

# جامعة سعد دحلب بالبليدة

كلية الحقوق

قسم القانون العام

## مذكرة ماجستير

التخصص : القانون الدستوري والأنظمة الدستورية

الدور التشريعي للسلطة التنفيذية  
في ظل الدساتير المغربية

من طرف

وليد شريط

أمام اللجنة المشكلة من :

رئيسا	أستاذ محاضر ، جامعة البليدة	شربال عبد القادر
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر ، جامعة البليدة	قزر محمد آكلي
عضوا مناقشا	أستاذ محاضر ، جامعة الجزائر	حمادو الهاشمي
مشرفا مساعدا	أستاذ مكلف بالدروس ، جامعة البليدة	خريف عبد الوهاب

البليدة أفريل 2006

## ملخص

الوظيفة التشريعية من الوظائف التي يمنحها الدستور لممارستها للبرلمان ، لكن بظهور مبدأ عقلنة العمل البرلماني نتيجة التقدم العلمي والتطور التكنولوجي وتعدد المشاكل أصبحت الضرورة تتطلب وجود تشريعات تتصدى لهذه المشاكل ومعالجة الأمور بحنكة وحكمة وهذا أدى إلى تحديد مجال العمل البرلماني في ممارسة الوظيفة التشريعية وتقرير حق للسلطة التنفيذية في التشريع.

والدساتير المغربية كرسّت هذا الحق وأحدثت تغييرات جوهرية في ممارسة الوظيفة التشريعية ، وأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص التشريعي لكن هذا الأخير تباينت الدساتير المغربية في نطاقه ، ويبدأ هذا الاختصاص من المبادرة التشريعية مروراً بالتأثير التنفيذي على العملية التشريعية وينتهي بإعترض وإصدار القوانين.

كما يمتد الاختصاص بإستعمال تقنية الاستفتاء ، أو التشريع بأوامر (مراسيم) أثناء غيبة البرلمان أو العمل بحالة الاستثناء وهذا ما يطلق عليه التشريع المنافس.

كما قد يكون هذا التشريع موازياً حينما تمارس السلطة التنفيذية الاختصاص التنظيمي المستقل. فالوظيفة التشريعية في ظل الدساتير المغربية أصبحت موزعة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية مع وجود تفوق تنفيذي وبذلك أصبحت السلطة التنفيذية المشرع الأساسي والبرلمان مشرع إستثنائي ، وهذا قلب وشكك في المفهوم التقليدي للقانون القائم على أساس معيار شكلي أي الجهة المصدرة وأصبح الفقه الدستوري ينادي بضرورة الأخذ بالمعيار الموضوعي عند كل محاولة لتعريف القانون وأيضا قلب مفهوم السلطة التشريعية بعدما كان يدل على البرلمان وحده ، أصبح يقصد به البرلمان والسلطة التنفيذية معا.

## شكر

نحمد الله تعالى ونشكره على أن أمدنا بالعون ومهد لنا طريق العلم  
أتقدم بالشكر الجزيل إلى من ساندني بتوجيهاته القيمة وشجعني باستمرار على البحث إلى الأستاذ  
الفاضل الدكتور قزو محمد آكلي  
إلى كل أساتذة كلية الحقوق بجامعة سعد دحلب بالبليدة ، وأخص بالذكر الأستاذ خريف عبد الوهاب ،  
والأستاذ لطيف عبد المجيد والدكتور شربال عبد القادر.

## الفهرس

	ملخص
	شكر
	الفهرس
	مقدمة
05	.....
09	..... 1. الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الدساتير المغربية
09	..... 1.1. المبادرة بمشاريع القوانين في الدساتير المغربية
10	..... 1.1.1. لمحة تاريخية عن تطور الدساتير المغربية
10	..... 1.1.1.1. تطور النظام الدستوري التونسي
12	..... 2.1.1.1. تطور النظام الدستوري الجزائري
14	..... 3.1.1.1. تطور النظام الدستوري المغربي
15	..... 4.1.1.1. تطور النظام الدستوري الموريتاني
16	..... 2.1.1. التحكم في المبادرة التشريعية
18	..... 1.2.1.1. المبادرة الحكومية
21	..... 2.2.1.1. أفضلية المشروع الحكومي
22	..... 3.1.1. احتكار الحكومة للمبادرة في المجال المالي
23	..... 1.3.1.1. المبادرة المالية
26	..... 2.3.1.1. المصادقة على قوانين المالية
28	..... 2.1. تأثير السلطة التنفيذية على العملية التشريعية في الدساتير المغربية
28	..... 1.2.1. التحكم في إعداد جدول الأعمال البرلماني
28	..... 1.1.2.1. إعتبرات وضع جدول الأعمال
30	..... 2.1.2.1. التفوق التنفيذي في إعداد جدول الأعمال
34	..... 2.2.1. تقييد حق التعديل أثناء المناقشة
35	..... 1.2.2.1. تنظيم حق التعديل
39	..... 2.2.2.1. شروط ممارسة حق التعديل
43	..... 3.2.1. التحكم في التصويت
45	..... 1.3.2.1. التصويت على القوانين في الدستور التونسي
47	..... 2.3.2.1. التصويت على القوانين في الدستور الجزائري
52	..... 3.3.2.1. التصويت على القوانين في الدستور المغربي
55	..... 4.3.2.1. التصويت على القوانين في الدستور الموريتاني
58	..... 3.1. حق الاعتراض على القوانين وإصدارها في الدساتير المغربية
58	..... 1.3.1. حق الاعتراض على القوانين
59	..... 1.1.3.1. الأسس الدستورية لحق الاعتراض
65	..... 2.1.3.1. الطبيعة القانونية لحق الاعتراض

