الولادة نموذجاً لمظاهر القلق الفيزيولوجية. (22)

### 2.1.2- صدمة البلوغ :

يرى sillamy أن البلوغ هو مجموعة التحولات النفسية و الفيزيولوجية المرتبطة بنضج جنسي، ويمثل الإنتقال من مرحلة الطفولة إلى مرحلة الرشد، و البلوغ مرحلة محتملة لكل فرد يمر بها خلال مراحل نموه، ولهذا تعتبر صدمة أزمة نفسية وبيولوجية لأن هذه الصدمة فيها تعبير عن أزمة الهوية، و الإضرابات التي قد تنتج عن البلوغ. (23)

يعتبر البلوغ صدمة لأن الفرد يطرح على نفسه تساؤلات مبهمة، فهو في هذه الفترة ليس طفل و لا راشد و لا يعرف بالتالي مكانته في المجتمع، و في إطار بحث الفرد المراهق عن هويته و إستقلالته يصطدم بصراع نفسي تتجابه فيه متطلبات الفرد الداخلية النزوية، و لذلك يذهب العلماء إلى أن صدمة البلوغ تضاهي صدمة الميلاد أثراً، لأن الطفل أثناء البلوغ يشهد تغيرات في جسمه ويشعر بمشاعر لم تكن له من قبل و يأتي بتصرفات يحس على أثرها أنه مختلف تماماً، و ربما تكون في هذه المرحلة من نموه استجابات تكون لها تأثيرات هائلة على حياته النفسية و تظل بقية عمره.

### 2.2- صدمات الحياة:

في خضم التغيرات الحياتية التي تمر على الفرد، و في سعيه المستمر للإشباع قد تواجهه أحداث تختلف حدتها بين الشدة و البساطة، و شدتها قد تسبب صدمة نفسية و تختلف هذه الصدمات كونها مباشرة كمشاهدة الحدث، و غير مباشرة كمشاهدة أو سماع الحدث.

### 1.2.2- الصدمة الناتجة عن معايشة الحدث:

هذا النوع من الصدمات قد يكون ناتجاً عن أحداث عنيفة من صنع الطبيعة خارجة عن نطاق الفرد كالزلازل، الحرائق، الفيضانات، البراكين، وقد تكون مختلفة بفعل الإنسان كالحروب و أعمال العنف و حوادث المرور، هذه الصدمة تترك تخوفاً كبيراً ناتجاً عن الخوف من الموت أو مواجهة الإنسان للموت، أو الخوف من تشوهات قد تلحق بفيزيولوجية الفرد المعاش للصدمة و من أمثلتها:

### \* صدمات الطفولة:

تحدث للطفل أثناء طفولته أحداث قد تتطور إلى صدمة أو عصاب صدمي، و تكون هذه الأحداث مؤلمة تستغرق وقتا قصيرا كالعلاجات الجراحية التي تجري للطفل دون إعداده لها إعدادا نفسيا، و قد تكون أحداث طويلة الأمد كالانفصال بين الوالدين، أو المعاملة القاسية التي يلقاها الفرد من بيئته.

### \* الصدمات الناتجة عن انفجار قنبلة:

يتعرض لها الفرد بالتواجد في مكان فيه انفجارات (ديناميت، قنابل، مدافع)، مما يترك له آثار سيئة من الناحية البيولوجية والنفسية . (24).

### 2.2.2- الصدمة الناتجة عن سماع خبر مؤلم دون معايشة الحدث:

تنتج هذه الصدمة عن سماع الفرد خبر فقدان أحد المقربين إليه أي شخص عزيز مما يؤثر على نفسيته دون حضوره ظاهرة فقدان، حيث أن حاسة السمع لدى الإنسان تختلف عن باقي الحواس من حيث قدرتها على إستقبال مثيرات أقوى من باقي المثيرات التي تستطيع باقي الحواس إستقبالها كل على إختصاصها، من هنا كانت للسمع قدرته الخاصة على إستثارة الجهاز العصبي، و عموما هذا النوع من الصدمات متعدد، فمن تلك الصدمات الناتجة عن فقدان منصب عمل، الإصابة بمرض خطير أو خسارة مالية فادحة أو التعرض لحوادث مرور. (25)

### 2-3- اضطرابات صدمية أخرى: وهذه جاءت حسب DSM4

- اضطرابات سيكاترية
  - الأرق - الكوابيس
  - القلق - التوتر
  - الخوف - لا أمن
  - إكتئاب
  - اضطرابات الذاكرة
  - آلام جسدية
  - تأخر عقلي
  - اضطرابات اللغة
  - تبول لإرادي
  - عدم الإستقرار الحركي
  - صعوبات دراسية - رفض مدرسي
  - خجل
  - مشاكل عائلية و غيرة . (26)
- 3- الصدمة النفسية وتشخيصها :
- 3-1- التشخيص :

بعد تعرض الفرد لتجربة صدمية، أسابيع من بعد تظهر مجموعة من التناذرات التي تساعدنا على وضع التشخيص المناسب للصدمة النفسية، و كما جاء في تصنيف DSM4 (الجمعية الأمريكية للطب النفسي) في محور القلق والحصر و ما يعرف بالإجهاد ما بعد الصدمة.

### 3-1-1- إضطرابات ما بعد الصدمة:

بعد التعرض للصدمة النفسية تظهر لدى الفرد جملة من الأعراض نتيجة لمواجهته للموت أو لإصابات خطيرة كانت قد تؤدي للموت، حيث كان أحد الضحايا للحوادث الصدمية، و هذه الحوادث كانت سببا في ظهور خوف شديد و إحساس بعدم القدرة على الاستمرار. (27)

### 3-2- إضطرابات القلق الحاد:

هذا الإضطراب يفسر على أنه شكل مبدئي للاضطرابات ما بعد الصدمة ولتحديد أعراض هذا الاضطراب نعود إلى جميع الأعراض A في اضطرابات ما بعد الصدمة (PTSD)، و عدة أعراض مشتركة مع أعراض B تكون موجودة بعد الصدمة. (28).

### 3-3- إضطرابات التكيف:

DSM4 حدد إضطرابات التكيف على أنها إضطرابات تصيب الفرد بعد تعرضه لحدث صدمي تدوم بضعة أشهر و قد تستمر أكثر من ذلك، و قد حدد أعراض هذه الإضطرابات فيما يلي:

- اضطراب تكيف مع مزاج إكتئابي: نقص الإهتمامات.
- اضطراب تكيف مع قلق و توتر: صعوبة النوم.
- اضطراب تكيف مع اضطراب السلوك: عدوانية، غضب.
- اضطرابات تكيف مع إضطرابات إنفعالية وسلوكية.
- اضطرابات تكيف غير معينة.

و هذه الاضطرابات تم تحديدها على الأكثر 6 أشهر مرتبطة بالحدث الصدمي فهي إضطرابات تكيف صدمية تختلف عن إضطرابات ما بعد الصدمة و عن اضطرابات القلق الحاد في السيرورة والاستمرارية. (29)

### الجانب الميداني:

#### 1- أهداف الدراسة:

➤ تسليط الضوء على فئة مهمة في المجتمع الجزائري كانت في مواجهة مباشرة مع الاعتداءات الارهابية.

➤ التعرف على مخلفات الصدمة لدى الدرك الوطني ذلك لانهم عاشوا الحدث الصدمي و هو الارهاب.

#### 2- فرضيات الدراسة:

- يعاني رجال القوات الخاصة المتعرضين للعنف الارهابي من تظاهرات اكتئابية.
- يعاني رجال القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي من الانطواء.
- يعاني رجال القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي من ميول انتحارية.

#### 3- منهج الدراسة:

السلطة التنفيذية و التشريعية بالكويت: دراسة لأوجه التعاون و التعارض \_\_\_\_\_ أ. بن عودة محمد الأمين

و اعتمدنا على المنهج الإكلينيكي الذي يعتبر انطباقاً لدراسة الحالة بشكل معمق و لتوصل لأثر الصدمة النفسية لدى رجال الدرك الوطني.

#### 4- أدوات الدراسة:

#### 4-1- الملاحظة العيادية:

لقد استخدمنا الملاحظة في دراستنا لنتمكن من معرفة و كشف بعض السلوكيات او ردود الأفعال و الإستجابات التي تصدر عن المفوضين كالحركات و الإيماءات التي تأتي كمؤشر لتدعيم النتائج المتحصل عليها.

#### 4-2- المقابلة نصف موجهة:

هي مقابلات اجريت مع حالات الدراسة و تضمنت المحاور التالية:

المحور الاول: الحدث الصدمي.

المحور الثاني: الإنطوائية.

المحور الثالث: الميول الإنتحارية.

#### 4-3- سلم بيك للإكتئاب:

يعتبر سلم بيك للإكتئاب من أكثر المقاييس نجاحاً للوصول إلى درجة الإكتئاب التي يعاني منها الفرد، وهذا السلم يحمل صيغتين مختلفتين. تم وضع الصيغة الاولى عام 1962 و التي تكونت من 21 بندا اعتماداً على الملاحظات و على اوصاف الاعراض التي يعطيها المرضى بالإكتئاب في مقابل الملاحظات و الأوصاف التي يعطيها المرضى غير المكتئبين بشكل متكرر.

#### 5- حالات الدراسة:

حسب الموضوع كانت وجهتنا مباشرة إلى وحدات الدرك الوطني على مستوى ولاية بسكرة و التي وفت بالتماطل ثم بالرفض التام، فاضطرنا ذلك للبحث عن الحالات بطريقة شخصية إي بالإتصال ببعض المعارف و الأصدقاء الذين دلونا على مجموعة من الدرك الذين كانوا في مواجهة العنف الإرهابي المسلح فتحصلنا على عدة حالات رفضت معظمها الإذلاء بأي تصريح لأسباب مجهولة، و في الاخير وافقت بعض الحالات بشرط عدم ذكر اسمها ولا مقرات العمل. ثلاث ذكور التحقوا بفرقة القوات الخاصة وواجهوا اعتداءات إرهابية مختلفة تسببت لهم في إصابات جسدية.

#### الحالة الأولى:

38 سنة : التحق بالقوات الخاصة سنة 1987، و دامت خدمته 21 سنة

#### الحالة الثانية:

36 سنة: التحق بالقوات الخاصة سنة 1991، دامت خدمته 3 سنوات.

#### الحالة الثالثة:

38 سنة: التحق بالقوات الخاصة سنة 1993، دامت خدمته 4 سنوات.

#### 6- نتائج الدراسة:

انطلقنا من بحثنا هذا من خلال فرضيتان مستخدمين لاختبارها المنهج الإكلينيكي مستعملين أدوات البحث المتمثلة في المقابلة و الملاحظة و سلم بيك الثاني فتوصلنا مع حالات البحث إلى ما يلي:

#### ❖ نتائج الفرضية الأولى: التي مفادها

يعاني رجال القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي من التظاهرات الإكتئابية. للحالات نفس مستوى الإكتئاب الحاد لكن الإختلاف في الدرجة لأن التظاهرات الإكتئابية ليست معزولة بل تتحكم فيها الوراثة و البيئة و الظروف المحيطة و الفروق الفردية و إلى ردود أفعال كل شخص اتجاه العنف الإرهابي المتعرض له.

#### ❖ نتائج الفرضية الثانية: و التي مفادها:

يعاني رجال القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي من الإنطواء. تعاني كل حالات الدراسة من الإنطواء حيث أن المفحوصين الثلاث أظهرو عدم الرغبة في التجمعات و تفضيل العزلة الإجتماعية و عدم القدرة على تكوين صداقات جديدة، كما ان نتائج بنود الإنطواء في سلم بيك كانت مرتفعة بالنسبة للحالات الثلاث مما يؤكد صحة الفرضية الأولى.

#### ❖ نتائج الفرضية الثالثة: و التي مفادها

يعاني رجال القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي من ميول انتحارية. أظهرت الحالات الثلاثة بأسا شديدا تولدت عنه أكار انتحارية حيث عبر المفحوصين عن رغبتهم في وضع حد لحياتهم للتخلص من ذكريات الحوادث الصدمية، كما ان بنود الميول الإنتحارية في سلم بيك المطبق على الحالات أظهرت ارتفاعا محسوسا كما يبدو على الحالات نوعا من التوتر في الإجابة على هذا البند.

ومن هنا نجد أن حالات الدراسة رجال القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي يعانون من تظاهرات إكتئابية تتمثل في الإنطوائية و الميول الإنتحارية.

#### الخاتمة:

يتعرض الفرد لحادث صدمي يشكل خطرا، مما يجعله يعيش مجموعة من الإضطرابات النفسية تتأرجح من المتوسطة إلى الخطيرة، هذه الإضطرابات بإمكانها تعطيل الفرد عن مزاوله نشاطاته اليومية و حتى رؤية أصدقائه، خاصة إذا كان الحدث الصدمي قوى، فتؤثر على علاقاته و على نمط حياته و على نومه و حتى على أكله، لأن الحدث الصدمي قد أفقده شيئا ما يدخل في حداد من أجل تقبل هذا فقدان فيعبر بالبكاء و العويل ثم يعاود الإندماج في المجتمع و الحياة من جديد، و أفراد القوات الخاصة المتعرضين للعنف الإرهابي ما هم إلا عينة ضحايا عن بشاعة العشرية السوداء التي مرت بها الجزائر و مازالت تحصد نتائجها السلبية على نفسية المواطنين الذي يحتاجون بالضرورة إلى تكفل مادي، و نفسي و اجتماعي للعودة إلى الإندماج في المجتمع من جديد.

#### التهميش:

- 1- أحمد زكي بدوي: 1982 معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية ، مكتبة لبنان، بيروت.
- 2- جريدة الخبر 2002/10/27 .
- 3- إمام حسنين خليل، 2001/ الجرائم الإرهابية في التشريعات المقارنة، ط1 مركز الخليج للدراسات، الإمارات، ص.5
- 4- محمد عبد الطيف عبد العال، 1994، جريمة الإرهاب، ط1، دار النهضة العربية، مصر، ص61.
- 5- محمد الامين البشري، 2004، التحقق من الجرائم المستخدمة، ط3، مكتبة الملك فهد الوطنية، مملكة العربية السعودية، ص138
- 6- إسماعيل الغزال، 1999، الإرهاب و القانون الدولي، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات لبنان، ص16
- 7- كراشة عبد المطلب، دون سنة، ص 11).
- 8- أحمد فلاح العموش، 1999، ظاهرة الإرهاب، ط1 ، اكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، ص273
- 9- محمود عبد الله خوالدة، 2005، علم النفس الإرهاب، ط2، دار الشروق للنشر و التوزيع ، الاردن، ص168
- 10- أحمد فلاح العموش، 1999، مرجع سابق، ص 98.
- 11- فوزي شعبان، 2003، تاريخ الإرهاب في العالم، دون طبعة، دار الاحمدي للنشر، القاهرة، ص68.
- 12- سامي جاد، بدون سنة، إرهاب الدولة في إطار القانون الدولي العام، دون طبعة، منشأة المعارف ، الأسكندرية، ص90.
- 13- أحمد فتحي سرور، دون سنة، ص12
- 14- ابراهيم نايل، 1996، السياسة الجنائية في مواجهة الإرهاب، ط1، دار النهضة، القاهرة، ص18.
- 15- محمد أبو فتح الغنام، ص 32.
- 16- موسوعة علم النفس الشاملة، 1993، دون طبعة، مكتبة الأسد الوطنية، دمشق، ص36-37.
- 17- فرج عبد القادر طه، 1993، معجم علم النفس و التحليل النفسي، ط2، دار النهضة العربية، بيروت ، ص 427.
- 18- محمد أحمد النابلسي، 1991، الصدمة النفسية- علم النفس الحروب و الكوارث، ط4 دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت ، ص 107
- 19- Laplanche et pantalist. 1995. **Vocabulaire de psychanalyse**. Ed pantalis. Paris, p300
- 20- محمد أحمد النابلسي، 1991، الصدمة النفسية- علم النفس الحروب و الكوارث، ط4 دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت، ص 30
- 21- فيصل عباس، 1991، الشخصية، دون طبعة، دار الفكر البناني، بيروت ، ص18
- 22- فيكتور سمير نوف، ترجمة فؤاد شاهين، 2002، التحليل النفسي للولد، دون طبعة المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ص123.
- 23- Norbert sillamay ; 1980. **Encyclopédie de psychologie**. Ed bordas. Paris p298 ,
- 24- فرج عبد القادر طه، مرجع سابق ، ص58
- 25- محمد أحمد النابلسي، مرجع سابق، ص285
- 26- (DSM 4, 1998, P 73-26)
- 27- (DSM4, 1998, p66-27)
- 28- DSM4, 1998, p69-28
- 29- DSM4, 1998, p72-29

## حق المبادرة بالقوانين بين الدستورين الجزائري والمغربي 2011

د. لخذاري عبدالمجيد  
جامعة خنشلة

### ملخص

تعد الوظيفة التشريعية المهمة الأساسية للبرلمان، وباعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل التشريع أو إصدار النص القانوني، فإننا نجد مختلف الدساتير نصت على ذلك إلا أن الجهة المخولة لها مباشرة هذه المهمة اختلفت من دستور لآخر، فنجد الدستور الجزائري في المادة 119 منه نص على أنه لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، أما الدستور المغربي فقد منح هذا الحق لرئيس الحكومة وأعضاء البرلمان بغرفتيه (مجلس النواب ومجلس المستشارين) طبقاً لنص المادة 78 منه؛ وإن كانت المبادرة التشريعية يتقاسمها الجهاز التنفيذي والبرلمان في كلا البلدين إلا أننا نلاحظ في الواقع تفوق الجهاز التنفيذي على البرلمان في عدد القوانين الصادرة. وعليه فإننا من خلال هذه المداخلة نحاول معرفة عزوف البرلمان عن ممارسة حق المبادرة بالقوانين من خلال التطرق للمبادرة بمشاريع القوانين من الجهاز التنفيذي أولاً ثم البرلمان ثانياً وأخيراً امتيازات المبادرات الحكومية على المبادرات البرلمانية.

### Résumé

La fonction législative est considérée comme la mission la plus importante du parlement et si on considère l'initiative à la législation comme première partie de l'exposition du texte juridique on trouve que toutes les constitutions parlent de cela sauf que la partie à laquelle elle lui est adressée diffère d'une constitution à une autre.

On trouve que la constitution algérienne dans l'article 119 donne le droit d'initiative au premier ministre et au député sauf que la constitution marocaine donne de ce droit au chef du gouvernement et au membre du parlement avec ses deux chambres en reliant à l'article 87 de ce dernier et si l'initiative législative se la divise. L'organe exécutif et parlement dans les deux états on trouve dans la réalité que l'organe exécutif a plus de poids que le parlement dans l'exposition des lois et par cette communication en va exposer la réticence du parlement à pratiquer le droit et l'initiative à la loi par la participation aux projets de loi en suite le parlement en deuxième position et en dernier lieu les privilèges de l'état sur le parlement

## مقدمة:

تعد الوظيفة التشريعية المهمة الأساسية للبرلمان، وباعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل التشريع أو إصدار النص القانوني، فإننا نجد مختلف الدساتير نصت على ذلك إلا أن الجهة المخولة لها مباشرة هذه المهمة اختلفت من دستور لآخر، فنجد الدستور الجزائري في المادة 119 منه نص على أنه لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، أما الدستور المغربي فقد منح هذا الحق لرئيس الحكومة وأعضاء البرلمان بغرفتيه (مجلس النواب ومجلس المستشارين) طبقاً لنص المادة 78 منه؛ وإن كانت المبادرة التشريعية يتقاسمها الجهاز التنفيذي والبرلمان في كلا البلدين إلا أننا نلاحظ في الواقع تفوق الجهاز التنفيذي على البرلمان في عدد القوانين الصادرة.

وعليه فإننا من خلال هذه المداخلة نحاول معرفة عزوف البرلمان عن ممارسة حق المبادرة بالقوانين من خلال التطرق للمبادرة بمشاريع القوانين من الجهاز التنفيذي أولاً ثم البرلمان ثانياً وأخيراً امتيازات المبادرات الحكومية على المبادرات البرلمانية.

إن الوظيفة التشريعية تنصرف للبرلمانات أساساً، بل وتعد من أهم وظائف هذه المؤسسات تاريخياً وسياسياً، ولهذا، فإن دور البرلمان الأول أصبح هو وضع تلك القواعد، أي القوانين واليوم تعتبر وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به البرلمان، حتى إن التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية وبرغم أن المبادرة إلى اقتراح القوانين وصياغتها في هيئة مشروعات تأتي غالباً من جانب السلطة التنفيذية، فإن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك المبادرة إلى اقتراح قوانين جديدة.

إن الاختصاص الأصلي للبرلمان هو سن التشريع ولا يعني ذلك احتكاره للوظيفة التشريعية، لقد عرف دستور 1989 إدخال تقنيات المعروفة في النظام البرلماني الأمر الذي كرسه آخر مراجعة ويشكل ذلك انطلاقة لإعادة التوازن وعملاً يهدف إلى إعادة الاعتبار للبرلمان وتقليصاً لدور السلطة التنفيذية.

يمارس البرلمان بغرفتيه السلطة التشريعية إذ ينص الدستور في مادته<sup>(1)</sup> 120 على وجوب مناقشة كل مشروع أو اقتراح قانون من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه وتنصب المناقشة حول المشاريع أو اقتراحات القوانين المعروضة عليه، ويناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه.

حددت المادة 115 من دستور 1989 مجال القانون الذي يتدخل فيه البرلمان بالتشريع 26 مجالاً إضافة إلى مجالات أخرى يحددها الدستور، إلا أن دستور 1996 ينص وفقاً للمادة 122 على أن يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور في أحكام أخرى وأيضاً في 30 ميداناً محدداً وفقاً لذات المادة لا سيما فيما يتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي والقواعد المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة وقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص<sup>(2)</sup>، حيث تتم المصادقة على القوانين العضوية بنظام الأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة<sup>(3)</sup>.

(1) انظر نص المادة 120 من دستور 1996.

(2) بوكرا إدريس: المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، العدد 1، 1998، ص 33.

(3) وفقاً للمادة 123 من نفس الدستور.

تنص المادة 119 من الدستور على أنه لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا ثم تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

بعد إيداع مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة أو اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب يتم دراسة النص من طرف اللجنة المختصة في الموضوع في مرحلتين اثنتين<sup>(2)</sup>:

- تخصص الأولى لدراسة مفصلة لمشروع أو اقتراح القانون يشرع فيها فور إحالة النص على اللجنة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني ثم يتم الاستماع لممثل الحكومة عندما يكون النص مشروع قانون أما إذا كان الأمر يتعلق باقتراح قانون فإنه يتم الاستماع إلى ممثل عن أصحابه، ويمكن للجنة استدعاء خبراء أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع الدراسة، وعلى إثرها يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه، ويرسل رئيس اللجنة التقرير النهائي إلى مكتب المجلس ليتم طبعه وإرسال نسخة منه للحكومة ثم توزيعه على كافة النواب ويسجل النص بعدها في جدول أعمال الجلسة المقررة من قبل المكتب بعد استشارة الحكومة واجتماع هيئة الرؤساء ويعطى أجل محدد بثلاثة أيام لإيداع التعديلات الكتابية غير أن الحكومة واللجنة المختصة لها الحق في إيداع التعديلات في أي وقت قبل التصويت أو تقديم تعديلات شفوية خلال جلسة الاستماع.

وفي حالة عدم إيداع اللجنة تقريرها في الشهرين الموليين للمشروع في دراسة النص المحال عليها يمكن للحكومة أن تطلب تسجيله في جدول الأعمال بعد موافقة المكتب.

أما المرحلة الثانية تتولى اللجنة دراسة التعديلات والبت فيها ولها إدخال التعديلات وتصادق عليها ثم يطبع ويوزع على النواب وتبلغه للحكومة ويسجل في جدول الأعمال.

وباعتبار حق المبادرة إلى التشريع أول مرحلة من مراحل سن التشريع، وهي من تحدد موضوعه ومضمونه، فإن الدستور المغربي لم يختلف في تحديد الجهات المخولة لممارسة هذا الحق، فنجده يمنح هذا الحقل لرئيس الحكومة وأعضاء البرلمان بغرفتيه، طبقا لنص المادة 78 منه.

لقد تبنى الدستور المغربي مبادئ الحكامة الجيدة، وخصائص الديمقراطية التشاركية، فبالإضافة إلى المبادرة التشريعية للمواطنين، فقد تم التنصيص على مشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام، واتخاذ القرار، إن على المستوى الوطني أو المحلي، من خلال الإمكانية المتاحة للجمعيات والمنظمات غير الحكومية، للمساهمة في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية (الفصل 12)، وإحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها (الفصل 13)، وتقديم عرائض إلى السلطات العمومية (الفصل 15)، وإلى مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله وفقا للفصل 139<sup>(1)</sup>

(1) وفقا للمادة 119 من دستور 1996.

مولود ديدان: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2007، ص 250. (2)

(1) أحمد حضرائي: المبادرة التشريعية للمواطنين وفقا للدستور المغربي، انظر على الموقع: [www.arabsfordemocracy.org](http://www.arabsfordemocracy.org).

وبعيدا عن الإشكال المتواتر «غالبا» بخصوص تفوق المبادرات التشريعية الحكومية على المبادرات التشريعية ذات المصدر البرلماني، فإنه من منطلقات<sup>(2)</sup>:

- تأخر الحكومة في عرض مشاريع القوانين التنظيمية وفق مخططها التشريعي والحاجة إلى تسريع عرض مشاريع القوانين التنظيمية قبل متم هذه الولاية طبقا للفصل 86 من الدستور فإن الإشكال يهم التنازع حول أحقية المبادرة البرلمانية، بخصوص مقترحات القوانين التنظيمية وهل للحكومة الحق في الدفع بعدم أحقية البرلمان في تقديم هذه المقترحات؟

يجد الحق الدستوري لأعضاء البرلمان، في تقديم مقترحات القوانين التنظيمية؛ أساسه من خلال المبررات التالية:

إن التنصيص على «مقترحات القوانين التنظيمية» في الفصل 85 من الوثيقة الدستورية، دليل قاطع على إرادة المشرع في وجودها لا عدمها؛ حيث إن القول بوجود مرور مشاريع القوانين التنظيمية على المجلس الوزاري قصد التداول فيها، يعني أن كل المبادرات بخصوص القوانين التنظيمية لا معنى لها دون المرور على المجلس الوزاري، قول مردود من زاويتين هما أن الفصل 49 تحدث عن مشاريع القوانين التنظيمية، ولم يتحدث عن مقترحات القوانين التنظيمية؛ وأيضا وبإعمال قاعدة القياس، فمقترحات القوانين العادية لا تمر على المجلس الحكومي، رغم التنصيص الدستوري على كونه يتداول في مشاريع القوانين العادية.

إن التجارب البرلمانية السابقة شهدت تقديم مقترحات قوانين تنظيمية، كمقترح فريق الوحدة والتعدلية في الولاية البرلمانية الثالثة، حول تعديل الفقرة الأولى من الفصل 11 من القانون التنظيمي للمالية رقم 34.79 (جريدة رسمية يوم 07-01-1981)، وبالتالي فلا يجب النكوص عن هذا المكتسب. إن القوانين التنظيمية التي لها مكانتها الدستورية كقوانين مكملة أو مفسرة للدستور، لا تعني انفراد الحكومة بحق المبادرة فيها، وترك المبادرة للبرلمان في مجال القانون العادي إذ إن بعض القوانين العادية أهم للمجتمع والبلاد من بعض القوانين التنظيمية.

وحيث إن الحكومة تأخرت في إعداد مشاريع القوانين التنظيمية، بما يتواءم الفصل 86 من الدستور، وكذا وفق مخططها التشريعي فإن<sup>(2)</sup>:

- أولا: كل الدلائل قائمة على أحقية أعضاء البرلمان في التقدم بمقترحات قوانين تنظيمية.  
- انيا: عدم التعامل التمييزي الصارم بين القوانين التنظيمية والقوانين العادية، بالشكل الذي يجعل الأخيرة أقل مرتبة من الناحية الموضوعية، إذ إن العديد من القوانين العادية ربما هي أهم بكثير من بعض القوانين التنظيمية. وإن كان المجتمع يمكنه أن يستمر بدون مجلس وطني للغات والثقافة المغربية، فإنه لا يمكن أن يستمر بدون قوانين لنظام الأسرة والحالة المدنية، والحقوق والحريات الأساسية، وتحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها... (وهي التي تنظمها قوانين عادية وبالتالي فالمشرع الدستوري إذا كان استند إلى المعيار الشكلي في تمييزه بين مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية - عمدا أو سهواً - (أي أن الأولى ذات المصدر الحكومي تمر وجوبا على المجلس الوزاري والأخرى ذات الأصل البرلماني لا تمر على المجلس الوزاري)، فإن ذلك لا يمنح الحق لاجتثاث حق دستوري واضح لأعضاء البرلمان في التقدم بمقترحات

<sup>(2)</sup> طه لحمداني: الأسس الدستورية لأحقية أعضاء البرلمان في التقدم بمقترحات قوانين تنظيمية، جريدة اليوم المغربية، 28 يوليو 2013.

<sup>(2)</sup> طه لحمداني: الأسس الدستورية لأحقية أعضاء البرلمان في التقدم بمقترحات قوانين تنظيمية، المرجع السابق.

قوانين تنظيمية، أو فرض مسطرة خاصة على الأخيرة غير منصوص عليها دستوريا، من سلطة تنفيذية مطالبة أخلاقيا بالدفع بما يسهل شروط وإجراءات ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي والتعاون معه، وتدعيم قدرات أعضائه من ناحية الخبرة القانونية.

إن وجوب استثمار التنصيص الدستوري على هذا الاختصاص للسلطة التشريعية والإسراع بتنزيل جملة القوانين التنظيمية التي نص عليها الدستور، والعمل بمنطق تعاون وتنافس إيجابي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا بهذا المنطق التصارعي الذي نلحظه والذي -لا محالة- سيكون في غير صالح الحكومة التي توجب عليها الوثيقة الدستورية تدبيرا زمنيا أسرع لإخراج القوانين التنظيمية، لا يتعدى الولاية التشريعية الحالية.

#### خاتمة:

رغم أن كلا من الدستور الجزائري والمغربي قد نصا على حق البرلمان في المبادرة بالتشريع وإصدار مختلف القوانين إلا أن الواقع يسجل انحسار لمجال التشريع للبرلمان في مقابل السلطة التنفيذية التي استولت على التشريع وإصدار القوانين الأمر الذي يستدعي الدراسة والتحليل والبحث عن مكن الخلل.

حق رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية - أ . مائة بن مبارك  
أ . وهيبة قابوش

## حق رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية -

أ . مائة بن مبارك  
أ . وهيبة قابوش

### الملخص:

يهدف هذا المقال دراسة موضوع حق رئيس الدولة سواء أكان ملك أم رئيسا للجمهورية في حل البرلمان دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، فيهتم ببيان هذا الحق و أنواعه و الضمانات المقررة لمنع إساءة استخدامه باعتباره السلاح المقابل لحق البرلمان في إسقاط الحكومة، و منه الوقوف إلى ما يقتضيه سلاح حل البرلمان و فعاليته في بعض الدساتير الملكية و الجمهورية أيضا ضمانات لعدم التعسف في اللجوء إليه.

### Résumer:

Le but de cet article est l'étude de la question du droit du chef de l'Etat, que ce soit roi ou président de la république à la dissolution du Parlement étude comparative dans certaines constitutions arabes, ont tendance à concentrer une déclaration de ce droit et ses types et les garanties mises en place pour empêcher son utilisation abusive comme une arme d'autre part, le droit du Parlement et de renverser le gouvernement pour dissoudre le parlement et son efficacité dans certaines constitutions de la République et les garantie contre les abus en cas d'iretour

### مقدمة:

إن الأنظمة السياسية في العالم ليست إلا انعكاسا للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية السائدة في الدولة<sup>1</sup>، فالدستور ما هو إلا تقنيناً لصورة الدولة، وما لم نجد الخطوط الأساسية التي تحكم وظيفة الدولة، فإن النصوص تغدو أجساداً هامدة لا حياة فيها، وتصبح الأوضاع الخارجية سرا باً خادعاً، وبينه وبين الحقائق أمداً بعيداً.<sup>2</sup>

وبالرغم من التطورات الإيديولوجية التي طرأت على الفكر السياسي المعاصر من حيث وظائف الدولة، تشريعية وتنفيذية وقضائية مازال هذا التمييز محتفظاً بقيمته، ففي جميع الدول أياً كانت الوظائف

<sup>1</sup> - نلاحظ أن النظم السياسية في دولة ما لا يمكن أن تتبدى من فراغ، وإنما تستمد مقوماتها من الجذور الضاربة في بطون التاريخ، وهي تلك الحقيقة التي يعبر عنها ميثاق العمل الوطني في مصر ببساطة حيث يقول: " ليس هناك شعب يستطيع أن يبدأ تقدمه من فراغ وإلا كان يتقدم إلى الفراغ ذاته، ولهذا فإن الوضع الطبيعي أن تتجه الشعوب العربية على تاريخها وتراثها، لكي تصوغ نظمها ودساتيرها " - سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، الإسكندرية -

مصر، 1996، ص: 13 .

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي: المرجع نفسه، ص: 13 .

