

## الحدود الدستورية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية (دراسة مقارنة)

### Les limites constitutionnelles entre les pouvoirs exécutif et législatif (étude comparée)

تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/12/17

تاريخ إرسال المقال: 2017/11/02

د. دندان بختة / جامعة مصطفى اسطمبولي - معسكر

#### ملخص:

حاولت بعض الدول العربية تعديل دساتيرها بما يواكب موجة التطور والديمقراطية - خاصة في الآونة الأخيرة - مست على الخصوص طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وانطلاقاً من الأهمية القصوى التي يكتسبها مبدأ الفصل بين السلطات، ارتأينا أن نتعرف على الحدود الدستورية التي رسمها المؤسس الدستوري الجزائري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في التعديل الدستوري لسنة 2016 لدستور 1996 مقارنة بالتعديل الدستوري في مصر لسنة 2014 والتعديل الدستوري في المغرب لسنة 2011، إلا أننا من خلال دراستنا لهذه الوثائق الدستورية وجدنا أن هذه الحدود تكاد تكون غائبة.

الكلمات المفتاحية: الحدود الدستورية، السلطة التنفيذية، مبدأ الفصل بين السلطات، السلطة التنفيذية.

#### Résumé:

Certains pays arabes ont essayé de modifier leurs constitutions avec la vague de la démocratie et le développement, en particulier sur la nature particulière de la relation entre les pouvoirs «exécutif et législatif».

Et sur la base d'un grand principe de séparation des pouvoirs, nous allons reconnaître les limites constitutionnelles tirées par le fondateur constitutionnel Algérien entre les pouvoirs exécutif et législatif dans la modification constitutionnelle de 2016 par rapport à l'amendement constitutionnel en Egypte en 2014, et aussi au Maroc pour la Constitution de 2011. mais nous avons constaté que les limites entre

les pouvoirs sont presque absentes.

**Mots-clés :** pouvoirs 'exécutif, les limites constitutionnelle, principe de séparation des pouvoirs, pouvoir législatif.

مقدمة :

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساس وجود ثلاث سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية والتي حدد الدستور لكل منها مجال اختصاصاتها والحدود التي تلتزمها، فلا تعتدي على حدود غيرها، وإلا اتسم عملها بعدم الدستورية<sup>1</sup>، ولكن هذا لا يعني استقلال كل سلطة عن الأخرى استقلالاً تاماً، ذلك أن الاستقلال التام من الناحية الواقعية غير ممكن تصوره، بل هو استقلال قائم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بينهما<sup>2</sup>. شريطة أن لا يؤدي هذا التعاون وهذه الرقابة إلى «إلغاء الفواصل القائمة بينها أو تركيز السلطة في يد واحدة منها»<sup>3</sup>. ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الأساسية التي قامت عليها النظم الديمقراطية الليبرالية لأنه ضمان قوية للمحافظة على حقوق وحرية الأفراد. ففي أعقاب الثورة الفرنسية عام 1789 تبنى إعلان الحقوق الفرنسي هذا المبدأ، إذ نصت المادة السادسة عشرة منه على أن: «كل جماعة سياسية لا تبنى مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن أن توفر الضمانات الأساسية للحقوق والحرية ومن ثم فهي جماعة لا دستور لها»<sup>4</sup>.

هذا المبدأ وجد الأرض خصبة له في الدول الغربية، حتى أصبح دليلاً على تقدمها وتطورها إلا أنه حينما انتقل إلى الدول العربية، فإن معظم الدراسات الفقهية في القانون الدستوري أكدت عدم وضوح طبيعة أنظمتها السياسية، بسبب إغفالها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، بالرغم من تكريسه في دساتيرها، ذلك أن الواقع العملي أفرز دائماً تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

ولتجنب الدول العربية الانتقادات، وبغية إقرار التوازن المفقود بين السلطتين التنفيذية والتشريعية قامت بتعديل دساتيرها- وخاصة في الآونة الأخيرة- بما يواكب موجة التطور والديمقراطية، وبعث الحيوية في أنظمتها السياسية، وتجنب الأزمات. هذه التعديلات الدستورية مست على الخصوص طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ففي المغرب ، جاء في خطاب الملك بتاريخ 9 مارس 2011 أنه: «قررنا إجراء تعديل دستوري شامل ، يستند على سبعة مرتكزات أساسية» حيث جاء في المرتكز الرابع بـ «توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها»<sup>5</sup>. وتم الاستفتاء على تعديل دستور 1996 بتاريخ 1 يوليو 2011 وأجازته الشعب المغربي بأغلبية ساحقة<sup>6</sup>. وقد ورد في الباب الأول، الفصل الأول أن: «نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ، ديمقراطية برلمانية واجتماعية. يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها

وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبدأ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة»، وخصص لكل سلطة بابا وخص العلاقة بين السلط (العلاقة بين الملك والسلطة التشريعية وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية) في الباب السادس<sup>7</sup>، وهذه المرة الأولى في تاريخ النظام السياسي المغربي التي يتم فيها إقرار مبدأ الفصل بين السلطات كما تم تحديد طبيعة النظام السياسي بأنه نظام برلماني.

وفي مصر، فقد تم الاستفتاء على تعديل الدستور المصري لسنة 2012 بتاريخ 4 جانفي 2014<sup>8</sup>. وقد تبني مبدأ الفصل بين السلطات صراحة في مادته الخامسة التي جاء فيها أنه: «يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته على الوجه المبين في الدستور»<sup>9</sup>.