66	2.3.1. إصدار القوانين
66	1.2.3.1. الطبيعة القانونية لحق الإصدار
67	2.2.3.1. الأسس الدستورية لحق الإصدار
71	2. امتداد الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الدساتير المغربية
71	1.2. التشريع بأوامر (مراسيم) في الدساتير المغربية
72	1.1.2. ممارسة الوظيفة التشريعية في غيبة البرلمان
72	1.1.1.2. التشريع بعد إنتهاء ولاية البرلمان
75	2.1.1.2. التشريع بين دورتي البرلمان
84	3.1.1.2. التشريع أثناء فترة حل البرلمان
91	2.1.2. التشريع أثناء الحالة الاستثنائية
91	1.2.1.2. التنظيم الدستوري للحالة الإستثنائية
93	2.2.1.2. شروط تقرير الحالة الإستثنائية
99	3.2.1.2. مجال السلطة التشريعية لرئيس الدولة أثناء حالة الإستثناء
100	2.2. الاستفتاء في الدساتير المغربية
101	1.2.2. موقف الدساتير المغربية من الاستفتاء
101	1.1.2.2. الأسس الدستورية للإستفتاء
103	2.1.2.2. ميدان الإستفتاء
108	2.2.2. القيمة القانونية للتشريع الإستفتائي
110	3.2. السلطة التنظيمية في الدساتير المغربية
111	1.3.2. كيفية ممارسة السلطة التنظيمية
111	1.1.3.2. السلطة المختصة بممارسة السلطة التنظيمية المختصة
114	2.1.3.2. مجال السلطة التنظيمية المستقلة
118	2.3.2. القيود التي تحد من اتساع السلطة التنظيمية
118	1.2.3.2. الرقابة الدستورية على اللوائح التنظيمية المستقلة
119	2.2.3.2. الرقابة القضائية
122	الخاتمة
124	قائمة المراجع

## مقدمة

إن وظائف الدولة في الدساتير الحديثة مقسمة إلى ثلاثة سلطات رئيسية وهي، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، فوظيفة السلطة الأولى سن القوانين ووظيفة السلطة الثانية تنفيذ القوانين، أما وظيفة السلطة القضائية الفصل في النزاعات التي تعرض عليها و هذا عملا بمبدأ الفصل بين السلطات.

هذه السلطات قائمة على أساس تخصص وظيفي واستقلال عضوي ، مما يجعلها متساوية ومستقلة ، بحيث يمنع طغيان إحداها على الأخرى، و هذا يعتبر ضمانا ضروريا لحماية الحريات ومنع الاستبداد، انطلاقا من المقولة الشهيرة لمونتسكيو "سلطة توقف سلطة"، وقد أصبح هذا المبدأ قاعدة من قواعد السياسة ومبدأ تفرضه الحكمة السياسية، لكن الواقع العملي أثبت نسبية هذا المبدأ، نظرا لأن التطور النظري لتوزيع الاختصاصات في ظل النظامين الرئاسي و البرلماني ليس صحيحا دائما لأن عملية توزيع الإختصاصات بين السلطات تتم بصورة غير عادلة، هذه النسبية أفرزت نظام مختلط.

وإلى عهد قريب كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، و من أهم الوظائف الدستورية باعتبارها المعبرة عن الإرادة الشعبية، لكن تعقد المشاكل وتطور الأحداث التي فرضها التقدم العلمي والتطور التكنولوجي وما يتبع ذلك من سرعة لمعالجة الأوضاع والتصدي لها ، أدى إلى بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية، حولت الأنظمة التقليدية وأظهرت لها علاقة جديدة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، اختل فيها التوازن لصالح السلطة التنفيذية وأصبحت هذه الأخيرة العمود الفقري لمعظم الأنظمة السياسية المعاصرة وخاصة العربية منها.

هذا التجديد قلب العديد من المفاهيم الدستورية التقليدية ، ومن بينها القاعدة التي تجعل الوظيفة التشريعية حكرا على البرلمان، وأصبحت السلطة التنفيذية تشارك في الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنبا إلى جنب ، بل أكثر من ذلك بإمكانها ممارستها بعيدة عن البرلمان.

وقد أدى هذا إلى تقليص مجال عمل البرلمان، سواء على مستوى مراقبة الحكومة أو على مستوى ممارسة الوظيفة التشريعية، في مقابل تقوية مركز السلطة التنفيذية، وهذا ما أطلق عليه بمبدأ عقلنة العمل البرلماني والذي تبناه الدستور الفرنسي لسنة 1958 وتأثرت به الدساتير المغاربية (تونس، الجزائر، المغرب، موريتانيا) إلا أن هذا التأثير تفاوت من دستور إلى آخر.

وتجدر الإشارة، في هذا المقام أن النظام الإسلامي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات بأسلوب راق ومميز، فقد كان الرسول عليه الصلاة والسلام مؤسس الدولة الإسلامية الأولى رئيساً ونبياً ينفذ أوامر الله سبحانه وتعالى، وما كان ينطق عن الهوى بل كان يتلقى الوحي لينظم مختلف مجالات الحياة، وبعد وفاته صلى الله عليه وسلم ظهر نظام الخلافة ليجسد المبادئ والأسس الإسلامية.