المنوطة بالسلطة الحاكمة تنفيذها يتجسد في ممارسة السيادة في ثلاثة مظاهر متميزة هي: إصدار قواعد عامة للجماعة، مما يطلق عليه التشريع، وتلك مهمة السلطة التشريعية، والمحافظة على النظام العام للدولة، وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد العامة، وهذه مهمة السلطة التنفيذية، ثم حل المنازعات سلمياً بين المواطنين عن طريق قضاء مستقل، وهذه السلطة القضائية. وإذا كانت السيادة للشعب أو الأمة وفقاً للمبادئ الديمقراطية النيابية، والتي تكل ممارسة مظاهر السيادة لسلطات الثلاث طبقاً للأسس المقررة في الدستور، ونجد هذا المعنى واضحاً في الدساتير العربية مع خلاف في الصياغة.<sup>1</sup>

والبرلمان هو هيئة تشريعية، ويمثل السلطة التشريعية في الدول الدستورية، حيث تكون هذه السلطة مسؤولة عن التشريع والرقابة على أداء السلطة التنفيذية وهي السلطة الممثلة للشعب ومصالحه،<sup>2</sup> وهناك عدة تسميات لهذه السلطة تختلف باختلاف الدول فمن هذه التسميات، البرلمان، مجلس الشعب، مجلس النواب، مجلس الأمة، الجمعية الوطنية، المؤتمر العام الوطني، الكونغرس،<sup>3</sup> وكذلك تختلف طريقة تشكيل السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى وفق الظروف الاجتماعية والسياسية والجغرافية الخاصة بكل دولة، فبعض الدول يجري تشكيل السلطة التشريعية فيها من مجلسين للنواب على خلاف نظام المجلس الواحد، وهذا عادة يتم في الدول الفدرالية كما في الولايات المتحدة الأمريكية، فالسلطة التشريعية تسمى الكونغرس، وهي تنقسم إلى مجلس النواب و مجلس الشيوخ، كما تختلف طريقة انتخاب النواب في كلا المجلسين، وعادة يتطرق دستور الدولة إلى جانب شكل السلطة التشريعية إلى طريقة انتخاب النواب، ووفق النظام الديمقراطي، يتم انتخاب أعضاء السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً من قبل المواطنين ولفترات محددة، كما تتطرق القوانين المنظمة لعمل السلطة التشريعية بشكل تفصيلي إلى طريقة عمل النواب ومسؤولياتهم بما يحقق خدمة المواطنين وحماية النظام الديمقراطي.<sup>4</sup>

ويتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بدور فعلي باعتبار أن السلطة التنفيذية في هذا النظام تكون ثنائية فهي منوطة لرئيس الحكومة ورئيس الدولة، وتختلف سلطات رئيس الدولة على البرلمان من دستور لآخر،<sup>5</sup> وهو في ظل هذا النظام البرلماني لا ينفرد بممارسات السلطات الدستورية في الدولة، الأمر الذي دعى الكثير من الدول إلى الرغبة في الأخذ بالتجربة البريطانية لتطبيق نظامها في الحكم باعتبار أن هذا النظام تتنفي فيه معالم الاستبداد والطغيان لدى الحكام لاسيما العالم العربي منه،<sup>6</sup> والجدير بالذكر أن

<sup>1</sup> - مأمون عارف محمود الشهبان : دور السلطة التنفيذية في النظم السياسية المعاصرة ، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق ،الجامعة الإسلامية اللبنانية ،لبنان ، 2004 ،ص : 05. - لمزيد من التفصيل : سعيد فروي غافل: الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم السلطة في التشريعات الدستورية، مجلة مركز دراسات الكوفة، 2004، صص: 350 - 351.

<sup>2</sup> - باسم صبحي بشناق : الفصل بين السلطات في النظام السياسي الإسلامي، دراسة تحليلية في ضوء نظرية الفصل بين السلطات في القانون الوضعي ،مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية ،غزة - فلسطين ،المجلد 21 ، العدد 1 ، 2013، ص : 607.

<sup>3</sup> - باسم صبحي بشناق : المرجع نفسه ،ص : 607.

<sup>4</sup> - سليمان محمد الطماوي : المرجع السابق ، ص ص : 460-461.

<sup>5</sup> - كاظم علي عباس الجنابي - أحمد نهير زاهي : مصادر قوة رئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، المجلد 12، العدد 18، 2012، ص: 3.

<sup>6</sup> - إدريس حسن محمد: مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في الحقوق والحريات العامة ،مجلة تكريت للعلوم الانسانية،جامعة تكريت ،المجلد 15 ،العدد 1 ، 2008 ، ص : 250.

## حق رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية - أ. مائة بن مبارك أ. وهيبة قابوش

من الدعائم الأساسية لهذا النوع من الحكم هو التوازن والتعاون المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدول.<sup>1</sup>

إن الأنظمة البرلمانية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات المرنة مع وجود رقابة متبادلة وتعاون فيما بينها،<sup>2</sup> بحيث يستطيع رئيس الدولة التأثير في البرلمان يستطيع هذا الأخير التأثير في رئيس الدولة، فالنظام البرلماني هو نظام يسمح بتدخل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة في أعمال السلطة التشريعية عن طريق المساهمة في الأمور التشريعية كإقترح القوانين، وأيضا حل البرلمان، وللسلطة التشريعية أيضا التدخل في أعمال السلطات التنفيذية في صور متعددة كالسؤال والاستجواب.<sup>3</sup>

فيعد إذن حق حل البرلمان هو السلاح المقابل لحق البرلمان في إسقاط الحكومة، وهو أحد العناصر الأساسية للبرلمانية لأنه وحده يعطي للسلطة التنفيذية آلية رقابة تسمح لها بمواجهة تأثير البرلمان على الوزراء عبر المسؤولية السياسية وهكذا يتم ضمان التوازن بين السلطتين وخدمة استقرار المؤسسات الدستورية.<sup>4</sup>

وتبرز إشكالية موضوع سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، حول ضبط هذه الآلية القانونية التي تعد وسيلة لإقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا من خلال البحث في كيفية تنظيم المشرع الدستوري لاستخدام هذا الحق والضمانات التي اعتمدها للمحافظة على هذا التوازن من خلال التعرض لبعض الدساتير العربية، ونتناول ذلك على النحو التالي:

### المبحث الأول: مفهوم و أنواع حل البرلمان

حق رئيس الدولة في حل البرلمان يجد شبه إجماع بين الدارسين لهذا الموضوع حول تحديد مفهوم هذا الحق، فقد عرفه البعض بأنه: ذلك الإجراء الذي بمقتضاه يتم وضع نهاية للعهد البرلمانية قبل نهايتها الطبيعية.<sup>5</sup>

وعرفه البعض الآخر بأنه: "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية المقررة للنيابة، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي للمجلس".<sup>6</sup> أما من الناحية التاريخية نشأ حق حل البرلمان في إنجلترا، وانتقل بعد ذلك إلى دساتير الدول الديمقراطية، وكان الملك يستعمله دون قيد أو شرط جوهري في النظام البرلماني رغم تطوره خلال سنوات طويلة قد مضت، إلا أنه أصبح حقا وزاريا،<sup>7</sup> وقد

<sup>1</sup> - إدريس حسن محمد: المرجع نفسه، ص: 255، - لمزيد من التفصيل: أحمد خو رشيد حميدي: السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية، المجلد 7، العدد 2، 2012، ص: 3.

<sup>2</sup> - استطلاع مونتيكيو في كتابه روح القوانين أن يصيغ مبدأ الفصل بين السلطات بطريقة جديدة باعتباره المفكر الليبرالي الأول في فرنسا، فيرى إذن بأن هذا المبدأ وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة، فتجمع السلطات الثلاث في يد واحدة يؤدي إلى الاستبداد، لأن الطبيعة البشرية ميالة إلى لحب السيطرة والاستبداد، فلا قيمة للقوانين إذا لم تكن السلطات موزعة بين هيئات مختلفة تعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة وتوقف كل منها عند الاعتداء على اختصاصاتها. - لمزيد من التفصيل: ثروة بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، 1986، ص: 175. فريد عليوش - نبيل فرقوق: مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص: 227.

<sup>3</sup> - سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص: 487 إلى 513.

<sup>4</sup> - عبد الجليل عبد الفتاح: حل المجلس الشعبي الوطني الجزائري بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 11، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007، ص: 66.

<sup>5</sup> - محمد جمال مطلق الذنبيات: النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العالمية، عمان - الأردن، 2003، ص: 151.

<sup>6</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد: حل المجلس النيابي دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، 1988، ص: 159.

<sup>7</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، 2002، ص: 293.

حق رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية - أ . مائة بن مبارك  
أ . وهيبة قابوش

استخدم إجراء حل البرلمان لأول مرة من قبل وزارة " وليام بت " الذي احتكم إلى الشعب لحسم الخلاف الذي نشب بينه وبين البرلمان وأدى إلى حله.<sup>1</sup>

وقد جرى العمل في الأنظمة البرلمانية على منح الوزارة حق طلب حل البرلمان مثلما أن للبرلمان سحب الثقة من الوزارة ، وهو الأمر الذي يسفر عن وجود انتخابات جديدة يختار فيها الشعب ممثلين عن رأيه ،<sup>2</sup> والواقع أن هناك أنواع لحل البرلمان سنتناولها على النحو التالي:

#### المطلب الأول: الحل الرئاسي:

وهذا النوع من الحل يمارسه رئيس الدولة بمفرده دون أن تشاركه أي سلطة أخرى ، سواء أكان الرئيس ملكا أم رئيسا للجمهورية ، فالواقع أن لقب رئيس الدولة ينصرف إلى الرئيس في النظام الجمهوري والملكي على السواء ، إذ يطلق هذا المصطلح على المنصب لا على شاغله ، ويقوم الرئيس بقرار الحل منفردا ، وذلك من منطلق أن سلطة الرئيس في حل البرلمان تعد وسيلة لدفاع الرئيس عن حقوقه أو آرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها ، ويلجأ رئيس الدولة إلى حل البرلمان عادة في أعقاب قيام البرلمان بسحب الثقة من الحكومة أو قيامة بإقالة وزارة تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية وتشكيل وزارة جديدة تؤيد وجهة نظره وتقبل حل البرلمان.<sup>3</sup>

#### المطلب الثاني: الحل الوزاري:

يمثل الحل الوزاري سلطة تملكها الحكومة في مواجهة البرلمان ، فيكون قرار الحل بناء على رغبة الوزارة وبمبادرة منها ، وذلك عند حدوث خلاف بين الوزارة والبرلمان ، فتتولى الوزارة أنها على صواب في وقت يتمادى فيه البرلمان في استخدام صلاحياته أو يقوم بعرقلة عمل الحكومة ، فتطلب الوزارة من رئيس الدولة حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة على اعتبار أن الشعب خير حكم بين الوزارة والبرلمان فإذا استجاب رئيس الدولة لطلب الوزارة سمي الحل بالحل الوزاري لأنه ما كان ليتم لولا رغبة الوزارة وطلبها.<sup>4</sup>

#### المطلب الثالث: الحل الذاتي:

والمقصود بالحل الذاتي هو حل البرلمان نفسه بنفسه ، فطالما أن البرلمان يمارس جزء من السيادة ، فله الحق في أن يتنازل عن هذه السيادة باعتبار أن الحل بواسطة السلطة التنفيذية مقيد بشروط صعبة ، فالقاعدة العامة في إجراء الحل الذاتي أن يتم وفق الإجراءات المتبعة بالنسبة للتشريع ، ومن ثم فهو لا يمكن أن يتم بمجرد إجراء بسيط من البرلمان ، وهذا النوع من الحل لا يمكن ممارسته إلا إذا نص عليه الدستور.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله : المرجع نفسه ، ص : 293 .

<sup>2</sup> - يحي الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر ، دون سنة النشر ، ص : 176 .

<sup>3</sup> - هذا النوع من الحل البرلماني ينطوي على مخاطر كبرى بالنسبة إلى رئيس الدولة ، إذا ما جاء البرلمان الجديد مؤيدا للبرلمان القديم ، فإنه كثيرا ما يضطر رئيس الجمهورية إلى الاستقالة ، ولما إذا كانت الدولة تتبنى النظام الملكي فإن الوضع يكون أخطر ، - لمزيد من التفصيل : سليمان محمد الطماوي : المرجع السابق ، ص : 525 .

<sup>4</sup> - سليمان محمد الطماوي : المرجع نفسه ، ص : 525 .

<sup>5</sup> - سليمان محمد الطماوي : المرجع نفسه ، ص : 526 .

حق رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية - أ. مائة بن مبارك  
أ. وهيبة قابوش

#### المطلب الرابع: الحل الشعبي أو الاستفتاءي :

وهذا الحل يجعل بقاء البرلمان مرهون بإرادة الناخبين الذين لهم الحق في بتقديم طلب حل الهيئة النيابية، وهذا النظام يمثل مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه مباشرة، إذ يكون الشعب في حالة مشاركة دائمة في إدارة شؤون الحكم ورقبياً على ممثليه.<sup>1</sup>

#### المبحث الثاني: سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في بعض الدساتير العربية الجمهورية

إن رئيس الدولة في أغلب الدساتير العربية يمتلك السلطة في حل البرلمان، غير أنه وبالرغم من هذه السلطة لا يلجأ إليها ما لم يكن متيقناً من تأييد الناخبين لسيادته، فرئيس الدولة لا ليس قادراً على المغامرة بحل المجلس النيابي خارج رغبة الوزارة، خشية أن تأتي الانتخابات الجديدة بذات الأغلبية بما يسيء إلى مركز الرئيس، ويظهره أمام الرأي العام بمظهر المخطئ أو المقصر كذلك يمكن القول بأن ممارسة حق حل البرلمان أصبحت تتم بناء على طلب الوزارة.<sup>2</sup>

فيعد هذا الحق هو السلاح المقابل لحق البرلمان في إسقاط الحكومة، وهو أحد العناصر الأساسية للبرلمانية، لأنه وحده يعطي للسلطة التنفيذية آلية رقابة تسمح لها بمواجهة تأثير البرلمان على الوزراء عبر المسؤولية السياسية، وهكذا يتم ضمان التوازن بين السلطتين وخدمة استقرار المؤسسات الدستورية.<sup>3</sup> وقد منحت غالبية الدساتير العربية ذات الطابع الجمهوري لرئيس الجمهورية سلطة حل البرلمان إلا أن تلك الدساتير اختلفت في مدى هذه السلطة، وهو ما سنتطرق إليه في بعض الدساتير العربية الجمهورية، كالدستور الجزائري، العراقي، التونسي، المصري.....، وجاء على النحو التالي:

#### المطلب الأول: حل البرلمان في الدستور الجزائري:

تنص المادة 129 من الدستور الجزائري على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو أنه بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر. فحل المجلس الشعبي الوطني حسب الدستور الجزائري يكون بمبادرة من رئيس الدولة بعد استشارة رئيس الحكومة - الوزير الأول - ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ونرى أنه لا يمكن إغفال دور الحكومة ومشاركتها في قرار الحل. فرئيس الدولة ملزم دستورياً باستشارة الوزير الأول بوصفه رئيساً للحكومة قبل أن يقدم قرار الحل، وهذه الاستشارة تحتل أهمية كبيرة بوصفها استشارة دستورية ملزمة، فليس لرئيس الدولة أن يقدم قرار الحل دون استشارة كل من رئيس الحكومة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يتضح من خلال المادة 129 المذكورة أنفاً.

وقضى المشرع الجزائري بأن الحالات التي يحل ويحدد فيها المجلس الشعبي الوطني هي:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري في تطور الفكر السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، 1965، ص: 345.

<sup>2</sup> - وتظهر مظاهر هذه الرقابة عادة في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني فلئن كان هذا النظام قائماً على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذا الفصل ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم، ومن ثمة فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون، وأن يكون أيضاً لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن السلطة تحد أو توقف السلطة. - لمزيد من التفصيل: حسن مصطفى البحري: القانون الدستوري، النظرية العامة، الطبعة الأولى، دمشق - سوريا، 2009، ص: 31.

<sup>3</sup> - عبد الجليل عبد الفتاح: المرجع السابق، ص: 68.

<sup>4</sup> - عبد الجليل مفتاح: المرجع نفسه، ص: 69.

1. عند رفض الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية بصفة متتالية، وهذا ما قضى به صراحة نص المادة 82 من الدستور الجزائري لسنة 1996.
  2. عند عدم الموافقة على لائحة الثقة التي يطلبها رئيس الحكومة لأحكام المادة 84 من الدستور.<sup>1</sup>
  3. مكنة حق الحل الذي قرره المادة 129 من الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية.  
من خلال الحالات المقررة دستوريا لحل المجلس الشعبي الوطني يتضح لنا أنه إلى جانب الحل الناجم عن لائحة سحب الثقة من الحكومة أو رفض برنامجها، يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية غير المشروطة لحل المجلس الشعبي الوطني مؤكدة بوضوح في المادة 129 المشار إليها أعلاه، وهذه السلطة تمت المحافظة عليها باستمرار منذ دستور 1976، فهذا الحق يمس وجود المجلس الشعبي الوطني. وبالمقابل قرر المشرع الدستوري الجزائري بعض القيود والضمانات محاولة منه التوفيق بين مقتضيات فعالية الحل كسلاح في يد السلطة التنفيذية يمكنها من ضمان سير النظام الدستوري، ولكن يضمن عدم التعسف في استخدام هذا الحق، لأن الأحكام الدستورية قررت ما يلي:<sup>2</sup>
    - 1- منح رئيس الجمهورية من حق تفويض سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، وهذا يمثل ضمانا لعدم إساءة استخدام هذه السلطة من ناحية، ويبدل على أن هذه السلطة هي سلطة شخصية لا يجوز تفويضها.<sup>3</sup>
    - 2- ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة قبل اتخاذ قرار الحل.<sup>4</sup>
    - 3- ضرورة إجراء الانتخابات التشريعية خلال أجل أقصاه 3 أشهر.<sup>5</sup>
    - 4- منع حل المجلس في الأحوال المقررة في المادة 90 من الدستور، والمتعلقة بحصول مانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته أو استقالته.ونخلص مما تقدم أن المشرع الدستوري الجزائري أقر حق حل الغرفة الأولى للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وجعله من صلاحيات رئيس الجمهورية دون غيره، وفرض على هذا الأخير بعض القيود عند ممارسة حق الحل من خلال منعه من استخدام هذه السلطة في حالات حددها دستوريا، ولكن قلة وضعف هذه القيود لا يؤدي ضمان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكما أنه لم يأخذ بالضمانات الفقهية التي أخذت بها الدساتير المعاصرة.<sup>6</sup>
- المطلب الثاني: حل البرلمان في ظل الدستور العراقي لسنة 2005:**

<sup>1</sup> - المادة 84 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2008.

<sup>2</sup> - عبد الجليل مفتاح: المرجع السابق، ص: 69.

<sup>3</sup> - المادة 87 من الدستور الجزائري.

<sup>4</sup> - المادة 129 من الدستور الجزائري.

<sup>5</sup> - المادة نفسها.

<sup>6</sup> - مقارنة إلى ما يشير إليه الفقه الدستوري، فإنه يورد عدة أسباب أهمها:

1. أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي دعت إلى حل البرلمان.

2. أن يشمل مرسوم الحل على دعوى الناخبين لإجراء انتخابات جديدة خلال فترة زمنية معينة.

3. استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل، وتعيين وزارة جديدة تقوم بالإشراف على الانتخابات.

4. ضرورة دعوة المجلس الجديد إلى الاجتماع عقب إتمام إجراء الانتخابات.

5. عدم حل المجلس الجديد لذات الأسباب التي حل من أجلها المجلس القديم.

- لمزيد من التفصيل: سعيد السيد علي: المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2006، ص: 343.

إن الدستور العراقي الصادر سنة 2005 قيد سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان، ولم يمنحه إمكانية القيام بقرار الحل منفرداً، فسلطة الرئيس في ذلك الأمر مقيدة ومعلقة على إرادة البرلمان نفسه،<sup>1</sup> وقد جاء هذا الحل البرلماني بطريقتين:

فتمثل الطريقة الأولى في أن الدستور العراقي منح رئيس الجمهورية حق الموافقة على طلب حل المجلس النيابي الذي يتقدم به مجلس الوزراء، فهذا الحل إذن يكون بمبادرة هذا المجلس، و يتخذ شكل طلب يقدمه هذا الأخير لرئيس الجمهورية، ليتخذ قراره بالموافقة على طلب الحل، والواقع إن رئيس الجمهورية غير ملزم بالموافقة يمكنه الرفض أو الموافقة، فإذا وافق عليه يحال إلى البرلمان للتصويت على طلب قرار الحل، ونتيجة التصويت قد تكون ايجابية أو سلبية.<sup>2</sup>

وفي حين تتمثل الطريقة الثانية في تقدم ثلث أعضاء المجلس النيابي بطلب الحل، ويصوت على الطلب بالموافقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب.<sup>3</sup>

إذن حل البرلمان في الدستور العراقي هو حل ذاتي، ويقصد بذلك حل المجلس النيابي نفسه بنفسه دون أن تكون سلطة الحل النهائية بيد جهة أخرى، وفي كل الأحوال لا يملك رئيس مجلس الوزراء سوى تقديم طلب حل المجلس، ولا يملك رئيس الجمهورية سوى الموافقة على إحالة الطلب إلى المجلس النيابي، وهو ما يقوي سلطة مجلس النواب على حساب سلطة الحكومة ورئيس الجمهورية، ولم يعطي له الدستور العراقي صلاحية حل البرلمان كما هو معمول به في معظم الأنظمة البرلمانية.

في الأخير، نجد أن قرار الحل بيد مجلس النواب، ورئيس الجمهورية في الواقع لا يملك إلا الموافقة على طلب اقتراح الحل الذي يقدم من الحكومة، وأما القرار والفصل فيعود إلى المجلس نفسه، وهذا حسب المادة 64 من الدستور العراقي، ولم ينظم هذا الدستور الوضع القانوني لمجلس النواب خلال الفترة الممتدة من تاريخ الحل إلى تاريخ انعقاد المجلس الجديد وما يترتب عليه من فراغ دستوري ورقابي، ولم ينص على جزاء يكفل تطبيق المواد الدستورية الخاصة بذلك.<sup>4</sup>

### المطلب الثالث: حل البرلمان حسب دستور جمهورية مصر العربية:

تنص المادة 127 من الدستور المصري الجديد الصادر سنة 2012 على أنه: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس خلال دور انعقاده السنوي الأول، ولا للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

ويصدر رئيس الجمهورية قراراً يوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحل

<sup>1</sup> - مع العلم أن جمهورية العراق دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة، ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، والدستور ضامن لوحدة العراق هو ما جاء في نص المادة 1 من الدستور العراقي لسنة 2005. وتتكون السلطات الاتحادية في دولة العراق من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا حسب نص المادة 47 من الدستور، ونجد أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وهذا طبقاً لنص المادة 48 من الدستور المذكور أعلاه. وأما السلطة التنفيذية الاتحادية فتتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون، وهو حسب المادة 48 من الدستور نفسه، والفصل بين السلطات ليس تام بل نجد مظاهر التعاون والرقابة لإقامة التوازن بين السلطات، ومثال ذلك ما جاء في المادتين 61 - 64 من الدستور نفسه.

<sup>2</sup> - المادة 64/فقرة 2 من الدستور العراقي لسنة 2005.

<sup>3</sup> - المادة 64/فقرة 1 من الدستور نفسه.

<sup>4</sup> - المواد من 54 إلى 64 من الدستور نفسه.

حق رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية - أ. هيبية قابوش  
أ. هيبية قابوش

صدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعى إلى انتخابات مبكرة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية. وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه. وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد".

وعند حل مجلس النواب، يفرد مجلس الشورى باختصاصاتها التشريعية المشتركة، وتعرض القوانين التي يقرها مجلس الشورى خلال مدة الحل على مجلس النواب، فور انعقاده لتقرير ما يراه بشأنها، وفي حالة غياب المجلسين وطراً ما يستوجب الإسراع باتخاذها من تدابير لا تشمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادها.<sup>1</sup>

فدستور جمهورية مصر العربية،<sup>2</sup> بالنظر إلى كثرة استعمال سلاح الحل في الماضي، فقد نص المشرع الدستوري على أنه لا يجوز حل المجلس إلا بقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب، ولا شك أن وضع القرار المسبب سوف يترك لترخيص رئيس الجمهورية كحكم بين السلطات، ومن ثم فإن الضمانة تكمن في شرط الاستفتاء الشعبي والذي يجعل الحل في مصر منوط بإرادة الناخبين.<sup>3</sup>

#### المطلب الرابع: حل البرلمان في ظل دستور الجمهورية التونسية:

يتولى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة،<sup>4</sup> ويختص برسم السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلقة بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، وكذلك في انسجام السياسات العامة للدولة، وكما يتولى في هذا الصدد حل مجلس نواب الشعب في الصور التي ينص عليها الدستور.<sup>5</sup>

ولا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب، وكما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها هذا من جهة،<sup>6</sup> ولا يجوز أيضاً لمن يمارس مهام رئيس الجمهورية خلال الشغور الوقتي أو النهائي المبادرة باقتراح تعديل الدستور، أو اللجوء إلى الاستفتاء، وحل مجلس نواب الشعب، وهذا من جهة أخرى.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> - المادة 131 من الدستور المصري.

<sup>2</sup> - جمهورية مصر العربية هي دولة مستقلة ذات سيادة موحدة لا تقبل التجزئة ونظامها ديمقراطي، وهو ما جاء حسب المادة 1 من دستور الجمهورية المصرية الصادر سنة 2012، ومن بين المبادئ التي يقوم عليها النظام السياسي مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينهما وسيادة القانون، وهو ما قرره المادة 6 من نفس الدستور. فتتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الشورى، ويمارس كل منهما سلطته على النحو المبين في الدستور، وهو ما يمكن استقراءه من نص المادة 82 منه. وأما السلطة التنفيذية فحسب المواد من 132 إلى 167 من الدستور نفسه، فتتكون من رئيس الجمهورية والحكومة - مجلس الوزراء - .

<sup>3</sup> - سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص: 532.

<sup>4</sup> - الجمهورية التونسية دولة حرة مستقلة ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والحكم الجمهوري نظامها، وهذا ما جاء في نص المادة الأولى من الدستور التونسي الصادر سنة 2013، ويمارس الشعب السلطة التشريعية، عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب أو عن طريق الاستفتاء، وهذا بموجب نص المادة 49 من نفس الدستور، وكما يمارس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية وحكومة يترأسها رئيس الحكومة، وهو ما ورد في نص المادة 70 من الدستور نفسه.

<sup>5</sup> - المادة 76 من الدستور التونسي الصادر سنة 2013.

<sup>6</sup> - المادة 79/فقرة 2 من نفس الدستور.

<sup>7</sup> - المادة 85/فقرة 1 من نفس الدستور.

فيتمتع رئيس الجمهورية بحصانة قضائية طيلة توليه الرئاسة وتعلق في حقه كافة آجال التقادم السقوط، ويمكن استئناف الإجراءات بعد انتهاء مهامه، ونجده لا يسأل عن الأعمال التي قام بها في إطار أدائه لمهامه وهو ما جاء في المادة 86 من الدستور التونسي. وبالمقابل يمكن لأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة معللة لإعفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور، ويوافق عليها المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه، وفي هذه الحالة تقع الإحالة إلى المحكمة الدستورية للبت في ذلك، ولا يمكن لهذه الأخيرة أن تحكم بصورة الإدانة إلا بالعزل، ولا يعفاه من المتابعات الجزائية عند الاقتضاء، وكما يترتب على الحكم بالعزل فقدانه حق الترشيح لأي انتخابات أخرى وهذا حسب المادة 87 من نفس الدستور.<sup>1</sup>

### المبحث الثالث: سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في بعض الدساتير العربية الملكية

إن غالبية الدساتير العربية الملكية أجازة للملك باعتباره رئيساً للدولة حل البرلمان في الحالات التي تستوجبها هذه الدساتير، وسنبحث على سبيل المثال الدستوريين الملكيين المغربي والأردني، على النحو الآتي:

#### المطلب الأول: حل البرلمان في دستور المملكة المغربية:

إن الملك في الدولة المغربية،<sup>2</sup> بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، أن يحل المجلسين معا أو أحدهما، ويقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة.<sup>3</sup>

و يتم انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف شهرين بعد تاريخ الحل،<sup>4</sup> وإذا وقع حل أحد المجلسين فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد.<sup>5</sup>

وحسب رأينا، إن المشرع الدستوري المغربي أراد أن يقيد سلطة الملك باعتباره رئيساً للدولة في حل البرلمان لكي لا يتعسف في استخدام هذه السلطة، وإتاحة الفرصة أمام البرلمان الجديد ليظهر أعضاؤه مدى جدديتهم في العمل خلال سنة كاملة من يوم انتخابهم، فإذا لم تثبت جدارتهم فللملك في هذه الحالة حل البرلمان.

<sup>1</sup> - إن الدستور التونسي الصادر سنة 1959 نص على صلاحية رئيس الجمهورية بحل البرلمان بموجب نص المادة 63 منه، فإذا صادق المجلس النيابي على لائحة لوم ثانية ضد الحكومة بأغلبية ثلثي أعضائه أثناء نفس المدة النيابية، - إما أن يقبل استقالة الحكومة أو أن يحل مجلس النواب، وإذا قام رئيس الجمهورية بحل هذا الأخير فيجب إجراء انتخابات جديد في مدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً، وسلطة رئيس الدولة مطلقة في حل المجلس النيابي، وهو ما يؤدي إلى بعض الحكام إلى الطغيان والاستبداد، فهم يملكون صلاحية حل البرلمان، في حين هذا الأخير لا يستطيع عزل الرئيس ولا يتحمل المسؤولية وهو ما يؤدي إلى خضوع البرلمان لسلطة الرئيس خوفاً أن يقوم بحله. - راجع المادة 63 من دستور الجمهورية التونسية الصادر سنة 1959.

<sup>2</sup> - تنص المادة الأولى من دستور المملكة المغربية الصادر في 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور جديدة على ما يلي: "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية. ويقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطات....."، فالبرلمان يتكون من مجلسين: مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابته من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه، وهذا ما جاء بموجب نص المادة 60 من الدستور نفسه، وكما تتألف الحكومة من رئيس الحكومة والوزراء، ويمكن أن تضم كتاب للدولة، وهذا حسب المادة 67 من الدستور نفسه.

<sup>3</sup> - المادة 96 من الدستور نفسه.

<sup>4</sup> - المادة 97 من الدستور نفسه.

<sup>5</sup> - المادة 98 من الدستور نفسه.

حق رئيس الدولة في حل البرلمان - دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية - أ. مائة بن مبارك  
أ. وهيبة قابوش

### المطلب الثاني: حل البرلمان في دستور المملكة الأردنية الهاشمية:

منح دستور المملكة الأردنية الهاشمية<sup>1</sup> الملك صلاحية حل مجلس البرلمان بموجب نص المادة 34 من الدستور الأردني بقولها: "للملك أن يحل مجلس النواب".  
فإذا حل مجلس النواب يجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، وتعتبر هذه الدورة كدورة عادية وفقاً لأحكام المادة 78 من هذا الدستور، وتشمل شروط التمديد والتأجيل.<sup>2</sup>  
وإذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد،<sup>3</sup>  
وحل مجلس النواب لسبب ما لا يجيز حل المجلس الجديد للسبب نفسه، والحكومة التي يحل المجلس في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها، وعلى الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل ستين يوماً على الأقل من تاريخ الانتخابات.<sup>4</sup>  
ويتبين هنا أن الدستور الأردني قد خرج عن الأصل المنصوص عليه في باقي الدساتير العربية، حيث يصبح المجلس الجديد غير قابل للحل للسبب نفسه الذي حل من أجله المجلس القديم حسب أحكام المادة 74 من الدستور الأردني.

### الخاتمة:

نخلص من دراسة موضوع سلطة الرئيس في حل البرلمان دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية إلى النتائج التالية:  
1- إن سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الدساتير العربية يمثل تطبيق التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، فإذا كان للبرلمان صلاحية سحب الثقة من الحكومة، فيكون بالمقابل لرئيس الجمهورية صلاحية حل البرلمان، وكما يستطيع هذا الأخير إقالة وعزل الرئيس في حالات خاصة يحددها دستور الدولة.  
2- إن الدساتير العربية اختلفت في منح رئيس الدولة سواء أكان رئيساً للجمهورية أم ملكاً صلاحية حل البرلمان، فقد تكون سلطة مطلقة أم مقيدة.  
3- إن الدساتير العربية اختلفت أيضاً في تحديد الأسباب التي يلجأ إليها رئيس الدولة لحل البرلمان، وهناك منها من لم تحدد هذه الأسباب.

<sup>1</sup> - المملكة الأردنية الهاشمية دولة عربية مستقلة ذات سيادة، ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه، والشعب الأردني جزء من الأمة العربية، ونظام الحكم فيه نيابي ملكي وراثي، وهو ما جاء بموجب المادة الأولى من الدستور الأردني الصادر في 1952/01/03 المعدل والمتمم بموجب المنشور رقم: 5117 المؤرخ بتاريخ 2011/10/01. وتناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، وهو ما يستشف من أحكام المادتين 25 - 62 من نفس الدستور، وكما تناط السلطة التنفيذية للملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور وهذا حسب المادة 26 من نفس الدستور.

<sup>2</sup> - المادة 73/فقرة 1 من نفس الدستور.

<sup>3</sup> - المادة 73/فقرة 2 من نفس الدستور.

<sup>4</sup> - المادة 74 من نفس الدستور.

**4-** إن بعض الدساتير العربية نصت على عدم جواز استخدام حق حل البرلمان مرتين لذات الأسباب خلال فترة معينة مثال ذلك الدستور المغربي، الدستور الأردني، الدستور المصري.....، ويرجع هذا لخطورة استخدام حق حل البرلمان و هو ما يجعل الفقه الدستوري و بعض الدساتير العربية مثل الدستور الجزائري وضع قيود لاستعمال هذا الحق، فهذا يؤدي بالدولة للعيش في فراغ تشريعي، وعدم استقرار أثناء مدة الحل البرلماني هذا من جهة، وكما يمثل قيودا على سلطة رئيس الجمهورية لمنعه من التعسف في استخدام صلاحياته في الحل.

**5-** إن المشرع الدستوري الجزائري أقر حق حل الغرفة الأولى للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وجعل هذه السلطة من صلاحيات رئيس الجمهورية دون غيره وقيده بقيود تمنعه من التعسف في استخدام هذا الحق، ولكن قلتها وضعفها يؤدي إلى الإخلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولم يأخذ أيضا بالضمانات الفقهية التي أخذت بها أغلب الدساتير العربية المعاصرة مثل النص على عدم جواز حل المجلس لذات السبب، أو منع حله خلال فترة معينة، فالمشرع الدستوري الجزائري إذن غلب فعالية سلاح الحل مقارنة بضمان عدم التعسف في استعماله وهذا ما يؤدي إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في معادلة التوازن بين السلطات.

**6-** أنه فيما يخص حل البرلمان في ظل الدستور العراقي دون غيره من الدساتير العربية، فإنه يكون بيد مجلس النواب، ورئيس الجمهورية لا يملك إلا الموافقة على طلب اقتراح الحل الذي يقدم من الحكومة، وأما القرار والفصل فيعود إلى المجلس نفسه، وهو ما جاء في نص المادة 64 من الدستور العراقي، وكذلك لم ينظم له دستوريا الوضع القانوني لمجلس النواب خلال الفترة الممتدة من تاريخ الحل إلى غاية انعقاد مجلس جديد، وهو ما يؤدي إلى نشوء فراغ دستوري ورقابي.

## الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية - الجزائر والمغرب نموذجا -

الأستاذ: رداد نورالدين  
جامعة قسنطينة - 1-

### الملخص:

تحتل السلطة التنفيذية مكانة مرموقة في النظامين الدستوريين الجزائري والمغربي فهناك عدة عوامل ومظاهر دستورية وقانونية عديدة عملت على تقوية السلطة التنفيذية في هذين البلدين، وهذا ابتداء من طريقة إختيارها والتمثلة في طريقة الإقتراع العام المباشر والسري أي من طرف الشعب صاحب السيادة ، وبالتالي طريقة إختيارها في الجزائر تمنح رئيس الدولة مشروعية يتميز بها عن بقية المؤسسات الدستورية، ونفس القول يمكن إدراجه على المغرب بإعتبار أن الملك يتولى العرش عن طريق الوراثة والبيعة وتمتعه بمشروعية دينية وتاريخية ودستورية تجعله فوق كل السلطات بما فيها البرلمان بإعتباره الممثل للأمة، إذ بإدراج عبارة "أمير المؤمنين" في كل دساتير المغرب وإعتباره الممثل الأسمى للأمة، أعتبر إذا سلطة فوق جميع السلطات، كما أن مدة الرئاسة غير محددة فيحتكرها لغاية وفاته، كما أن السلطة التنفيذية يظهر تدعيمها دستوريا من خلال الإختصاصات الدبلوماسية والعسكرية الممنوحة لها فرئيس الدولة في هاتين الدولتين يستأثر بهذين المجالين بإعتبارهما مجالين إستراتيجيين في النظام السياسي لكل دولة.

وتظهر تقوية السلطة التنفيذية أكثر في ظل الظروف الإستثنائية، إذ أن دستوري الجزائر والمغرب خولا لرئيس الدولة سلطة شبه مطلقة في ظل هذه الظروف لإسترجاع الأمور إلى سيرها العادي، حتى أن الرقابة تضمحل في ظل هذه الظروف وتصبح لرئيس الدولة سلطة تقديرية واسعة في إتخاذ مايراه ملائما لأستتباب الوضع العادي لدواليب الدولة.

كما أن المؤسس الدستوري في هاتين الدولتين خولا السلطة التنفيذية أليتين هامتين، وهما تقنية الإستفتاء وتعديل الدستور، إذ رئيس الدولة بإعتباره صاحب السلطة التنفيذية له حق اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة في أي مسألة ذات أهمية وطنية أو تخص تعديل الدستور، كما أن هذا الأخير تحتكره السلطة التنفيذية إذ له الحق في إختيار مواضيع التعديل وزمن هذا التعديل متى يراه مناسبا لمواكبة الأوضاع المتغير في البلاد من سياسية وإقتصادية وإجتماعية .....

### Résumé :

«Les fondations constitutionnelles et juridiques renforce le pouvoir exécutif Algérie,  
Maroc cas pratique- les pays arabes dans

le pouvoir exécutif occupe une grande place dans les deux systèmes constitutionnel algérien et marocain, il ya plusieurs facteurs constitutionnel et juridique qui travaille pour un but le renforcement du pouvoir exécutif dans ces deux pays, c'est le resulta de la méthode choisie dans la représentation avec le suffrage universel et secret, ça veux dire par le peuple souverain , donc en Algérie cette méthode de sécuritaire donne au chef d'état la légitimité qui lui différencies sus les autres institutions constitutionnel. comme la non limitation des mondat présidentiel fait que le

président monopolise le pouvoir est dans ce cas ,le président casse un principe parmi les principes démocratie.

La même situation pour le maroc ou la légitimité du Roi est génétique par le serment d'allégeance, est sa légitimité religieuse et historique et constitutionnelle lui rend au dessus de tous les pouvoirs aussi le parlement autant le représentant de la nation, du fait qu'ils ajoute le mot « amîr el moueminin » dans la constitution marocain lui donne une position au dessus des autres pouvoirs.

Le pouvoir exécutif s'occupe du domaine diplomatique et militaire dans la constitution qui lui donne un point dans c'est deux domaines.

Le renforcement du pouvoir exécutif on le trouve fla grand dans les circonstances exceptionnelles, ou la constitution algérienne et marocain donne l'autorité quasi-absolue, au chef d'état pour établir la vie normal dans la société.

La constitution dans ces deux pays donne au pouvoir exécutif l'exclusivité de deux mécanismes : le référendum et la modification de la constitution.

#### مقدمة:

إن تطور الجماعات الإنسانية بفعل عوامل متعددة ، أدى إلى ظهور ظاهرة السلطة ، والتي لا زالت قائمة لحد الآن مع كثير من التطور، فتعددت الدول بتعدد الجماعات الإنسانية ، وتعدد الروابط بين أفرادها ، وبداخل تلك الجماعات الإنسانية عمت ظاهرة السلطة و تطورت في شكلها و غاياتها وطرق ممارستها، لكن مبررها الأساسي ظل هو نفسه دائما هو الحفاظ على الأمن.

إذن للسلطة أمرين جوهريين ، نظام من ناحية و مقدره على الردع من أجل فرض ذلك النظام من ناحية أخرى و في العصور الحديثة السلطة آلت إلى أصحابها إما بالانتخاب كما هو في الأنظمة الجمهورية ، وإما بالوراثة مثل ما هو في الأنظمة الملكية ، وإما بالقوة عن طريق الانقلابات العسكرية. وأصبحت السلطة مقيدة بالقانون وليست مطلقة ، وإن سيادة القانون فوق الإرادات جميعا سواء في ذلك إرادة الحاكمين أو المحكومين.

والأصل في السلطة أن يتم تداولها تداولاً سلمياً وفقاً لإرادة صاحب السيادة الأصلي هو الشعب، وأن بقاء السلطة فترات طويلة في يد أشخاص بعينهم يؤدي إلى مخاطر بروز شخصية السلطة والسلطة عموماً مقسمة إلى ثلاث تنفيذية ، تشريعية وقضائية.

والسلطة التنفيذية في الأصل هي التي تتولى الوظيفة التنفيذية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وقد ساد الاعتقاد في البداية بأن مهمة هذه السلطة تنحصر في إدارة مرافق الدولة في إطار القوانين التي تقرها السلطة التشريعية ، وذلك عن طريق إتخاذ القرارات الفردية تطبيقاً للقواعد العامة على الحالات الخاصة ، وكذلك إتخاذ الأعمال المادية اللازمة لذلك، غير أن التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات أدى من ناحية إلى خلق نوع من التعاون بينهما ومن ناحية ثانية إلى توسيع إختصاص السلطة التنفيذية ، فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ القوانين وإنما تعدت ذلك بكثير.

وأصبحت هناك خاصية تطبع النظم السياسية الحديثة هي تفوق السلطة التنفيذية و تطور وظيفتها، وهيمنة السلطة التنفيذية ظاهرة عالمية لا تقتصر على الدول العربية بحيث أصبحت جهازاً يمارس إختصاصات متعددة فهي ليست سلطة تنفيذية فحسب وإنما هي أيضاً هيئة تشريعية وتمارس سلطة قضائية.

ويمكن إرجاع ذلك لعدة عوامل أدت لازدياد نفوذ السلطة التنفيذية فتتمثل في نتائج الثورة الصناعية ، التطورات الحديثة العلمية و التكنولوجية ، التطور الاقتصادي ، و مختلف الأزمات الاقتصادية التي حدثت و مازالت تحدث كما هو الحال في الآونة الأخيرة في الولايات المتحدة الأمريكية، و نتجت آثارها في جميع أنحاء العالم.

إن تعقد و تعدد المشاكل التي تواجهها الدولة ، كما أصبح للدولة دور بارز من خلال إشرافها على التحول الاجتماعي فالسلطة التنفيذية هي التي تقوم بإعداد و تنفيذ الخطط الاقتصادية ، البرامج الخاصة ، إعادة تنظيم الإدارة ، برامج الطاقة الذرية... إلخ و كذلك من العوامل التي ساعدت على إزدياد نفوذ السلطة التنفيذية هو تأليف الهيئة التنفيذية من أبار زعماء الأحزاب السياسية إذ زعيم الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية يقوم بتأليف وزارته من بين أعضاء حزبه أو يتمتع بدعم مطلق من قبل الأكثرية البرلمانية التي يقودها ، كذلك تطور انتخاب رئيس الجمهورية من الأسلوب غير المباشر إلى المباشر و تطوير النظام الحزبي كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

فموضوع المداخلة يتمحور حول الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية من خلال إستعراض نموذجين إثنين نموذج عن الأنظمة الجمهورية المتمثل في الجزائر، نموذج عن الأنظمة الملكية المتمثل في المغرب وذلك من خلال أربع محاور أساسية :

المحور الأول : تدعيم السلطة التنفيذية من خلال طريقة اختيار صاحبها الفعلي

المحور الثاني : استئثار السلطة التنفيذية المجالين الدبلوماسي و العسكري

المحور الثالث : محورية السلطة التنفيذية في ظل الأزمات السياسية

المحور الرابع : تحكم مؤسسة الرئاسة في آليتي الاستفتاء و تعديل الدستور

**المحور الأول : تدعيم السلطة التنفيذية من خلال طريقة اختيار صاحبها الفعلي:**

إن مؤسسة رئاسة الدولة هي مؤسسة سياسية يمارس مهامها شخص تختلف طريقة وصوله إلى السلطة بحسب النظام السياسي والاجتماعي الذي ينتمي إليه، و لأهمية منصب رئيس الدولة فإن جميع الدساتير لا تخلو من بيان طرق تولية الرئيس و كذلك إنتهاء ولايته .وإختيار رئيس الدولة من قبل الشعب هو الأسلوب المتبع في النظم الجمهورية وهو من أهم العناصر التي تميزها عن النظم الملكية التي تكون عن طريق الوراثة.

في الجزائر وبحكم إعتماها على النظام الجمهوري فإن تولية رئيس الدولة تتم عن طريق الإنتخاب، ولقد تم إختيار طريق الإقتراع العام المباشر والسري. إذ تنص المادة 71 من دستور 1996 المعدل في سنة 2008 على مايلي: " يُنتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري. يتم الفوز في الإنتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

ويحدد القانون الكيفيات الأخرى للإنتخابات الرئاسية."

فطبق للمادة 71 من الدستور إعتد المؤسس الدستوري الجزائري على الطريق الديمقراطي لإختيار رئيس الجمهورية، المتمثل في الإنتخاب من طرف الشعب مباشرة دون أي وساطة ولمدة رئاسية غير محددة.

فالشرعية الدستورية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عند إنتخابه تجد مصدرها في إرادة الناخبين الذين منحوا أصواتهم له ليصبح بعدها رئيس كل الجزائريين مهما كانت إتجاهاتهم السياسية مختلفة.

فمن خلال نص المادة 71 من الدستور ينتخب رئيس الجمهورية من خلال :

- الإقتراع العام المباشر والسري: ويقصد به أن يشمل جميع المواطنين الذين بلغوا سن الإبتخاب ذكورا وإناثا مهما كان مستواهم المادي وتأهيلهم العلمي، معنى هذا أن يتساوى الأفراد في الأصوات مع تمتع الفرد بحق إبداء رأيه بالتصويت. كما يكون الإبتخاب مباشرا عندما يقوم الناخبون مباشرة بإختيار ممثليهم من دون أي وساطة عكس الإبتخاب غير المباشر، ويطلق عليه الإبتخاب على درجة واحدة، وفيه يقوم الناخبون أنفسهم بإختيار ممثليهم من بين المرشحين دون وساطة شخص ثالث. أما سرية الإقتراع فيعبر فيه الناخب بكل حرية عن إرادته في إختيار من يمثله أو في إتخاذ موقفه بشأن ما عرض عليه، ويضمن هذا الشكل من الإقتراع حماية الناخب من إحتمال تعرضه لأي أشكال الضغط والتهديد بسبب موقفه.

- يتم الفوز في الإبتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المعبر عنها، أي يمنح بمقتضاها لرئيس الجمهورية سلطة شرعية وفعلية وهي تضي صفة التمثيل الحقيقي للأمة على من يفوز بالرئاسة.

فحصول رئيس الجمهورية لولايته عن طريق الشعب مباشرة صاحب السيادة يعطيه وزنا أدبيا هائلا، فبمجرد إبتخاب رئيس الجمهورية يتحول من ممثل لفئة محدودة العدد إلى ممثل الأمة بأكملها فيه تتجسد وحدتها وقوتها، وهذا يحقق للسلطة التنفيذية والتي على رأسها رئيس الجمهورية إستقلالا عضويا من حيث التكوين وقد يؤدي حتى للمنافسة، إذ بذلك يتفوق رئيس الجمهورية من حيث تمثيل الأمة على المجلس الشعبي الوطني.

فإنتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري يتجلى في إبتخاب رئيس يتمتع بثقة غالبية هيئة الناخبين التي إختارته من بين من رشحوا للوصول إلى هذا المنصب السامي، وما يؤدي ذلك إلى منحه قوة كبيرة للعمل من أجل الصالح العام وضمان إستمرار رضا الشعب عنه حتى يعاد إبتخابه مرة أخرى أو مرات حسب ما يحدده دستور الدولة.

كما أن إبتخاب رئيس الجمهورية من الشعب يضمن له الإستقلال في مواجهة البرلمان، وتجنب الخضوع لسيطرة السلطة التشريعية كما يحدث عند إبتخابه بواسطتها.

بالنسبة للمغرب ينص الفصل 43 من الدستور المغربي لسنة 2011 على مايلي: " إن عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الذكر الأكبر سنا من ذرية جلالة الملك محمد السادس، ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا ما تعاقبوا، ما عدا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ولدا آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سنا، فإن لم يكن ولد ذكر من ذرية الملك، فالملك ينتقل إلى أقرب أقربائه من جهة الذكور، ثم إلى ابنه طبق الترتيب والشروط السابقة الذكر".

في المغرب يتولى الملك العرش عن طريق الوراثة بتوافر الشروط المنصوص عليها في الفصل 43 وهي أن عرش المغرب ينتقل إلى الولد الأكبر سنا من ذرية جلالة الملك محمد السادس ، ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا ما تعاقبوا، كما يشترط في ولي العهد أن يكون ذكرا ، فالدستور المغربي لا يجيز تولي الإناث لعرش المغرب وعليه إذا لم يكن للملك ذكرا انتقل العرش إلى أقرب أقرباء الملك من جهة الذكور ثم

إلى ابنه وفقا للقاعدة ، ولكن لا يعني أن النظام المغربي قد جعل من الوراثة وحدها مصدر لإنتقال السلطة وإنما يجب توفر شرط آخر ولید قاعدة عرفية ألا وهو البيعة ، وقد جرى العرف المغربي أن يجدد الشعب ولاءه للملك وذلك مرة كل سنة، ويمثل الشعب في هذه الحالة منتخبي الجهات، كما تقدم الحكومة على رأسها رئيس الحكومة ولاءها للملك، وبالنظر إلى المعنى الإصطلاحي للبيعة والذي يدل على كونها عقد رضاء وإختيار وقبول، فإن ذلك يرتب للأمير على من بايعه السمع والطاعة، ومن هنا يفهم علو وسمو مؤسسة الملك على باقي المؤسسات وتفهم كذلك هيمنه على الحكومة التي لا يمكنها أن تكون سوى منفذ للسياسة التي يحددها بنفسه.

فالملك في المغرب هو أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة وإستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساھر على إحترام الدستور وله صيانة حقوق وحریات المواطنين والجماعات والهيئات.

وهو الضامن لإستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة<sup>(1)</sup>.

فالفصلين 41، 42 من دستور المغرب يعطيان للملك الذي هو أمير المؤمنين منزلة رفيعة تتجلى في تمثيل جلالته للأمة برمتها، ويتبوأ تبعاً لذلك التمثيل الأسمى في ذروة البنیان المؤسساتي. ويضمن سلطة تجسيد السيادة الوطنية أو سيادة الأمة.

وينص الفصل 44 من نفس الدستور: "يعتبر الملك غير بالغ سن الرشد قبل نهاية السنة الثامنة عشرة من عمره. وإلى أن يبلغ سن الرشد، يمارس مجلس الوصاية اختصاصات العرش وحقوقه الدستورية، باستثناء ما يتعلق منها بمراجعة الدستور. ويعمل مجلس الوصاية كهيئة استشارية بجانب الملك حتى يدرك تمام السنة العشرين من عمره.

يرأس مجلس الوصاية رئيس المحكمة الدستورية، ويتركب، بالإضافة إلى رئيسه، من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، والرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، والأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وعشر شخصيات يعينهم الملك بمحض إختياره. قواعد سير مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي."

فبمقتضى هذا الفصل يمارس مجلس الوصاية إختصاصات العرش وحقوقه الدستورية إلى غاية بلوغ الملك سن الثمانية عشر من عمره بإستثناء المراجعة الدستورية التي تعتبر من إختصاص الملك.

#### المحور الثاني: إستتار السلطة التنفيذية في المجالين الدبلوماسي والعسكري

نظرا لإعتبار رئيس الدولة مجسد وحدة الدولة في الجزائر والمغرب فإن فالمجالين الدبلوماسي والعسكري مجالين محفوظين له.

#### أولاً: المجال الدبلوماسي مجال محفوظ للسلطة التنفيذية.

أن دراسة الأحكام التي تضمنها الدستورين الجزائري والمغربي في هذا المجال تبين بوضوح في جوهرها احتكار السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة في كلا البلدين لهذا المجال. بالرجوع إلى النظام السياسي الجزائري فإن رئيس الجمهورية يستمد صلاحياته في مجال تقرير السياسة الخارجية للدولة الجزائرية من مجموعة من المواد تضمنها دستور 1996 المعدل في سنة 2008. نصت

المادة 77 الفقرة الثالثة من دستور 1996 على أن رئيس الجمهورية هو الذي " يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها"

يمثل هذا النص المرجع الدستوري والقانوني الذي يؤسس استحواد واستفراد رئيس الجمهورية بالمجال الخارجي والدبلوماسي للدولة الجزائرية . إن هذا النص يمنح للرئيس استقلالية مطلقة يمكنه أولا من تحديد السياسة الخارجية ومحتوياتها وثانيا من توجيه وإدارة هذه السياسة حسب الأولويات التي يراها. إضافة الى المادة 77 / 3 من دستور 1996 فإن المادة 70 الفقرة الأولى منه جعلت من رئيس الجمهورية له صفة رئيس الدولة الذي يجسد الدولة في الداخل والخارج و هو الجهاز الوحيد في الدولة الذي يستطيع إنشاء حقوق و التزامات للدولة وتمثيلها اتجاه جميع الدول و المنظمات الأجنبية.

ووفقا لأحكام المادة 78 الفقرة الأخيرة<sup>(2)</sup> من الدستور الجزائري القائم فإن رئيس الجمهورية ينفرد بصلاحيات تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم , كما يتولى استلام أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب ويقوم بإعفائهم من مناصبهم. وهذه السلطة حكرا على الرئيس وحده دون أن يشاركه في ذلك أية سلطة من السلطات الدستورية.

كما أوكل الدستور لرئيس الجمهورية مهمة حماية المواطنين الجزائريين وخاصة منهم المقيمين في مختلف الدول من خلال ما نصت عليه صراحة المادة 24 من دستور 1996 والتي جاء فيها على وجه التحديد أن الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات وتتكفل بحماية كل مواطن في الخارج. تمثل هذه الحماية مظهر من مظاهر العلاقة السياسية والقانونية بين المواطن المقيم في الخارج والدولة الجزائرية التي تقع عليها مسؤولية تقوية هذه الروابط بينها وبين مواطنيها في الخارج وحماية مصالحهم من خلال التمثيليات الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة في الخارج.

تطرح هذه المسألة بدون شك الوسائل القانونية المتاحة لرئيس الجمهورية التي تمكنه من التدخل لحماية المواطنين الجزائريين خارج حدود الدولة الجزائرية وما قد يترتب عن ذلك من إشكالات تتعلق بسيادة الدول على إقليمها و الحصانة التي يوفرها القانون الدولي لهذه السيادة . من أهم هذه الوسائل سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية وخاصة منها المتضمنة تعيين بعثات دبلوماسية وقنصلية تتولى إدارة وتسيير شؤون الجاليات الجزائرية المقيمة في الخارج بالإضافة إلى المعاهدات الأخرى التي تنظم علاقات الدولة الجزائرية مع الدول الأخرى ومع المنظمات الدولية.

كما أوكل الدستور مهمة إبرام المعاهدات والإتفاقيات الدولية والمصادقة عليها لرئيس الجمهورية حيث أن دراسة الأحكام التي تضمنها الدستور في هذا المجال تبين بوضوح في جوهرها احتكاره لهاته السلطة فالنائب نظريا وعمليا، أي على مستوى النصوص الدستورية والممارسة العملية انعدام علاقة وظيفية عادلة في هذا المجال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهناك احتكار وسيطرة على كامل المجال الخارجي من جانب السلطة التنفيذية و في قلبها مؤسسة رئاسة الجمهورية , إذ يستأثر الرئيس على جميع مراحل إبرام المعاهدة ابتداء من المفاوضات إلى التوقيع , إلى الإشراف على التنفيذ.

أما البرلمان فينحصر دوره في هذا المجال الحيوي على مجرد الموافقة الشكلية على تبرمه السلطة الأولى من اتفاقيات .

أما في النظام السياسي المغربي، فإن الملك باعتباره الممثل الأسمى للأمة، هو من يتولى تمثيل الدولة المغربية في الخارج كما في الداخل سواء عبر الزيارات التي يقوم بها للدول الأجنبية أو عند استقبال لرؤساء هذه الدول والوفود التي تزور المغرب، أو عبر مشاركته في المؤتمرات أو المحافل الدولية أو من خلال اللقاءات الثنائية، أو المتعددة الأطراف التي يجريها مع ملوك ورؤساء الدول والحكومات في نطاق المنظمات الإقليمية، والدولية في إطار ما يسمى بلقاءات القمة، أو دبلوماسية القمة. إن صفة الممثل الأسمى للأمة تتيح للملك سلطة التعامل باسم الدولة، واتخاذ القرارات المتعلقة بتصريف شؤونها الخارجية دون أن يترتب على ذلك أية مسؤولية أمام باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، اعتبارا لكون شخص الملك لا تنتهك حرمة، وللملك واجب التوقير والاحترام،<sup>(3)</sup> وأيضا لكونه سلطة عليا في البلاد تسمو فوق باقي السلطات .

ومن منطلق أن الملك الممثل الأسمى للدولة ورمز وحدتها والمدافع عن منطلقاتها، كان من اللازم منحه سلطات دستورية تؤهله للقيام بهذا الدور. وفي هذا السياق يمنح الدستور المغربي للملك سلطة اعتماد السفراء والتوقيع والمصادقة على المعاهدات لكن في حدود ما جاء به الفصل 55 من الدستور المغربي لسنة 2011 الذي ينص في فقرته الأولى: "يعتمد الملك السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه يُعتمد السفراء، وممثلو المنظمات الدولية." وفي فقرته الثانية على أن "يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها غير انه لا يصادق على معاهدة السلم والاتحاد أو التي تهم رسم الحدود...".<sup>4</sup>

إن المتأمل في أحكام هذا الفصل، يلاحظ على أن الملك هو من يتولى اعتماد السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية بالإضافة إلى ممثلي المنظمات الدولية، وهذا الاختصاص المخول للعاهل المغربي هو أمر طبيعي في كافة الدول، الملاحظ من خلال ما سبق على أن الملك وعلى غرار باقي رؤساء الدول يحتكر لنفسه القرار فيما يتعلق بالتمثيل الخارجي للمملكة، وعليه يمكن القول على أن سفراء المغرب في الخارج هم بمثابة سفراء لجلالة الملك ويتحملون المسؤولية أمامه. إضافة إلى ذلك فإن الملك يختار السفراء بحسب إرادته، وغالب ما يقوم باعتماد هؤلاء السفراء من بين الدبلوماسيين العاملين في وزارة الخارجية بناء على اقتراح من لدن رئيس الحكومة كما أن هذا الاختيار قد يشمل في بعض الأحيان وزراء سابقين أو بعض الشخصيات التي تطل الأوساط الحزبية.<sup>5</sup>

يمكن الوقوف أيضا على اختصاصات الملك في المجال الدبلوماسي من خلال التوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة عليها كما هو مبين في الفصل 55 من الدستور. إلا أن المشرع المغربي قد اشترط الحصول على الموافقة البرلمانية قبل إقرار المعاهدات التي تلزم مالية الدولة بالإضافة إلى معاهدات السلم والاتحاد أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة. إن هذه القيود التي فرضها المشرع المغربي على هذا الصنف من المعاهدات، تفقد قوتها على اعتبار الملك له الحق في حل البرلمان أو أحد مجلسيه بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، وإذن رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين وتوجيه خطاب للأمة وذلك بظهير شريف إلى حين انتخاب برلمان جديد داخل أجل لا يتعدى الشهرين على الأكثر.<sup>6</sup>

ثانيا: المجال العسكري مجال تنفرد به السلطة التنفيذية.

إن رئيس الدولة في الجزائر والمغرب يتمتع بإختصاصات عسكرية عديدة تتمثل في قيادة القوات المسلحة، التعيين والعزل في الوظائف العسكرية، رئاسة المجلس الأعلى للدفاع الوطني، الإشراف على ميزانية المؤسسة العسكرية .

في الجزائر تنص المادة 77 : " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات التالية:  
- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية،  
- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني....."

فرئيس الجمهورية يتولى قيادة القوات المسلحة ومسؤولية الدفاع الوطني وهذا يعني تقوية مركز رئيس الجمهورية في المؤسسة العسكرية ولعل مرد ذلك يرجع إلى أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة المنصوص عليها في المادة 70 من دستور 1996 وتجسيد وحدة الأمة يتطلب بقاء رئيس الجمهورية على رأس القوات المسلحة، لأن دورها يتمثل في الدفاع عن السيادة الوطنية وحماية الاستقلال الوطني والوحدة الإقليمية والسلامة الترابية .

وإلى جانب تولي القيادة العليا للقوات المسلحة، فهو يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، أي أنه مسؤول عن السياسة الدفاعية وهو الذي يرسمها ويحدد مبادئها وأهدافها، ولا تشاركه الحكومة في ذلك، لأن مجال الدفاع الوطني مجال خاص برئيس الجمهورية، وفي هذا الإطار يمكن أن يكلف أحد الضباط السامين بتنفيذ هذه السياسة ومتابعتها.

وطبقا لنص المادة 78<sup>7</sup> من الدستور فإن رئيس الجمهورية هو صاحب التعيين والعزل في الوظائف العسكرية، و إن كانت سلطة التعيين في الوظائف المدنية مشتركة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة دستوريا إلا أنه حق التعيين في الوظائف العسكرية مخول لرئيس الجمهورية دون سواه ، و ما دام يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل .

بالإضافة إلى ذلك يتولى رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للأمن طبقا لنص المادة 173<sup>8</sup> من الدستور، وهو عبارة عن هيئة إستشارية مهمته تقديم الأراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني. كما يتولى رئيس الجمهورية الإشراف على ميزانية الدفاع الوطني، فالمؤسسة العسكرية تتميز بوضعية خاصة في الميدان المالي، فميزانية الدفاع الوطني هي الوحيدة التي تتميز عن ميزانيات القطاعات الأخرى بميزانية معتبرة كما أن هذه الميزانية يوافق عليها البرلمان دون مناقشة. فعند تصويت هذا الأخير على الميزانية فرئيس الجمهورية بإعتباره وزير الدفاع الوطني ، الوحيد الذي له حق تقديم التفاصيل الخاصة بنفقات هذه الميزانية إذ تقدم نفقات الميزانية بصفة إجمالية من طرف وزارة الدفاع الوطني الذي يشرف عليها رئيس الجمهورية دون إعطاء التفاصيل، وهذا مايكسر هيمنة رئيس الدولة و هذه المرة في مجال القطاع المالي للمؤسسة العسكرية.

نشير أنه طبقا لنص المادة 87<sup>9</sup> من الدستور أن رئيس الجمهورية لا يستطيع تفويض صلاحياته في المجال العسكري.

نفس الوضع ينطبق على المغرب فالملك بإعتباره رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها وبإعتباره الضامن لإستقلال البلاد و حوزة المملكة في دائرة

حدودها الحقة<sup>10</sup> يتمتع بمجموعة من الصلاحيات في المجال العسكري فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية فالملك هو السلطة العليا في المجال العسكري وله سلطة إصدار القرارات المتعلقة بالدفاع الوطني كما له حق التعيين في الوظائف العسكرية<sup>11</sup> وتتم جميع هذه التعيينات بمقتضى ظهائر<sup>12</sup>. إلا أن الملك وخلاف للدستور الجزائري يمكنه تفويض لغيره ممارسة هذا الإختصاص. بالإضافة إلى ذلك يتولى الملك رئاسة المجلس الأعلى للأمن بصفته هيئة للتشاور بشأن إستراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، وتديبر حالات الأزمات، والسهر أيضا على مأسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة<sup>13</sup>، كما له أن يفوض رئاسة إجتماع هذا المجلس لرئيس الحكومة وفقا لجدول أعمال محدد<sup>14</sup>، وباعتبار القوات المسلحة الملكية هي أقوى مؤسسة في الدولة فإنها تتمتع بميزانية معتبرة الذي يعود حق الإشراف للملك دون تدخل من السلطة التشريعية ولا القضاء المالي ولا المجلس الأعلى للحسابات.

وطبقا للفصل 7/49: " يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية: مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري...." وباعتبار الملك هو من يترأس هذا المجلس<sup>15</sup> فهذا يجعله يهيم عليه وعلى جميع القرارات المتعلقة بالمجال العسكري. فالمجال العسكري هو مجال تنفرد به السلطة التنفيذية ممثلة في الملك دون تدخل من أي جهات أخرى.

#### المحور الثالث: محورية السلطة التنفيذية في ظل الظروف الإستثنائية

تنص الدساتير عادة على مجموعة من الصلاحيات تمارسها السلطة التنفيذية في الظروف العادية، إلى جانب مجموعة من الصلاحيات تمارسها باقي المؤسسات الدستورية، بحيث تمارس كل مؤسسة مالها من صلاحيات بعيدا عن صلاحيات باقي المؤسسات الدستورية، وفي إطار إحترام مبدأ الفصل بين السلطات التي تقوم عليه الدساتير الحديثة، مبدأ الشرعية التي يجب أن يحكم سلوك وتصرفات السلطات العامة.

غير أنه قد يحدث أن تستجد أمور وأوضاع تفرض إنتهاك مبدأ الشرعية، بحيث تسير دواليب الدولة على خلاف مقتضياته، وذلك عندما يحيط بالدولة ظروف غير عادية تهدد أمنها وسلامة أرضها، في مثل هذه الظروف تعطي الدساتير عادة سلطات واسعة للسلطة التنفيذية كي تتمكن من مواجهة هذه الأوضاع، وبذلك تصبح الإجراءات المتخذة في تلك الظروف مبررة ومشروعة حتى وإن كانت متعارضة في الظاهر مع قواعد المشروعية العادية، وذلك أن القوانين التي توضع لتطبق في الأوضاع العادية تصبح في بعض الحالات غير مناسبة لتحقيق الأهداف التي يتوخاها المشرع، والمتمثلة في إنتظام أمور الدولة وإشاعة العدل والطمأنينة بين المواطنين، ومن هنا جاءت ضرورة إعطاء السلطة التنفيذية إمكانية التصرف لمواجهة الأحداث بفاعلية، حتى تتمكن من العودة بمؤسسات الدولة إلى وضعها الطبيعي.

وهو ما ذهب إليه كل من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في سنة 2008، والدستور المغربي لسنة 2011 حيث حولا للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة سلطات واسعة في ظل الظروف الإستثنائية، لذلك سنقوم بمحاولة التطرق لصلاحيات رئيس الدولة في وقت فرض حالة الطوارئ والحصار، وعند إعلان الحرب، بإعتبار أن هاتين الحالتين تنضويان في المفهوم الدقيق للحالة غير العادية،

كما سنعالج حالة الإستثناء بدراسة الشروط التي يتعين توافرها في هذه الحالات التي تنضوي في إطارها جميع الأوضاع غير الطبيعية وتمكن رئيس الدولة من إتخاذ إجراءات على درجة من الإتساع.

#### 1- حالة الطوارئ والحصار:

تنص المادة 91 من دستور 1996: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لإستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا". وينص الفصل 74 من الباب الرابع من الدستور المغربي لسنة 2011 على مايلي: " يمكن إعلان لمدة 30 يوما عن حالة الحصار، بمقتضى ظهير يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، ولا يمكن تمديد هذا الأجل إلا بقانون"

فالملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أدرج حالتى الطوارئ والحصار في مادة واحدة، وأخضعهما لنفس الضوابط والأحكام، وترك للرئيس سلطة تقديرية واسعة جدا في اللجوء إلى تقرير إحداهما دون الأخرى ويشترط لإعلان حالة الطوارئ والحصار توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية يمكن إجمالها فيما يلي:

بالنسبة للشروط الموضوعية تتمثل في:

- شرط الضرورة الملحة: الملاحظ عمومية عبارة "الضرورة الملحة" وبالتالي صعوبة تقديرها وتكييفها، وإفساح المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية لتقدير درجة هذه الضرورة، ومنه تقدير إحدى الحالتين - إما حالة الطوارئ أو حالة الحصار.

يشير البعض إلى انه حالة الضرورة الملحة تعني الحالة التي يكون فيها مساس بالأمن وإخلال بالنظام العام، أو التهديد الفعلي وبصفة جدية بتعريضها للخطر. طالما إن الدستور لم يشترط وقوع حالة مادية، سواء كانت تلك الأخطار خارجية أو اضطرابات داخلية جسيمة. وقد يؤدي تعرض الحياة الاقتصادية للخطر، أو وقوع كوارث طبيعية، سواء كان ذلك في كامل الإقليم، أو في جزء منه ... إلى قيام وتحقق شروط الضرورة الملحة.

ويشترط أيضا أن تكون الإجراءات أو الصلاحيات العادية المخولة للسلطة التنفيذية غير كافية لضمان المحافظة على النظام والأمن وتحقيق المصلحة العامة.