وبالنسبة للجزائر، فقد عدل دستور 1996 سنة 2016 عن طريق البرلمان<sup>10</sup>، وفي هذا التعديل نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد نهج نفس السلوك، مثل نظيره المغربي والمصري فنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات في ديباجة الدستور في الفقرة 13 بقولها: «يكفل الدستور الفصل بين السلطات...». وأعاد التأكيد على المبدأ في المادة 14 منه بأنه: «تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية». وبالرغم من اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، في الدساتير الثلاث إلا أن المؤسسين الدستوريين المغربي والجزائري لم يحددا طبيعة النظام السياسي مثل نظيرهما المغربي الذي أكد على برلمانية النظام السياسي.

فالدساتير الثلاثة كرست مبدأ الفصل بين السلطات صراحة، باعتباره أحد المبادئ الديمقراطية، وضمانة أساسية للمحافظة على الحقوق والحريات، ودليل على وجود الدولة القانونية. فهل ارتسمت فعلا الحدود الدستورية بشكل واضح بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال مقارنة التعديل الدستوري في الجزائر لسنة 2016 بالتعديل الدستوري في المغرب لسنة 2011 والتعديل الدستوري في مصر لسنة 2014. وذلك وفق الخطة التالية:

أولا: تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية

ثانيا: تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية

## أولاً: تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية

تتدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية في مجال التشريع، في الفصل التشريعي والرقابة.

## 1: التشريع:

يعد التشريع من أهم وظائف البرلمان، لكن السلطة التنفيذية أصبحت تشترط في حالات كثيرة، ولها الأولوية في جدول أعمال البرلمان، ويمكنها الاعتراض على قانون أقره البرلمان ولها السلطة المطلقة في تنفيذه وإصداره.

## أ- المبادرة بالقوانين

في المغرب، أعطى الفصل 78 من دستور 2011 لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين، ويمكنها أيضاً حسب الفصل 81 أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان خلال دورته العادية الموالية.

أما الفصل 70 فيسمح للبرلمان بأن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدد ولغاية معينة بمقتضى مراسيم وتدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بها بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، إلا أن قانون الإذن يبطل إذا وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما. أي أن قانون الإذن يعرض على البرلمان من أجل الموافقة فقط، وليس من أجل المناقشة وإبداء الرأي، وإذا كان قانون الإذن يطبق بمجرد نشره فإن الدستور لم يوضح الحل في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه، هل يبقى ساري المفعول أم تلغيه السلطة التنفيذية. إضافة إلى أن المجال التنظيمي يختص بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون (الفصل 72)، ويعني اختصاص القانون هنا الاختصاصات المنصوص عليها في الفصل 71 أو ما يسندده الدستور صراحة إلى البرلمان بنصوص أخرى.

إذن فالحكومة لها حق التشريع في عدة حالات: كحالة اقتراح القوانين واتخاذ مراسيم قوانين خارج الدورات باتفاق مع اللجان المعنية وحالة قانون الإذن، بالإضافة إلى حقها في التشريع خارج إطار الفصل 71 المتعلق باختصاص القانون أو خارج المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور. فدستور 2011 قلص بشكل كبير الاختصاص الأصلي للبرلمان، وفتحته واسعاً أمام السلطة التنفيذية، والتي يمكنها كذلك مراجعة الدستور بمبادرة الملك أو رئيس الحكومة (فصل 172). وإذا كان الدستور قد جعل المبادرة الملكية تعرض مباشرة على الاستفتاء الشعبي، فإن مبادرة مجلس النواب ومجلس المستشارين مقيدة بموافقة الملك (فصل

173). ولكن من جهة أخرى يجوز للملك بعد استشارة المحكمة الدستورية أن يعرض بظهير على البرلمان مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور. ويصادق البرلمان المنعقد بغرفتيه، بدعوة من الملك على المشروع بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم. وإن كان يبدو أن مشروع المراجعة الدستورية لا يمكن أن يمر إلا إذا صوت عليه البرلمان، إلا أن الملك حر في عرض أو عدم عرض مشروعه على البرلمان. كما أنه لا يلجأ - بطبيعة الحال - إلى هذا الفصل إلا إذا ضمن موافقة البرلمان، وفي حالة عدم ضمانه ذلك فإن الفصل 172 يعطيه الحرية الكاملة في تعديل الدستور.

وفي مصر، خول دستور 2012 المعدل سنة 2014 في المادة 122 منه لأي عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين، وبالمقابل منح هذا الحق أيضا لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وإذا كان كذلك لمجلس النواب حق المبادرة بتعديل الدستور، إلا أنه يشترط توقيع الطلب من خمس الأعضاء على الأقل، وموافقة ثلث أعضاء المجلس على موضوع التعديل بعد مناقشته حتى يمكن عرضه على الاستفتاء الشعبي. وهذا الحق مخول كذلك لرئيس الجمهورية (المادة 226). كما يتدخل رئيس الجمهورية في التشريع في حالة الاستعجال وفي حالة عطلة البرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 156 من الدستور بأنه: «إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعورئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار».

أما في الجزائر، فإن المادة 112 من دستور 1996 جعلت للبرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أن هذا النص يصبح بدون معنى، فالمادة 136 تشترط عشرون نائبا وعشرون عضوا من مجلس الأمة لاقتراح القوانين<sup>11</sup>، والمادة 140 حصرت مجال التشريع بالنسبة للقوانين العادية، والمادة 141 حصرت بالنسبة للقوانين العضوية. وما بقي يصبح من اختصاص التنظيم - غير المحدود المجال - المخول لرئيس الجمهورية حسب المادة 143<sup>12</sup>. وكما يتدخل الوزير الأول باقتراح مشاريع القوانين (المادة 136). فإنه لرئيس الجمهورية كذلك أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ويعرضها على البرلمان ليوافق عليها. وتعد لآغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. كما يمكنه أن يشرع بأوامر في الحالات الاستثنائية (المادة 142).