فهذا النظام قائم على أساس الفصل التام بين السلطات، فالسلطة التشريعية هي أولى السلطات، وهي الله تعالى أما ما يضعه الخليفة إلى جانب أهل الحل والعقد نواب الأمة وطائفة المجتهدين "أهل الإجماع" من تشريعات، فهي للتنفيذ والكشف في حدود أحكام الكتاب والسنة، مع لجوء الخليفة أثناء إصداره حكماً أو إجراء في بعض الأمور إلى أهل الشورى وجماعتهم، أما الوظيفة القضائية فهي وظيفة تابعة للسلطة التنفيذية وغير مستقلة بذاتها، فتمارس إلى جانب القضاء أعمالاً أخرى تنفيذية كقيادة الجيش مثلاً.

والدساتير الحديثة على خلاف النظام الإسلامي، لم تجسد هذه العقلانية وأصبح البرلمان صاحب السيادة الشعبية قابلاً في المجال المخصص له دون حماية، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية مشرعاً أساسياً، ولم يعد البرلمان إلا مشرعاً استثنائياً، وهذا ما يتمحور حول الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغاربية.

وأهمية هذا الموضوع، تتجلى في مدى شرعية المؤسسة التنفيذية في ممارسة وظيفة التشريع التي هي وظيفة خاصة بالمجالس المنتخبة دون سواهم، وحول حدود واختصاص المؤسسة التنفيذية في ممارسة هذه الوظيفة في ظل دساتير دول المغرب العربي.

وإعتمادنا في هذه الدراسة على الدساتير المغاربية السارية المفعول في الوقت الراهن، وعلى هذا الأساس إعتمادنا على دستور المملكة المغربية الصادر بتاريخ : 1996/09/13، والدستور

كما استبعدنا من دراستنا نظام الجماهيرية الليبية لأن ليس لها في الوقت الراهن دستور بالمعنى المعاصر للكلمة ، كما أنها تعيش تجربة سياسية نابعة من واقعها تتلاءم مع خصوصيات النظام السياسي الليبي.

ويطرح هذا الموضوع إشكالية حول دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية في ظل الدساتير المغربية، و حدود ونطاق السلطة التنفيذية في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية ، وحول مدى تفوق السلطة التنفيذية.

ما هو حجم اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية في ظل الدساتير المغربية؟ وهل تلعب الدور الأساسي في هذا المجال؟  
وعليه سنقدم فرضية :

تفوق السلطة التنفيذية على حساب البرلمان إلى حد احتلال الصدارة في مجال التشريع والتحكم في إنتاجه أي القاعدة العامة هي السلطة التنفيذية وحالة الاستثناء هي البرلمان.

وقد دفعنا لاختيار هذا الموضوع، الرغبة في حل إشكالات واستفسارات يطرحها الموضوع بشأن دساتير دول المغرب العربي وتبيين مواضيع جديدة اجتهد فيها غيرنا.  
و تقديم بحث يتضمن دراسة موحدة لدول المغرب العربي ، يساهم في الوحدة على الأقل من الناحية النظرية ، والمساهمة في تزويد المكتبة الجزائرية بصفة خاصة ، والمغربية والعربية بصفة عامة .

إقامة دراسة مقارنة بين الدساتير المغربية ، للتعرف على حقيقة أي نظام سياسي وهذا لا يتجلى إلا بمقارنته بغيره ، خاصة وأن الدساتير تلتقي في مصدر مادي تاريخي هو دستور 1958 ، كما تشترك هذه الدول في موروثها الثقافي والديني والاجتماعي.

وكذا البحث، عن مدى تفوق السلطة التنفيذية عن البرلمان في الدساتير المغربية في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية، وواقع ممارسة هذه الوظيفة في دول المغرب العربي.

واعتمدنا في دراستنا، على المنهج المقارن على أساس أن طبيعة الموضوع تفرضه ، ولأن المنهج المقارن يسهل اكتشاف مواقع النقص والقصور ، كما يبين أوجه التشابه والاختلاف بين الدساتير المغربية لتبين شدة تأثير هذه الدساتير بالدستور الفرنسي 1958.

وإذا كان الموضوع، يبحث في الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدساتير المغربية ، فالسلطة التنفيذية تكون مختصة في ممارسة الوظيفة التشريعية هذا من جهة ومن جهة أخرى، قد يمتد اختصاصها التشريعي ولذلك قسمنا دراستنا إلى فصلين خصصنا في الفصل الأول الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الدساتير المغربية ، وستكون دراستنا لهذا الفصل مقسمة إلى ثلاثة مباحث ، نتناول في المبحث الأول المبادرة بمشاريع القوانين في الدساتير المغربية، وفي المبحث الثاني تأثير السلطة التنفيذية على العمل التشريعي ، وفي المبحث الثالث نتطرق إلى حق إصدار القوانين والاعتراض عليها في الدساتير المغربية ، أما الفصل الثاني امتداد الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الدساتير المغربية ولهذا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، نتناول في المبحث الأول التشريع بأوامر أو مراسيم في الدساتير المغربية، وفي المبحث الثاني الاستفتاء الشعبي في الدساتير المغربية ، وسنخصص المبحث الثالث للسلطة التنظيمية في الدساتير المغربية.

## الفصل 1

### الإختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الدساتير المغربية.

لقد فرضت مشاكل الحياة وتعقدها ، وعجز البرلمان على مواجهتها لانعدام الكفاءة والتخصص الفني اللازم ، بالإضافة إلى تطور وظائف الدولة وانتهاجها آليات جديدة لتأطير الحياة السياسية ، أدى إلى اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

فلم تعد السلطة التشريعية تحتكر العمل التشريعي بالكامل بل تتدخل معها السلطة التنفيذية و تشاركها في الوظيفة التشريعية، و تقتسم معها أغلب المراحل التي يمر بها مشروع قانون، ابتداء من المبادرة بمشاريع القوانين زيادة على احتكارها للمبادرة في المجال المالي.