- أن يكون إعلان حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة: طالما أن حالة الطوارئ و حالة الحصار تعد بمثابة حلول قانونية مؤقتة لازمة لمواجهة ظروف طارئة فإن ذلك يقتضي رفعهما فور زوال الظروف التي أدت إلى إعلانهما، والعودة إلى القوانين العادية.

أما بالنسبة للشروط الشكلية فتتمثل في:

اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة، و رئيس المجلس الدستوري. فهي مجرد شروط إجرائية يجب على الرئيس إتباعها لضمان صحة تصرفه من الناحية الدستورية، دون أن يكون لأراء هذه الهيئات أدنى تأثير فعلي على حرية

الرئيس في التصرف، وتقرير حالة الطوارئ أو الحصار وفقا لتقديره وتكيفه لخطورة الأوضاع والظروف. فهذه الشروط الشكلية لا تشكل قيودا حقيقية ترد على سلطات الرئيس بقدر ما تهدف إلى عدم تحميل رئيس الجمهورية المسؤولية منفردا. و محاولة إظهار وجود علاقة التعاون بين أهم الهيئات الدستورية في الدولة، و منه محاولة إخفاء درجة تركيز السلطة في يد الرئيس منفردا.

خاصة إذا علمنا أن حالة الطوارئ أو الحصار تمنح الرئيس صلاحية": اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع" فالملحوظ أن صياغة هذه العبارات جاءت بأسلوب يتسم بالكثير من الغموض، يصعب معه تحديد طبيعة و مضمون هذه الإجراءات، مما يفتح المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية لتحديد هذه الإجراءات الاستثنائية التي قد تتطوي على إهدار كامل لأهم حقوق وحرريات المواطنين بل وقد تؤدي إلى تجاوز جميع المؤسسات السياسية الأخرى "

أما الفصل الرابع والسبعون (74) من الدستور المغربي جاء بصيغة مختصرة جدا، لم تتضمن أي إشارة سواء إلى الظروف أو الأسباب التي قد تؤدي إلى الإعلان عن حالة الحصار، أو إلى الإجراءات الواجب اتخاذها ولا إلى الجهات التي ستستشار لتحقيق حالة الحصار، وبالتالي ترك الدستور أمر إعلانها، وممارسة التدابير والإجراءات الكفيلة باستتباب الأمن وإعادة الوضع غير العادي إلى وضع عادي إلى مطلق السلطة التقديرية لجلالة الملك .

وقد اكتفى الفصل الدستوري المغربي فقط بتحديد مدة الحصار في ثلاثين (30) يوما. وأنه لا يمكن تمديد أجل الثلاثين يوما إلا بقانون، أي أنه بعد انتهاء ثلاثين يوما من الحصار يتوجب التوجه إلى البرلمان لتمديد هذه الحالة بقانون يصادق عليه هذا الأخير .

أما إعلان حالة الحصار فيكون بظهير يوقعه بالعطف رئيس الحكومة.

وبالرجوع إلى الفصل 49 من الدستور الذي ينص على أن حالة الحصار من المسائل التي تحال على المجلس الوزاري قبل البت فيها ، فإن الرئاسة الفعلية لجلالة الملك لهذا المجلس تجعله صاحب الكلمة الفصل فيها.(16)

2- حالة الحرب: إن بعض الدساتير تنص صراحة على عدم جواز إعلان الحرب الهجومية، في حين ان البعض الآخر تخول لرئيس الدولة الحق في إعلان الحرب بنوعها شرطية موافقة البرلمان، كما أن دساتير أخرى تميز بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية.

تنص المادة 95 من الدستور: " إذا وقع عدوان فعلي على البلد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يُعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. ويجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يُعلمها بذلك " .

ينص الفصل 99 من الباب السادس من الدستور المغربي: " يتم إتخاذ قرار إشهار الحرب داخل المجلس الوزاري طبقا للفصل 49 من هذا الدستور، وبعد إحاطة البرلمان علما بذلك من لدن الملك" ويشترط لإعلان حالة الحرب توافر مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية أهمها:

بالنسبة للشروط الموضوعية يجب أن تتعرض الدولة إلى خطر خارجي و يتمثل في وقوع "عدوان فعلي" على البلاد، أو كون هذا الأخير على وشك الحصول يهدد حوزة التراب الوطني، أي أن هذا الخطر يهدد إستقلال وأمن البلاد من طرف دولة تسعى إلى إغتصاب جزء من التراب الوطني، أو قلب نظام الحكم لجعله يتماشى مع اهداف مصالح الدولة الغازية أو الواقفة وراء الغزاة، لهذا من حق رئيس الدولة ان يعلن الحرب للذود عن حياض الدولة وسلامة الأفراد سواء كانت هذه الحرب هجومية أم دفاعية. أما بالنسبة للشروط الشكلية فتتمثل في:

- إجتماع مجلس الوزراء: وهذه الإمكانية نص عليها كل من الدستورين المغربي والجزائري، وأضاف الدستور الجزائري الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإجتماع البرلمان.  
- إستشارة رئيسي مجلسي البرلمان: وهذه الإمكانية نص عليها كلا الدستورين  
- إخطار الأمة بقرار الحرب، ومنه إخطارها بنهاية حكم السلطة المدنية و حلول السلطة العسكرية محلها و توليها جميع السلطات. وهذه خاصية ينفرد بها الدستور الجزائري.

كما أنه وطبقا لنص المادة 96<sup>17</sup>. من الدستور الجزائري يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، ويوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، كما أن عهدة رئيس الجمهورية تمدد وجوبا إذا إنتهت المدة الرئاسية خلال مدة الحرب.. فحالة الحرب تجسد فعليا قبضة رئيس الجمهورية على المؤسسات الدستورية في الدولة وتؤهله إلى مرتبة تركز جميع السلطات في يده، خاصة وأن الدستور يعلق ويوقف العمل به، فيصبح بذلك رئيس الجمهورية الهيئة المشرعة والمنفذة.

وفي المغرب مجرد تهديد حوزة التراب الوطني تخول جلالة الملك الحق في اللجوء إلى الفصل 59 من الدستور المنظم لحالة الإستثناء عندما يرى أن مصلحة البلاد تقتضي ذلك.

### 3- الحالة الإستثنائية:

ظهر مفهوم الحالة الإستثنائية في القانون الدستوري في أواخر القرن 19 في ألمانيا، حيث كانت الدساتير الملكية تعترف للملك بسلطة إتخاذ أوامر مستعجلة لها قوة القانون اعتمادا على حق الضرورة العمومية التي تجد مصدرها في فلسفة هيغل عن الدولة، أما في فرنسا فلم تتضح معالمها إلا في ظروف الإستعداد لخوض الحرب العالمية الأولى ثم إمتدت بعد ذلك إلى عدة دول أوروبية أخرى. أما فكرة الإستثناء في الجزائر والمغرب فتجد أصولها ومصدرها في الدستور الفرنسي لسنة 1958 والتي تضمها المادة 16 .

تنص المادة 93 من الدستور الحالي على أن: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة السثنائية إذا كانت البلد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة السثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الإستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

ينص الفصل التاسع والخمسون من الباب الثالث من دستور 2011 على أنه: "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير شريف بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية وتوجيه خطاب إلى الأمة، ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية ويقتضيها الرجوع في أقرب الأجل إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية .

لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الإستثنائية.

تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عنها في هذا الدستور مضمونة.

ترفع حالة الاستثناء بمجرد إنتفاء الأسباب التي دعت إليها وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

لإمكان إعلان حالة الاستثناء يجب توفر بعض الشرط الموضوعية وأخرى شكلية حتى يمكن لرئيس الدولة أن يعلن حالة الاستثناء.

فالنسبة للشروط الموضوعية حددها الدستورين المدروسين إلا أنها تختلف ويمكن إجمالها فيما يلي:

- وجود خطر داهم مهدد لمؤسسات الدولة وحوزة البلاد: وهذا الشرط ورد في الدستور الجزائري، بينما إشتراط الدستور المغربي تهديد حوزة التراب الوطني، أو وقوع أحداث يمكن أن تمس السير العادي للمؤسسات.

ومعنى هذا الشرط أنه يجب أن تتميز الحالة بوجود خطر داهم، والخطر يفترض وجود ما من شأنه عند عدم التدارك أن يؤول إلى نتائج يصعب جبرها.

- تهديد أمن البلاد وإستقلالها: أجمع كلا الدستورين على الأخذ بهذا الشرط، مع إختلاف في الألفاظ، حيث إستخدم الدستور الجزائري عبارة " أمن البلاد وإستقلالها" بينما إستخدم الدستور المغربي " حوزة التراب الوطني".

ومفهوم الإستقلال يعني عدم التبعية لأية دولة أجنبية أو منظمة دولية خارجية، فكل عمل موجه للدولة من الخارج يعتبر مسا بسيادتها وإستقلالها، يشكل تدخلا في شؤونها الداخلية ويهدد حق مواطنيها في تقرير مصيرهم بأنفسهم.

- تعذر السير العادي للسلطات العامة الدستورية: ومفاده أنه يجب أن تؤدي حالة الخطر إلى وضع تصبح معه السير العادي للسلطات العمومية غير ممكن، حتى يمكن الإعلان عن حالة الإستثناء.

وهذا الشرط إنفرد به الدستور المغربي بالنص على إشتراط وقوع أحداث " من شأنها أن تمس سير المؤسسات الدستورية" أي أنه لم يشترط أن يقع المساس الفعلي بالمؤسسات.

وبالإضافة إلى الشروط الموضوعية، هناك شروط شكلية لا بد من توفرها لكي يتسنى لرئيس الدولة أن يعلن حالة الإستثناء وهذه الشروط هي:

بالنسبة للجزائر استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري و الاجتماع بالمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

قد يوحي تعدد الهيئات التي يجتمع بها الرئيس و التي يستشيرها .إن تقرير الحالة الاستثنائية يتم على نحو ديمقراطي لا انفرادي ,إلا أن مشاركة هذه الهيئات للرئيس فعليا يبقى جد ضعيف لنفس الأسباب السابقة الذكر .

و بالنسبة لمسألة اجتماع البرلمان وجوبا فهو مجرد إجتماع شكلي لا يخول للنواب أي سلطة أو دور رقابي في الحالة الاستثنائية خاصة أن الدستور خول لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية اللازمة دون تحديدها .مما يسمح لرئيس الجمهورية بتركيز كافة السلطات في يده خاصة في ظل غياب تحديد دقيق للمدة التي يجوز تقرير الحالة الاستثنائية خلالها .

وهذا بدوره يساعد على فتح باب للتسلط و الانحراف بالسلطة و منه سيادة الحكم العسكري .

بالنسبة للمغرب استشارة رئيس الحكومة رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المحكمة الدستورية لكن هذه الإستشارة تبقى إجراء استشاريا شكليا، قبليا، إلا أن نتائجها لا تقيد الملك ولا تؤثر على قراره، خاصة إذا تبين للملك أن الظروف السياسية تحتم عليه إعلان حالة الاستثناء، إذن فالملك ملزم بالاستشارة لكنه غير مقيد بنتائجها، بل إن الدستور نفسه صامت فيما يخص كيفيةها وإلزاميتها ونتائجها .

- توجيه خطاب للأمة: يوضح الملك من خلاله الدواعي التي أدت إلى الإعلان عن حالة الاستثناء، وما يعترزم القيام به، وبالتالي تركيز معظم السلطات بين يديه بما في ذلك السلطة التشريعية، ويعتبر الخطاب الموجه للأمة مجرد إجراء إخباري الهدف منه إعلامها بالقرار الذي اتخذته جلالة الملك حتى يكون الأفراد على بينة بالظروف والملابسات التي أدت إلى تعطيل عمل المؤسسات الدستورية، وحثمت اللجوء إلى حالة الاستثناء .

بالإضافة إلى هذه الحالات الإستثنائية ينفرد الدستور الجزائري بحالة رابعة وهي التعبئة العامة إذ تنص المادة 94 من الدستور: " يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة" . المقصود بالتعبئة العامة هو جعل جميع المرافق العامة والخاصة وكل ما يهيم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وأموال تحت سلطة الحكومة، وبالتالي يمكن تأمين ومصادرة العديد من المنقولات والعقارات تحت شعار المشاركة في المجهود الحربي، كما أنه يمكن تحويل العديد من الصناعات إلى الإختصاصات الحربية<sup>18</sup>، وقد منح الدستور رئيس الجمهورية صلاحية تقرير هذه الحالة بموجب نص المادة 94، غير أن المشرع الدستوري ربط تقريرها أن تكون في مجلس الوزراء، بعد الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيسي غرفتي البرلمان .

#### المحور الرابع: تحكم مؤسسة الرئاسة في أليتي الإستفتاء تعديل الدستور

باعتبار رئيس الدولة ممثلا للأمة جمعاء في الجزائر والمغرب وبإمكانيات ووسائل أكثر فعالية إلى درجة أنه يطغى وبشكل ملفت على المؤسسات الدستورية ، فإن له أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء دون أي قيد أو شرط شكلي أو موضوعي، فقد ترك الأمر للرئيس دون تحديد للمدة أو الموضوع، وبهذا يتحول الاستفتاء إلى أداة في يد رئيس الدولة يستعملها متى شاء وكيفما شاء .

ولما كانت حدود سلطات رئيس الدولة في اللجوء إلى إرادة الشعب غير واضحة المعالم، له أن يلجأ إليه بطرق ملتوية بعيدا عن البرلمان و ذلك بانفراده بإجراء تعديل الدستور.

**أولا: تدعيم السلطة التنفيذية ن خلال ممارسة تقنية الإستفتاء:**

يقصد بالإستفتاء طرح أمر من الأمور على الشعب لأخذ رأيه فيه إما بالموافقة أو الرفض، ويعتبر صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة<sup>19</sup>، كما أنه وسيلة قانونية يلجأ إليها رئيس الدولة عندما يريد أن يتصل بالشعب ليستطلع رأيه حول بعض الأمور الهامة.

ويعتبر الإستفتاء حقا خالصا لرئيس الدولة في الدستورين الجزائري والمغربي، حيث أجمعا على منح رئيس الدولة هذا الحق ولكن بصيغ متباينة ومضامين مختلفة.

ففي الجزائر تم تكريس هذا الإحتكار في دستور 1996 بموجب المادة 04/ 07 التي تنص على: " لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، وأضافت المادة 10/77 نفس الحكم والتي تنص: " يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء"

يفهم من هذه النصوص أن السلطة التقديرية أرجعها المشرع للسلطة التنفيذية فلها وحدها تقدير متى وكيف يكون هناك رجوع إلى الشعب، فهاتين المادتين لم تحدد الحدود القانونية التي يستخدم فيها مبدأ الرجوع إلى الشعب ولم تحدد المدة ولا الموضوع ولم يتم تقييدها بشروط لا من حيث المبادرة أو الإجراءات، وإنما ترك الأمر للرئيس، وحتى نتائجه لا تعتبر ملزمة لهذا الأخير وإن كانت معارضة لموقفه<sup>20</sup>.

لهذا اكتفى المشرع بتحديد الغاية المرجوة من ذلك فقط، عندما اشترط أن يتعلق الاستفتاء بقضية ذات " أهمية وطنية " لكن هذا المفهوم غامض جدا، إذ نجد الرئيس وحده الذي يقدر ما يكون من القضايا ذات الأهمية الوطنية وما لا يعتبر كذلك، وعلى افتراض أن هناك من يختلف معه في الرأي فالكلمة الأخيرة تعود إليه وحده ما دامت سلطة تحريك اللجوء إلى الاستفتاء بيده وحده<sup>21</sup>.

وعلى هذا الأساس يكون الاستفتاء رهين السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ويظهر ذلك من خلال: - نص المادة 10/ 77 جاءت عامة، فلم تحصر لنا المواضيع التي يفترض أن يلجأ بخصوصها الرئيس للهيئة الناخبة، فهذا يعتبر في حقيقة الأمر نظاما قانونيا استثنائيا يسعى من ورائه المشرع إلى تقوية وتدعيم سلطة رئيس الجمهورية على حساب البرلمان<sup>22</sup>.

- بالإضافة إلى ذلك، اللجوء إلى الاستفتاء ينفرد به رئيس الجمهورية دون أن يستشير في ذلك الحكومة أو البرلمان<sup>23</sup>، وبهذا يعتبر الاستفتاء سلاح استراتيجي يملكه الرئيس في مواجهة السلطة التشريعية والوزارة. - سلطة اللجوء إلى إرادة الشعب محفوظة لرئيس الجمهورية ولا يمكن أن يفوضها إلى غيره، ولا يمكن أن تمارسها سلطة أخرى في حالة غيابه<sup>24</sup>.

في المغرب لم يشر الدستور المغربي الجديد لتقنية الإستفتاء إلا ما جاء في الفصل 02 من الدستور الذي ينص: " السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها.

تختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالإقتراع الحر والنزيه والمنظم.

**ثانيا: إحتكار رئيس الدولة المبادرة بتعديل الدستور:**

إن الدستور في واقع الحال تخطيط للنظام السياسي في بلد معين، ونتيجة لذلك فهو يظهر إلى حيز الوجود متضمنا القواعد الأساسية للدولة وفقا لأوضاعها الإجتماعية والإقتصادية والسياسية السائدة وقت صدوره.

ولما كانت الحياة الإجتماعية متغيرة، على خلاف الوضع بالنسبة للدستور الذي يتسم بالسكون، فإنه كان لازما من أجل مسايرة الحياة المتغيرة، أن يتطور الدستور حتى يواكب هذه المتغيرات، ويغطي المستجدات التي تطرأ على حياة الدولة، لكي لا تظهر الفجوة بين التنظيم القانوني القائم وبين الواقع الفعلي.

ولتحقيق هذه الغاية قد يقتصر الأمر على تعديل بعض النصوص الدستورية، وقد يتطلب الأمر إلغاء الوثيقة الدستورية برمتها وإستبدالها بغيرها.

إن رئيسي الدولة في الجزائر والمغرب يهتمان على هذا المجال.

ففي الجزائر تأتي المبادرة بتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية في شكل مشروع قانون، إذا ارتئ أنه من الضروري إعادة النظر في مادة أو أكثر من مواد الدستور القائم. فالمشرع الدستوري جعل من آلية تحريك اقتراح تعديل الدستور يستأثر بها رئيس الجمهورية وبصورة منفردة عن المؤسسات الأخرى، فلا تستطيع أي مؤسسة أن تبحث أية قضية تأسيسية للدولة دون إرادته، بل هو الشخص الوحيد المؤهل لتعديل الدستور داخل السلطة التنفيذية معني هذا أن المبادرة لا تكون إلا من طرف رئيس الجمهورية أي لا تشاركه الحكومة<sup>25</sup>.

المادة 174 من الدستور تنص على مايلي: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين ( 50 ) يوما الموالية لإقراره. يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب."

و تنص المادة 176 من الدستور على " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع 3/4 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان"

#### من نص المادتين:

- رئيس الجمهورية هو الذي يتمتع بحق المبادرة بتعديل الدستور وبصورة انفرادية، أما البرلمان فيختص بالمصادقة الأولية على مشروع التعديل، والشعب مختصة بالمصادقة النهائية على التعديل، ليتولى بعدها رئيس الجمهورية سلطة إصداره. فدور المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يتمحور أساسا في التصويت على المشروع المتضمن التعديل الدستوري بنفس الصفة المتبعة بصدد القوانين العادية.

- تلت أعضائه مجلس الأمة يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، والنسبة المحددة للمصادقة على القوانين ومنها مشروع اقتراح المراجعة الدستورية على مستوى مجلس الأمة هي 3/4 وهذا ما يمنح للسلطة التنفيذية إمكانية التأثير على مجلس الأمة لأن الأعضاء المعينون من طرف رئيس الجمهورية يكونون مدينين للسلطة التنفيذية بالولاء، ومن ثم يعتبرون أنفسهم جنودها المدافعين عن سياستها ومطالبها ولو كانت

هذه السياسة أو المطالب غير متفقة مع المصلحة العامة، ومن ذلك يمكن أن يصوت الثلث الرئاسي لصالح التعديل التنفيذي، كما قد يلعب الثلث الرئاسي دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو في رفضه وذلك ما يحقق إحكام سيطرة السلطة التنفيذية المجسدة في شخص رئيس الجمهورية بالاستيلاء على اختصاص كان يفترض أن يكون حكرا على السلطة التشريعية.

- لرئيس الجمهورية أن يتجاوز إرادة البرلمان، وذلك عن طريق لجوئه إلى تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء دون إشراك هذا الأخير في العملية التأسيسية للدولة لأن نص المادة 04/07 والمادة 10/77 حولت لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى الهيئة الناخبة في كل قضية ذات أهمية وطنية، فالصياغة التي أنت بها هاتين المادتين عامة وفضفاضة فالرئيس الجمهورية أن يعتبر تعديل الدستور من القضايا ذات الأهمية الوطنية متى رأى ذلك مناسباً.

فتعديل الدستور عن طريق الاستفتاء المباشر يجعل من البرلمان يقف موقف المنفرد أو الغائب عن الساحة السياسية، وهذا ما يقوي مركز رئيس الجمهورية ويؤكد ثقله في النظام الدستوري الجزائري مقارنة بالمؤسسات الدستورية الأخرى، فيمكن أن يستعمل أحد الأطراف (الشعب) ويستبعد الأخرى (البرلمان) أو العكس.

- الرجوع إلى إرادة الشعب يعد احتمالاً<sup>26</sup> يرجع تقدير ضرورته لرئيس الجمهورية، فيمكن له إشراك الشعب عن طريق الاستفتاء في جميع حالات التعديل، أو عدم إشراكه ويعود ذلك لرغبته وحده فله أن يختار بين الطريقتين حسب الأغلبية، فإذا كانت الأغلبية البرلمانية لصالحه استغنى عن اللجوء للاستفتاء، وإن كانت على خلاف معه تجاوز إرادة البرلمان بلجوهه إلى الاستفتاء الشعبي.

- المادة 176 من الدستور تمنح رئيس الجمهورية صلاحية تعديل الدستور دون الرجوع إلى الشعب إذا رأى بأن التعديل تقني لا يحتاج إلى تدخله، وتحديد مدى تقنية المشروع ترجع للمجلس الدستوري بإبداء رأي مؤكداً فيه أن التعديل الدستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرياته، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

وإذا كان دستور 1996 قد أعطى البرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور طبقاً لنص المادة 177 من الدستور<sup>27</sup> إلا أنه قيد هذه المبادرة بمجموعة من الشروط تفرغها من محتواها إذ أن تحقيق نصاب ثلاثة أرباع 3/4 من أعضاء الغرفتين المجتمعتين معاً لا يمكن تصور تحققه خاصة مع وجود الثلث المعطل المعين من طرف رئيس الجمهورية والذي يعد منفذاً قوياً لتوجيه المبادرة باقتراح تعديل الدستور أو توقيف مسارها، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى كبح أي مبادرة غير مواتية للرئيس.

فالمشرع الدستوري حرص من وراء هذا القيد على ضمان استقرار واستمرار تفوق المؤسسة التنفيذية، وبالتالي نلاحظ أن رئيس الجمهورية يملك احتكاراً تاماً لسلطة المبادرة ولا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يتحقق إذا لم يتم من طرف رئيس الجمهورية<sup>28</sup>.

ومن جهة ثانية، المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور تبقى معدومة الأثر ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية في عرضها على الاستفتاء الشعبي من عدمه، وهذا ما نفهمه من عبارة "يمكن" الواردة في نص المادة 177، فلرئيس الجمهورية الحرية في القيام بعرض التعديل على الهيئة

الناخبة أو الامتناع عن ذلك، لأن الدستور لم يلزمه بطرح مبادرة البرلمان على الشعب ولم يورد جزاءا في حالة امتناعه عن القيام بذلك، وبالتالي يضل رئيس الجمهورية صاحب القول الفصل في تعديل الدستور، تعديل لا يمكن أن يتم من دون مبادرته أو موافقته على المبادرة البرلمانية في الموضوع<sup>29</sup>. وبهذا نلاحظ الهيمنة الكلية لرئيس الجمهورية على سلطة المبادرة باقتراح تعديل الدستور، بل يظهر كعمل انفرادي حينما جعل المشرع الدستوري سلطة التحريك من صلاحياته الحصرية والذي يؤدي بالضرورة إلى إبعاد المؤسسة البرلمانية وإعطائها مكانا ثانويا حتى وإن أعطى لها الدستور حق المبادرة بالتعديل، إلا أن بث الحركة في هذه المبادرة ترجع لرئيس الجمهورية الذي يملك وحده سلطة عرضها على الاستفتاء من عدم ذلك، وعلى هذا الأساس يمكن تصور دور البرلمان في هذه الحالة أنه عبارة عن مؤسسة استشارية، هذا إن لم يتم الاستغناء عنها في بعض أطوار العملية كاللجوء إلى الاستفتاء الشعبي مباشرة وتجاوزه كلية.

**في المغرب** يمنح الباب الثالث عشر من الدستور حق المبادرة بقصد مراجعة الدستور للملك ولرئيس الحكومة ولمجلس النواب وللمجلس المستشارين<sup>30</sup> ويقصد الدستور في الحالة الأولى مشروعا، وفي الحالتين الثانية والثالثة يقصد إقتراح المراجعة، وقد يتقدم بمقتراح مراجعة الدستور عضوا أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين.

ولا يعامل الدستور المشروع الملكي كما يتعامل مع المراجعة المقترحة، فمشروع المراجعة يناقش في المجلس الوزاري<sup>31</sup> ولكنه لا يخضع للمناقشة البرلمانية، والمقترح المنبثق عن أحد المجلسين يجب أن يعتمد بأغلبية ثلثي أعضائه طبقا للفصل 104 من الدستور ولكن لا يقدم النص أي تفضيل أخرى بشأن الإجراء.

أما المقترح المنبثق عن رئيس الحكومة، فتجري مناقشته في مجلس الحكومة، ثم يقدم إلى المجلس الوزاري، والملك غير ملزم بالرد عليه. وتعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور للإستفتاء بمقتضى ظهير، ولا يحتاج هذا الظهير إلى توقيع بالعطف من قبل رئيس الحكومة<sup>32</sup> وتكون المراجعة نهائية بعد إقرارها بالإستفتاء<sup>33</sup>. والإستفتاء المتوقع هنا إلزامي وليس إختياري، لكن الملك بعد إستشارة رئيس المحكمة الدستورية أن يعرض بموجب ظهير على البرلمان مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور<sup>34</sup> وعلى البرلمان أن يصادق عليه بدعوة من الملك في إجتماع مشترك لمجلسيه بأغلبية ثلثي الأعضاء، وتراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة وتعلن النتائج.

وهناك حدود واضحة لممارسة سلطة المراجعات الدستورية، ويمكننا التمييز بين الحدود الشكلية والحدود المادية، فمن الناحية الشكلية، تحظر مراجعة الدستور في ظروف معينة، وإن كان الملك دون سن الرشد، فلا يمكن لمجلس الوصاية مراجعة الدستور، فضلا على ذلك ليس ثمة ما يمنع المراجعة أثناء إعتلاء عاهل جديد سدة العرش ( الفصل 43 ) ، أما فيما يتعلق بإستخدام الفصل 59 وحظر المراجعة في حالة الإستثناء، فإن النص لا يحتوي على أي شرط بهذا الشأن، علاوة على ذلك لا يحظر الدستور المراجعة عندما تكون حوزة التراب الوطني مهددة، وقد يصل ذلك إلى حد تقييد سلطات الملك لأنه ضامن إستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة ( الفصل 42 ) أما على المستوى المادي فلا يمكن مراجعة أحكام الدين الإسلامي ولا نظام الحكم الملكي أو الخيار الديمقراطي والحقوق والحريات الأساسية

المكتسبة، ويظهر من هذا بوضوح أن الملك وحده يمكنه مراجعة الدستور وأن سلطات رئيس الحكومة والبرلمانيين هي شكلية فحسب في هذا الشأن، وتجدر الإشارة أن كل التعديلات الدستورية التي جرت في المغرب بعد إستقلاله في الأعوام ( 1970، 1972، 1980، 1992، 11995، 1996، 2011 ) قد كانت كلها من قبل الملك.

#### الخاتمة:

و في الختام يمكننا القول أنه من خلال الدراسة التي قمنا بها لموضوع " الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية - الجزائر والمغرب نموذجا-"، وجدنا أن هناك عوامل عديدة أدت إلى تفوق السلطة التنفيذية في هاذين النظامين على باقي السلطات، وأن هذه المكانة المركزية التي تحتلها هذه السلطة في النظام السياسي من الجانب الدستوري والقانوني تجد سندها أساسا في طريقة إختيار رئيس الدولة في هذه الدول ، إذ يتم إختياره من طرف الشعب في الجزائر و عن طريق الوراثة و البيعة في المغرب .

كذلك تقوية السلطة التنفيذية تجد سندها من خلال الإختصاصات المهمة و العديدة المخولة لمؤسسة الرئاسة دستوريا و قانونيا ، خاصة في ظل الظروف الإستثنائية إذ يصل الحد أن تحل محل باقي السلطات الأخرى، وإحتكارها للمجالين الدبلوماسي والعسكري ، وهما مجالين إستراتيجيين في أية دولة ما نظرا للأبعاد السياسية والدبلوماسية والعسكرية التي يمكن أن تؤثر على أي نظام سياسي.

بالإضافة لإحتكارها آليتي الإستفتاء و تعديل الدستور، فبيما يخص آلية الإستفتاء رئيس الدولة هو صاحب المبادرة وله سلطة إختيار المواضيع التي سوف تطرح على الإستفتاء ، كما يستأثر المبادرة بتعديل الدستور وهو أيضا صاحب إختيار موضوع و زمان التعديل.

#### قائمة المراجع والهوامش

1 - الفصل 41 من دستور المغرب لسنة 2011: "الملك، أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية.....".

- الفصل 42 من نفس الدستور: "الملك رئيس الدولة، وممثلها السمي، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم السمي بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الختبار الديمقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة.  
الملك هو ضامن استقلال البلد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة....".

2- تنص المادة 78 فقرة الأخيرة من دستور 1996: " ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الجانب وأوراق إنهاء مهامهم."

3 - ينص الفصل 46 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على ما يلي: "شخص الملك لا تنتهك حرمة، وللملك واجب التوقير والاحترام."

4 - الفصل 55 من دستور 2011.

5 - الحسان بوقنطار، السياسة الخارجية المغربية، الفاعلون والتفاعلات، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2002، ص 39.

6 - ينص الفصل 96 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على ما يلي: "الملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ومجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، أن يحل بظهير المجلسين معا أو أحدهما.يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة

7 - تنص المادة 78 من دستور 1996 على: " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الأتية: الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة..."

8 - تنص المادة 173 من دستور 1996: يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الأراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني.  
يحدد رئيس الجمهورية كيفية تنظيم المجلس العلى للأمن وعمله."

## الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية — أ. رداد نورالدين - الجزائر والمغرب نموذجا -

- 9 - تنص المادة 87 من دستور 1996: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78 و 91 ومن 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور".
- 10 - الفصل 42 من الدستور المغربي.
- 11 - الفصل 53 من الدستور: "الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية. وله حق التعيين في الوظائف العسكرية، كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق".
- 12 - الفصل 42 من الدستور المغربي.
- 13 - الفصل 54 من الدستور المغربي.
- 14 - الفصل 54 من الدستور المغربي.
- 15 - الفصل 48: " يرأس الملك المجلس الوزاري.....".
- 16 - ينص الفصل 48 من الدستور على مايلي: " يرأس الملك المجلس الوزاري الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء.....".
- 17 - تنص المادة 96 من الدستور: " يُوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.....".
- 18 - فوزي أوصديق، الوجيز في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 138.
- 19 - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، مصر 2004، ص 479.
- 20 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، ص 262.
- 21 - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق 1991، ص 05.
- 22 - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 42.
- 23 - على نقيض من ذلك، نجد الدستور الفرنسي أقر للحكومة أثناء دورات انعقاد البرلمان، أو بناء على اقتراح مشترك من مجلسي البرلمان، على رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى استخدام أسلوب الاستفتاء الدستوري، فالمشرع الدستوري الفرنسي فرق بين سلطة الاقتراح التي تتمثل في المجلسين النيابيين أو الحكومة، وبين سلطة التقرير المتجسدة في رئيس الجمهورية، ولكي يتم اللجوء إلى الاستفتاء في فرنسا المشرع الدستوري قيد سلطة رئيس الجمهورية حين أورد المواضيع التي يجب أن تكون موضوع للاستفتاء. نبيانا لذلك، يجب أن يكون مشروع القانون متعلقا بتنظيم السلطات العامة أو إقرار اتفاق بين مجموعة الدول، أو الإذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها التأثير على سير أجهزة الدولة بشرط عدم تعارضها مع الدستور.
- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، 2000، ص 170.
- 24 - المادة 02/87 والمادة 03/90 من دستور 1996.
- 25 - وعلى نقيض من ذلك نجد في فرنسا المادة 89 من دستور 1958 جعل من مشروع اقتراح تعديل الدستور يتقدم به رئيس الوزراء ويتولى الرئيس تحويل هذا الاقتراح إلى مبادرة تنفيذية، إذن فالمبادرة بتعديل الدستور في فرنسا لا تظهر إلا بعد حصول اتفاق عليها بين قطبي الهيئة التنفيذية.
- 26 - الأمين شريط، مرجع سابق، ص 53.
- 27 - تنص المادة 177 من دستور 1996: " يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه.
- 28 - بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مركز التوثيق والبحوث للمدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 08، العدد الأول، الجزائر، 1998. ص 15.
- 29 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010، ص 208.
- 30 - الفصل 172 من الدستور: "للملك ولرئيس الحكومة، وللمجلس النواب ومجلس المستشارين، حق إتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور
- للملك أن يعرض مباشرة على الإستفتاء المشروع الذي إتخذ المبادرة بشأنه"
- 31 - الفصل 49 الفقرة 2: " يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية: .... مشاريع مراجعة الدستور....".
- 32 - الفصل 42 الفقرة 4: ".... توقع الظهائر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ماعدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 و 44 (الفقرة الثانية) و 47 الفقرتان الأولى والسادسة و 51 و 57 و 59 و 130 (الفقرتان الأولى والرابعة) و 174 ..."
- 33 - الفصل 174 الفقرة 2 ".... تكون المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء....."
- 34 - الفصل 174 الفقرة 3: "... للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، أن يعرض بظهير، على البرلمان، مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور...."