هذا بالإضافة إلى إمكانية إصدار رئيس الجمهورية لمشاريع قوانين المالية التي تقدمها الحكومة بأمر، إذا لم يصادق عليها البرلمان خلال 75 يوما من تاريخ إيداعها أمام غرفتي البرلمان

(المادة 138 فقرة 9 و 10). وحق تعديل الدستور والتشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي (المادة 92 مطة 8 والمادة 208). وإذا كان كذلك للبرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور، إلا أن عرض التعديل على الاستفتاء الشعبي يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية (المادة 211).

فكما نلاحظ فإن سلطة التشريع المخولة للسلطة التنفيذية - في الدساتير الثلاث - واسعة جدا بالمقارنة مع ما هو ممنوح للبرلمان ممثل الشعب مما يخل بالتوازن المنشود بينها وبين نظيرتها السلطة التشريعية، وهذا يؤثر بشكل كبير على مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

### ب - الاعتراض على القوانين

في المغرب، للحكومة حق الدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون، على أن يبقى البت في الخلاف للمحكمة الدستورية في أجل ثمانية أيام بطلب من أحد المجلسين أو من رئيس الحكومة (الفصل 72)، ويمكنها كذلك أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعنها الأمر (الفصل 83 فقرة 2). وإمكانية تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم بعد موافقة المحكمة الدستورية إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصاتها. وإذا كان هذا الاعتراض من حق الحكومة التي تعمل تحت سلطة الملك، فإن هذا الأخير كذلك له حق الفيتو بطلب قراءة جديدة لقانون أو مشروع، ولا يمكن للغرفتين رفض هذه القراءة (الفصل 95).

وفي مصر، تنص المادة 123 على أنه: « لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر.»

والوضع نفسه في الجزائر، إذ يجوز لرئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية في قانون أحيل عليه خلال 30 يوماً من إقراره من طرف البرلمان، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة (المادة 145).

لكن دستوراً المغرب والجزائر لم يوضحا الحل في حالة تمسك البرلمان (وهو مجرد فرض) بالرغم من قراءته للمرة الثانية النص الأصلي والتصويت عليه؟ هل يصدره الرئيس أم يسحب النص؟ خاصة وأن كلا الدستورين لا يوردا أي جزاء في حق رئيس الدولة في حالة عدم إصداره للقانون. لكن دستور مصر وضع الحل الأنسب إذ بعد قراءة البرلمان للنص ثانية وتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضائه فإنه يتم إصداره.

## ج - جدول أعمال البرلمان

بالرغم من أن البرلمان سيد جدول أعماله، إلا أننا نجد الدساتير الثلاث محل المقارنة تعطي الحق للحكومة للتدخل في جدول أعمال البرلمان وإعطاء الأسبقية لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة على مقترحات النواب في الترتيب. لكن الدستور المغربي يعتبر الأفضل لأنه يراعي مقترحات القوانين، ومن بينها تلك الصادرة عن المعارضة، حيث يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراستها (فصل 82).

## د- تنفيذ القوانين وإصدارها

في المغرب، يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوماً التالية لإحالاته إلى الحكومة، بعد تمام الموافقة عليه. وينشر بالجريدة الرسمية للمملكة خلال أجل أقصاه شهر، ابتداء من تاريخ ظهور إصداره (الفصل 50).

أما في مصر، فلرئيس الجمهورية «حق إصدار القوانين خلال خمسة عشر يوماً. وتُنشر في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حدد لذلك ميعاداً آخر (المادة 123 و 225).

وفي الجزائر، فإن القوانين التي صادق عليها البرلمان لا يمكن أن تكون نافذة أو سارية المفعول، إلا إذا وقعها الوزير الأول (المادة 92 مطلة 2 و 4) ثم يتولى رئيس الجمهورية إصدارها في الجريدة الرسمية خلال الثلاثين يوماً (المادة 144).

نلاحظ أن دستور المغرب ودستور الجزائر يعمل بمبدأ فورية القوانين فتطبق فور صدورهما، أما دستور مصر فيرجأ تطبيق القانون ثلاثون يوماً بعد نشرها في الجريدة الرسمية. وهذا في تقديرنا أفضل حتى يتسنى لكافة الناس العلم بها، ومن ثم تطبق قاعدة «لا يعذر أحد بجهل القانون»<sup>13</sup>. كما أن رئيس الدولة في الدول الثلاث محل المقارنة لا يوجد أي جزاء يترتب عليه في حالة عدم إصداره القانون لأن الدساتير الثلاثة لم توضح الحل في حالة انتهاء الأجل المحدد للإصدار.

## 2: الفصل التشريعي

البرلمانات كقاعدة عامة، لا تعمل طوال السنة، بل في أوقات محددة دستورياً. وهو ما يطلق عليه الفصل التشريعي، بالإضافة إلى دورات استثنائية إذا دعت الضرورة لذلك<sup>14</sup>.

### أ - دعوة البرلمان للانعقاد وفض دورته

في المغرب، للملك حق افتتاح الدورة البرلمانية العادية الأولى وترأس جلسة الافتتاح. لكن الدورة الثانية فهي من حق البرلمان. كما يجوز للملك استدعاء البرلمان لعقد دورة استثنائية.

ويكون فض الدورة سواء عادية أو استثنائية بموجب مرسوم ملكي (الفصول 65 و66 و68).