كما أن السلطة التنفيذية تملك وسائل تأثير على العملية التشريعية، فهي تتحكم في القانون من بدايته إلى نهايته من خلال توجيه أعمال البرلمان وهذا بموجب ما نصت عليه الدساتير المغربية.

ولم تكف الدساتير المغربية عند هذا الحد، بل أضافت وسيلتين سلبيتين للمشاركة الأولى هي حق الاعتراض على القوانين والثانية هي حق الإصدار.

### 1.1. المبادرة بمشاريع القوانين في الدساتير المغربية

لا يظهر القانون إلى الوجود طفرة واحدة ، إذ لا بد من بداية تتمثل في المبادرة ، والتي تعرف على أنها حق إيداع مشروع أو إقتراح نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من طرف البرلمان [1] ص31.

والمبادرة حق للسلطين التنفيذية والتشريعية، غير أن تسمية النص المقدم من قبل السلطين يختلف فإذا قدم من طرف السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون (projet de loi)، وإذا قدم من طرف السلطة التشريعية يسمى إقتراح قانون (proposition de loi).

والمؤسس الدستوري المغربي أشرك المؤسسات التنفيذية والتشريعية في المبادرة ، أي أن حق المبادرة في الدساتير المغربية مقسم بين البرلمان من جهة ، والسلطة التنفيذية -أساسا الحكومة- من جهة أخرى، غير أن هذه الأخيرة تتحكم في المبادرة التشريعية ، وذلك بسبب نقص التهيئة من الجانب القانوني للبرلمان ، بالإضافة إلى الرقابة المنصبة على المقترحات البرلمانية، هذا فضلا عن احتكار السلطة التنفيذية للمبادرة في المجال المالي ، وقبل هذا سنعطي لمحة تاريخية عن تطور الدستوري المغربي.

### 1.1.1.1. لمحة عن تطور الدساتير المغربية

قبل الدخول في بحث الموضوع الأساسي لابد أن نشير إلى لمحة عن نشأة وتطور الدساتير المغربية ومدى تأثرها بالدستور الفرنسي السابق في 04 أكتوبر 1958.

#### 1.1.1.1.1. تطور النظام الدستوري التونسي

الجمهورية التونسية لم تعرف بعد استقلالها ، في 20 مارس 1956 ، سوى دستور واحد أصلي الذي وضعه المجلس القومي التأسيسي تحت رئاسة "حلول الفارسي" ، المحدث بالأمر المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1375 الموافق لـ 29 ديسمبر 1955، وتمت المصادقة عليه من قبل المجلس بتاريخ : 25 جويلية 1957 ، كما قام المجلس التأسيس بنكليف رئيس الحكومة السيد الحبيب بورقيبة بمهام رئاسة الدولة ريثما يدخل الدستور حيز التنفيذ في الفاتح من جوان 1959، وإذا كان المجلس القومي التأسيسي هو الذي وضع الدستور وصاغ أحكامه ، فإن هذه الأحكام كرسست في النهاية توجهات الرئيس "الحبيب بورقيبة" الدستورية التي تتمثل في ترك النظام البرلماني بما فيه من أخطار تهدد إستقرار الحكومة ، وإقامة نظام رئاسي يضمن النفاذ والإستقرار الحكومي والقيام بالإصلاحات الضرورية، وبدء العمل بأحكام دستور 01 جوان 1959 [2] ص 17-18.

وإتضح أن هناك بعض الأحكام تحتاج إلى تعديل وفي هذا الإطار أدخلت على الدستور عدة تعديلات يمكن إجمالها في:

- تعديل الأول في جويلية 1965 والذي مس نص الفصل 29 الذي يتعلق بدورات البرلمان ،

ليجعله ينعقد في دورة واحدة بدل دورتين.

- تعديل 30 جويلية 1967 والذي مس نص الفصل 29 أيضا ، وينص على أن الدورة الأولى

لكل نيابة تشريعية تبتدئ خلال الأسبوعين الأولين من شهر نوفمبر

- تعديل 31 ديسمبر 1969 : وكان هذا بسبب إصابة الرئيس الحبيب بورقيبة بمرض منعه من ممارسة مهامه ، وعدل الفصل 51 ونص على أن من حق رئيس الجمهورية أن يفوض سلطاته كلها أو جزءا منها للوزير الأول ، ويجعل هذا الأخير خلفا للرئيس في حالة الشغور بالوفاة ، الإستقالة ، العجز الكامل.

- تعديل 19 مارس 1975 : ومس الفصل 51 والفصل 40 ، وأدى هذا التعديل إلى تغيير ألقاب أعضاء الحكومة فأصبحوا يحملون إسم الوزراء بدلا من كتاب الدولة ، وعين الوزير الأول على رأس الحكومة وبقيت مسؤوليتها قائمة أمام رئيس الجمهورية من جهة والبرلمان من جهة أخرى.

- تعديل 08 أبريل 1976 : التخلي على النظام الرئاسي نهائيا ، وأصبح التعديل عبارة عن وثيقة دستورية جديدة ، وتأثر المؤسس الدستوري التونسي بالدستور الفرنسي لسنة 1958 ، وغير هذا التعديل الفصول (19 ، 21 ، 22 ، 23 ، 24 ، 28 ، 32 ، 33 ، 34 ، 35 ، 36) وأدخل على الباب الثالث المنظم للسلطة التنفيذية تحولات جوهرية.