## قراءة في حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة).

أ. سعودي باديس  
جامعة أم البواقي

### Résumé

Ce travail que nous avons voulu comparatif traite d'un sujet d'une actualité continue : « la faculté d'empêcher » du chef de l'état, droit du président de la république de s'opposer aux lois, avec une attention particulière d'une part pour la France o cette faculté est pratiquée sous forme de « demander une nouvelle ou deuxième délibération » de la loi (caractérisant la plupart des régimes parlementaires) , et d'autre part pour les etats – unis o cette faculté est pratiquée sous forme de « droit de veto qualité » (caractérisant la plupart des régimes présidentiels).

### مقدمة:

يشكل الاعتراض جزءا من ميكانيكية التوازن التي تعتمد عليها عادة الأنظمة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، و بهذا الخصوص يمكن القول بأن الاعتراض يمثل قبل كل شيء سلاحا تمسك به الهيئة التنفيذية في مواجهة الهيئة التشريعية .

وبموجب حقه في الاعتراض يستطيع رئيس الجمهورية، مواجهة البرلمان، وكل ذلك يبدو طبيعيا خاصة إن كان الرئيس ليس بحاجة إلى الحصول على توقيع رئيس الحكومة أو الوزير المعني، ليكون إلى جانب توقيعه عند توجيه طلب المداولة الثانية بخصوص قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان، ففعل " يمكن " يجعل من الاعتراض حقا أو امتيازاً شخصياً يترك استعماله لتقدير رئيس الجمهورية.

وسياقاً لذلك أبقى التطور الدستوري على ذات الوسيلة التقليدية المقررة لرئيس الجمهورية، بصدد العلاقة بين السلطتين في مجال العمل التشريعي، ونقصد بذلك مبدأ الاعتراض الرئاسي الذي ينال من مضمون النص التشريعي بموجب مداولة ثانية، وفقاً لنص المادة 127 من الدستور وإن كان فضلاً عن ذلك نجد استعمالاً آخر غير مألوف للاعتراض على ما يصدر عن السلطة التشريعية وفق أساليب أخرى<sup>1</sup>، بقدر ما يرى رئيس الجمهورية شرطاً لازماً لسير المؤسسات سيرا حسناً .

و بمقتضى هذا المنطق الأخير الذي أفضى إليه التطور الدستوري، وما إلى ذلك مما انتهى إليه هذا التطور من تقوية السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، رغم ما يمكن أن يؤديه الاعتراض من وظائف هامة في الدولة وعلى جميع الأصعدة، فكان لذلك دور كبير في صقل مستوى ممارسة حق الاعتراض على القوانين بموجب طلب مداولة ثانية من المجلس الشعبي الوطني .

من هنا تأتي إشكالية الموضوع والمتعلقة ببحث طبيعة وتنظيم حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية ؟ وهل عدم ممارستها إلا نادراً، يعني أن هناك توافق بين السلطتين بشكل شبه تام ودائم، أي إلى أي حد توافقت الممارسة العملية مع طبيعة النظام الدستوري، أم أن هذا النظام جعل من استخدام تقنية

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . الجزائر : دار هومة . 2002 . ص 261 .

الاعتراض بموجب طلب المداولة الثانية ليس إلا أمرا نادرا، وأن طبيعة هذا النظام يؤسس لوسائل أخرى أكثر أهمية قد تقلل من أهمية هذا الطلب ؟ .

من هذا القبيل يتبين لنا تناول الموضوع في ثلاثة مطالب :  
المطلب الأول: صورة الاعتراض في التنظيم القانوني الجزائري.  
المطلب الثاني: تنظيم حق الاعتراض : طلب المداولة الثانية.  
المطلب الثالث: مستوى ممارسة طلب المداولة الثانية.

### المطلب الأول : صورة الاعتراض في التنظيم القانوني الجزائري

انتهى الأمر إلى أن تتوسع سلطة الهيئة التنفيذية توسعا يؤدي بها إلى إظهار إرادتها في التشريع، وكأن ما لها من مشاركة البرلمان في إنتاج التشريع غير مرضية بالنسبة لها، ومن هذا المنطلق، أن النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان بحضور الحكومة يغدو غير قابل للإصدار سوى بعد إعادة النظر في مضمونه ثانية من قبل المجلس الشعبي الوطني بموجب اعتراض الرئيس في صورة طلب مداولة.

فإن كان الاتجاه السائد، يدمج طلب مداولة أو قراءة ثانية نحو تصحيح النص، فعلى ما يبدو أن هذا الإجراء قائم على خديعة دستورية مفادها تدعيم الجانب التشريعي لرئيس الجمهورية، بمعنى يتوجب إعادة النظر في النص التشريعي وفق رغبة الرئيس<sup>1</sup>.

ومع التسليم بفاعلية هذه الأداة القانونية التي تخدم وتدعم مكانة الرئيس والهيئة التنفيذية، توجب البحث بشيء من التفصيل عن ماهيتها من جهة (الفرع الأول)، وطبيعتها من جهة أخرى (الفرع الثاني).

### الفرع الأول : ماهية طلب المداولة الثانية للقانون كاعتراض رئاسي

باستعراض جميع الأحكام الخاصة بهذا الإجراء الدستوري، يتبدى لنا أن التنظيم الدستوري استقر في ذلك على تكريس قاعدة جامعة، تتلخص في أن الاعتراض وفق نظرة المؤسس الدستوري الجزائري، وعلى الصورة التي استبقى عليها بمقتضى ما حصل من تطور في ذلك، أنه إجراء صريح يمكن رئيس الجمهورية من أن يعترض على النص التشريعي، و بالتالي يطلب من المجلس الشعبي الوطني مداولة ثانية له، مع افتراضه لأغلبية مشددة وهي ثلثي (2/3) أصوات النواب لإمكان التغلب على اعتراض الرئيس، ونستدل بما هناك من نصوص دستورية، حيث نص على ما يلي: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره .

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"<sup>2</sup>.  
لنتبين أن المؤسس الدستوري قد حافظ على نفس التطور الدستوري الذي سبقه فيه دستوري 1989 و 1976 ، وإن كان دستور 1963 لم يفترض هذه الأغلبية، وحسبنا دليلا على ذلك ما ورد في المادة 50 التي ترتب ما يلي: " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا ."

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة . العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري . الجزء الثاني . العلاقة الوظيفية . ( رسالة دكتوراه دولة في القانون العام ) . الجزائر . 2001 . ص 348 .

<sup>2</sup> - المادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 1996 ، المادتين 118 و 155 من دستوري 1989 و 1976 على التوالي .

فإذا كان هذا التنصيص سليما باعتبار أن استعمال مصطلح "طلب مداولة ثانية" يتوافق ومضمون النص وشروطه، إلا أنه يصبح من الغرابة استعمال ذات المصطلح من طرف المؤسس الدستوري، ثم ينتقل من الاعتراض البسيط *veto simple* - الذي يخول للمجلس الموافقة على النص بذات الأغلبية التي أقرته أول مرة<sup>1</sup> - إلى الاعتراض الموصوف *veto qualifié*، الذي يستلزم أغلبية خاصة مثلما هو عليه الحال في التطور الدستوري الحاصل العمل به، ثم يجعل هذا الطلب فيما بعد يقتصر على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة لتستمر بعد ذلك الغرابة أكثر، دون أن ينتبه إلى التفسير القانوني لعبارة (مداولة ثانية)، أي *une nouvelle délibération*، حيث أن مدلولها في الأصل لا يتسع للأغلبية التي يتطلبها دستور 1996، والمحددة بثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فمداولة المجلس الأولى قد حسمت على أساس الأغلبية البسيطة، بينما يتسع في الأصل ليشمل أعضاء مجلس الأمة، باعتبار أن ماهية أو مدلول المداولة البرلمانية للنص التشريعي، تشمل إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي في كلى الغرفتين إلى غاية المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة، ولهذا فإن مدلول الاعتراض حسبما هو مكرس في المادة 127 من دستور 1996 لا يتوافق ومقتضى المداولة الثانية، حيث أن الاعتراض وفق أغلبية مشددة أو موصوفة، وبالخصوص عندما يقدم هذا الطلب لغرفة واحدة ( المجلس الشعبي الوطني، دون مجلس الأمة ) يتناقض تماما ومفهوم طلب المداولة الثانية .

إن ما هو مقرر في دستور 1996 وسابقه، عبارة عن **فيتو موصوف** وما هو مقرر في دستور 1963 مداولة ثانية أو جديدة، على شاكلة ما هو جاري به العمل في فرنسا بموجب المادة 10 من دستور 1958<sup>2</sup>. فالمداولة الثانية بطبيعتها، لا تستلزم إجراء برلماني خاص، ولا أغلبية مشددة بثلثي (2/3) أو ثلاثة أخماس (3/5) الأصوات لإعادة إقرار ذات النص التشريعي، إن القانون المرسل للبرلمان يدرس بنفس الإجراء التشريعي و يصوت عليه بأغلبية عادية، فهي تفترض أن البحث الجديد يمر بنفس الإجراء التشريعي في كلى المجلسين على الأقل، فلا يقرر ذلك الاختصاص لمجلس دون آخر، بينما الفيتو الموصوف يستلزم أن يتم التصويت على القانون المرسل إلى البرلمان في إطار إعادة بحثه، بأغلبية مشددة من الأصوات دائما تفوق الأغلبية المطلقة، سواء بثلاثة أخماس (3/5) أو بثلثي (2/3) أصوات أعضاء البرلمان، باعتباره يمثل فيتو تشريعي - شبه جامد - يمكن تجاوزه ولكن بصعوبة كبيرة من قبل البرلمان، تبعا لإجراء تشريعي خاص، وبالخصوص بتصويت جديد يتطلب أغلبية موصوفة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 278 (هامش) .

<sup>2</sup> - تنص المادة 10 من دستور ( 1958 ) الفرنسي على ما يلي :

le président de la république promulgue les lois dans les quenz jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée .

Il peut avant l'expiration de ce délai demander au parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles cette nouvelle délibération ne peut être refusé.

<sup>3</sup> - Joy . Fouad . Tabet . LA FACULTÉ D'OMPECHER DU CHEF DE L'ETAT EN DROIT COMPARE : DROIT DU CHEF DE L'ETAT DE S'OPPOSER AUX LOIS. Première édition octobre 2001 . p 209 .

فالفيتو الموصوف على شاكلة ما هو عليه في الولايات المتحدة الأمريكية يؤثر على وجود القانون نفسه، ولا يمكن إعادة إقرار ذات النص إلا بأغلبية الثلثين في كل من غرفتي الكونغرس، أي أنها أغلبية مختلفة وغير عادية، فيصبح مجرد مشروع قانون بسيط يجب إعادة إقراره بأغلبية خاصة<sup>1</sup>.  
و بالتالي، وضع هذا الطرح موضع الاعتبار، فمن ذلك، يتوجب إعادة النظر في أحكام المادة 127 من الدستور، و بالتالي المادة 45 من القانون العضوي رقم 99 - 02 المنظم لقواعد تنظيم وسير غرفتي البرلمان والعلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، التي جاءت لتؤكد نفس الأمر بقولها: " يمكن رئيس الجمهورية، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، و ذلك خلال الثلاثين ( 30 ) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه .

في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي ( 2/3 ) النواب يصبح نص القانون لاغيا ".  
أي يجب حذف عبارة "مداولة ثانية" بناء على ما تتضمنها من فكرة تتخلص في عدم ارتباطها بالانصب المطلوب من جهة، وتخصيص الغرفة الأولى دون الثانية في هذا الشأن، و بالتالي إما إعادة النظر في النسبة المطلوبة، وتوسيع الاختصاص لمجلس الأمة ومن ثم عدم تقرير المجلس الشعبي الوطني لوحده في شأن إعادة مداولة النص التشريعي، حيث يصبح الأمر يتماشى مع مفهوم وماهية طلب مداولة أو قراءة ثانية<sup>2</sup>، أو ترك الأمر على حاله، وحذف مصطلح مداولة ثانية، ليبقى في صورة اعتراض موصوف.

#### الفرع الثاني : طبيعة طلب المداولة الثانية حسب ما هو جاري عليه التنصيص الدستوري

رأينا بصدد المفهوم التقليدي لطلب المداولة الجديدة، أنها عبارة عن سلطة بسيطة تجذب انتباه غرفتي البرلمان حول بعض المسائل، والتي تعتقد السلطة التنفيذية بوجودها في الإجراء التشريعي المصوت عليه من طرفها، وهذا حسب ما يذهب إليه Carré Demalberg ، أو كما يقول M. Ameller " هذا الحق يشكل إجراء مقرر للسماح للبرلمان بإعادة النظر في الإجراءات التي لم يأخذها بعين الاعتبار، إذ لا يؤثر بشكل كبير في طبيعة القانون ولا يمس الإجراء التشريعي الذي سبق العمل به في المداولة الأولى، فهو يعتبر دعوة بسيطة للمجلس إلى التأمل"<sup>3</sup>.

إنه حق بسيط ومرن باعتبار أن ممارسته لا تتطلب أي شرط برلماني خاص، ولا تتطلب أي أغلبية خاصة موصوفة أو مشددة لإجراء التصويت الجديد على القانون، فينداول عليه البرلمان مرة ثانية في نفس

<sup>1</sup> - فقد قرر الدستور الأمريكي في البند الثاني والثالث من الفقرة السابعة من المادة الأولى ما يلي: " وكل مشروع قانون يصدق عليه النواب ومجلس الشيوخ، يجب قبل أن يصبح قانونا أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة فإذا أقره أمضاه، و إذا لم يقره أعاده مع اعتراضاته إلى المجلس الذي صدر منه وعلى المجلس أن يدرج هذه الاعتراضات بجملتها في مضابطه، ثم يباشر إعادة بحث المشروع، وإذا حدث بعد إعادة البحث أن ثلثي أعضاء المجلس وافقوا على المشروع، أرسل المشروع مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر حيث يعاد بحثه، فإذا أقره ثلثا الأعضاء أصبح قانونا، ولكن في جميع الأحوال يجب أن تتخذ الأصوات في كل من المجلسين بلا و نعم، وتدرج أسماء المؤيدين للمشروع والمعارضين له، في مضابط كل من المجلسين على حدة، وإذا لم يعد الرئيس مشروع القانون في غضون عشرة (10) أيام من تقديمه له (مع استثناء أيام الأحد) أصبح المشروع قانونا كما لو أمضاه، إلا إذا حالة عطلة الكونغرس دون هذه الإعادة، فحينئذ لا يعدو المشروع قانونا، وكل أمر أو قرار أو اقتراح يقتضي موافقة مجلس الشيوخ ومجلس النواب ( باستثناء موضوع فض دورة الانعقاد ) يجب أن يقدم لرئيس الولايات المتحدة، و يجب موافقة الرئيس عليه قبل أن يصبح نافذا، أما إذا لم يوافق الرئيس عليه، فيجب إعادة إقراره من جانب ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ والنواب طبقا للقواعد والقيود الخاصة بمشروعات القوانين ".  
<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع السابق . ص 279 ( هامش ) .

<sup>3</sup> - Vedel George . manuel élémentaire de droit constitutionnel . recueil sirey . 1949 . p 488 . cité par : J . F . Tabet . op . cit . p 192 .

الشروط وحسب نفس الإجراء الذي طبق في المرة الأولى، و بالخصوص أن التصويت يكون بنفس الأغلبية أي البسيطة أو العادية للأصوات كما هو الشأن في التصويت الأول<sup>1</sup>. وعلى عكس ذلك، إن كان إجراء طلب مداولة ثانية ما هو إلا إجراء توقيفي، لأن العمل الذي يضيف على النص الصفة القانونية هو التصويت الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني، ومع ذلك يمكن اعتباره مشاركة في ممارسة الوظيفة التشريعية، مع علمنا بأن الرئيس هو حامي الدستور، مما يؤكد القوة القانونية للطلب، إذ أن فعل إعادة رئيس الجمهورية النص التشريعي إلى النواب واشتراط نصاب معين بالثلثين (2/3) من الأصوات، يماثل فيتو رئاسي، أي رفض القانون المصادق عليه من قبل البرلمان والامتناع عن توقيعه<sup>2</sup>، وإن كان للبرلمان إمكانية تجاوز اعتراض الرئيس إن تم إقرار القانون مرة ثانية بالأغلبية المقررة دستوريا داخل الغرفة الأولى، وذلك حيث يشعرهم بمسؤوليتهم ولفت نظرهم إلى تقدير نتائج تصرفهم الأخير<sup>3</sup>.

فقد ظل المبدأ المذكور هو السائد، بمقتضى أحكام الدستور، كأحدى سلط الهيئة التنفيذية تتمتع به، مثله في ذلك مثل حق المبادرة بالتشريع تماما، فيدور في محور السلطة المخولة للرئيس و بصفة تقديرية، حيث من هذا المنطق جاءت سهولة استعمال الاعتراض باعتبارها أحد المعايير التي تدل على مكانة رئيس الجمهورية، و بالتالي في وضع قانوني كهذا، يصبح التصرف شديد الارتباط بفكرة الرئيس المعرقل لنفاذ القانون، طالما أن موافقة الرئيس على النص التشريعي تعد شرطا لازما وأساسيا من الجانب الدستوري، لكي يصدر القانون، الأمر الذي يجعل من الاعتراض حاجزا يحول دون تطبيقه، و بالتالي فإن وجود حق الاعتراض يزيد من تقوية وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي بطريقة أخرى، فمن نتائجه توسيع صلاحيات الرئيس التشريعية لتتحول من وسيلة دفاعية إلى وسيلة تشريعية<sup>4</sup>، ومرد ذلك على البرلمان أن ينسأغ إلى رغبة رئيس الجمهورية .

لقد غدا طلب مداولة جديدة بمثابة " فيتو دستوري "، مفاده تدعيم الدور التشريعي للهيئة المذكورة<sup>5</sup>، وعلى ضوء ذلك، فإن تصرف الرئيس على هذا القبيل، أن يصدر القانون في أسرع وقت ممكن أو أن يرجع النص التشريعي المرسل إليه إلى المجلس في غضون مدة زمنية محددة بالذات، فلا يصدر ولا ينشر في الجريدة الرسمية سوى بعد أن يعيد المجلس الشعبي الوطني تلاوته مرة ثانية، وتعديله وفق توجيهات الرئيس أو إعادة إقراره بموجب النصاب المحدد دستورا في هذا القبيل، فيعلق بذلك النص التشريعي ولكن بصفة مؤقتة، بمعنى إلى حين اتخاذ المجلس الموقف المناسب .

فالاعتراض في هذه الصورة توقيفي للقانون الذي أقره البرلمان، و يعتبر في حكم الطلب لإجراء المراجعة، فيمارس بذلك الرئيس هذا الاختصاص لا بوصفه رئيسا للجمهورية فحسب، وإنما بوصفه أول

<sup>1</sup> - J. F. Tabet . op . cit . pp 73 -74 .

<sup>2</sup> - Khalfa Mamri . réflexions sur la constitution algérienne du 22 novembre 1976 . Algérie : s . n .  
e . d / o . p . u . p 114 .

<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة . علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري عام 1963 . ( أطروحة ماجستير ) . معهد الحقوق و العلوم الإدارية جامعة الجزائر . 1997 . ص 141 . ( غير منشورة ) .

<sup>4</sup> - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . ( رسالة دكتوراه ) . جامعة منتوري . قسنطينة . 1990 . ص 446 . ( غير منشورة ) .

<sup>5</sup> - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 263 .

مشروع، باعتبار أن هته الأغلبية المشددة لا تشترط إلا بمناسبة القرارات الخطيرة، فهو بذلك معتمد لا على أحكام المادة 127 من الدستور فقط، بل أيضا على أحكام المادة 70 التي تجعل منه حامي الدستور<sup>1</sup>، يوقف بذلك خروج القانون<sup>2</sup> للوجود طيلة مدة معينة فقط، و بعدها يحدد مصير القانون المعترض عليه، فإما أن تعاد دراسته من قبل السلطة التشريعية و يحصل على نصاب الثلثين (2/3) المحدد في الدستور، فيكون بذلك الرئيس مجبرا على إصداره حين ذاك، وإما أن لا يحصل على ذلك النصاب، وعندها ينتظر تقديم اقتراح أو مشروع قانون حول موضوعه لدراسته من جديد<sup>3</sup>، وهو ما يؤسس لفيد فعال يصاحب عدم تواجد معارضة فعلية، بالأخص وأن النظام الجزائري اعتمد نظام التعددية الحزبية والتمثيل النسبي، مما يؤدي إلى تشكيل البرلمان من عدة أحزاب - ائتلاف حزبي - فينتج عن ذلك أغلبية برلمانية غير متماسكة يصعب معها تحقيق نسبة الثلثين (2/3) من أصوات المجلس الشعبي الوطني، مما يؤكد القوة القانونية لطلب المداولة الثانية، وما يمكن اعتباره مشاركة فعلية في التشريع البرلماني .

إن هذا الغرض يتأكد باعتبار أنه دون موافقة الرئيس لا يتحول النص التشريعي إلى قانون، فاعتراض الرئيس هنا أو عدم موافقته الصريحة تجعل من المستحيل تحول الاقتراح أو المشروع إلى قانون، حيث أن الدستور لم يأخذ بما هو عليه الحال بالنسبة لدستور 1963 ، الذي أخذ بالاعتراض الضمني الذي من خلاله ينقل الحق في إصدار النص آليا إلى رئيس المجلس الوطني، ومهما كان فإن الاعتراض يبقى توقيفيا إلى أن يحدد المجلس الشعبي الوطني مصيره بالتصويت عليه بثلاثي (2/3) النواب أو تعديله وفقا لمشئنة رئيس الجمهورية . ولهذه الأسباب تؤيد رأي " Box " الذي يضيء الطبيعة التشريعية على الاعتراض الذي يتطلب أغلبية مشددة لتجاوزه دون غيره .

#### المطلب الثاني : تنظيم حق الإعتراض أو طلب المداولة الثانية

إذا ما رفض رئيس الجمهورية نصا تشريعيًا تم إقراره من طرف المجلس الشعبي الوطني وصادق عليه من طرف مجلس الأمة، يرسل إلى البرلمان من جديد في الأجل المحدد دستوريا لإجراء مداولة ثانية، وذلك باعتبار أن الدستور الجزائري يقطع النظر عن آراء الفقه، حول هذا الموضوع قد استقر على منح رئيس الجمهورية وحده حق طلب مداولة ثانية<sup>4</sup>. فقد استقر المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ مبينا في التعديل الأخير بموجب المادة 127 دستور 1996 كيفية ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الحق.

وعلى نفس المنوال جاء تأكيد نص المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02 بنصها على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه.

<sup>1</sup> - تنص المادة 70 من تعديل 1996 : " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة و هو حامي الدستور ... " .

<sup>2</sup> - قائد محمد طربوش . السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري . بيروت : المؤسسة الجامعية . 1966 . ص 284 و ما يليها .

<sup>3</sup> - سعيد بو الشعير . النظام السياسي الجزائري . الطبعة الثانية . الجزائر : دار الهدى عين مليلة . 1993 . ص 255 .

<sup>4</sup> - عفيفي كامل عفيفي . مرجع سابق . ص 189 .

قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين \_\_\_\_\_ أ. سعودي باديس  
في النظام الدستوري الجزائري ( دراسة مقارنة )

في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب يصبح نص القانون لاغيا"، مؤكدة بذلك ما تتضمنه نص المادة 127 من الدستور<sup>1</sup> حول حق الرئيس في طلب إجراء مداولة ثانية، ومن ثم يتوجب إظهار ما له من شكل ومضمون ( الفرع الأول ) ، وإلى أي جهة يتم إرساله باعتبار أن من الدول من يفرد هذا الاختصاص بغرفة دون أخرى، وإن كان على نطاق ضيق جدا ( الفرع الثاني ) .

#### الفرع الأول : شكل ومضمون طلب المداولة الثانية

لم يحدد الدستور شكلا معيناً ومحتوى أو إجراء نوعي لممارسة سلطة المنع هذه، بحيث يجري ذلك كما هو الحال في إرسال مشاريع القوانين إلى البرلمان، وذلك تحت شكل مرسوم رئاسي موقع عليه من قبل رئيس الدولة، قد يتضمن الدواعي والملاحظات التي تبرر إرجاع النص التشريعي، كما قد يتضمن اقتراحات أو مبادرات، تعبر عن التعديلات التي يرغب فيها رئيس الدولة<sup>2</sup>، وقد لا يتضمن ذلك .

و بذلك فهو غير مقيد شكلا بخصوص طلب مداولة ثانية ( أولا ) ، ولا مضمونا حيث له أن يطلب قراءة ثانية قد تكون كلية أو جزئية<sup>3</sup> ( ثانيا ) ، و بالتالي يجب أن لا يغيب عن البال أنه في النهاية مجرد إجراء جاء ليدعم مكانة السلطة التنفيذية فيما لم تتوفق فيه أمام البرلمان<sup>4</sup>.

#### أولاً- من حيث الشكل:

في استطاعة رئيس الجمهورية رفض القانون ويطلب إعادة النظر فيه، دون أن يعتبر الدستور هذه السلطة التي يمنحها للرئيس مقيدة بأي شرط أو إجراء من حيث الشكل، فهو يختص بها دون أن يكون ملزما على الأقل بتسبب طلبه هذا، أو أن يقع إلى جانب توقيعه توقيع رئيس الحكومة أو الوزير المختص.

#### أ- عدم إلزامية تسبب الاعتراض:

إن المنطق يفترض من رئيس الجمهورية أن يدمغ الرسالة المرفقة لطلب إجراء مداولة ثانية بدليل قوي، يتضمن الأسباب التي دفعت به إلى أن يعترض على إصدار النص التشريعي، ولئن اتفق هذا النظر مع الجانب العملي إلا أنه لوحظ على واضع الدستور الحالي خروجه على خلاف الدستور الأول فيما كان مقررا في هذا الشأن.

إن أهمية قاعدة تسبب الطلب تكمن في تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص، و بذلك إن أعيد النظر فيما يرى الرئيس، فإن ذلك يحقق التقارب بين العمل التشريعي والتنفيذي<sup>5</sup>، ولذلك يسعى المتخصصون جاهدين في شرح أسباب الاعتراض ومن ثم دمجها بالحجج الصائبة لكون عدم نجاح مساندة البرلمان للاعتراض يؤثر على الجانب السياسي للرئيس، و بهذا يكون الدستور قد حول للرئيس سلطة تقديرية تمكنه من تقييم العمل التشريعي للبرلمان باعتباره غير مقيد بأي شرط في هذا المضمار.

إن المؤسس الدستوري الجزائري يكون بذلك قد جارى نظيره الفرنسي بموجب دستور 1958 في مادته العاشرة 2/10، حيث لم ينص على شرط التسبب ولم يحدد الأسباب التي تعطي لرئيس الجمهورية

<sup>1</sup> - للتذكير هي نفس المواد 118 و 155 من دستوري 1989 و 1976 على التوالي .

<sup>2</sup> - J . F . Tabet . op . cit . pp 276 - 277 .

<sup>3</sup> - الأمين شريط . مرجع سابق . ص 446 .

<sup>4</sup> - عبد الله بوقفة . العلاقة بين السلطين التشريعية و التنفيذية من خلال تطور النظام القانوني الجزائري . مرجع سابق . ص 358 .

<sup>5</sup> - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 279 .

الحق في طلب مداولة ثانية<sup>1</sup>، ليكون كل من الدستوريين قد تدرجا نحو التخلي عن هذا الشرط كما كان مقررا في دستور 1963 بالنسبة للجزائر، ودستور 1946 بالنسبة لفرنسا .

فدستور 1963 كان يلزم رئيس الجمهورية إن اعترض برد التشريع مصحوبا باعتراضاته إلى المجلس الوطني أثناء الفترة الزمنية المقررة للإصدار، أي إذا طلب الرئيس إجراء مداولة ثانية فإن طلبه هذا يكون مرفقا برسالة يشرح فيها أسباب رفضه وإن لم يحدد طبيعة هذه الرسالة<sup>2</sup>، وكذا الحال كان عليه الدستور الفرنسي لسنة 1946 في المادة 36 منه، التي أقرت لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين على أن يتم ذلك خلال عشرة (10) أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إليه وتخفيض هذه المدة إلى خمسة (5) أيام في الأمور العاجلة<sup>3</sup>، وخلال هذه الفترة يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب مداولة جديدة لمشروع القانون، وذلك بموجب خطاب مسيب *message motivé*، يوجه إلى البرلمان بهدف تصحيح ما شاب المشروع المقدم إليه من أخطاء في التحرير والصياغة مثلا، أو فيما تتضمنه النصوص من مخالفات للدستور<sup>4</sup>.

إن الدستور الأمريكي الحالي قد حذا حذو هذين الدستوريين الأخيرين، إذ أكد على أن يرد الرئيس النص التشريعي إلى المجلس الذي قدم منه في الأصل وذلك في ضوء اعتراضات الرئيس عليه بعد إدراج اعتراضاته على القانون كاملة في مخطبته<sup>5</sup>، فهناك إلزام دستوري بتسبب الاعتراض وإرسال القانون يبين فيه اعتراضاته<sup>6</sup> في رسالة تسمى "رسالة الاعتراض" يشرح فيها أسباب رفضه.

فتسبب الاعتراض إذن ليس مجرد التزام دستوري، وإنما هو وسيلة الرئيس لإقناع المجلس الشعبي الوطني بتعديل القانون في المعنى الذي يريده<sup>7</sup>، ومما لا شك فيه أن عدم تعليق طلب إجراء قراءة ثانية، سيجعل هذا الإجراء من قبيل التعسف في استعمال الحق إضرارا بالسلطة التشريعية، لأن مسألة التسبب تضع لا محالة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أمام مسؤولياتها اتجاه الرأي العام، إلا أنه يلاحظ قد تم الأخذ به عمليا من الجانب العملي في كل من الجزائر وفرنسا.

## II- انعدام التوقيع المجاور:

يبدو أن جل الدساتير الجزائرية قد خلصت الرئيس من القيود التي تحد من مجال حركة الرئيس في ممارسة أهم سلطاته، ونذكر في هذا الصدد انعدام خاصية التوقيع المجاور، "توقيع رئيس الحكومة لوحده، أو رئيس الحكومة إلى جانب الوزير المعني، أو الوزير المعني فقط"<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> - أحمد سلامة بدر . الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني . ( دراسة مقارنة ) . " مصر - فرنسا - إنجلترا " . القاهرة : دار النهضة العربية . 2003 . ص 187 .

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة . علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري عام 1963 . مرجع سابق . ص 139 .

<sup>3</sup> - Vedel George , Devolvé .P . droit constitutionnel . sirey thémis . 1992 . p 487 .

<sup>4</sup> - أحمد سلامة بدر . مرجع سابق . ص ص 184 - 185 .

<sup>5</sup> - يحيى السيد الصباحي . النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية . دار الفكر العربي . ( بدون تاريخ نشر ) . ص 279 .

<sup>6</sup> - J . F . Tabet . op . cit . p 287 .

<sup>7</sup> - عمر حلمي فهمي . الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني . ( دراسة مقارنة ) . الطبعة الأولى . القاهرة : دار الفكر العربي . 1980 . ص 176 .

8- J . F . Tabet . op . cit . pp 260 - 277 .

إن ذلك ما يكد الطبيعة الشخصية والمطلقة التي تمتاز بها سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن، والتي تخفي انعكاساتها على الواقع السياسي فضلا عن المجال المؤسساتي، حتى وإن كان هناك مجال لإثارة المسؤولية طالما أن الرئيس غير مسؤول، فقد تحدث الأستاذ الأمين شريط عن إمكانية تحويل مسؤولية رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة في مجال سلطة الرئيس التنظيمية، وذلك بسبب أن هذه المراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، و بناء على تقرير الوزير المعني بالموضوع حتى ولو لم يكن هناك توقيع مجاور<sup>1</sup>، فلا تثار صعوبة استخدام حق الاعتراض أو استحالته باعتبار أن الرئيس قد خلاصه الدستور الجزائري من هذا القيد<sup>2</sup>، فالرئيس الجزائري ينتخب مباشرة من الشعب، و يتمتع بسلطات وصلاحيات جد هامة تحررت من قاعدة التوقيع الوزاري، كحقه في الحل ( المادة 129 من الدستور ) ، وحقه في الاتصال بالبرلمان عن طريق خطاب أو رسالة موجهة للبرلمان ( المادة 128 من الدستور ) .

لا شك أن طبيعة النظام الرئاسي تعتبر من أهم الأسباب التي تؤدي إلى مثل هذا الوضع واستعماله على هذا النحو، فالرئيس الأمريكي يباشر سلطاته الدستورية بنفسه و يسأل مباشرة أمام الشعب، ولذلك فهو يستخدم حقه في الاعتراض باستقلال تام ودون توقيع مجاور<sup>3</sup>، وإن كان يستعين في تكوين رأيه بتقارير مستشاريه في هذا الشأن، إلا أن الرأي النهائي يستند إلى مشيئته، فتحرير إرادة الرئيس من قاعدة التوقيع المجاور ومسؤولية مستشاريه - وزرائه - أمامه مباشرة من أهم الأسباب التي تساعد على حرية الرئيس في استخدام هذا الحق وتحريره من القيود التي تكبله في النظام البرلماني<sup>4</sup>.

وإن كان هذا هو الحال في الجزائر والولايات المتحدة، فإن الدستور الفرنسي يعتبر قاعدة التوقيع المجاور ضرورة لصحة تصرف الرئيس بموجب طلب مداولة ثانية<sup>5</sup>، إذ لرئيس الجمهورية طلب مداولة ثانية للقانون أو بعض مواده ( المادة 10 من دستور 1958 ) موقع عليه من قبله ومن قبل الوزير الأول، وعند الاقتضاء من قبل الوزراء المسؤولين (المادة 19 من الدستور) ، في أجل (15) يوما التي تلي تحويل القانون إلى الحكومة وقبل الإصدار<sup>6</sup>، و يستنتج ذلك من المادة 19 التي تعفي صراحة من التوقيع الوزاري المواد 11، 12، 16، 18، 54، 56، و61 من الدستور، ومن بينها لا تظهر المادة 10 المتعلقة بحق الإصدار وكذا طلب مداولة جديدة<sup>7</sup>.