وفي مصر، « 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. ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة» (المادة 115). و« يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل، بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل» (المادة 116).

أما في الجزائر، فيجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة في السنة، مدتها 10 أشهر على الأقل، قابلة للتمديد بطلب من الوزير الأول لإنهاء جدول الأعمال (المادة 135). أما فيما يخص الدورة الاستثنائية فقد تكون بطلب من ثلثي أعضاء الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) أو بمبادرة من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، وتنفض الدورة غير العادية بعد استنفاد جدول الأعمال الذي استدعي من أجله (المادة 135 فقرة 3 و4 و5). وقد يجتمع البرلمان في حالات الضرورة المنصوص عليها في المواد 104، 105، 107، 109 أين يكون اجتماعه وجوبياً.

يبدو من خلال هذه النصوص، أن هناك تحكما واضحا في كل من المغرب ومصر على انعقاد البرلمان وفض دورته، وإن كان الدستور المصري قد مكن البرلمان من الانعقاد بقوة القانون- وهذا شيء ايجابي- في حالة ما إذا تقاعس رئيس الجمهورية عن استدعائه أو حدث له أي مانع، وأعتقد أن الوضع في الجزائر أفضل لعدم تحكم رئيس الجمهورية في عقد الدورة البرلمانية وفضها.

## ب- إلقاء خطاب أمام البرلمان

تجيز الدساتير الثلاث لرئيس الدولة إلقاء خطاب أمام البرلمان، ويوسع الدستور المغربي هذا الحق لرئيس الحكومة أيضا، ويمنحه الدستور المصري لأي عضو من أعضاء الحكومة.

في المغرب، يلقي الملك خطابا أمام البرلمان، ولا يحق لأعضاء البرلمان مناقشة محتوى الخطاب (فصل 52) كما يحق كذلك لرئيس الحكومة إلقاء تصريحات وبيانات أمام البرلمان، تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما (فصل 68 فقرة 4 و5).

وفي مصر، لرئيس الجمهورية أن يلقي بيانا حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي. ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس (المادة 150). كما يمكن لأي عضو من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس النواب، أو إحدى لجانه، عن موضوع يدخل في اختصاصه. ويناقش المجلس، أو اللجنة هذا البيان، ويبدى ما يرى بشأنه (المادة 169).



والفرق واضح في دستور المغرب ودستور مصر، ففي الخطاب الرئاسي لا يجوز المناقشة وإبداء الرأي، أما في الخطاب الحكومي فإنه يمكن ذلك.

وفي الجزائر، يمكن لرئيس الجمهورية فقط أن يوجه خطابا إلى البرلمان (المادة 146) يشرح فيه سياسته أو ينبه فيه إلى إحدى قضايا الساعة ولا يمكن للبرلمان مناقشة هذا الخطاب.

### 3: الرقابة

خولت الدساتير الثلاث محل المقارنة للسلطة التنفيذية وضع حد للعهددة البرلمانية قبل نهايتها.

في المغرب، فإن البرلمان مهدد بالحل من قبل السلطة التنفيذية. فالملك يحل مجلس النواب ومجلس المستشارين أو أحدهما، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، وبعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة (فصل 51 وفصل 96). وهذا بالرغم من أن الغرفة الثانية غير قابلة للحل في الدول التي تأخذ بالبيكاميرالية أي نظام الغرفتين<sup>15</sup>. ورئيس الحكومة كذلك منحه الفصل 104 الحق في الإقدام على حل مجلس النواب، دون مجلس المستشارين، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري، على أن يقدم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب تصريحاً يتضمن بصفة خاصة دوافع قرار الحل وأهدافه. وهذا شيء جديد في الدستور المغربي، لأنه عودتنا التقاليد البرلمانية أن حق حل البرلمان (الغرفة السفلى) يكون من طرف رئيس الدولة.

وكما نلاحظ الفرق، ففي الحل الملكي لا يشترط التبرير وتحديد دوافع الحل، أي السلطة التقديرية للملك، ولا يوجد أي رقابة عليه. لكن الحل الذي يقوم به رئيس الحكومة يشترط فيه التبرير. كما أن رئيس الحكومة يقرر الحل بعد موافقة الملك، لأن قرار الحل يتخذ في مجلس الوزراء.

وفي مصر، لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس النواب، إلا عند الضرورة وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب. ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل وجب على رئيس الجمهورية تقديم استقالته (المادة 137)<sup>16</sup>.

إن المؤسس الدستوري المصري قيد رئيس الجمهورية بثلاث قيود: يتمثل الأول في وجود حالة الضرورة والثاني أن يكون قرار الحل مسبباً، وأما القيد الثالث فهو وجوب استفتاء الشعب على هذا الحل.

أما في الجزائر، فيمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول (المادة 147) في أي وقت وبدون توضيح الأسباب. وهذا الإجراء يعتبر من أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فالمؤسس الدستوري لم يحطه بضمانات كافية ماعدا استشارة رؤساء المؤسسات الدستورية المذكورة أعلاه. وهذه الاستشارة غير ملزمة بطبيعة الحال.

### ثانيا: تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية

تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية في مجال الرقابة عن طريق عدة وسائل منها ما لا يرتب أية مسؤولية سياسية للحكومة، ومنها ما يرتب المسؤولية السياسية للحكومة فتستقيل من منصبها.

#### 1: الوسائل الرقابية التي لا ترتب المسؤولية سياسية للحكومة

تتمثل في الأسئلة، الاستجواب، التحقيق البرلماني، الاستماع داخل اللجان، طرح موضوع عام للمناقشة، إبداء الرغبة، طلب إحاطة وملتمس المساءلة.