- تعديل 1981 والذي خص تغيير تسمية مجلس الأمة بمجلس النواب، وبعده تدهور الحالة الصحية للرئيس بورقيبة إستغل زين العابدين بن علي عمله كرئيس للوزراء وكنائب للرئيس، وبدعم من أعضاء وزارته ، قام بإتقلاب سلمي على نظام بورقيبة في السابع من نوفمبر 1987 ، وبعد إعتلاءه دفة الحكم قام بجملة من الإصلاحات كالإلغاء فكرة الرئاسة مدى الحياة ، وإلغاء الخلافة الآلية التي تجعل من رئيس الوزراء التونسي رئيسا للجمهورية ، وإعطاء حرية للأحزاب السياسية في إصدار الصحف الخاصة ، وإصدار الميثاق الوطني بتاريخ 25 جويلية 1988 الذي ينص على العموم بوجوب الإلتزام الأخلاقي وتحديد ضوابط الحركة السياسية لكافة التيارات السياسية .

مع العلم أنه حظر تأسيس أحزاب وجمعيات على أساس اللغة والدين والجنس والجهة ، عملا بقانون تنظيم الأحزاب والجمعيات الصادر بتاريخ : 03 ماي 1988 [3] ص 117.

وفي عهد الرئيس زين العابدين بن علي طرأت تعديلات على الدستور :

فكان تعديل 30 مارس 1988 ، وتعديل 06 نوفمبر 1995 ، وتعديل 27 أكتوبر 1997 وتعديل 02 نوفمبر 1998 الخاص بإلزامية آراء المجلس الدستوري.

- تعديل سنة 1999 الخاص بإعطاء الإمكانية لرؤساء الأحزاب السياسية في الترشح لرئاسة الجمهورية.

- تعديل 26 ماي 2002 والخاص بفتح المجال أمام إمكانية تجديد العهدة الرئاسية دون تحديد العدد إذ تم الإكتفاء بذكر سن 75 سنة على الأكثر ، كحد أقصى لحق الترشح للرئاسيات ، مع تبني نظام الثنائية البرلمانية [4].  
فالتعديلات التي مر بها الدستور التونسي لسنة 1959 إثني عشر تعديل [5].

### 2.1.1.1. تطور لنظام الدستوري الجزائري

عرفت الجزائر منذ إستقلالها في 05 جويلية 1962، إلى اليوم أربعة دساتير كان الأول سنة 1963 ، وكان وضعه من إختصاصات المجلس التأسيسي ، إلا أن الرئيس "أحمد بن بلة" أعطى الضوء الأخضر للمكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني في مناقشة والتقويم في إطار ندوات جهوية (وهران ، قسنطينة ، الجزائر) ثم ندوة وطنية لإطارات الحزب وعرض على المجلس التأسيسي للتعويل عليه، وقدم للاستفتاء الشعبي ليوم 08/09/1963 وصدر بتاريخ : 10/09/1963 فالدستور تمت مناقشته على المستوى الحزبي وليس على مستوى المجلس التأسيسي ويعتبر هذا أول خرق دستوري ، مما أدى إلى إستقالة فرحات عباس من رئاسة المجلس الوطني التأسيسي بتاريخ : 12/08/1963.

وفي 03 أكتوبر 1963 أعلن رئيس الجمهورية أمام المجلس التأسيسي لجوءه للمادة 59 من الدستور التي تخوله السلطات الإستثنائية وإعتمد الرئيس هنا على ندوات الإطارات الحزبية، وهذا نتيجة الخلاف الحدودي والمواجهة العسكرية بين المغرب والجزائر [6] ص 60.

وتولى بعد ذلك الرئاسة هواري بومدين بعد حركة 19 جوان 1965 التي أطاحت بالنظام القائم على أساس أنها حركة تصحيحية ، أي السير وفق مبادئ الثورة ، في حين كيفها أغلب الفقهاء على أنها إنقلاب أطاح بنظام دستوري لتوفر عناصر الإنقلاب ، الوسيلة (الجيش) ، القوة (التهياً لإستعمال القوة) ، الهدف ( الاستيلاء على السلطة ). وصدر في هذه المرحلة أمر 182-05 المؤرخ في : 10/07/1965 ريثما يتم المصادقة على دستور للبلاد ومجلس الثورة هو صاحب السيادة [7] ص 47.

وصدر بعد ذلك الدستور الثاني بتاريخ 1976/11/24 الذي يعتبر نتيجة للعود السياسية المنبثقة من التصحيح الثوري لـ 19 جوان 1965 ، وكرس هذا الدستور نظام الحزب الواحد ، وقد تم إعداد مشروع الدستور على مستوى مجلس الثورة والحكومة ، وفتحت المناقشة وشملت مختلف جهات الوطن.

كما سبق الدستور إقرار بالميثاق الوطني من طرف الشعب الذي يعتبر المرجع لجميع القوانين وفقد نص المادة 06 من الأمر 75-76 المؤرخ في : 05 جويلية 1976 المتضمن نشر الميثاق الوطني " الميثاق الوطني هو المصدر السياسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة ، وهو المصدر الإيديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات. الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور"

وقد أدخلت على دستور 1976 ثلاث تعديلات :

- الأول كان في 1979/07/07 وكان يتعلق بمركز رئيس الجمهورية من حيث إجراءات انتخابه وسلطاته.