إن حقا كهذا إذا أصبح امتيازاً يتم استعماله بموافقة الوزارة التي تعتمد على أغلبية المجلس يكاد يكون من المستحيل استعماله، فلو أن الوزارة كانت ترى فساد القانون الذي أقره المجلس، و بالتالي عدم إمكان تطبيقه لمحاربه أمام المجلس، و بالتالي فالرئيس لا يستطيع أن يستعمل حق الاعتراض إلا بواسطة وزرائه، حيث تكمن فائدة التوقيع الوزاري في أن الوزارة التي تستند إلى أغلبية في البرلمان بطبيعة الحال

<sup>1</sup> - شريط الأمين . مرجع سابق . ص 514 (هامش) .

<sup>2</sup> - مرجع أخير . ص 513 .

3- J . F . Tabet . op . cit . pp 260 282 .

<sup>4</sup> - عمر حلمي فهمي . مرجع سابق . ص 184 ( هامش ) .

<sup>5</sup> - J . F . Tabet . op . cit . p 262 .

<sup>6</sup> - Portelli Hugues . droit constitutionnel . 4<sup>ème</sup> édition . Paris : Dalloz . 2001 . p 211 .

<sup>7</sup> - J . F . Tabet . op . cit . p 268 .

قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين \_\_\_\_\_ أ. سعودي باديس  
في النظام الدستوري الجزائري ( دراسة مقارنة )

لن تستعمل حق الاعتراض، وعلى ذلك يجد رئيس الدولة نفسه في مركز لا مخرج منه، فإما أن يخضع لرأي المجلسين وعلى ذلك لا يمارس حق الاعتراض وإما أن يلجأ إلى حل المجلس النيابي<sup>1</sup>.

**ثانيا- من حيث الموضوع:**

إن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية - كما تقدم - من حيث تقرير ما هو ملائم من مواد النص وما هو غير ملائم منها، ولو قرر المجلس الدستوري تطابق النص مع أحكام الدستور، فالدستور مكن الرئيس من ممارسة هذا الاختصاص، وخلص إلى عدم تحديد سلطته في هذا الخصوص فللرئيس أن ينسحب اعتراضه على مجمل النص وإن كان في الواقع العملي ينصب على مادة أو اثنتين في أغلب الأحوال .

و يستتبع ذلك، على الرغم من صمت القاعدة الدستورية إلا أنه باستطاعته رفض بعض بنود مواده، وفي هذه الحالة فإن الرئيس لا يعيد طرح النص التشريعي برمته من جديد على المناقشة، بل أنه يرجع النص لإعادة النظر في البنود التي جرى الاعتراض عليها<sup>2</sup>.

والملفت للنظر حقا، أن طلب قراءة ثانية غير مجدي تعميمه على كامل مواد النص لكون الشيء الوحيد الذي يؤدي إليه هذا الإجراء هو مراجعة قلة من المواد لا غير، و بالتالي هذا القول غير مردود لأن الجانب التطبيقي يدل على صحة ذلك، وهذا ما يلمس من الرجوع إلى المواضيع التي جرى بشأنها طلب مداولة ثانية، بمعنى الاعتراض غير شمولي<sup>3</sup>.

إن المؤسس الدستوري الفرنسي يذهب صراحة لتكريس هذا المبدأ بموجب المادة 2/10 من دستور 1958 التي تضمنت حق الرئيس في أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة للقانون كله أو لبعض مواده، حيث أدخل هذا الدستور تجديدا في شأن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، فلم يعد هذا الحق قاصرا على مشروع القانون كله، بل يمكن استخدامه حيال بعض نصوصه، وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي كما ذكرنا<sup>4</sup>.

وعلى خلاف ذلك بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، سواء كان الاعتراض صريحا أو مستترا يكون اعتراضا كاملا على كل مشروع القانون، فالرئيس إما أن يوافق على مشروع القانون كله، أو أن يعترض عليه بأكمله، بمعنى قد استقر العمل - وفقا للبند الثاني من القسم السابع من المادة الأولى من الدستور الأمريكي - على أن الرئيس لا يملك سلطة الاعتراض الجزئي item vet . فالحكمة من عدم جواز الاعتراض الجزئي على مشروعات القوانين من جانب الرئيس، هي منعه من أن يتساوى تماما مع الكونغرس في العملية التي هي أصلا سلطة الكونغرس الأساسية باعتبار أن ذلك من شأنه تقوية السلطات الرئاسية بشكل كبير جدا، وإن كان الرئيس مشاركا له فيها ورقيبا عليها<sup>5</sup>.

إلا أنه قد ثارت الحاجة إلى الاعتراض الجزئي عندما أصبح الكونغرس يستغل قاعدة عدم جواز الاعتراض الجزئي على مشروع القانون، فيضع في مشروع القانون المواد التي يعلم أن الرئيس يعترض

<sup>1</sup> - السيد صبري . مبادئ القانون الدستوري . الطبعة الرابعة . المطبعة العالمية . 1949 . ص 346 وما بعدها .

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة . العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام القانوني الجزائري . مرجع سابق . ص 359 .

<sup>3</sup> - مرجع أخير . ص 353 .

<sup>4</sup> - أحمد سلامة بدر . مرجع سابق . ص 187 .

<sup>5</sup> - يحيى السيد الصباحي . مرجع سابق . ص 282 .

عليها إذا قدمت إليه في مشروع مستقل، فيضعها مع مواد أخرى يعلم أن الرئيس يرحب بها لإنجاز مشروعاته و برامجها، فيضطر الرئيس إلى الموافقة على المشروع حتى لا يعطل تنفيذ سياسته، وخاصة بالنسبة لمشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية.

لهذه المخاطر التي تهدد الميزانية العامة، كان إقرار الاعتراض الجزئي بتاريخ 9 أفريل 1996 في شكل قانون مصوت عليه من قبل الكونجرس، و بالتالي أصبح الرئيس يملك سلطة اعتراض متخصصة في هذا المجال حيث أصبح له أن يعترض مباشرة على كل تبذير أو إفراط في القوانين المالية، فهو إذن بمثابة تفويض استثنائي للسلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

لقد كان الرئيس Clinton هو أول رئيس للولايات المتحدة، من استعمل سلطة الفيتو المتخصص أو الجزئي، لأول مرة بتاريخ 11 أوت 1997، فكان مجموع اعتراضاته في هذا القبيل اثنين وثمانين (82) مرة، مخفضا نفقات مقررة في (11) مشروع قانون<sup>2</sup>، وذلك في فضاء ثلاثة عشر (13) شهرا، من 1 جانفي 1997 إلى شهر فيفري 1998. إن هذا النص مقرر لمدة ثمانية (8) سنوات، وهو الوقت المفترض للسماح للرئيس بكبح العجز المزماني الفدرالي والمديونية العمومية وإعادة التوازن بين النفقات والمداخيل الفدرالية، فتم وقف العمل به بتاريخ 31 ديسمبر 2004 طبقا للقسم الخامس منه. وفي الأخير يمكن القول أن الاعتراض الصريح يتم بالتأشير على القانون بما يفيد الرفض في خلال المدة المقررة في الدستور ولا يلتزم الرئيس هنا بعبارات معينة<sup>3</sup>.

#### الفرع الثاني : اختصاص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة بطلب المداولة الثانية

إذا كان الإشكال لا يطرح قبل دستور 1996، حيث ظلت القوانين تصدر في مجملها من قبل برلمان ذو غرفة واحدة، فالدستور الجديد اتخذ جملة إجراءات قانونية فعالة تحقق النجاح لمؤسسات الجمهورية حسب نظر المؤسس الدستوري، فعمل على استحداث الآليات الكفيلة لتجنب البلاد الوقوع في الإنزلاقات وتفاذي تكرار ما وقع في سنة 1991<sup>4</sup>.

فمن بين جملة ما جاء به استحداث مجلس الأمة كهيئة توازن إضافية، غايتها الحرص على احترام تطبيق الدستور والدراسة الوافية قبل الفصل في مضمون القوانين وقبل دخولها حيز التنفيذ<sup>5</sup>، حيث يتقاسم كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ممارسة السلطة التشريعية والرقابة في حدود أحكام المنظومة القانونية السارية المفعول<sup>6</sup>، وقد تم تقرير ذلك صراحة في أحكام ومواد هذا الدستور ولا سيما أحكام المادة 98 منه والتي تقرر بأنه: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت "

<sup>1</sup> - J . F . Tabet . op . cit . pp 421 422 .

<sup>2</sup> - J . F . Tabet . op . cit . p 439 et ss .

<sup>3</sup> - من ذلك ما ورد في خطاب الرئيس ويلسون سنة 1920 : " أعيد إليكم قانون الميزانية دون توقيعي "، و خطاب الرئيس فرانكلين روزفلت : " إنني أعيد إليكم القانون دون موافقتي " . أنظر : عمر حلمي فهمي . مرجع سابق . ص 172 .

<sup>4</sup> - عبد القادر بن صالح . بصفته رئيس مجلس الأمة . (( مجلس الأمة ... عهدة ... وتجربة )) . مجلة الفكر البرلماني . نشرات مجلس الأمة . عدد خاص . ديسمبر 2003 . ص ص 12 - 13 .

<sup>5</sup> - مرجع أخير . ص 21 .

<sup>6</sup> - بو جمعة هيشور . (( مجلس الأمة في عهده الأولى 1998 - 2004 )) . مجلة الفكر البرلماني . نشرات مجلس الأمة . عدد خاص . ديسمبر 2003 . ص 53 .

إن نص المادة 98، يعطي لمجلس الأمة بصفة صريحة نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي، إذ السلطة التشريعية وطبقا لذلك يمارسها برلمان يتكون من غرفتين، باعتبار أن القراءة السياسية لهذه المادة تقول بأن المساواة تامة وكاملة بين غرفتي البرلمان في القيام بمتطلبات السلطة التشريعية في كل مراحلها إعدادا وتصويتا، ذلك، أنه " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه ...<sup>1</sup>

فالتفسير الحرفي واضح ولا غموض فيه ولا يفتح المجال لأية تأويلات<sup>2</sup>، ومن هنا يفترض أن لمجلس الأمة، كالحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني الاختصاص بصدد إعادة مداولة النص التشريعي المعترض عليه من قبل الرئيس بموجب المادة 127، لأن المادة 98 أعطت السيادة في إعداد القوانين للبرلمان بغرفتيه بدون أي قيد كما أشرنا إليه آنفا، فهذه هي القاعدة العامة، غير أن صياغة التنصيص الخاص بالمداولة الثانية بموجب نص المادة 127 من الدستور أورد واقعا عمليا يتناقض مع تصور المادة 98 الآتية، حيث استقرت على تأويل آخر يقضي بإحداث المغايرة بين المجلسين بإبعاد مجلس الأمة عن ممارسة حقه في إعادة مداولة النص التشريعي المعترض عليه، الأمر الذي يظهره في مركز أقل من المجلس الشعبي الوطني صاحب سلطة التقرير حينئذ، وعليه طبقا للمبدأ القانوني المعروف الخاص يقيد العام، فالمادة 127 تقيد المادة 98 في مجال طلب مداولة ثانية، إن ما يؤكد هذه الهوة صياغة المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02، والتي تؤكد إلزامية الحصول على ثلثي ( 2/3 ) أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني .

ومن هنا فالسؤال الجوهرى الذي يجب أن يطرح يتعلق فيما إن كان المؤسس الدستوري الجزائري عندما خص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة بطلب المداولة الثانية فهل هي المغايرة بين المجلسين ( أولا ) ، أم أن هناك أسباب خفية ترد وراء التنصيص بالمغايرة، تتعلق بكوابيس السياسة ( ثانيا ) .

### أولا- اختصاص المجلس الشعبي الوطني بالمداولة الثانية دون مجلس الأمة: مغايرة من حيث الاختصاص لتجسيد الفعالية

تشكل فكرة حصر طلب المداولة الثانية على الغرفة الأولى موضوع ما يسمى بمبدأ المغايرة في الاختصاص، الذي يفسر بالرجوع إلى ما تذهب إليه عادة دساتير الدول من تفريق في عدة مسائل لها علاقة بالمهمة التشريعية أو الرقابية على السلطة التنفيذية داخل كل غرفة<sup>3</sup>، ما يعني أن الغرفة الثانية لها مهام وصلاحيات مغايرة للغرفة الأولى على الأقل من عدة أوجه، تتعدد جوانبها من حيث التكوين والاختصاص، حيث إن نقل بذلك يصبح كل مجلس صورة مماثلة للمجلس الآخر، فلا تتحقق مزايا الأزواجية البرلمانية .

<sup>1</sup> - المادة 1/120 من دستور 1996 .

<sup>2</sup> - بوزيد لزهاري . ( ( الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ) ) . مجلة الفكر البرلماني . نشریات مجلس الأمة . العدد 7 . 2004 . ص 46 .

<sup>3</sup> - إبراهيم عبد العزيز شيجا . النظم السياسية و القانون الدستوري . 2000 . ص 357 .

إن علة المغايرة فيما هو حاصل في هذا الإطار - أفراد المجلس الشعبي الوطني بإعادة مداولة النص التشريعي - تعود إلى أن المجلس الأول يعكس روح الإصلاح والتطور السياسي، بحيث تترجم الأغلبية الحزبية أفكارها على نطاق واسع، و بالتالي فتأثير الأحزاب وسيطرة الأغلبية تتركس برنامجا في اتجاه سياسي وحزبي معين، في حين أن مجلس الأمة وضع ليحد من جموح السياسة وليأخذ بروح المحافظة على تقاليد الأمة و يستخدم ميزان العقل شكلا ومضمونا، وفي هذا الإطار كانت خصوصية الدستور الجزائري بإفراد المجلس الشعبي الوطني بالمداولة الثانية<sup>1</sup> دون مجلس الأمة، حيث أن اشتراط نصاب معين من أصوات النواب<sup>2</sup>، يشير إلى استبعاد أعضاء مجلس الأمة<sup>3</sup>، فليس لهذا الأخير أن يتدخل في مسألة مداولة ثانية باعتباره اختصاص قصري للمجلس الشعبي الوطني<sup>4</sup>، الأمر الذي يؤكد نص الفقرة الثانية من المادة 45 من القانون العضوي الذي جاء فيه: " في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب يصبح نص القانون لاغيا ."

إن هذا التنصيص يجرنا إلى الحديث عن نظام الغرفتين غير المتعادل، حيث أن تحقيق نوع من التوازن بين الغرفتين يتم بإيجاد مجموعة من التقنيات المستعملة في إطار هذا النظام<sup>5</sup>، فيوصف نظام الغرفتين بأنه غير متعادل إذا ما كانت السلطات الممنوحة للغرفتين غير متكافئة، ليس في موضوع العمل البرلماني ولكن في سلطات أخذ القرار<sup>6</sup>، وفي وسائل الضغط المسلطة على غرفة دون أخرى. فإذا كانت الغرفة الأولى هي التي تهيمن على الغرفة الثانية في مجال موضوع العمل البرلماني التشريعي، فقد أفردت باختصاص المداولة الثانية باعتبارها صاحبة المبادرة في مجال موضوع العمل البرلماني التشريعي كما أنها الجمعية المنتخبة عن طريق الاقتراع العام والممثل الحقيقي للأمة . إنها نفس القاعدة التي تحكم مسائل عديدة تم إقصاء مجلس الأمة من ممارستها في نطاق السلطة التشريعية المخولة للبرلمان، فإلى جانب المغايرة في التكوين بين المجلسين يبدو أن الحقيقة تكمن في أن المؤسس الدستوري الجزائري قد راعى شرط المغايرة على مختلف مستوياته<sup>7</sup>، فالمؤسس الدستوري يكون بذلك قد أفرط بخصوص المغايرة في الاختصاص في مجال العمل التشريعي و بحجة إحداث التوازن المهم بين الغرفتين امتدت سلسلة المغايرة بشكل موسع في مجال العمل التشريعي بحرمان الغرفة الثانية من حق

<sup>1</sup> - محفوظ لعشب . التجربة الدستورية في الجزائر . الجزائر : المطبعة الحديثة للفنون المطبعية . 2001 . ص 176 .

<sup>2</sup> - تنص المادة 127 في فقرتها الثانية على ما يلي : " و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي ( 2/3 ) أعضاء المجلس الشعبي الوطني " .

<sup>3</sup> - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 182 .

<sup>4</sup> - طالب الطاهر . (( اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين )) . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة . نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . أكتوبر 2002 . ص 71 .

<sup>5</sup> - العربي شحط عبد القادر و عدة جلول محمد . (( دعائم و خصوصیات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة )) . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة . نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . أكتوبر 2002 . ص 21 .

<sup>6</sup> - مرجع أخیر . ص 25 .

<sup>7</sup> - مزود حسن . (( الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين و الهيئة النيابية ذات المجلس الفردي )) . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة . نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . أكتوبر 2002 . ص 37 .

المبادرة بالقوانين وحق التعديل في هذا الإطار<sup>1</sup>، و بالمقابل جعل لمجلس الأمة حق المصادقة على القوانين<sup>2</sup>، وحق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء، فإن كان مجلس الأمة يظهر بمظهر الشريك الثانوي الذي لا تظهر أهميته في المرحلة الأولى من إعداد النص التشريعي، وهو ما تؤكد المواد 39 إلى 41 من نفس القانون العضوي والمواد من 58 إلى 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإن دوره ينعدم نهائيا بصدد إعادة مداولة النص التشريعي المعترض عليه .

بينما في نظام الغرفتين المتعادل الذي يتقرر حينما تتمتع كلا الغرفتين داخل البرلمان بنفس السلطات، لا سيما في ميدان التشريع، بمعنى آخر لا يمكن لأي من الغرفتين أن تصدر قانونا بدون موافقة الغرفة الأخرى<sup>3</sup>، حيث يفترض هذا النظام إقامة حوار دائم بين الغرفتين حول النص القانوني المراد إصداره إلى غاية الانتهاء إلى صياغة نهائية له، بما في ذلك النص المعترض عليه وهذا هو الحال في كل من الولايات المتحدة وفرنسا، حيث يتقرر إعادة بحث النص ومداولته بواسطة فيتو تشريعي أو طلب مداولة جديدة من قبل كلي الغرفتين كميكانيزم للضغط على الغرفتين تجنباً لأي شلل للنشاط الحكومي أو النشاط البرلماني .

#### ثانياً - المغايرة تحجج بالنظرية وتستتر بالسياسة:

إن ما يؤخذ على المؤسس الدستوري إذن بعد تعديل 1996، أنه قصر على رئيس الجمهورية عند طلب المداولة الثانية التوجه نحو المجلس الشعبي الوطني دون ذكر مجلس الأمة مع أن آليات التشريع كما ذكرنا سابقاً، لا تسمح بإدخال أي تعديل على نص دون مروره بمجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية، وهو ما لم يتداركه أيضا القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان و بينهما وبين الحكومة<sup>4</sup>.

إن أفراد المجلس الأول بطلب المداولة الثانية، يعد خروجاً عما عرفته الأنظمة المقارنة من تنظيم دستوري، فالمعروف أن الجزائر منذ استقلالها سنة 1962 اعتمدت نظام الغرفة الواحدة عبر دساتيرها الثلاث لأعوام (1963، 1976، 1989) وإيها كسلطة تشريعية يرد أمر طلب إجراء مداولة ثانية، في حين أنه في دستور 1996 أصبح البرلمان ذو غرفتين يمارس سلطة التشريع بكل سيادة حسب نص المادة 98 منه، إلا أنه ذهب لحرمان الغرفة الثانية من العديد من الصلاحيات في مجال سن النصوص القانونية، إحداهما أفراد المجلس أو الغرفة الأولى بطلب قراءة ثانية دون الغرفة الثانية، فنص شارك مجلس الأمة بثلاثة أرباع (3/4) أعضائه في وضعه على صورته النهائية قبل الإصدار، ثم يتم إقصاؤه إثر طلب مداولة ثانية وترك الأمر للمجلس الشعبي الوطني بذلك دونه، يعني ذلك أن مسألة طلب تصحيح النص

<sup>1</sup> - حرم مجلس الأمة من حق التعديل لقرار المجلس الدستوري رقم ( 04 / ر.ن. د/م . د / 98 ) بتاريخ 10 فيفري 1998، وبشكل عام في شأن ما تمت المغايرة فيه بين المجلسين، راجع : آية العربي مفران . : نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى . مجلة الفكر البرلماني . عدد خاص . نشرات مجلس الأمة . ديسمبر 2003 . ص ص 68 - 69 .

<sup>2</sup> - راجع المادة 3/120 من دستور 1996 .

<sup>3</sup> - العربي شحط عبد القادر و عدة جلول محمد . : دعائم وخصوصيات الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة . نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . 2002 . ص 22 .

<sup>4</sup> - القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08/03/1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة ( جريدة رسمية رقم 15 ) .

التشريعي تخرج عن مغزاها، فالنص وضع بشراكة الغرفتين، بل إن سلطة القرار في إقراره كانت من قبل الغرفة الثانية، و بالتالي الأمر يفترض التنسيق إذن بين الغرفتين إلى أن تتم الموافقة على ذات النص<sup>1</sup>.

ولما كان الثابت بشأن البرلمان قد يتعسف بغرفتيه، فما يستتبط من وراء هذا التصييص هو خوف المؤسس الدستوري من عدم اقتران الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية في كل من المجلسين، فأخذ المؤسس الدستوري، بوسيلة مراقبة أخرى على التشريعات التي تصدر عن البرلمان ومن أجل ذلك أفرد هذا الأخير بطلب المداولة الثانية و بأغلبية مشددة، لكي يصدر النص عن المجلس الشعبي الوطني، ومن هذا التطور ارتأى المؤسس الدستوري التدخل لأجل ذلك وفصل في المسألة بصريح النص، فلرئيس الجمهورية أن يوجه إلى الغرفة السفلى طلب مداولة ثانية و يرقب موقفها ووضعها أمام مسؤوليتها طالما أنها الممثل الحقيقي للأمة، وأنها المعنية أكثر من شقيقتها الغرفة الثانية لسبب حسم فيه الدستور، وذلك من خلال الأدوات التي مكنها منها<sup>2</sup> في مجال المبادرة بالتشريع، ومن ذلك تتراجع عما قد سبق لها وأن شرعته أو تشد في مجمل النص بالموافقة عليه حسب النسبة المطلوبة ولا تلتفت الانتباه بالتالي إلى بعض الأخطاء التي تحصل فيه حسب وجهة نظر الهيئة التنفيذية بسبب التسرع في اتخاذ القرارات .

فعلى الأقل أن فكرة تفوق نص تشريعي قامت بدراسته كل من الغرفتين، أو أن فكرة مجلس الأمة جهة لتحقيق التوازن وسلامة وعقلنة التشريع هي فكرة تتلاشى أحيانا بسرعة بسبب ظروف غير عادية أو استثنائية، وعلى سبيل المثال نص القانون الوضعي المتعلق بالقضاء رغم التوصل إلى اتفاق بصدده عبر اللجنة المتساوية الأعضاء إلا أن المجلس الدستوري قد فصل بعدم دستوريته، و بالتالي لا أثر له، فحتى وإن كان قد سجل لمجلس الأمة نجاحه في أن يكون مؤسسة ساهمة بفعالية في ضمان التوازن المؤسساتي في مجال التشريع عن طريق الاعتراض وتسوية الخلاف في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء بالتعاون مع بقية المؤسسات الدستورية الأخرى - المجلس الشعبي الوطني والحكومة - فإن ذلك لا يتحقق دائما بفعل ما قد تتعرض له من ضغوط من قبل أغلبية فاعلة في الغرفة الأولى، إن هذا الفرض قد يحدث إذا تماثلت الأغلبية في كلى الغرفتين وعلى نحو معارض للرئيس، يعود إلى احتمال التغيير المفاجئ في الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني إثر انتخابات عامة مسبقة أو بعد نهاية العهدة .

فطلب المداولة الثانية يفترض أننا أمام حالة خلاف حاد، ولكن بين طرفين يفترض النظام القيام عليهما لوحدهما هما رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، أين يكون الخلاف مرجعيته اختلاف وجهة النظر السياسية بين السلطتين بسبب الاختلاف في الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية والرئاسية، مما يؤثر على التوجه التشريعي بشكل عام، فيستوجب الأمر رد القانون من جديد إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة بحثه، واستمرار الخلاف بالتالي هنا قد يفتح المجال أما حالات الأزمة في الصراع بين السلطتين، لأنه و ببساطة يملك رئيس الجمهورية حق عدم الالتزام بالنص بما أنه ليس هناك من جزاء يجبره على إصدار النص، بل إنه حامي الدستور الذي له أن يخضع المجلس الشعبي الوطني لوسائل ضغط لا يخضع لها مجلس الأمة، فهو الذي له أن يستفتي الشعب في أي قضية ذات أهمية وطنية، في

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 186 .

<sup>2</sup> - موسى بودهان . الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري . مجلة النائب . العدد الثاني . 2003 . ص 35 .

قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين ————— أ. سعودي باديس  
في النظام الدستوري الجزائري ( دراسة مقارنة )

حالة نشوب نزاع بينه و بين السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية أو الحكومة- حيث يفصل الشعب طواعية في مسألة أعاد إثرها المجلس الشعبي الوطني إقرار نفس النص، و بشكل عام لم يستجب لما طلب منه الرئيس من تعديل وفق توجه معين<sup>1</sup>، كما أن للرئيس الحق في حل المجلس الشعبي الوطني إذا ما حاد عن الأغراض المخصصة له، تفاديا للانزلاقات التي قد تؤدي إلى عدم الانسجام والاستقرار في المؤسسات<sup>2</sup>، باعتباره وسيلة ضغط عليه لدفعه للتصالح مع الهيئة التنفيذية بصدد النص المعترض عليه وهذا لعقلنة توازن سير السلطات في الدولة على نحو يخدم الصالح العام، فالدستور أقر للرئيس من الوسائل والإجراءات المعرقة للقانون الصادر عن البرلمان، أو عن المجلس الشعبي الوطني الذي أعاد إقرار ذات النص التشريعي إثر طلب مداولة ثانية، ما يمكن الرئيس من تجاوز البرلمان<sup>3</sup>.

إن طبيعة العناصر التنظيمية لمجلس الأمة جعلت من وضعه الحالي أشبه ما يكون بجهاز توازن مؤسساتي للسلطة التنفيذية من جهة ومن جهة أخرى للمجلس الشعبي الوطني، يعاونهما معاونة اختيارية وليس إجبارية في بعض المسائل التي يشتد الخلاف وعدم الانسجام بينهما حولها<sup>4</sup>، و بهذا أراد المؤسس الدستوري الجزائري ألا يكون للمجلس سلطات تشريعية قانونية بحتة يشارك بها المجلس الشعبي الوطني ومجلس ثان تحت قبة البرلمان، فهذا الإجراء لا يشجع مجلس الأمة في اعتراضه على النصوص الصادرة عن الغرفة الأولى بصورة متكررة، مما يؤدي إلى صدور القرار السياسي والتشريعي على ضوء الاعتبارات السياسية الحاصلة، إذ لا يمكن مقارنة ما يجري في مجلس الأمة من مناقشات بما هو عليه الأمر في المجلس الشعبي الوطني فيجب التفرقة بين المناقشة التي تحمل ملاحظات، انتقادات معينة للأعضاء، وإجراء المصادقة الذي يعد في الغالب موقفا سياسيا<sup>5</sup>.

وإن كان ذلك هو الجانب السلبي في المغايرة، فالمقصود بذلك أحيانا جانب ايجابي، قد يكون هو البحث عن أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص الوارد عليها طلب مداولة ثانية أو تعديلها وفق توجهات الرئيس، هته النصوص التي تتحول إلى قوانين بعد إعادة إقرارها وفق ما هو منصوص عليه، و يتم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، وعليه فالقوانين التي تصدر بموافقة ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني بصدد طلب مداولة ثانية في حالة عدم تعديلها - لها قيمة سياسة كبرى - فالواقع أن الأغلبية الحقيقية إثر إقرار النص في أول مرة داخل المجلس الشعبي الوطني غير موجودة إطلاقا، فقليلًا

<sup>1</sup> - إن أراد الرئيس تجنب إبداء اعتراض مباشر بطلب مداولة ثانية، قد يلجأ إلى استفتاء الشعب طالما أنه اختياري بصدد القوانين الغير دستورية، وإن قيد دستوريا بمسألة ذات أهمية وطنية - دون تحديد مفهومها ( المادة 8/77 ) ، و بالتالي له أن يختار بنفسه هذه المسائل ذات الأهمية الوطنية، فإن كان هناك اقتراح ذا أهمية تم إقراره من قبل البرلمان، فيما أنه يمثل خطرا على صالح البلاد أو يذهب ضد مصالح الدولة، و بالمقابل يجب استصدار مثل هذا القانون، فالبادي ليس هناك ما يمنع الرئيس من أن يستفتي الشعب في قانون أقره البرلمان، إن هته الحالة تسمح بتحقق استعمال صورة الفيتو الناقل أو الاستفتائي . أنظر :

- J . F . Tabet . op . cit . pp 80 – 84 .

<sup>2</sup> - نظام الغرفتين في العالم واقع و آفاق . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة . نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . أكتوبر 2002 . ص 108 .

<sup>3</sup> - الأمين شريط . مرجع سابق . ص 447 .

<sup>4</sup> - بوجمعة صويلح . (( مجلس الأمة عهدة وجيزة ... خطوات واعدة )) . مجلة الفكر البرلماني . نشریات مجلس الأمة . عدد خاص . 2003 . ص 82 .

<sup>5</sup> - عبد المجيد جبار . (( دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية و الدولية )) . الغرف العليا و ترقية الديمقراطية . نشریات مجلس الأمة . 2004 . ص ص 26-27 .

جدا، بل ومن النادر أن كانت هذه الأغلبية حاضرة بل إن هناك شيئا آخر من وراء عدم الحضور، وقد نرى بأن التصويت بالأغلبية للحضور على مستوى المجلس الشعبي الوطني أدى إلى وصول بعض النصوص التشريعية إلى مجلس الأمة قد لا يحمد عقباها .

و بالتالي يظهر أن المؤسس الدستوري أراد أن لا يعطي للمجلس الشعبي الوطني كامل الحرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على المشاريع والاقتراحات التي تعرض عليه بعد طلب المداولة الثانية، فهو بذلك يريد أن يفردده و يقيده بنصاب ثلثي (2/3) نوابه، بينما مجلس الأمة فقد سبق تقييده في هذا الخصوص حيث فرض عليه و بحكم دستوري بأن يصادق بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) الأعضاء وليس الحاضرين<sup>1</sup>، فلا معنى في أن يفصل في ذلك مرة ثانية بأقل نصاب (2/3)، ومن هنا فضل المؤسس الدستوري وضع المجلس الشعبي الوطني أمام مسؤوليته لوحده، حتى إن لم يمرر القانون ولم يحصل على النصاب المطلوب أو لم يعدل حسب نظرة الرئيس فهو من يتحمل نتائج ذلك، طالما أن الرئيس لا يستطيع أن يسحب قانونا تمت الموافقة عليه ولا يتصور أن يخضع كذلك لرأي المجلس فحق طلب إجراء مداولة ثانية وما يمكن أن ينجر عنه يسمح له بمواجهة الموقف والحفاظ على سموه أمام البرلمان، بل حل المجلس لو تنبأ بنيل النص للنصاب المطلوب (2/3 النواب) مما يؤدي بنا إلى التسليم بتبعية النواب أو البرلمان بصفة عامة للرئيس وتثبيت التوجه السلطوي غير المتعارض القائم على فكرة هيمنة رئيس الدولة.

إن هذا نتاج تصور أنصار تضيق السلطة البرلمانية لصالح الجهاز التنفيذي، إذ أن المجلس الشعبي الوطني وحده قابل للحل في حالة تعارضه الأقصى مع السلطة التنفيذية إذ يبقى وحده عرضة للطبي والتطويع دون الغرفة الثانية التي يفترض أن تكون بمنأى عن ضغوط الجهاز التنفيذي<sup>2</sup>، فهي عبارة عن وسيلة ضغط على الغرفة الأولى، أو أنه بموجبها يسمح لرئيس الجمهورية سويا بترك الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى، لينشابه الأمر مع ما هو جاري عليه الحال في فرنسا، حيث تطلب الحكومة من الجمعية الوطنية الكلمة الأخيرة بموجب المادة 3/45 من الدستور وذلك بصدد فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في الوصول إلى توفيق الآراء بين الغرفتين في البرلمان، في حين أنه في الجزائر يفترض أن النص متفق عليه بين الغرفتين على الأقل من الجانب الشكلي، باعتبار أن النص قد صدر عن الغرفتين في صورة متطابقة، ومنه فالخلاف ليس بين الغرفتين ولكنه بين البرلمان - المجلس الشعبي الوطني أساسا بسبب ما خوله الدستور من آليات العمل في مجال إعداد القوانين - ورئيس الجمهورية الذي هو من سيتقدم بطلب مداولة ثانية ككلمة أخيرة للغرفة الأولى، وإن كان بناء على طلب رئيس الحكومة أحيانا .

إن ما فعله المؤسس الدستوري هو استثناء فريد، إذ بموجب المداولة الثانية التي قد تفضي إلى تعديل النص يكون بذلك قد أوجد نصوصا قانونيا قابلا للإصدار لم يخضع للموافقة عليه في نفس الصيغة من قبل مجلس الأمة، فيشكل بذلك عودة لنظام المجلس الواحد في ظرف ولسبب مؤقت واستثنائي، وإن فسر البعض ذلك بأنه محاولة لإحداث نوع من التوازن بين المجلسين أو بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ

<sup>1</sup> - عبد المجيد جبار . دراسات و وثائق : المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة . الندوة الثانية . نشریات مجلس الأمة . الجزائر . 1999 . ص 47 .

<sup>2</sup> - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه . نشریات مجلس الأمة . المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر و الإشهار . وحدة الروبية . ص 30 .

يملك المجلس الأول حق المبادرة بالقوانين ويملك الثاني الاعتراض عليها<sup>1</sup>، وأن السلطة التنفيذية لها حق أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني إعادة مداولة النص التشريعي باعتباره المعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية.