#### أ- الأسئلة

تعتبر الأسئلة البرلمانية الموجهة لأعضاء الحكومة من أكثر الوسائل الرقابية استعمالا من طرف البرلمانيين، وذلك لبساطة إجراءاتها بالمقارنة مع الوسائل الرقابية الأخرى.

في المغرب، يستطيع أعضاء البرلمان أسبوعيا طرح أسئلة على الحكومة والتي تدلي بجوابها خلال العشرين يوما الموالية لإحالة السؤال عليها، غير أنه إذا تعلق الأمر بالسياسة العامة فالأجوبة تكون من طرف رئيس الحكومة، تخصص لها جلسة كل شهر، وتعرض أمام المجلس المعني (الفصل 100).

وفي مصر يمكن «لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، ويجب عليهم الإجابة عن أسئلة في دور الانعقاد ذاته. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب» (المادة 129).

أما في الجزائر، فيجوز لكل عضو برلماني أن يوجه سؤالا شفويا أو كتابيا، وتخصص جلسة أسبوعية بالتداول بين الغرفتين للرد على السؤال الشفوي بشرط أن لا يتعدى أجل الجواب ثلاثين يوما، أما السؤال الكتابي فيكون كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما، وإذا لم تقتنع أي من الغرفتين برد الحكومة تجرى مناقشة (المادة 152). وإذا كانت الأسئلة هي حق

برلماني خالص، إلا أنه في الواقع العملي فإن رئيس الجمهورية الجزائري- منذ توليه السلطة سنة 1999 ، وبدون نص دستوري- دأب على مساءلة الوزراء وتأييهم دون محاسبتهم !!! .

### ب- الاستجواب

يتضمن الاستجواب النقد والالتهام الموجه للحكومة من طرف أعضاء البرلمان عما قامت به أثناء ممارستها لمهامها، نجده في الدستور المصري والجزائري دون الدستور المغربي.

في مصر، لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه وبحد أقصى 60 يوما، إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة (المادة 130).

وفي الجزائر، يجوز كذلك لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما (المادة 151).

نلاحظ أن الاستجواب في مصر يخضع للمناقشة والمدة الممنوحة للحكومة طويلة (60 يوما) أما في الجزائر فلا يوجد مناقشة للاستجواب. ولكن كلا النصين لم يوضحا الجزاء الذي يوقع على الحكومة في حال عدم إجابتها على الاستجواب.

### ج- التحقيق البرلماني

يمكن للبرلمان القيام بالتحقيق في أعمال الحكومة عن طريق إنشاء لجان للتحقيق وذلك لكشف أخطائها وتجاوزاتها<sup>17</sup>. وفي الدول الثلاث محل المقارنة نجد هذا الحق مكرس دستوريا، ففي المغرب مخول للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وفي مصر هو حق خالص للغرفة الأولى فقط ، أما في الجزائر فهو ملك للغرفتين معا.

في المغرب، يمكن الملك أو ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق، يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها، إلا أنه لا يجوز تكوين هذه اللجان لتقصي في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية، مادامت، المتابعات جارية، وتنتهي مهمتها فور فتح تحقيق قضائي، أما أعمالها فتنتهي بإيداع تقريرها لدى مكتب المجلس المعني، وعند الاقتضاء بالإحالة على القضاء من قبل رئيس هذا المجلس، هذا بالإضافة إلى تخصيص جلسة عمومية داخل المجلس المعني لمناقشة تقارير هذه اللجان. وتخضع طريقة سيرها لقانون تنظيمي (الفصل 67)، ويعتبر بأنه لا يجوز تكوين لجان تقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية مادامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها.

الملاحظ أن المؤسس الدستوري المغربي في الفصل 67 يخلط بين التحقيق القضائي الذي يهدف إلى توقيع الجزاء، والتحقيق البرلماني الذي هو تحقيق سياسي هدفه تنوير الرأي العام حول إدارة وتدبير جهات معينة<sup>18</sup>، وإذا كان التحقيق هو حق برلماني خالص، فلماذا يمنح الملك حق المبادرة بتشكيل لجان لتقصي الحقائق، وهل يعقل أن يطلب الملك من النواب مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وهو يملك كل وسائل الرقابة والمحاسبة؟.

وفي مصر، يجوز لمجلس النواب فقط أن يُكون لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو الهيئات أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق 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 التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك (المادة 135).

أما في الجزائر، تنص المادة 180 على أنه: «يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي»<sup>19</sup>.

ولكن بالرغم من أهمية لجان التحقيق البرلمانية في كشف أخطاء الحكومة، إلا أن القيود المفروضة عليها تمنعها من أداء عملها بكل حرية وتحقيق الفعالية من وجودها.

#### د- الاستماع داخل اللجان

في المغرب، يمكن اللجان المعنية بكلا المجلسين من طلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات، والمؤسسات والمقاولات العمومية بحضور الوزراء التابعين لهم، وتحت مسؤوليتهم (الفصل 102).

وفي مصر، فإنه يكون حضور رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم جلسات مجلس النواب، أو إحدى لجانه، وجوبياً بناء على طلب المجلس، ولهم الاستعانة بمن يرون من كبار الموظفين. ويجب أن يستمع إليهم كلما طلبوا الكلام، وعليهم الرد على القضايا موضوع النقاش دون أن يكون لهم صوت محدود عند أخذ الرأي (المادة 139).

أما في الجزائر، فيمكن لجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة (المادة 151 فقرة 2).