- والثاني في 12 جانفي 1980 وكان يتعلق بإنشاء مجلس محاسبة لمراقبة جميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

- والثالث تم بواسطة إستفتاء 03 نوفمبر 1988 ثم بموجبه أحداث نظام الثنائية في الجهاز التنفيذي وإنشاء مركز رئيس الحكومة وقيام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

ويوصف دستور 1963 ودستور 1976 على أنهما دساتير برامج ، فقد كان النهج الاشتراكي طاغيا على مجال نظام الحكم.

أما الدستور الثالث فصدر بتاريخ : 28 فيفري 1989 وهو من وحي المؤسسة الرئاسية (الشاذلي بن جديد) بعد أحداث أكتوبر 1988 ، وسياسة الإصلاحات التي وعد بها الرئيس في خطاب 10 أكتوبر 1988 وتم إعداد الدستور من طرف لجنة من الخبراء تم تعيينها من طرف رئيس الجمهورية وقد تضمن هذا الدستور العديد من المقتضيات أهمها:

- إلغاء نظام الحزب الواحد وفصل الحزب عن الدولة والنص على حرية إنشاء الجمعيات ذات

الطابع السياسي.

- تقليص محدود لصلاحيات رئيس الجمهورية ، فلم يعد من إختصاصه حق المبادرة بمشاريع القوانين وأصبح من إختصاص رئيس الحكومة [8] ص 92.

إنشاء مجلس دستوري مهمته الرقابة على دستورية القوانين ، صحة عمليات الإستفتاء ، وإنتخاب رئيس الجمهورية والإنتخابات التشريعية وإعلان نتائجها.

وصدر بعد ذلك دستور 07 ديسمبر 1996 بعد مرحلة الفراغ الدستوري التي أحدثتها إستقالة الرئيس الشاذلي بن جديد في 1992/01/11 والتي تزامنت مع حل المجلس الشعبي الوطني.

وقد أقر دستور 1996 تقنيات جديدة ، مأخوذة أساسا من الدستور الفرنسي لسنة 1958 وأهمها تبني نظام الثنائية البرلمانية ، وإحداث القوانين العضوية ، وإعتناق مبدأ الإزدواجية القضائية، القضاء الإداري والقضاء العادي.

### 3.1.1.1. تطور النظام الدستوري للمملكة المغربية

المملكة المغربية عرفت خمس دساتير، بدءا بدستور 1962 ثم دستور 1970 ، فدستور 1972 ليليه دستور 1992 وأخيرا دستور 1996 وكلها متأثرة بالدستور الفرنسي لسنة 1958، مع العلم أن التجربة الدستورية المغربية سبقتها مبادرة بمشروع دستور عام 1908 الذي أصدره السيد فرج الله تمور في جريدة أسبوعية بإسم "لسان العرب" في سنتها الثالثة الأعداد 56 ، 57 ، 58 ، و 59 [9] ، هذا وقد لعب الملك الراحل دورا مركزيا في المجال التأسيسي الذي كان مقتصر على هذا الأساس صدر كل من دستور 1972 ، 1970 ، 1962 ، وتعديل 1980 بالإضافة لإستشارات شعبية عند صدور دستوري 1992 و 1996 ، والملاحظة الأساسية هي أن المؤسسة البرلمانية لم تساهم بتاتا وبأي شكل من الأشكال في المجال التأسيسي [9].

فالبداية كانت بمحاولة 14 جويلية 1960 حيث تم وضع مجلس تأسيسي كلف بوضع الدستور، وذلك بموجب ظهير شريف وضم رجال العلم والقضاء والدين والقانون والمنظمات ... لكن المجلس جمد على إثر خلافات ثارت عند انتخاب الرئيس.

- دستور 1962 : اختلف الشركاء السياسيون حول طريقة وضع الدستور ، وحول طبيعة النظام ، حيث كان الإتحاد الوطني للقوات الشعبية يرى ضرورة انتخاب مجلس تأسيسي ، أما حزب الإستقلال فكان يرى وجوب الإكتفاء بهيئة غير دستورية وتم الفصل في الخلاف لصالح الرأي الأول أي الجمعية التأسيسية وفق ما أسفرت عنه نتائج إستفتاء 1962/12/07 [10].

- أما دستور 1970 وضع عن طريق الإستفتاء بعد حالة الإستثناء التي عاشتها المملكة من 1965 إلى 1970 وبالفعل تم إقرار الدستور عن طريق الإستفتاء الشعبي ، رغم معارضة حزب الإستقلال والإتحاد الوطني للقوات الشعبية ، حزب التحرير والإشتراكية والنقابات الطلابية والعمالية [11].

- دستور 1972 وذلك بعد إعلان الملك عن نيته في عرض مشروع دستور جديد، وقد سجل معارضة الكتلة الوطنية، الإستقلال والإتحاد الوطني، ومع هذا تمت المصادقة على الدستور الجديد عن طريق الإستفتاء وذلك بعد توقيف التجربة البرلمانية الثانية، وقد عدل سنة 1980 وبموجبه تم تخفيض سن الرشد القانوني لولي العهد وإعادة النظر في مجلس الوصاية وهذا بتاريخ 23 ماي وأيضا حول تمديد الولاية التشريعية لتصبح 6 عوض 4 وتم التعديل عن طريق إستفتاء [12].