فإن كان منشأ هذا الوضع أسباب قانونية في مجموعها فإن الأسباب الحقيقية لا علاقة لها بالنظرية، وإنما هي أسباب سياسية تستمد سبب وجودها من إشكالية التجربة البرلمانية الجزائرية عموماً وبالخصوص من الأزمة السياسية التي عرفت الجزائر بعد توقيف المسار الانتخابي سنة 1991 . وكلها تنصب في إطار العلاقة القائمة بين غرفتي البرلمان، فلا زالت علاقة شكلية بعيدة عن النظام البيكاميرالي الحقيقي<sup>2</sup>. فبمصادقته على النص يفترض أن مهمته قد انتهت، وما إفراد المجلس الأول دون الثاني بالمداولة الثانية إلا لفظ الخلافات التي قد تحدث بين السلطين التشريعية - المجلس الشعبي الوطني بالخصوص - والسلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية أساساً - وفق طريقة أو أخرى باعتبار أن هذا الأخير غير مجبر على إصدار النص فهو مفتاح قبة النظام .

#### المطلب الثاني : مستوى ممارسة طلب المداولة الثانية

إن مسألة ممارسة أو طريقة تنظيم حق الاعتراض بشكل عام، هي من صميم طبيعة النظام الدستوري المقرر، وبذلك فإن استعمال هذا الحق والتحرك به يجسد واقع العلاقة بين السلطين<sup>3</sup>، فبقطع النظر عن المحيط السياسي الذي سيقف فيه المادة 118 من دستور 1989 والتي تحمل نفس مضمون المادة 127 من الدستور الأخير إلا أنها تبدو كإحياء لنص المادة 155 من دستور 1976 ، حيث يمكن أن يؤدي الاعتراض في دستور 1989 دوراً مماثلاً للذي كان يؤديه في ظل الحزب الواحد، و بالتالي يكون أداة لتسطير النظام من طرف رئيس الجمهورية نفسه وفق مبتغاه، فطبيعة النظام الدستوري والممارسة التي يجري عليها النظام السياسي ككل، جعلت الرئيس في واقع الأمر في غنى عن اللجوء إلى طلب مداولة ثانية، ويبدو أن الأمر كما حدث في عهد الأحادية الحزبية ( الفرع الأول ) ، فقد استمر في ظل التعددية السياسية ( الفرع الثاني ) .

#### الفرع الأول : استعمال متشائم في عهد الوحدة الحزبية

إذا كان حق الاعتراض أو القراءة الثانية، كما هو مسمى في الدساتير الجزائرية هو تقنية من تقنيات الفصل بين السلطات، حيث يفترض عدم وجود انسجام أو عدم اتفاق بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، فإنه يتناقض تماماً مع مبدأ وحدة السلطة، وافتراض الصراع والتنافس بينهما<sup>4</sup>، ومن ذلك فلا يطرح الإشكال في عهد الحزب الواحد باعتبار عدم إمكان حصول تناقض بين السلطة التنفيذية والتشريعية<sup>5</sup>، إذ يفسر الموقف في ظل وحدوية السلطة والحزب بطبيعة النظام الشمولي الذي ساد آنذاك والذي أدى إلى اندماج فعلي للسلطات فلم يعد في هذا النظام دور مستقل للمؤسسات الدستورية بعضها عن بعض و بالتالي لم تنشأ الحاجة إلى استخدام هذا الحق .

<sup>1</sup> - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 57 .

<sup>2</sup> - شحط عبد القادر وعدة جلول محمد . مرجع سابق . ص 27 .

<sup>3</sup> - محمد قائد طربوش . السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري . بيروت : المؤسسة الجامعية . 1966 . ص 233 .

<sup>4</sup> - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . مرجع سابق . ص 446 .

<sup>5</sup> - محمد كامل ليلة . النظم السياسية : الدولة والحكومة . بيروت لبنان : دار النهضة العربية للطباعة والنشر . 1969 . ص ص 1041 - 1042 .

فأمر استخدام الاعتراض أمر غير وارد أو مستبعد في دستوري 1963 لأن ذلك يتوافق مبدئياً مع نظام وحدة السلطة، حيث تكون المؤسسات الدستورية مرتبة وفقاً لتدرج هرمي، وتخضع جميعها لقمة هرم السلطة المجسدة في شخص رئيس الجمهورية، أي أن العلاقة بين هذه المؤسسات تكون مبنية على مبدأ التبعية والخضوع، بالتالي ينتفي احتمال عدم وجود الانسجام أو المواجهة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، فساء تغلب الأخذ من النظام الرئاسي أو البرلماني في هذا النظام المزيج فإن المهم أن هته الدساتير قد سنت بما يعزز قوة رئاسة الدولة بصلاحياتها الواسعة وهيمنتها على مؤسسات الدولة، وهنا طبعاً في ظل تبعية الحزب أو التنظيم السياسي لمؤسسة رئاسة الجمهورية، وتبعية السلطتين التشريعية والقضائية للحزب أو التنظيم الحاكم عبر أعضائها وموظفيها الأعضاء في الحزب الحاكم والوحيد في فترات كبيرة<sup>1</sup>، فلرئيس الدولة من الوسائل التي تمكنه من الحفاظ على امتيازاته دون الحاجة إلى طلب مداولة ثانية .

و يبدو أن الأمر يستمر كذلك في ظل دستور 1976 ، حيث يتعارض الاعتراض مع وحدة السلطة التي ازدادت حدة في هذا النظام، حيث أن طبيعته ترفض أية أزمة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، إذ كان لتأثير وحدة السلطة أن جعل من السلطة السياسية رهينة الحزب الواحد الذي اعتمد على مبدأ المركزية في اتخاذ القرارات السياسية<sup>2</sup>، ورفضه لمبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتبرته الأنظمة الحرة الرأس مالية خاصة متميزة للأنظمة الديمقراطية عن الأنظمة الكلية والديكتاتورية<sup>3</sup>، وكذا رفضه لمبدأ المشاركة في الحياة الإدارية والاقتصادية العامة ليتواجد على مستوى سلطات القرار الهامة في الدولة<sup>4</sup>، فلا مجال لدراسة العلاقة بين السلطات من قبل هذا الدستور لعدم وجود هذا الفصل بين السلطات، لأنه في الواقع أن رئيس الجمهورية هو السلطة الفعلية في البلاد وما تبقى تعتبر أدوات لعمل هذه السلطة<sup>5</sup>.

إن اعتماد نظام الحزب الواحد في الدستور وتقرير أن جبهة التحرير الوطني هي التي تحدد سياسة الأمة، وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة، وكونها هي التي تتشخص فيها المطامع العميقة للجماهير ورأئدها في تحقيق مطامعها، وأنها هي التي تتجز أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية وتسيير الاشتراكية في الجزائر، وأن الترشح للمجلس التشريعي يتم من قبل قيادة جبهة التحرير الوطني، التي يعود إليها اقتراح وإسقاط صفة النيابة عن النائب، وأنه قد أصبحت الحكومة تسيطر على جبهة التحرير، لاسيما بعد عقد مؤتمر الجزائر وتولي رئيس الجمهورية مهام الأمين العام للحزب .

كل ذلك يعني بأن المجلس ما هو في الحقيقة سوى أداة في يد الحزب أو بتعبير أدق في يد قيادة الحزب التي يترأسها الأمين العام رئيس الجمهورية، وتأكيداً لذلك أن كل ما تقدم للمجلس من الحكومة يعتبر تنفيذاً لسياسة الحزب الذي يترأسه رئيس الجمهورية ويمثله النواب في المجلس، وبالنتيجة يتبين أن النظام السياسي يكاد ينحصر في شخص واحد، هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة والأمين العام للحزب

<sup>1</sup> - محمد قائد طربوش . مرجع سابق . ص 233 .

<sup>2</sup> - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 8 .

<sup>3</sup> - سعيد بو الشعير . النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص ص 87- 88 .

<sup>4</sup> - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 8 .

<sup>5</sup> - مرجع أخير . ص 43 .

إلى غير ذلك من السلطات والمسؤوليات، الأخرى مع عدم مسؤوليته لا سياسيا ولا جزائيا، لا في الحزب ولا في الدولة مع مسؤولية كافة المؤسسات والأجهزة التي يشرف عليها سواء في الحزب أو في الدولة أمامه، مما جعل النواب بسبب الانتماء والالتزام السياسيين يحجمون عن المبادرة في موضوع ما إذا كانت المؤسسة التنفيذية - رئيس حزبهم - لا ترغب في ذلك، مما ترك المجال واسعا أمام الحكومة في مجال المبادرة، فبدأ البرلمان بدور ضعيف وعديم الإمكانيات والوسائل القانونية التي تمكنه من القيام بدور فعال خاصة أمام رئيس الجمهورية الذي يمكنه في أي وقت أن يقرر ودون ذكر أي مبرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له<sup>1</sup>، مما جعل المجلس مضطرا دائما للتعاون مع السلطة التنفيذية من موقف ضعيف<sup>2</sup>.

إن هته المبادئ التي تشكل أساس التنظيم في الجزائر في ظل الحزب الواحد، بقيت ثابتة من برنامج طرابلس إلى غاية 1989، جعلت من المؤسسة التشريعية تظهر بخاصة في ظل دستور 1976 الذي هو عبارة عن تقنين لنظام 19 جوان 1965 الذي وصل فيه تركيز وتجميع السلطة السياسية في الدولة إلى منتهاه، بحيث أن رئيس الجمهورية هو مفتاح قبة النظام، وهو المتحكم في كافة المؤسسات الأخرى التي تبدو مجرد أدوات في يده لممارسة سلطته كمؤسسة ثانوية جدا، وربما غير ضرورية تماما و بدون تأثير في النظام السياسي الجزائري لتلك الفترة، وهو ما يجعلنا نشير التساؤل حول مدى جدوى إيراد مثل هذه النصوص مثلما هو الحال بالنسبة للاعتراض وتأكيد برفع الأغلبية المطلوبة للتغلب عليه إلى ثلثي (2/3) النواب .

#### الفرع الثاني : بقي ذلك في عهد التعددية السياسية بسبب طبيعة النظام الرئاسي المشدد

يجب أن يوضع النظام التعددي القائم إلى جانب مبدأ الفصل بين السلطات موضع تأمل وتفكير، ومن ذلك يترجم ما له من جانب سياسي وقانوني إثر مسألة الاعتراض على القوانين وفق ما سار عليه النظام الرئاسي من اعتراض تقليدي .

فإن اختلف نظام الحكم الذي أقره دستور 1989، اختلافا بينا عن نظامي الحكم المعتمدين في دستوري 1963 و 1976، إذ حصل بموجبه مبدأ الفصل بين السلطات، ومنه تم تنظيم السلطات على أساس الفصل بينها، وهو ما يظهر من خلال العديد من المصطلحات، فقد استعمل الدستور تعبير تنظيم السلطات موزعا إياها بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، خلافا لدستور 1976 الذي استعمل تعبير تنظيم السلطة ووزعها بين وظائف ستة، هي السياسية والتنفيذية والتشريعية والقضائية ووظيفة المراقبة والوظيفة التأسيسية، وكفالة لذلك أنشئت مؤسسة دستورية أنيطت بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين<sup>3</sup>، فقد أسندت السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وأوكلت السلطة التشريعية إلى المجلس الشعبي الوطني، ولتنبيت هته الدعائم يكون دستور 1989 قد أخذ بمبدأ التعددية الحزبية، إذ أن المجلس قد تمثلت فيه أحزاب عديدة وأخذ بمبدأ مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني وهذا كله محل مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد المحتكر للسلطة في ظل النظام الاشتراكي .

و يتدعم هذا التوجه أكثر من خلال دستور 1996 ، الذي أكد على أن تدعيم هذه المبادئ لا رجعة فيها متميزا عن سابقه بأخذه للازدواجية البرلمانية، ليكون التخصيص على مبدأ الاعتراض وفق ما

<sup>1</sup> - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 77 .

<sup>2</sup> - سعيد بو الشعير . النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 55 .

<sup>3</sup> - مرجع أخير . ص ص 173 - 174 .

سبق من الضروريات، باعتبار ورود احتمال اللجوء إلى هذا الطلب أصبح متزايدا لاحتمال ورود التناقض بين السلطات، بإصرار البرلمان على صدور القانون كما وضعه في أول مرة، وهو ما يفترض أن تكون الأغلبية البرلمانية معارضة للرئيس<sup>1</sup>.

إن المعطيات الجديدة التي أتى بها دستور 1989 وما تبعه، تحتم منطقيا أن يتغير الوضع السابق جذريا، إلا أن الوضع استمر كذلك من حيث الممارسة، فالظاهر ليس للاعتراض التقليدي مكانة عملية من حيث التطبيق بل مكانة ثانوية جدا، وإن كان من أبرز المبادئ المكرسة عبر كامل مراحل التطور الدستوري الجزائري، فمنطق النظام السياسي ككل يفترض ذلك، بل ويفرض على رئيس الجمهورية عدم اللجوء باستمرار إلى استعمال هذا الحق القانوني، لكون ذلك غير مقبول سياسيا وإن كان مسموحا به دستوريا، حيث ينشأ اضطراب بين الحين والآخر إن مارس الرئيس هذا الاختصاص على الدوام، فالحقيقة أن استعمالا غير مألوف للاعتراض من شأنه إضعاف مركز رئيس الجمهورية سياسيا، لاسيما وأن موقفه مرتبط بنتيجة المداولة الثانية، حيث أن إعادة إقرار النص من جديد من شأنه أن يؤثر على مركزه، وإطلاق يده في استعماله على أساس أنه سلطة تقديرية وحصرية، لم يكن أن يؤدي به إلا إلى ممارسة غير ديمقراطية .

وحسبنا دليلا على ذلك تطبيقاته، حيث لم يلجأ الرؤساء الجزائريون منذ الاستقلال إلى طلب مداولة ثانية إلا مرتين فقط في عمر الجمهورية الجزائرية، وكان ذلك في عهد الرئيس " الشاذلي بن جديد"<sup>2</sup>.  
الأولى: تتعلق بمخالفة الدستور، وذلك بخصوص المادتين 3 و7 من القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل التي خفضها تعديل برلماني من (44) ساعة إلى (40) ساعة<sup>3</sup>.  
الثانية: بخصوص قانون الإعلام<sup>4</sup>.

فالبادي إن كان النظام الحالي يحتمل مسألة التناقض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتعدد التيارات السياسية، إلا أن أمر ذلك مستبعد إن لم نقل يستحيل أن يحصل داخل البرلمان، حيث أن الدستور يكون قد ذهب إلى وضع هذه الهيئات تتلاحم عند اتخاذ القرار<sup>5</sup>، فيترتب على هذا التلاحم توجيه تنفيذي للبرلمان على كل الأصعدة، والذي لا يمكن إدراكه مباشرة، فبعد أن يمنح المجلس الشعبي الوطني التواجد - بالموافقة على برنامج الحكومة - للحكومة، يصبح بإمكان هذه الأخيرة أن تجر البرلمان - بغرفتيه - معا نحو ما ترغب فيه بمقتضى ما لها من إمكانية المبادرة والتدخل في جميع المجالات، ومن ذلك يحاول البرلمان إبداء رأيه وبلورته بشكل يجعله - غالب - لا يؤثر على مبتغى الحكومة، وهو ما قد عبر عن ندرة استعمال هذا الحق .

إن ظاهرة التوجيه البرلماني من قبل السلطة التنفيذية تبدو حقيقة وواقعا، بمعنى ليس أمرا افتراضيا وكل ذلك من أجل المحافظة على السلطة<sup>6</sup>، فالنظام الدستوري الجزائري قيد مجال اختصاص البرلمان وأخضع طرق عمله لإرادة الحكومة، ومنح رئيس الجمهورية صلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة جدا، وهذا ما جعل الأستاذ الأمين شريط يلخص مسألة تركيز السلطة في الجزائر في معادلة بسيطة، وهي

<sup>1</sup> - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . مرجع سابق . ص 447 .

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 268-269 . (هامش) .

<sup>3</sup> - أنظر في ذلك الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقمي 95 من سنة 1982 . وكذلك رقم 97 من سنة 1982 .

<sup>4</sup> - لجأ الرئيس إلى حق الاعتراض بخصوص قانون الإعلام، حيث أعاده إلى المجلس الشعبي الوطني الذي أجرى بصده تصويتا بدون مناقشة، فتم رفضه ب (181) صوتا، و (29) صوتا لصالحه، وامتناع (57) نائبا من بينهم (22) غائبا، وذلك في افتتاح الدورة الخريفية في 20 نوفمبر 1989 ، جريدة رسمية رقم 123-128 .

<sup>5</sup> - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 131 .

<sup>6</sup> - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 48 .

أن رئيس الجمهورية هو **مفتاح قبة النظام**، وحتى وإن كانت قراءة التطور الدستوري اللاحق تسمح ظاهريا بالقول بوجود فصل للسلطات فإن الممارسة السياسية وخاصة في ظل دستور 1996 قد أدت إلى جعل المبدأ مجرد صورة باهتة للفراغ وما للفراغ من صورة، حيث أصبح رئيس الجمهورية القابض الوحيد على السلطة، التي تخصصت فيه، فأصبحت مختلف الأجهزة الأخرى الممارسة للسلطة معه تستمد وجودها الفعلي منه.

فرئيس الجمهورية في هذا النظام ليس إلا ملكا على رأس جمهورية<sup>1</sup>، هكذا يصور **ميشال كامو** وحدة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، فهي وحدة من طبيعة خاصة تختلف عن وحدة السلطة التي كانت سابقة في عهد الحزب الواحد، إنها من نفس طبيعة ووحدة السلطة التي نجدها في أنظمة الفصل بين السلطات سواء ذات الحزب الواحد الفعلي أو المتعددة الأحزاب، فلا غرابة إذن أن يتعايش مبدأ وحدة السلطة في الجزائر، وفي شكله الكامل مع ميكانيزمات مبدأ الفصل بين السلطات، بل تهدف هذه الميكانيزمات بالضبط إلى تحقيق هذا النوع من وحدة السلطة . وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يوجد مستترا في ظل مبدأ وحدة السلطة، فقد أصبح هذا الأخير يوجد مستترا في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، مما يدل على التواصل في طريقة سير النظام الدستوري<sup>2</sup>، الذي يتميز أساسا بخاصية هيمنة رئيس الدولة على كامل السلطة فيها من جهة، وتهميش البرلمان من جهة أخرى.

#### الخاتمة :

لقد ذكرنا أن المؤسس الدستوري أبقى على ذات الوسيلة التقليدية المقررة لرئيس الجمهورية في مجال الاعتراض على القوانين، والقصد بذلك الاعتراض بموجب طلب مداولة ثانية، إلا أن سلطة الهيئة التنفيذية في هذا المقام - بواسطة رئيس الجمهورية - تمتد إلى الاعتراض عبر وسائل أخرى، هذه الأخيرة يمكن أن تتال من النصوص التشريعية التي هي بصدد المصادقة عليها من طرف البرلمان أو حتى تلك التي صادق عليها، فالسلطة التنفيذية الاعتراض بوسائل أخرى غير تقنية طلب المداولة الثانية، كوسائل للتعبير عن عدم رضاها عما هو أت من البرلمان.

وتستعمل في ذلك كافة التقنيات التي حولها إياها الدستور ابتداء مما أدرج بموجب التطور الدستوري الحاصل لسنة 1996، والمتعلقة أساسا بتقنية الازدواجية البرلمانية، وصولا إلى ما تكرر من قبل المؤسس الدستوري بخصوص القاعدة المستحدثة والمتمثلة في إخطار المجلس الدستوري، ومرورا بحق الإصدار الذي أوكل لرئيس الجمهورية وحده، دون غيره، ودون تقرير جزاء لامتناعه عن إصدار القوانين، فكلها وسائل رد أمرها إلى السلطة التنفيذية وبالذات إلى رئيس الجمهورية، وإن كان بخصوص مجلس الأمة تنحصر علاقة رئيس الجمهورية به في حدود الثلث الرئاسي المعين الذي يؤدي دورا لا يستهان به في مجال الحياة الدستورية والسياسية للدولة الجزائرية الحديثة، فإليه على ما يبدو يؤول الدور الأول في إمكانية الاعتراض على النصوص التي أقرتها الغرفة الأولى.

إن هذا الاعتراض بشتى طرقه على ما يبدو وعلى غرار استخدام التقنية التقليدية المتمثلة في طلب مداولة ثانية، يمكن أن يؤثر في العمل التشريعي سواء بالإلغاء أو التعديل، حسبما يتبدى للسلطة التنفيذية من نوايا تجاه عمل السلطة التشريعية وبالخصوص المجلس الشعبي الوطني، ومن هذا المنطلق تتوارى تقنية الإعتراض التقليدي وتختفي من مجال الممارسة الدستورية والسياسية

<sup>1</sup> - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . مرجع سابق . ص 383 .

<sup>2</sup> - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . مرجع سابق . ص ص 383 - 384 .

## لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري

أ. معمرى عبد الرشيد  
جامعة خنشلة

### مقدمة:

يقتضى الطابع البرلماني للنظام السياسي فصلا مرنا للسلطات، وذلك عبر امتلاك كل سلطة آليات لمراقبة السلطة الأخرى حماية لحقوق وحرىات المواطنين. فالحكومة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة عبر اتخاذ مجموعة من المبادرات تعرف بالعمل الحكومي، والبرلمان يقوم بمراقبة هذا العمل ومدى مطابقته للإطار القانوني والسياسي. وقد عرفت هذه المراقبة تطورا تاريخيا انتهى بعقلنة وسائل الرقابة البرلمانية بغية تحقيق نوع من الاستقرار المؤسسي والسياسي.

وقد حرصت أغلبية الدساتير العربية على تقرير هذا الاختصاص للسلطات التشريعية ومكنت البرلمان من مراقبة الحكومة عن طريق مجموعة من الآليات والوسائل، منها السؤال والاستجواب وملتمس الرقابة والتحقيق البرلماني وغيرها من أساليب الرقابة المنصوص عليها في الدساتير العربية.

فمختلف الدول - يستوي أن يكون نظام الحكم برلمانيا أم رئاسيا - تملك محاسبة

**ثانيا: اصطلاحاً:** التحقيق البرلماني هو ' وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة لتستظهر بنفسها - ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي<sup>1</sup>.

و يرجع حق البرلمان في استخدام التحقيق البرلماني إلى البرلمان الإنجليزي منذ نهاية القرن السابع عشر، وعرفته فرنسا على نطاق ضيق قبل صدور دستور 1875 بواسطة اللجان الدائمة للسلطة التشريعية الفرنسية، والتي كانت تتسع صلاحيتها باستمرار، إذ لم تحصره على الأعمال التشريعية فقط وإنما تعداه إلى الرقابة على الإدارة وعلى الحكومة. ولقد أستخدم التحقيق البرلماني على نطاق واسع بعد صدور دستور 1875 في فرنسا، وكان للتحقيق البرلماني أثر كبير في أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية.

أو أنه : عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة)، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير.

أو أنه عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية حيث تقوم

<sup>1</sup> لجان التحقيق البرلمانية. باحثة القانونية فاطمة العبيدان إشراف: المستشار القانوني د. منيب ربيع يناير 2001م، موقع البرلمان الكويتي، 02

نوفبر 2013 الساعة 16 سا

See more at: <http://www.kna.kw/ct/run.asp?id=750#sthash.NysvLLKQ.dpuf>

## لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري \_\_\_\_\_ أ. معمر عبد الرشيد

بوضع اقتراحات معينة كتحريك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة ، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير<sup>1</sup>.

أو هو حق البرلمان في تكوين لجنة خاصة أو لجنة من لجانه بإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال العامة ، مما يجعل اللجنة الحق في أن تجمع ما تراه من أدلة أو تطلب سماع من ترى سماع أقواله وان تقوم الجهات المعنية بتزويدها بما تطلبه من وثائق ومستندات أو غير ذلك" التحقيق البرلماني شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة ، تقوم به لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان تهدف للكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية ف مسألة او قضية ذات مصلحة عامة ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابس والوقائع<sup>2</sup>

وعليه فإنه يقصد بهذا الحق أن يتوصل البرلمان بنفسه على ما يريد معرفته من الحقائق ، فإذا ما أثير موضوع مما يدل في اختصاص المجلس وأراد أن يصدر فيه قرار فأمامه طريقتين:

1- إما أم يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة عن طريق أجهزتها المختصة.

2- وإما أن يحاول الوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما دخله ريب ، ولا قيد على المجلس في مجال التحقيق فقد يستهدف به المجلس التحقق من فساد بعض الإدارات أو المؤسسات أو شركات القطاع العام الخ.<sup>3</sup> فالتحقيق البرلماني إذا هو رغبة البرلمان في الإطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية يتيح له ممارسة صلاحيته مثل تكليف لجنة من أعضائها بجمع المعلومات وتقديم تقرير تتخذه هذه السلطة على ضوءه القرار المناسب .

وحق البرلمان بتعيين لجنة لإجراء تحقيق برلماني يأتي من الفكرة القائلة بأن كل سلطة تشريعية مدعوة للفصل في قضية، يجب عليها إن تتزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية سواء نص الدستور على التحقيق البرلماني أم لم ينص .

ويمكن للبرلمان أن يقوم بكامل هيئته بإجراء هذا التحقيق غير أن العادة جرت على أن يشكل

البرلمان من بين أعضائه لجنة مؤلفة من عدد قليل من أعضاء البرلمان لتتولى التحقيق بسرعة وفاعلية فتجري التحقيق وتقدم تقرير عنه وبالنتيجة التي توصل إليها.<sup>4</sup>

ويذهب البعض إلى تأسيس حق البرلمان في تكوين لجان التحقيق بأنه نتيجة طبيعية لحقه في اقتراح القوانين ، لأن منحه هذا الحق يتطلب تزويده بالمعلومات الضرورية والصحيحة التي تمكنه من مباشرة حقه في الاقتراح ، فحق البرلمان في تكوين لجان التحقيق هو نتيجة لازمة لحقه في اقتراح القوانين.

الفرع الثاني: طبيعة التحقيق البرلماني:

تعتبر هذه اللجان، لجان برلمانية، تشكل من عدد من أعضاء البرلمان ( المدلس الشعبي الوطني أو مجلس الأم ) فقط، وتعتبر لجاناً مؤقتة بالنظر إلى المهمة التي يوكلها إليها المجلس، وتختص بتقصي

<sup>1</sup> محمد هشام البديري لجان التحقيق البرلماني دار الفكر العربي، 1993، ص 106.

<sup>2</sup> عبد الوهاب الكيالي ، موسوعة السياسة بيروت المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ج 1 ، ص 299.

<sup>3</sup> سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي،

القاهرة ، مصر . 6 ، 1996، ص 479، 480

<sup>4</sup> فاطمة العبيدان، المرجع السابق.

الحقائق حول الموضوع الذي تخول التحقيق فيه، ويشمل التحقيق البرلماني القضايا التي تمس المصلحة العامة، ويعتقد وجود خلل فيه من الناحية الإدارية أو المالية أو القانونية ولغرض أن يقوم المجلس بممارسة دوره في الرقابة على السلطة التنفيذية تقوم لجنة التحقيق بإعداد تقرير عن الموضوع يتضمن ما قامت به من أعمال، والنتائج التي توصلت إليها وتوصياتها، والتي تضم مشاريع قرارات، فهذه اللجان لا تملك صلاحية إصدار قرارات في الموضوع .

ويعرض التقرير على الغرفة المعنية لتتخذ ما تراه مناسباً من قرارات وتوصيات على ضوء النتائج والتوصيات الواردة في تقرير اللجنة  
الفرع الثالث: أهمية التحقيق البرلماني:

يعتبر التحقيق البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة الفعالة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية وهي وسيلة عملية للغاية ، فلا يمكن للبرلمان، أن يكشف عيوب الجهاز الحكومي سواء من الناحية الإدارية أو المالية أو السياسية وبواسطته يمكن التعرف على مساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية .

إن حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق من أهم الوسائل التي تزودها بها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية ، حيث تستطيع بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها ، لا سيما إذا ما تشككت بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة بمناسبة سؤال مقدم إليها أو ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين. فلا يمكن للبرلمان أن يكتشف عيوب الجهاز الإداري سواء من الناحية المالية أو العسكرية أو السياسية أو الإدارية ، كما لا يمكن أن يتعرف على حاجيات البلاد بغير هذه الطريقة . وقد يكون الأمر خطيراً كخلل في جهاز من أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية. فيرغب المجلس في أن يستوضح الأمر بنفسه وعلى الطبيعة ، فيجري تحقيقاً قد يندب له عضواً أو أكثر من أعضائه ، وقد يؤلف لجنة خاصة تسمى ' لجنة تحقيق' تتولى بنفسها ، وباسم المجلس ولحسابه دراسة الموضوع الذي ألفت من أجله.<sup>1</sup>

فالهدف من استخدام التحقيق البرلماني هو التأكد من سير الأعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وتثير التساؤل عما إذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية. والتأكد من حدوث وقائع محددة ، وأن يتوصل البرلمان إلى الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتي على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه.

وقد كانت لجان التحقيق سبباً دائماً لتوتر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومحل خلافات دائمة حول اختصاصات لجان التحقيق التي يجب على وجه العموم ألا تشمل الموضوعات التي تدخل في اختصاص القضاء ، كما يجب ألا يؤدي تشكيل هذه اللجان إلى الاعتداء أو المساس بحقوق المواطنين التي كفلها الدستور.

ويمكن أن نلخص أهداف التحقيق البرلماني فيما يلي :

1- الاستنارة قبل إصدار تشريع معين : وهذا النوع يرمي إلى البحث والاستقصاء والاستجلاء في بعض النظم أو الشؤون العامة التي يرغب المجلس معالجتها بتشريع ، ويرى تحقيقاً للمصلحة العامة أن يستبين

<sup>1</sup>فاطمة العبيدان، المرجع السابق.

حقيقة الحال ونقط الضعف التي ينبغي علاجها فيكون تشريعه على أساس من دراسة الواقع وبحثه .

2- استجلاء وقائع معينة وبحثها وتمحيصها في صدد تحريك المسؤولية الوزارية تحقيقاً لمبدأ الرقابة البرلمانية وما يترتب عليه من نتائج ، وحتى تكون قرارات المجلس على أساس سليم من معرفة الحقيقة والوقوف عليها بالوسيلة التي يطمئن إليها قبل البت في موقف الوزراء.

3- استجواب الحكومة لغرض تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

4- تحريك المسؤولية الجنائية ففي حدود النصوص التي وردت بالدستور على سبيل الحصر، هذا بالنسبة لبعض الدول العربية.

**المطلب الثاني: تمييز التحقيق البرلماني عن ما يشابهه من نظم:**

**الفرع الأول : تمييز التحقيق البرلماني عن السؤال والاستجواب:**

**أولاً: تمييز التحقيق البرلماني عن السؤال:** إن الغرض من السؤال هو الحصول على إجرائه عن أمر الأمور من و نشاط من الأنشطة لم يستطع السائل الوصول إليها. فهو حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان على خلاف التحقيق البرلماني الذي هو حق للبرلمان بأكمله. وهو وسيلة لإيصال عضو البرلمان أم التحقيق البرلماني فهدفه رد السلطة التنفيذية لجادة الصواب.

**ثانياً: تمييز التحقيق البرلماني عن الاستجواب:** حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات.

وعليه فإن الغرض الأساسي منه تحريك المسؤولية السياسية على التحقيق البرلماني، قد يكون التحقي البرلماني خطوة أولى للاستجواب وبالتالي تحريك المسؤولية السياسية إن ما يميز وسيلة التحقيق البرلماني عن وسائل الرقابة على الحكومة أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء لها من بيانات ، وإنما يتحرى البرلمان بنفسه ويستقي البيانات من مصادرها الأصلية ، فلا يكون ثمة شك في صحة هذه البيانات<sup>1</sup>.

فالسؤال يستهدف العلم ببعض الأشياء المجهولة أو الغامضة، والاستجواب يهدف إلى المحاسبة أو المساءلة واتهام الحكومة ، والتحقيق البرلماني هدفه تجلية الحقيقة حول أمر تضرط الأراء بشأنه. ولكن رغم اختلاف وسائل الرقابة البرلمانية ، إلا أنها جميعاً ترمي إلى غاية وهدف واحد وهو تقويم وإصلاح الأداء الحكومي.

**الفرع الثاني: تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيقات الأخرى:**

**أولاً: تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيق التشريعي:** يمارسه البرلمان بمناسبة دراسة مشروعات القوانين أو اقتراحات القانون. وبالتالي فإن التحقيق التشريعي لا يعد من وسائل الرقابة على عمل الحكومة، بل عمل تحضيرى لصياغة القواعد التشريعية الخاصة بمسألة تشغل البرلمان، فهو ليس إلا رقابة على تنفيذ القوانين.

<sup>1</sup>فاطمة العبيدان المرجع السابق.

ثانيا: تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيق الانتخابي : التحقيق الانتخابي هو التحقيق الذي يجرى للفصل في صحة الانتخابات والاستفتاءات قد يقوم بها المجلس الدستوري أو المحاكم المختصة بذلك. وعليه فإن التحقيق الانتخابي ليس عملا رقابيا.

ثالثا: تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيق الإداري: التحقيق الإداري هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية غرضه تحديد الأفعال وظروفها وبيان الأخطاء التي تتسبب للموظف العام القضائية وجمع الأدلة حولها لعرض على اللجنة المختصة لتأديبه.

رابعا: تمييز التحقيق البرلماني عن التحقيق الجنائي: التحقيق الجنائي هو مجموعة من الإجراءات القضائية التي تمارسها سلطات التحقيق بالشكل المحدد قانونا بغية التثبت من الأدلة في شأن جريمة ارتكبت وتجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم على المحاكمة أو الأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى

مما سبق يختلف التحقيق البرلماني عن التحقيق الإداري والجنائي فيما يلي:

- 1- التحقيق البرلماني غرضه التحقق من وجود أو عدم وجود التجاوز ولا يوجه بموجبه أي اتهام ، بل كشف اللثام عن وقائع معينة ومعرفة حقيقتها . أما التحقيق الإداري أو الجنائي لا يكونان إلا إذا وجدت المخالفة وبموجبها يوجه الاتهام للموظف أو المتهم حسب الحالة أو عدم متابعتها.
- 2- التحقيق البرلماني يجري رغبة في التحقق مما إذا كان هناك تجاوز من عدمه فإن التحقيقات الإدارية والقضائية لا تكون إلا استنادا إلى وجود مخالفة محققة رغبة في التعريف بمرتكبها وتحميله وزرها بمقتضى أدلة دامغة توافرت لدى المحقق . أما التحقيق البرلماني فموضوعه مخالفات سياسية يقف عند حدود السلطة التنفيذية ولا يتعداها.
- 3- لا وجه لقياس التحقيق السياسي على التحقيق الجنائي لاختلاف طبيعة كل منهما وغايته والنتيجة المترتبة عليه

**المبحث الثاني: سلطات التحقيق البرلماني وحدودها:**

**المطلب الأول: سلطات التحقيق البرلماني:**

تختلف الدول في موقفها من الامتيازات (أو السلطات) التي تمنحها إلى لجان التحقيق البرلمانية تمكيناً لها من مباشرة اختصاصاتها .