فكما نرى، الفرق واضح بين الدساتير الثلاثة، ففي دستور المغرب يمكن أعضاء البرلمان من الاستماع إلى ذوي الاختصاص أي مسؤولي الإدارات بحضور الوزراء التابعين لهم. ودستور

مصري جيز لكبار الموظفين حضور النقاش وهذا عكس الدستور الجزائري الذي يكتفي بنيابة الوزراء عن القطاعات التابعة لهم.

إضافة إلى هذه الوسائل، نجد الدستور المصري ينفرد عن نظيره الدستور المغربي والدستور الجزائري بثلاث وسائل أخرى للرقابة على أعمال الحكومة فالأولى: وهي طرح موضوع عام للمناقشة حيث تجيز المادة 132 لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه. والثانية فهي إبداء الرغبة نصت عليها المادة 133 على أنه: «يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس النواب اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم». والثالثة طلب إحاطة يكون في حالات الاستعجال بحيث يمكن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم طلب إحاطة أو بياناً عاجلاً، إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، في الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية (المادة 134).

كما نجد الدستور المغربي ينفرد هو الآخر عن كلا الدستورين المصري والجزائري بوسيلة جديدة تدعى ملتئم المساءلة، ملك لمجلس المستشارين دون مجلس النواب، ويشترط الدستور أن يكون ملتئم المساءلة موقفاً على الأقل، من قبل خمس أعضائه لقبوله، وعلى رئيس الحكومة داخل أجل ستة أيام، أن يعرض أمام المجلس جواب الحكومة يتلوه نقاش لا يعقبه تصويت. ولكن ما فائدة مسائلة الحكومة ومناقشتها إذا لم يترتب عليها أي جزاء؟.

إن هذه الوسائل الرقابية التي تخولها الدساتير الثلاث محل المقارنة للسلطة التشريعية لا ترتب أية مسؤولية سياسية للحكومة، لأنها لا تقترن بأي جزاء، فماذا عن الوسائل الرقابية الأخرى، فهل حقا ترتب المسؤولية السياسية؟.

## 2: الوسائل الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة

يقرر البرلمان المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق رفض برنامجها أو مخططها، كما تستطيع الحكومة أن تطلب من النواب منحها ثقتهم لمواصلة عملها أو سحبها منها.

### أ- عرض البرنامج الحكومي أو المخطط الحكومي

في المغرب، بعد أن يعين الملك رئيساً للحكومة - من الأغلبية الفائزة في الانتخابات التشريعية<sup>20</sup> - والوزراء حسب الفصل 47، يقوم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين بعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، ويكون البرنامج موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبهما تصويت مجلس النواب، ولا تكون الحكومة منصبة إذا صوتت الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ضد برنامجها، فمجلس النواب هنا هو صاحب القرار. فإما أن يصوت على البرنامج فتبدأ عملها، وإما أن يصوت ضد برنامجها فتستقيل (الفصلين 88 و 89). مع الملاحظة فإن الدستور يشترط

حضور الغرفة الثانية مجلس المستشارين عند عرض الحكومة لبرنامجها، ولكن هذا المجلس لا يحق له التصويت على البرنامج أو منح الثقة أو سحبها من الحكومة.

كما يمكن لرئيس الحكومة أن يقدم أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو أغلبية أعضاء مجلس المستشارين (الفصل 101). فتقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة أمام البرلمان هو رقابة مستمرة على عمل الحكومة، ولكنها تبقى وسيلة اختيارية في يدها.

ويعتبر قانون المالية الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب والتصويت عليه حسب الفصل 75، وسيلة هامة لمراقبة الحكومة، ويجري التصويت وفقا لشروط يتضمنها قانون تنظيمي يحدد طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول المشروع. ويؤكد الفصل 77 على وجوب سهر كل من البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة، ويعطي للحكومة حق رفض كل المقترحات والتعديلات التي يؤدي قبولها بالنسبة للقانون المالي إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود. فكل نقاش هنا، لا بد وأن يأخذ بعين الاعتبار التوازن المالي للدولة.

كما أن الحكومة ملزمة بأن تعرض على البرلمان سنويا قانون التصفية المتعلق بقانون مالية السنة الفارطة متضمنا حصيلة ميزانية التجهيز التي انتهت مدتها (الفصل 76). فقانون التصفية يعتبر وسيلة رقابية بعدية على أعمال الحكومة، ولكن بالرغم من هذا الإلزام الدستوري فإنه لا يوجد أي جزاء في حالة تخلف الحكومة عن عرض قانون التصفية أمام البرلمان.

وفي مصر، يختار رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء، ويكلفه بتشكيل الحكومة وتقديم برنامجها فإذا لم تحصل على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ تأليفها يكلف رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء بتشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل على ثقة المجلس فإن مجلس النواب هذه المرة هو الذي ينحل وجوبا. ويدعو رئيس الجمهورية لانتخابات جديدة لمجلس النواب خلال 60 يوما من تاريخ الحل. ويعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيلة حكومته وبرنامجها على مجلس النواب (المادة 146).

فالدستور المصري يمنح رئيس الجمهورية في المرة الأولى حرية اختيار رئيس الحكومة من أي حزب أو من خارج الأحزاب لكن بعد عدم منحه الثقة فإنه يلجأ للعرف البرلماني الذي يوجب عليه اختيار رئيس الحكومة من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية حتى يضمن التوافق بين الحكومة والبرلمان.

ويجب على الحكومة أن تعرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي. ويتم التصويت على الحساب الختامي بابًا بابًا، ويصدر بقانون (المادة 125).