- دستور 1992 المشروع عارضه حزب الإستقلال والإتحاد الإشتراكي للقوات الشعبية والإتحاد الوطني للقوات الشعبية ومنظمة العمل الديمقراطي وتمت المصادقة عليه عن طريق الإستفتاء، بدعم من حزب التقدم الإشتراكي والتجمع الوطني الديمقراطي والحركة الشعبية والحركة الوطنية الشعبية والإتحاد الدستوري ومقاطعة حزب الطليعة الإشتراكية وتم تعديله في 15 سبتمبر 1995 ومس تغيير تاريخ السنة المالية [12].

- دستور 1996 شاركت فيه الأحزاب المعارضة الأساسية كحزب الإستقلال وحزب التقدم الإشتراكي والأحزاب التقليدية وتم اعتماده عن طريق الإستفتاء [13].

#### 4.1.1.1. التطور الدستوري الموريتاني

عرفت موريتانيا ثلاثة دساتير وكل دستور يحمل إيديولوجية خاصة، فصدر الدستور الأول بتاريخ 22 مارس 1954 يحمل نظاما برلمانيا ، مع العلم أن هذا الدستور وضع في ظل وضعية الحكم الذاتي وقد تميز هذا الدستور بـ:

- وزير أول منتخب من طرف الجمعية الوطنية دون أن يكون مسؤولا أمامها.

- لجنة حكومية تتكفل في التوفيق بين الحكومة والجمعية الوطنية.

- إمكانية تأسيس أحزاب سياسية شريطة احترام مبادئ الديمقراطية والسيادة الوطنية واحترام وحدة الجمهورية.

وبعد الحصول على الإستقلال التام بتاريخ 28 نوفمبر 1960 بدأ التفكير في وضع دستور جديد وتم في 20 ماي 1961 وتبنى النظام الرئاسي ، كضرورة لتثبيت الوحدة القومية، وأعطى صلاحيات واسعة لرئيس الدولة ، وأشركه أيضا في الوظيفة التشريعية وتأثر هذا الدستور بالدستور الفرنسي لسنة 1958 وكذا النظام الرئاسي الأمريكي، حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية ، ولا يمكن أن يلجأ للإستفتاء ويمارس السلطة التنفيذية وهي سمة مستمدة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 [14].

فهنا لا وجود لتوازن السلطات ، وهو نظام رئاسي مركز ، قائما على نظام الحزب الواحد وتم إيقاف العمل بالدستور عقب الإنقلاب العسكري بتاريخ 10 جويلية 1978 ،والذي أفرز مرحلة انتقالية من (1978 إلى 1984) ، فالجيش هو الذي يمارس كل السلطات عن طريق هيئة تدعى "اللجنة العسكرية الوطنية للتصحيح" أو "اللجنة العسكرية للخلاص الوطني". تتكون من 18 عضوا إلى جانب حكومة تتشكل من 16 عضوا 8 عسكريين و8 مدنيين ، واعتمدت على المواثيق الدستورية وتكمن:

- الميثاق الدستوري بتاريخ : 1979/04/06

- الميثاق الدستوري بتاريخ : 1980/01/04

- الميثاق الدستوري بتاريخ : 1980/12/12

- الميثاق الدستوري بتاريخ : 1981/04/25

- الميثاق الدستوري بتاريخ : 1985/02/09

أما دستور 20 جويلية 1991 الصادر بالأمر القانوني رقم 91-022 المؤرخ في 1991/07/20. أقام نظام شبه رئاسي متأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 ،مع إقرار للسلطة التنفيذية بالتدخل في الميدان التشريعي ، وتحديد مجال القانون على سبيل الحصر وما عدا ذلك يدخل في إطار السلطة التنفيذية.

وقد جاء دستور 1991 في مرحلة إنعدام الإستقرار السياسي ويعتبر هذا الدستور تنفيذ لجزء من الإلتزامات التي وعدت بها حركة 12 ديسمبر 1984 بقيادة "معاوية ولد سيد أحمد الطايح" حيث التزم غداة استلامه دفة الحكم من سلطة "محمد خونا ولد هيدالة" سنة 1984 بإقامة مؤسسات المقراطة تحكم البلاد ، وكانت أول خطوة لإجراء انتخاب مجالس بلدية ،وفي الآونة الأخيرة حدث إنقلاب بتاريخ 03 جويلية 2005 وإنبثق عنه "المجلس الوطني للعدالة والديمقراطية" مدة حياته سنة يتم فيها التحضير لإنتخابات رئاسية [15].

### 2.1.1. التحكم في المبادرة التشريعية

سبق وأن قلنا، أن الدساتير المغاربية جعلت البرلمان والسلطة التنفيذية يقترسان حق المبادرة بالقوانين ، وهو اتجاه مقبول في الوقت الراهن ، وهذا لتحقيق أهداف الشعب وغاياته وتحقيق التعاون والتشاور بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

لكن السلطة التنفيذية لا تتقاسم مع البرلمان المبادرة بالتشريع فحسب، بل تتفوق عليه ، فالمشروع الحكومي والاقتراح البرلماني ليس على قدم المساواة ، بمعنى أن الاقتراح البرلماني يفقد جدية الأفكار وعمق الدراسة وحسن الصياغة لانعدام الكفاءة اللازمة والتخصص الفني، وهذا يفقده الأفضلية والقبولية .