ولغرض أداء لجنة التحقيق لدورها في التحقيق البرلماني يستوجب الاعتراف لها بسلطات تمكنها من القيام برسالتها ، وتجري الأنظمة البرلمانية بالاعتراف لها بعدد من السلطات تنتوع بتنوع المحل الذي ترد عليه إلى أنواع ثلاثة:سلطات تمارس على الوثائق والمستندات وسلطات تمارس على الأشخاص وسلطات تتعلق بالأمكنة.

في الجزائر حسب المادة 83 من القانون العضوي 99-02 أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق, مع مراعاة أحكام المادة 84 أدناه. ويرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة, حسب الحالة, إلى رئيس الحكومة, طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة. ويضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ويوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.

ويعدّ عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدوّن في التقرير، وتحتمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها.

ووفق المادة 84 من القانون العضوي 99-02 تخوّل لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سرّيا واستراتيجيا يهّم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي. ويجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة الأولى مبرّرا ومعلّلا من طرف الجهات المعنية.

وفيما يخص مدى شمول التحقيق لأمر وقعت في الماضي فإنه لما كان الهدف من التحقيق هو تمكين السلطة التشريعية من القيام بمهمتها والوقوف على سير الجهاز الإداري لعلاج ما قد يكون أصابه من خلل وليس هدفا دائما وبالضرورة الاتهام وتحريك المسؤولية السياسية أو الجنائية . ومن ثم فلا مانع يمنع من أن يطال التحقيق أعمالا صادرة من السلطة التنفيذية في أي فترة معقولة من الزمن وإن كانت قد وقعت في عهد وزارة أو وزارات سابقة على تشكيل الحكومة الحالية وفي ظل مجلس أو مجالس نيابية سابقة على المجلس الحالي ، ولا يحاج في أن مسؤولية الوزير السياسية محددة في الأعمال المتعلقة بإدارة شؤون وزارته منذ تقلده أعباء منصبه ، ذلك لأن الأمر لا يتعلق بالمساءلة السياسية ، وإنما يتعلق ببحث المشاكل والأمور التي يحددها منطوق قرار التحقيق الصادر من السلطة التشريعية ولو كانت لتلك المشاكل والأمور جذورها الضاربة في فترات سابقة ، تمكينا لجهة التحقيق من تحديد إطار المسألة وأبعادها والإحاطة بكافة جوانبها واقتراح الحل المناسب لعلاجها ، بما يخلص معه أنه لا وجه للربط بين التحقيق وفكرة المساءلة الوزارية ، إذ أن ذلك فضلا عن عدم سلامته بصفة مطلقة فإنه يصادر حق المجلس النيابي الرقابي وهو حق دستوري لا يجوز المساس به بالتقييد والتحديد .

#### المطلب الثاني: حدود التحقيق البرلماني:

إذا كان حق البرلمان في تكوين لجان التحقيق حقاً لا غبار عليه ، ووسيلة ضرورية للقيام بعمله في مراقبة السلطة التنفيذية ، إلا أنه يخشى من جانب آخر ، أن يسرف البرلمان في استخدام هذا الحق، ويحول أعضاء الحكومة والجهاز الإداري إلى أدوات تزود المجلس باستمرار بالبيانات والمعلومات والوثائق دون مبرر، اللهم إلا إزعاج الحكومة ، واعتبار ذلك وسيلة ضغط عليها .

لذلك يحرص المشرع على إحاطة استعمال هذا الحق بعدة قيود، حيث وضع القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 المحدّد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. مجموعة من القيود على عمل لجان التحقيق وهي كما يلي:

1- أن يكون التحقيق متعلق بقضية ذات مصلحة عامة: نصت المادة 76 من القانون العضوي على أنه: طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور، يمكن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته، وفي أي وقت، لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة.

2- أن يبادر عشرون نائبا أو عضوا بلائحة طلب إجراء التحقيق: نصت المادة 77 من القانون العضوي على أنه: يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها، على الأقل، عشرون (20)

لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري \_\_\_\_\_ أ. معمرى عبد الرشيد

نائباً أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة. وهذا العدد مرتفع سبباً غرضه تكميم أفواه أعضاء البرلمان.

3- أن يقتصر التحقيق على أعضاء كل غرفة من غرفة البرلمان: نصت المادة 78 من القانون العضوي على أنه: يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة. ولا يمكن أن يكون ضمن اللجنة أعضاء خارجيين. كما لا يمكن إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان الدائمة لكل غرفة من غرف البرلمان.

4- عدم إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في حالة فتح تحقيق قضائي: نصت المادة 79 من القانون العضوي على أنه: لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف، ويطرح التساؤل حول نوع التحقيق فهل يقصد به تحقيق قضائي إداري أو جزائي، كما يطرح التساؤل حول إمكانية إجراء تحقيق إداري موازي لتحقيق برلماني؟، يجمع الفقه الدستوري أنه لا يمكن الجمع بين التحقيق البرلماني والتحقيق الجزائي احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات. فهو لا يحقق إلا في أعمال الوزير الإدارية والسياسية، حتى لا يحول البرلمان نفسه إلى سلطة اتهام.

5- الطابع المؤقت للجان التحقيق الدائمة: نصت المادة 80 من القانون العضوي على أنه: تكتسي لجان التحقيق طابعاً مؤقتاً وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهراً ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها.

6- استبعاد الأعضاء المبادرين باللائحة من عضوية لجنة التحقيق: نصت المادة 81 من القانون العضوي على أنه: لا يعين في لجنة تحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة. وذلك لضمان حيده اللجنة وعدم تعسفها.

7- أن يكون التحقيق متعلق بقضية ذات مصلحة عامة: نصت المادة 82 من القانون العضوي على أنه: يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم.

8- مراعاة سرية المعلومات والوثائق ذات الطابع الحيوي والاستراتيجي: نصت المادة 84 من القانون العضوي على أنه: تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعداً تلك التي تكتسي طابعاً سرورياً واستراتيجياً يهّم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي. ويجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة الأولى مبرراً ومعللاً من طرف الجهات المعنية. وبالتالي يمكن للحكومة الاعتراض على إنشاء لجان تحقيق بحجة أن هذا التحقيق يعرض المصالح العليا للبلاد إلى الخطر، أو أن أسرار الدفاع لا تسمح بتشكيل لجنة تحقيقاً أنه يمس بالأمن الداخلي والخارجي للبلاد..

9- عدم نشر تقرير لجنة التحقيق إلا بعد أن يكون التحقيق متعلق بقضية ذات مصلحة عامة: نصت المادة 85 من القانون العضوي على أنه: يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة. ويبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة.

وحسب المادة 86 من القانون العضوي على أنه: يمكن أن يقرّر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كلياً أو جزئياً، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة. ويبيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، في ذلك من دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبيّن فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً.

إن التوسع في فرض القيود على سلطة المجلس في تكوين لجان التحقيق يمكن أن يؤدي في واقع الأمر إلى تجريده من هذا الحق وإعاقته.

**المبحث الثالث: لجان التحقيق البرلمانية في الدساتير العربية:**

**المطلب الأول: الدساتير التي نصت على إنشاء لجان التحقيق البرلمانية:**

الدساتير العربية التي نصت على هذا الحق صراحة :

أ- الدستور المصري لعام 1971 نصت المادة (131) منه على أنه (( لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانته بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل تقصي الحقائق وإبلاغ المجلس الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة، وللجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة و أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك.

وقد نصت على هذا الحق المادة مصر لسنة 2012 المعطل (123) من دستور (لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانته، بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات، أو المشروعات العامة؛ وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن.

وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك.

ب- الدستور السوداني لسنة 2005 (م 105) التي جاء فيها ما يلي: " (1) يجوز للمجلس الوطني أو لأي لجنة من لجان ه استدعاء أي موظف عام أو أي شخص آخر باستثناء رئيس الجمهورية ونائبه، للإدلاء بشهادة أو إبداء رأي للمجلس أو لأي لجنة من لجانته.

(2) لا يجوز التحقيق في أية مسألة تقع ضمن المسؤولية المباشرة للسلطة التنفيذية) القومية إلا بعد إخطار رئيس الجمهورية". ويلاحظ أن الدستور السوداني يقيد التحقيق البرلماني بوجوب إخطار رئيس الجمهورية.

ج- الدستور الكويتي نص على هذا الحق في المادة 114 منه بقولها: "يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في

اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات و الوثائق و البيانات التي تطلب منهم "

د- الدستور البحريني نص على هذا الحق في المادة 69 بقولها: يحق لمجلس النواب في آل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ بدء التحقيق.

ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات و الوثائق و البيانات التي تطلب منهم ".

#### المطلب الثاني: الدساتير التي لم تنص على إنشاء لجان التحقيق البرلمانية:

بداية نشير أن عدم النص على هذا الحق في بعض الدساتير العربية لا يعني عدم قدرة المجلس على إنشاء مثل هذه اللجان ، فهو حق مكمل لاختصاص المجلس ، وكثير من البرلمانات مارست هذا الحق بلا نص<sup>1</sup> . فسواء نصت الدساتير أم لم تنص على هذا الحق فذلك لا يعني حرمان المجلس منه، لأنه حق مكمل لاختصاص المجلس بإصدار قرار في أمور معينة، ولكن نرى أن وجود النص، مع تضمينه إلزام المواطنين والموظفين بتقديم الوثائق والبيانات والمعلومات التي يتطلبها إجراء التحقيق، من شأنه أن ييسر عمل لجان التحقيق، ويرفع الحرج عن الموظفين الذين توجد لديهم هذه الوثائق، وخصوصاً إذا كان يترتب على إبرازها إلحاق أذى بأحد الوزراء أو بالوزارة كلها .

ومن بين الدساتير التي لم تنص على هذا الحق:

1- الإمارات العربية : لم ينص الدستور ولا اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي الصادرة بموجب المرسوم الاتحادي المؤرخ في 01/01/1977.

2- الدستور الأردني لم ينص على حق البرلمان في إجراء التحقيق، ولكن أشارت المادة (5/9) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لهذه المسألة حيث نصت أن (( للمجلس أن يعين لجاناً أخرى لأغراض يعينها تنتهي مدتها بانتهاء المهمة التي أوكلت إليها ))، وأجازت المادة (32) من النظام الداخلي لمجلس النواب لكل لجنة (( أن تطلب استدعاء الوزير ذي الشأن أو مقدم الاقتراح أو من ترى لزوم سماعه ولكل من الوزير أو مقدم الاقتراح الحق في حضور جلساتها إذا طلب ذلك وفي الموعد الذي تحدده اللجنة ولكل منها الحق في الاشتراك في المناقشة دون أن يكون له رأي محدود)).

3- الدستور اللبناني لم ينص على حق البرلمان في إجراء التحقيق، وقرر النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني إجراء التحقيق البرلماني في شكوى تقدم إليه أو مشروع يطرح عليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب حيث نصت المادة (91) على أنه (( يجرى التحقيق البرلماني بواسطة لجنة برلمانية تنتخب من قبل مجلس النواب أو من قبل أحد اللجان وترفع اللجنة التحقيق بنتيجة أعمالها تقريراً للهيئة التي أنشأتها )) .

وفي المادة (94) قررت أنه (( يمكن للمجلس أن يولى لجان التحقيق البرلمانية سلطة هيئات التحقيق القضائية شرط أن توافق على هذا القرار الأكثرية المطلقة من مجموع عدد نواب المجلس )).

المبحث الرابع: عمل لجان التحقيق البرلماني والنتائج المترتبة عنه :

<sup>1</sup> سليمان الطماوي ، المرجع السابق.

### المطلب الأول: عمل لجان التحقيق البرلماني:

#### الفرع الأول: عمل لجنة التحقيق عمل مؤقت:

تحرص بعض البرلمانات على تحديد وقت معين تنجز وقت معين فيه لجان التحقيق أعمالها ، ومع ذلك فإن هذه البرلمانات ، تشهد في الواقع تمديدات مستمرة لمدة عمل لجان التحقيق تمكيناً لها من وضع تقريرها النهائي . ويثور تساؤل عن الأثر القانوني لاستمرار لجنة تحقيق برلمانية في أعمالها بعد انتهاء الفترة المحددة لها ؟ فإذا انقضت المدة التي حددها قرار المجلس للجنة التحقيق لإنجاز عملها وتقديم تقريرها ، فإنه يكون للمجلس سواء بناء على طلب رئيس اللجنة ، أو من المجلس مباشرة وعلى ضوء ما يعرض مما تم إنجازه من عمل اللجنة ، أن يمنح اللجنة مهلة إضافية لتقديم تقريرها ، أو أن يقرر إحالته إلى لجنة أخرى يجرى تشكيلها ، أو يتصدى مباشرة للموضوع بالمناقشة واتخاذ القرار .

إن النتائج التي تتوصل إليها اللجنة في تقريرها تكون محل شك في صحتها من الناحية القانونية ، اللهم إلا إذا رأى البرلمان الاعتراف بشرعية عمل اللجنة بعد انتهاء الفترة المحددة لها .

كما أن انتهاء العهدة البرلمانية يضع نهاية طبيعية لعمل لجنة التحقيق ، ولا تستطيع الاستمرار في عملها إلا إذا رأى المجلس الجديد السماح لها بذلك .

#### الفرع الثاني: سرية عمل لجنة التحقيق:

يذهب البعض إلى أن بعض التحقيقات كالتى تتعلق بنزاهة الحكم وسمعة الحكومة والمسائل الهامة التي ترتبط بمصالح الجماهير يتعين اطلاع الرأي العام عليها .

ويرى بعض الفقهاء وجوب إتاحة الفرصة الكاملة لكل من تناوله التحقيق البرلماني للدفاع عن نفسه والاستعانة بمحام ، إذا أن التحقيق علني وليس سري . وكذلك في الحالات التي لا يكون في إذاعة التحقيق ضرر بالمصلحة العامة . ويؤكد هؤلاء رأيهم بأن هذه التحقيقات ترتبط بالدرجة الأولى بمصالح الجماهير وأن إذاعتها توضح الحقيقة للشعب كما يحدث في أمريكا التي تذاغ علانية فيها التحقيق مع أعضاء الحكومة باستثناء بعض الحالات الخاصة كما الشأن في قضية وترجايت<sup>1</sup> .

وذهب رأي آخر إلى أن جلسات لجان التحقيق البرلمانية سرية مستندين لنص القانون الذي يلزم السيرة مثلاً المادة 54 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي) . فالتحقيق البرلماني تكتنفه السرية ، شأنه شأن التحقيق القضائي . والجزائر تعمل بهذا المبدأ .

#### المطلب الثاني: نتائج التحقيق البرلماني :

إذا انتهت اللجنة من تحقيقاتها ، فلا تتخذ قراراً في الموضوع وإنما تضمن نتيجة تحقيقاتها بتقرير ترفعه إلى غرفة البرلمانية المعنية وفي ضوء هذا التقرير تتخذ غرفة البرلمان قرارها في نطاق الصلاحيات المخولة لها دستورياً . فنقرير اللجنة لا ينتج أثراً الا اذا تمت الموافقة عليها من طرف الغرفة المنشئة للجنة ولجنة التحقيق غير مخولة لها صلاحية اتخاذ قرارات معينة وعملها لا يعدو أن يكون مجرد عمل تحضيرى يسمح للغرفة التي أنشأتها اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة<sup>2</sup> .

ومن أهم النتائج التي يمكن أن يتضمنها التقرير ما يلي:

#### الفرع الأول: تكييف الإطار القانوني أو إعادة النظر فيه:

<sup>1</sup>عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دار الخلدونية ، ط 1 ، 2006 ، ص 130 .

<sup>2</sup>عباس عمار ، المرجع السابق . ص 139 .

قد ينتهي التحقيق البرلماني بالتوصية على ضرورة سد النقائص الواردة في القوانين السارية "أو ثغرات تعترى هذه القوانين أو افتقاراً كاملاً للقوانين في موضوعه وفي هذه الحالة قد يسفر عن اقتراح بمشروع قانون أو اقتراح تعديل نصوص قائمة لتوائم الحياة أو لتلافي ما يوجد من عيوب أو نقائص"<sup>1</sup>

**الفرع الثاني: الدعوة للإحالة على جهات التحقيق:**

قد يكشف التحقيق الجهات التي خضعت للتحقيق قد اخترقت القواعد القانونية السارية فهل يكون هنا بمقدور لجنة التحقيق أن تحيل المخالفين لهذه القواعد على الجهات المختصة بالتحقيق.

كبدأ عام، مادامت رقابة البرلمان تكتسي طابعاً سياسياً، فليس له سوى إحالة التقرير و التوصيات التي يتضمنها على الحكومة حتى تتمكن من اتخاذ جزاءات تأديبية في مواجهة المخالفين و المقصرين إذا رأت بان الأمر يستدعي ذلك. ولأجل هذا الغرض يمكن للمجلس أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجوانب غير القانونية التي لاحظها المحققون البرلمانيون، وهو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية. ومن ثم يكون المجلس قد أحال المخالفين على العدالة ولو بطريقة غير مباشرة.

#### **الفرع الثالث: إدانة الحكومة:**

قد ينتهي بتجديد الثقة فيها، وقد يفضي فقط إلى مجرد توجيه تنبيه لها بضرورة الالتزام باتخاذ إجراءات مناسبة لإزالة الأضرار الناجمة عن تقصيرها في بعض أوجه النشاط التي تشرف عليها، كما قد ينتهي التحقيق بنتيجة خطيرة وهي إدانة الحكومة إذا ثبت تقصيرها. وعدم تنويع التحقيق البرلماني بنتائج هامة من شأنها تهديد وجود الحكومة، كتقرير مسؤوليتها السياسية يضعف من فعاليته كوسيلة رقابية. وتفادياً لذلك أخذت بعض الدساتير بإنهاء التحقيق بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وهو ما أخذ به النظام السياسي اللبناني، والكويتي ففي لبنان الذي يسمح دستوره لمجلس النواب ان يثير المسؤولية السياسية للوزارة سواء كانت فردية أو تضامنية كأثر للتحقيق. وفي النظام البرلماني الكويتي يمكن أن يقرر رغبة معينة، (اقتراحات أو توصيات) أو يوجه بعض أعضائه أسئلة إلى الحكومة، وقد يصل الأمر إلى استجواب وزير أو أكثر أو طرح الثقة بالحكومة عن طريق تقرير إيمان عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء. فاطمة العبيدان

#### **الفرع الثالث: تقييم لجان التحقيق في النظام الجزائري:**

على الرغم من أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به لجان التحقيق البرلمانية في مد البرلمان بالمعلومات الكافية التي تمكنه من ممارسة رقابة فعالة على عمل الحكومة، إلا أنه يلاحظ: ما يلي:

- قلة لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري حيث لم تتجاوز عددها عشرون لجنة خلال خمسين سنة من الممارسة البرلمانية.

1. تدخل السلطة التنفيذية في تركيبة لجان التحقيق حال دون تحقيق هدفها الرقابي
2. عدم امتلاك غرفتي البرلمان السيادة في نشر تقرير لجنة التحقيق على اعتبار أن الحكومة تستشار في هذا الجانب م 68 من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان - م 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، م 90 من النظم الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>1</sup> عباس عمار ص 139، المرجع السابق.

### الخاتمة:

تبين لنا أن لها ميزات أساسية ترجع إلى تعدد وسائلها وخطورة النتائج التي تترتب عليها والتي تصل للتحقيق البرلماني أثر كبير في أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية من قبل البرلمان، ويساعد في الكشف عن التجاوزات والأخطاء المرتكبة من قبل السلطة التنفيذية ويمارس البرلمان هذه الاختصاصات الرقابية عبر لجنة متخصصة تشكل من أعضاء البرلمان، و يهدف التحقيق البرلماني إلى كشف أي خطأ في أداء الجهاز التنفيذي وتوضيح القضايا للبرلمان وللرأي العام، ومتابعة هذه القضايا، وعلى اللجنة المكلفة تقديم تقريرها وعملها للغرفة التي أنشأتها حول نتائج التحقيق لتتخذ الغرفة البرلمانية المعنية ما تراه مناسباً بشأنها، دون أن يكون للجنة التحقيق الحق في اتخاذ قرار من تلقاء نفسها بشأن القضية التي تنظر بها .

وهذه اللجان هي عبارة عن لجان برلمانية مؤقتة بالمهمة الموكلة لها، ولا يشمل اختصاصها إصدار قرارات في الموضوع محل التحقيق وإنما إعداد تقرير بالتحقيق يتضمن النتائج والتوصيات ويقدم التقرير للبرلمان ليقوم بعد ذلك بالتعامل مع الموضوع وفقاً لما يملكه من صلاحيات كسلطة تشريعية، وبعضاً من لجان التحقيق البرلمانية لا يعرف مصيرها ومصير تقاريرها ولا يعرف ما إذا كانت قد استمرت وانتهت من التحقيق أم لا، ولذلك يتعين اعتماد مبدأ العلانية دون أن يمنع من ذلك مراعاة مقتضيات السرية في نشر المعلومات مراعاة للحقوق والحريات الخاصة أو المصلحة العامة .

### قائمة المصادر والمراجع:

#### أولاً: الدساتير العربية والقوانين والنظم :

1. دستور الجزائر لسنوات :1963، 1976، 1989، 1996
2. الدستور السوداني لسنة 2005
3. الدستور الكويتي.
4. الدستور البحريني.
5. دستور الإمارات العربية .
6. الدستور الأردني.
7. الدستور اللبناني.
8. القانون العضوي رقم 99 -02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما.
9. النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي الجزائري لسنة 1962
10. النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.
11. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.
12. اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي الصادرة بموجب المرسوم الاتحادي المؤرخ في 01/01/1977.

#### المؤلفات:

1. عبد الوهاب الكيالي ، موسوعة السياسة بيروت المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ج 1 .
2. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر. 6،، 1996، ص479 و480
3. عباس، عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دار الخلدونية، ط 1 ، 2006
4. محمد هشام البدري: لجان التحقيق البرلمانية، دار الفكر العربي، 1993.

#### البحوث:

بحث لفاطمة العبيدان بعنوان " لجان التحقيق البرلمانية" ،إشراف :المستشار القانوني د. منيب ربيع يناير 2001م، موقع البرلمان الكويتي، 02 نوفمبر 2013 الساعة 16 سا

See more at: <http://www.kna.kw/clt/run.asp?id=750#sthash.NysvLLKQ.dpuf>

la paix et la stabilité qu'il a perdues, d'abord par la force, puis par la souplesse et la sagesse. D'où l'évolution des diverses constitutions sous l'effet de la volonté populaire d'une part, et des manœuvres politiques du pouvoir exécutif d'autre part.

---

**REFERENCES /**

- (1) Ordonnance n° 76-57 du 05 juillet 1976 portant publication de la charte nationale de 1976 (Référendum du 27 juin 1976 consacrant l'approbation de la charte nationale par le peuple sur proposition de Front de Libération Nationale).
- (2) Décret n° 86-22 du 09 février 1986 portant publication de la charte nationale de 1986 au journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire (Référendum du 16 janvier 1986).
- (3) Constitution de 1989.
- (4) Préambule de la constitution de 1996 (Référendum du 28 novembre 1996).
- (5) Article 3 bis de la constitution de 1996 « Tamazight est également langue nationale. L'Etat œuvre à sa promotion et à son développement dans toutes ses variétés linguistiques en usage sur le territoire national ».
- (6) Article 42 de la constitution de 1996 « Le droit de créer des partis politiques est reconnu et garanti. Ce droit ne peut toutefois être invoqué pour attenter aux libertés fondamentales, aux valeurs et aux composantes fondamentales de l'identité nationale, à l'unité nationale, à la sécurité et à l'intégrité du territoire national, à l'indépendance du pays et à la souveraineté du peuple, ainsi qu'au caractère démocratique et républicain de l'Etat... ».
- (7) Article 74 de la constitution de 1996 « La durée du mandat présidentiel est de cinq ans. Le Président de la République est rééligible une seule fois ».
- (8) Article 98 de la constitution de 1996 « Le pouvoir législatif est exercé par un parlement composé de deux chambres, l'Assemblée Populaire Nationale et Conseil de la Nation. Le parlement élabore et vote la loi souverainement ».
- (9) Article 37 de la constitution de 1996
- (10) Article 43 de la constitution de 1996
- (11) Article 70 et s., article 98 et s., article 138 et s. de la constitution de 1996.

confirmer clairement l'article 3 bis de la loi 02-03 du 20 avril 2002 modifiant et complétant les dispositions de la constitution de 1996 (5).

Ajoutons à cela le droit de créer des partis politiques (6), la limitation du mandat présidentiel à deux mandats (7), l'institution d'un parlement à deux chambres, l'assemblée populaire nationale et le conseil de la nation (8), la valorisation de la propriété privée et du secteur privé et son rôle indispensable dans l'édification de l'économie nationale, et ce aux cotés du secteur public, la garantie de la liberté du commerce et de l'industrie (9), l'encouragement du mouvement associatif et le droit de créer des associations (10), la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (11).

Quant aux modifications apportées à la constitution de 1996, il convient de citer tout d'abord les amendements de la loi 08-19 du 15 novembre 2008, parmi lesquels il faut citer notamment la modification de l'article 74 de la constitution qui permet le renouvellement de l'élection du président de la République sans se prononcer pour autant sur la limitation du mandat présidentiel, ce qui signifie clairement l'annulation pure et simple de la limitation de ce mandat laissant l'élection du Président de la République ouverte, donc l'annulation de la disposition consacrée par la constitution de 1996.

Ce qui apparaît clairement des termes de l'article 74 modifié par la loi 08-19 comme suit « La durée du mandat présidentiel est de cinq ans.  
Le Président de la République est rééligible ».

L'article 77 de la constitution de 1996 a subi à son tour une modification importante, et ce par le renforcement des prérogatives du président de la République et la désignation par ce dernier d'un premier ministre et d'un ou plusieurs adjoints au premier ministre pour l'assister dans ses fonctions et mettre fin à leurs fonctions.

### **CONCLUSION /**

De ce qui précède, il convient de conclure que si les diverses législations fondamentales en Algérie depuis l'indépendance à 2008, reflètent en grande partie l'expression de la volonté du peuple et son libre choix, étant le fruit des différents référendums qui ont eu lieu pour les mettre à jour et les appliquer dans les divers domaines de la vie politique, économique et sociale du pays, de façon à assurer, d'une part l'ordre et l'organisation de la société et la continuité de l'Etat, et de garantir d'autre part les principes de justice, d'égalité et de liberté des citoyens, il n'en demeure pas moins que l'influence du coté politique et des intérêts contradictoires divers sur ces législations a toujours occupé le premier plan de la scène. Ce qui a nécessité constamment le recours à des modifications et à de nouvelles législations dans le but de répondre aux nouvelles exigences et aux aspirations des diverses couches de la société, et justifie par conséquent l'évolution de ces législations fondamentales dans le temps.

De l'analyse de ces législations, nous pouvons dire que l'Algérie a connu tout d'abord un pouvoir centralisé et autoritaire, mais qui a pu assurer la stabilité, la paix et la dignité pour l'ensemble des citoyens, puis un pouvoir qui a essayé d'assurer à ces citoyens une vie meilleure et plus de liberté et d'ouverture, mais qui s'est confronté à des problèmes économiques et sociaux qu'il n'a pas pu affronter, ce qui a conduit le pays à la décennie noire et aux massacres de tous genres. Vient enfin un pouvoir qui a essayé de faire revenir au pays

le laisser-aller et le fatalisme. A la notion de travail doit être liée celle de dignité, car ce qui fait la dignité de l'homme c'est son travail, et ce qui entraîne sa déchéance c'est l'oisiveté. Sans travail, le citoyen devient une charge pour la société. Bannir à jamais le chômage, tel est l'un des objectifs essentiels du socialisme en Algérie.

- 4- Satisfaction des besoins fondamentaux des masses populaires, en assurant au minimum à chaque citoyen un modèle de consommation correspondant aux normes d'une vie décente : logement, habillement, nourriture, santé, scolarisation des enfants, culture et loisirs.
- 5- Libération et promotion de l'individu comme citoyen responsable, en assurant d'une part, le respect des droits fondamentaux de l'homme, notamment l'égalité de tous devant la loi et nul n'est censé être au dessus des lois, la justice et la sécurité pour tous, la promotion de la femme et sa participation à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la nation, la liberté de conscience, la liberté de pensée, la liberté d'opinion et d'expression, et en bannissant d'autre part, tout sectarisme, dogmatisme, autoritarisme et bureaucratisme qui auraient pour effet de freiner le développement des facultés mentales, intellectuelles, manuelles et créatives du travailleur (1).

#### **B-LA CHARTE NATIONALE DE 1986 ET LA CONSTITUTION DE 1989**

Tout en soulignant l'attachement du peuple algérien, aussi bien au choix de l'idéologie socialiste pour l'édification d'une société où règne la justice et l'égalité des chances pour tous les citoyens libres et à l'abri de tout genre d'exploitation de l'homme par l'homme, qu'à l'arabité et l'islam en tant que peuple arabe et musulman, la charte nationale de 1986 reprend presque les mêmes choix et les mêmes axes fondamentaux pour l'édification d'une société socialiste sous l'égide du parti unique et ses organisations de masse (2).

Il fallait donc attendre jusqu'en 1989 pour que la nouvelle constitution soit adoptée sous l'effet des événements du 05 octobre 1988, avec les nouveautés qu'elle comporte, notamment le multipartisme, la reconnaissance du secteur privé et son rôle dans l'édification de l'économie nationale, la liberté de la concurrence dans le domaine de l'économie et du commerce (3).

Néanmoins, ce début d'ouverture et de liberté sur le plan politique et économique n'a pas pu éviter à l'Algérie de connaître la décennie noire des années 1990, caractérisées notamment par la rébellion populaire, la violence, les destructions massives des biens publics et privés et les crimes de tous genres, traduisant la dégradation totale de la situation sécuritaire dans le pays, dégradation due en grande partie à la passivité de l'Etat devant les violations des lois qui ont eu lieu à travers le pays depuis 1988. Ce qui a nécessité la déclaration de l'état d'urgence pour faire face à cette dérive si grave pour la stabilité et l'avenir du pays. Ce qui a eu pour conséquence l'adoption d'une nouvelle constitution, celle de 1996.

#### **C-LA CONSTITUTION DE 1996 ET LES MODIFICATIONS DE 2002 et 2008**

Pour ce qui est de la constitution de 1996, elle mérite bien à notre avis, d'être qualifiée comme étant la première constitution en Algérie qui reflète clairement dans son préambule la réalité des composantes fondamentales de l'identité du peuple algérien que sont l'Islam, l'Arabité et l'Amazighité (4) en reconnaissance claire et nette de cette réalité tant ignorée partiellement dans le passé, notamment en ce qui concerne l'Amazighité. Ce que vient de le

**L'évolution de la législation fondamentale en Algérie depuis l'indépendance à 2008**

**D. SAADNA Laid**

**Université de Khenchela**

**.Introduction**

La législation fondamentale en Algérie a connu des évolutions importantes depuis l'indépendance jusqu'à 2008.

Ces évolutions apparaissent notamment à travers la charte nationale et la constitution de 1976, puis à travers la charte nationale de 1986 et la constitution de 1989, et enfin la constitution de 1996 et ses amendements de 2002 et 2008.

L'on se demande alors si cette évolution de la législation fondamentale en Algérie est vraiment le fruit d'une volonté populaire réfléchie ou simplement la conséquence d'évènements inattendus?

Telle est la question à laquelle nous tenterons de répondre en abordant les diverses étapes de cette législation depuis l'indépendance jusqu'à 2008.

**A-LA CHARTE NATIONALE ET LA CONSTITUTION DE 1976**

Il convient tout d'abord, avant d'entamer cette législation importante et la constitution de la même année qui constituent une contribution de base de la législation fondamentale au progrès de la société algérienne, d'aborder les évolutions fondamentales que l'Algérie a connues depuis le programme de Tripoli de 1962, la charte d'Alger de 1964, et enfin la proclamation du 19 juin 1965.

Il s'agit là d'un texte de base reflétant la lutte d'un peuple contre l'occupation coloniale pour aboutir après tant de sacrifices à l'indépendance nationale en 1962, et définissant entre autres, les choix fondamentaux et les grands principes de l'édification de la société algérienne sur la base du socialisme, tout en soulignant le rattachement du peuple algérien à la patrie arabe et à l'islam en tant que religion de l'Etat. Ces principes fondamentaux de l'édification du socialisme se traduisent notamment par :

- 1- L'abolition de l'exploitation de l'homme par l'homme, qui se réalise par la socialisation des moyens de production. Ce qui pose le problème de la propriété privée qui ne doit pas constituer la base de rapports d'exploitation entre le propriétaire privé et les travailleurs. Elle ne peut donc s'exercer que dans les limites où elle ne porte aucun préjudice aux intérêts des masses laborieuses, de sorte à ce que l'intérêt privé ne l'emporte sur l'intérêt collectif, qu'elle serve l'individu sans porter atteinte aux fondements de la société nouvelle.
- 2- Créer les bases matérielles du socialisme en développant les forces productives de la nation, par le biais de la récupération des richesses nationales aliénées par les monopoles étrangers, la socialisation des moyens de production existants, la mise en valeur des ressources naturelles, le choix d'une politique d'industrialisation audacieuse, la modernisation de l'agriculture et la formation des cadres.
- 3- Garantir le travail à tout citoyen algérien, non seulement en tant que droit, mais aussi en tant que devoir, honneur et dignité, en ce sens que la société socialiste est fondée sur le travail, elle abolit radicalement le parasitisme, l'oisiveté et condamne la paresse,



# REVUE DE DROIT ET SCIENCES POLITIQUES

*Revue internationale périodique arbitrée, éditée*

*par l'université Abbes laghrour khenchela*

*— Algérie —*

*Traitant des sujets juridiques, politiques, et*

*des spécialités s'y rattachant*

(N°: 03) / JANVIER 2015

Numéro International : ISSN 2352-9806

Dépôt Légal : N R :2014-3506