أما في الجزائر، يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد مشاوره الأغلبية البرلمانية (المادة 92 مطة 5). فيقدم هذا الأخير مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني خلال الـ 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة للموافقة عليه أو تكييفه عند الاقتضاء<sup>21</sup>، وفي حالة عدم موافقة المجلس يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يعين من جديد وزيرا أول، ويحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا عند رفضه لمخطط الحكومة الجديدة الثانية. كما يقدم الوزير الأول عرضا عن مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة خلال 10 أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة في هذا الخصوص (المواد 94 إلى 97)، مع العلم أن هذه اللائحة معدومة الأثر.

#### ب- طلب منح الثقة

في المغرب، يمكن لرئيس الحكومة أن يربط لدى مجلس النواب، مواصلة الحكومة تحمّل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه، ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وبعد ثلاثة أيام من تاريخ طرح الثقة، ويؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية (الفصل 103).

وإذا كان سحب الثقة من الحكومة يتقرر بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة، كما هو الحال في الأنظمة البرلمانية، إلا أن المؤسس الدستوري المغربي أضاف مناسبة أخرى وهي عدم موافقة البرلمان على نص تشريعي قدمته الحكومة، وهذا غير منصوص عليه في الدستور المصري والدستور الجزائري.

وفي مصر، تنص المادة 131 على أنه: «مجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم. ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عُشر أعضاء المجلس على 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 نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقًا بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته». إن الشروط التي ذكرتها هذه المادة

كثيرة جدا ولا يمكن أن تتحقق بسهولة.

كما أنه يمكن كذلك إسقاط الحكومة من طرف رئيس الجمهورية بشرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، ولرئيس الجمهورية إجراء تعديل وزارى بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس (المادة 147).

أما في الجزائر، فيمكن للوزير الأول حسب المادة 98 فقرة 5 أن يطلب التصويت بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني بمناسبة بيان السياسة العامة 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 إلى رئيس الجمهورية الذي له حق قبول الاستقالة أو رفضها أو حل المجلس الشعبي الوطني. ويمكن كذلك عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة (الغرفة الثانية) ولكنه مجرد عرض لا تتبعه أية مناقشة أو تصويت (المادة 98)<sup>22</sup>.

### ج- سحب الثقة من الحكومة

في المغرب، لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بالتصويت على ملتمس الرقابة، يوقعه على الأقل خمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا تصح الموافقة عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء بعد ثلاثة أيام من إيداعه. ويترتب عنه استقالة الحكومة استقالة جماعية. وإذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة، فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتمس رقابة طيلة سنة (الفصل 105).

وفي مصر، تجيز المادة 161 لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، بناءً على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه. ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة. وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُد مجلس النواب منحلاً، ويدعورئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل.



إن تقرير مسؤولية رئيس الدولة شيء جديد في الدستور المصري يؤدي إلى تحكيم الشعب في النزاع الدائرين البرلمان ورئيس الجمهورية.

أما في الجزائر، فقد ألزمت المادة 98 من الدستور الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة يتبع بمناقشة يمكن أن تتوج بإصدار لائحة أو بإيداع ملتمس رقابة، ويؤدي في حالة المصادقة عليه من طرف ثلثي النواب إلى سحب الثقة منها بشكل نهائي، مما يجبر الوزير الأول على تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

فالمؤسس الدستوري في الدول الثلاثة يضع الكثير من القيود على ملتمس الرقابة، كتوقيعه من طرف عدد معين من النواب لإيداعه، وأغلبية مشددة للتصويت عليه، يصعب الحصول عليها خاصة في حالة برلمان تعددي، وفي المقابل من أجل حل البرلمان، يشترط على رئيس الدولة مجرد القيام باستشارة غير ملزمة.

#### الخاتمة :

تفترض الحدود الدستورية التزام كل سلطة اختصاصاتها، وعدم الاعتداء على اختصاصات غيرها، إلا بالقدر الذي يحقق التعاون والتوازن بينها. ولكن من خلال قراءتنا للتعديلات التي مست دساتير الدول العربية الثلاث المغرب، مصر والجزائر بغية توضيح العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فقد وجد تداخلا واضحا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ومرد ذلك، أن هذه التعديلات الدستورية من صنع رئيس الدولة كمنحة أو عطية منه، لأنها تمت تحت سلطته، ووفق ما يشاء ويريد، خاصة وأنه يملك حق التعديل الدستوري سواء عن طريق البرلمان أو عن طريق الإرادة الشعبية مباشرة بواسطة الاستفتاء.

كما أن هذه التعديلات الدستورية لم تحدد طبيعة الأنظمة السياسية القائمة في الدول الثلاثة محل المقارنة. ففي المغرب لم نجد النظام البرلماني المبني على الفصل المرن بين السلطات بالرغم من أن الفصل الأول من الدستور ذكر ذلك، وفي مصر لم نعثر على التوازن بين السلطات الذي أكدته ديباجة الدستور. وفي الجزائر نجد الوضع نفسه، فبالرغم من النص صراحة عليه لأول مرة في التعديل الدستوري 2016 إلا أن الوضع يبقى على حاله كما كان قبل هذا التعديل.

إن الدول الثلاث محل المقارنة ترجح في كل تعديل دستوري كفة السلطة التنفيذية وخاصة كفة رئيس الدولة على حساب البرلمان ممثل الشعب، وتبقى الأنظمة السياسية الثلاثة مجهولة الطبيعة وتغيب فيها الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فمبدأ الفصل بين السلطات تحول في الدساتير الثلاثة محل المقارنة من مبدأ للفصل بين السلطات إلى مبدأ للتدرج بين السلطات حيث أصبحت السلطة التنفيذية في القمة وتليها السلطة التشريعية. ولهذا فسواء نص الدستور صراحة على مبدأ فصل السلطات أو لم ينص عليه صراحة فالأمر سيان ما لم يضع الآليات الكفيلة بتحقيقه على أرض الواقع.

## الهوامش :

- 1 يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات حسب الفقيه منتيسكيو عدم تركيز السلطات في يد واحدة، وإنما توزع على السلطات الثلاث في الدولة. وهذا للحوول دون الانفراد بممارسة المسؤوليات ذات الشأن العام، والوقوف في وجه التعسف والاستبداد والطغيان. راجع أوليفيه دوهاميل إيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، طبعة أولى، 1996، ص 829-833.
- 2 عدنان حمودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار منتيسكيو، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، ص 121.
- 3 المرجع نفسه، ص 122.
- 4 المرجع نفسه، ص 101.
- 5 راجع خطاب الملك بتاريخ 9 مارس 2011 في صحيفة بلا حدود www Superyouth. Wordpress
- 6 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر- 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- 7 يلاحظ أن المؤسس الدستوري المغربي يعتبر الملك وحده سلطة مستقلة ويحدد له علاقته بالسلطة التشريعية ويطلق اسم السلطة التنفيذية على الحكومة.
- 8 صدر دستور 2012 عن طريق الاستفتاء الشعبي عقب ثورة 25 يناير 2011 التي أطاحت بنظام حسني مبارك وإلغاء دستور 1971.
- 9 كان دستور 2012 يوجب في ديباجته «على كل سلطة التزام حدود اختصاصاتها ومسؤوليتها الدستورية». وجعل من «رئيس الجمهورية راعيا للحدود بين السلطات» في المادة 132 منه.
- 10 تم تعديل دستور 1989 الذي جاء عن طريق الاستفتاء الشعبي بتاريخ 23 فبراير 1989، تم إلغاء الاشتراكية وإنهاء مرحلة الحزب الواحد وإقرار التعددية الحزبية، ثم تم الاستفتاء عليه في 1996، وتم تعديله سنة 2008 عن طريق البرلمان بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية رقم 63. وعدل سنة 2016 عن طريق البرلمان الذي صوت عليه بالأغلبية بعد رأي المجلس الدستوري. القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14 بتاريخ 7 مارس سنة 2016.
- 11 في التعديل الدستوري لسنة 2016، تم منح أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين في مجالات محددة.
- 12 عزاوي عبد الرحمان، فئة القوانين الجديدة: القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري المعدل سنة 1996، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، 2002، ص 58-80.
- 13 في الجزائر، تم إرجاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي صدر سنة 2008 لمدة سنة (2008-2009) وبعدها أصبح ساري المفعول أي لم يعمل بمبدأ فوروية القوانين.
- 14 الفصل التشريعي هو المدة الزمنية التي تستغرقها فترة وجود البرلمان في ميقاته المعلوم بعد انتخابه، وهي فترة تمتد عادة من انتخاب إلى انتخاب آخر في الأحوال الطبيعية والاستثنائية على حد سواء. راجع أكثر محمد عبد المحسن المقاطع، مدة الفصل التشريعي وأسباب مده أو امتداده وفقا للتنظيم الدستوري الكويتي (دراسة تحليلية)، مجلة الحقوق الكويتية السنة 13، عدد 2 يونيو 1989، ص 13 و14.
- 15 حول نظام الغرفتين راجع أمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد أول، 2002، ص 21-46.

16 كان دستور 2012 ينص في مادته 127 على أنه: «... وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل وجب على رئيس الجمهورية تقديم استقالته». فإذا وقفت أغلبية الشعب مع النواب وضد رئيس الجمهورية يتعين علي هذا الأخير أن يستقيل من منصبه. وهذه أول مرة في الدساتير المصرية يتم النص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مما يجعله يفكر كثيرا قبل أن يغامر بحل مجلس النواب. ولكن تم حذف مثل هذا التحكيم الشعبي بين السلطة التنفيذية والبرلمان في التعديل الدستوري لسنة 2014.

17 راجع دندان بختة، التحقيق البرلماني دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مصطفى اسطنبولي معسكر، الجزائر، 2006-2007، ص 11-7.

18 المرجع نفسه، ص 107-112.

19 في الجزائر فإن قانون 04-80 الصادر في الأول من مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني كان يخول رئيس الجمهورية حق إنشاء لجان التحقيق البرلمانية، ولكن بعد تعديل الدستور سنة 1989 تم إلغاء هذا الحق واقتصره على أعضاء البرلمان فقط. المرجع نفسه، ص 80.

20 يوجب الدستور المغربي على الملك أن يعين رئيس الحكومة من الأغلبية الفائزة في الانتخابات التشريعية وهذا ما هو معمول به في التقاليد البرلمانية في حين لا نجد هذا الإلزام في دستورا مصر والجزائر.

21 هي التسمية البديلة لبرنامج الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008. وحسنا فعل المؤسس الدستوري الجزائري ذلك أنه لم يكن الوزير الأول هو من يقدم البرنامج بل مجرد منسق لبرنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه سنة 1999.

22 للاستزادة أنظر عمار عباس، دندان بختة، بيان السياسة العامة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، الملتقى الدولي الثاني حول «تنظيم السلطات في الدساتير العربية بكلية الحقوق والعلوم السياسية وبالتعاون مع مخبر البحوث القانونية، السياسية والشرعية جامعة عباس لغرور خنشلة، بتاريخ 22 و23 أكتوبر 2014.