في مقابل المشروع الحكومي الذي يتمتع بالدقة ويحظى بعناية خاصة عند تحضيره، لأن الجهاز الإداري يعمل لصالح الحكومة ويوفر له معلومات ، مما يجعله على دراية أكبر بالمواضيع أكثر من غيره ، فمشاريع القوانين هي من الوجهة القانونية من عمل الحكومة ، ولكن الذي يحصل في الحقيقة أن الإدارة لها فلسفتها فيما يخص المصلحة العامة ، وبالتالي لا نكتفي بعرض اقتراحاتها على السلطة السياسية وإنما فرضها عليها مستندة في ذلك بحجج تقنية أو عملية. حقيقة أن السلطة السياسية (رئيس الحكومة) هو الذي يوجه الإدارة ويكون بإمكانه رفض هذه الاقتراحات أو تعديلها لكن قدرته على مواجهة أو التصدي لهذه الحجج العلمية تبقى محدودة.

وهكذا حصل انتقال مزدوج للسلطة ، أولا من البرلمان إلى السلطة التنفيذية ، ثم داخل السلطة التنفيذية من الرجال السياسيين (الوزراء) إلى الموظفين المتخصصين ، إن هذه الظاهرة ليست مقتصرة على نظام معين أو دولة معينة وإنما هي ظاهرة عالمية [16] ص 2.

من هنا سنعالج نقطتين : الأولى تتعلق بالمبادرة الحكومية في الدساتير المغربية ، والثانية تتعلق بقبولية وأفضلية المشروع الحكومي.

### 1.2.1.1. المبادرة الحكومية

نصت الفقرة الأولى من الفصل 28 من الدستور التونسي الصادر بتاريخ 1959/06/01 والمعدل في 2002/06/01 على أنه "يمارس مجلس النواب ومجلس المستشارين السلطة التشريعية طبقا لأحكام الدستور ، ولرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب على السواء حق عرض المشاريع ولمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر" ونصت المادة 119 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه "لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين. وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني" وجاء الفصل 52 من الدستور المغربي الصادر في 07 أكتوبر 1996 "للوزير الأول ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم بإقتراح القوانين توضع مشاريع القوانين بمكتب أحد مجلسي البرلمان" ونصت المادة 61 من الدستور الموريتاني الصادر في 20 جويلية 1991 على أن "مبادرة القوانين من اختصاص الحكومة وأعضاء البرلمان ، يتم تداول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء وتحال إلى أحد الغرفتين. تحال مشاريع القوانين المالية إلى الجمعية الوطنية أولا".

من خلال قراءتنا للنصوص الدستورية السابقة ، نلاحظ أن الدساتير المغربية ، وإن جعلت المبادرة التشريعية حقا مشتركا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فإنها اختلفت من حيث الجهة التي تمارس هذا الحق داخل الجهاز التنفيذي ، فالدستور التونسي أسندها إلى رئيس الجمهورية، أما الدستور

الموريتاني جعلها من صلاحيات الحكومة كهيئة جماعية وهو أمر يوسع من صلاحياتها ، أما الدستوران الجزائري والمغربي، أسندا المبادرة لرئيس الحكومة أو الوزير الأول .

كما أن مشاريع القوانين التي يتقدم بها الجهاز التنفيذي في الدستور المغربي والدستور الجزائري تقع مداولتها أو عرضها في مجلس الوزراء.

ففي الدستور المغربي لسنة 1996 في الفصل 62 "لوزير الأول حق التقدم بمشاريع القوانين ولا يمكنه أن يودع أي مشروع قانون بمكتب أي من مجلسي البرلمان قبل المداولة في شأنه بالمجلس الوزاري"

والملك هو الذي يتأسس مجلس الوزراء ، فهو بذلك يحاط علما بمشروع القانون المزمع عرضه على البرلمان ، كما تتاح له الفرصة لإبداء رأيه حول مضمون المشروع ، بل وإدخال التعديلات عليه إذا اقتضت المصلحة العامة.

وأیضا بالنسبة للدستور التونسي في فصله 54 والذي نص على "مشاريع القوانين تقع مداولتها في مجلس الوزراء" كما أنه أعطى لمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر (فصل 28) والتي فسرها الفقه التونسي بأنها أولوية تقتصر على الحالات التي يكون فيها مشروع الرئيس واقتراح من النواب يتناولان نفس الموضوع.

وكذا الدستور الموريتاني لسنة 1991 حيث نص في مادته 61 على أنه "يتم تداول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء وتحال إحدى الغرفتين"

والجدير بالذكر ، أن المؤسس الدستوري الجزائري وظف عبارة عرض، حيث جاء في المادة 3/119 "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء" وهنا نميز بين كلمة يعرض (présentés)، وكلمة يتداول (délibéré) والغرض من ذلك، أن يطلع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين، لكي يعطي رأيه، وهذا يعتبر إدخالا لرئيس الجمهورية في تحضير المشروع الحكومي [17] ص 133. [18] ص 278.

كما أن الدساتير المغاربية لا تقيد السلطة التنفيذية ، في المبادرة بضرورة أخذ رأي جهة قضائية ، بإستثناء الدستور الجزائري لسنة 1996 الذي إشترط أخذ رأي مجلس الدولة [19]. في مشاريع القوانين قبل مناقشتها في مجلس الوزراء وهو إجراء يشكل نوعا من الرقابة القضائية السابقة على دستورية القوانين ، وأيضاً دستور التونسي نص في فصله 73 على وجوبية مشاريع رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري قبل إحالتها للبرلمان ، وهذه الرقابة تضيضي حصانة ومصداقية للمشروع الحكومي على غرار المبادرة من طرف البرلمان ، فجاء الفصل 18 من الدستور التونسي "يمارس الشعب السلطة التشريعية بواسطة مجلس النواب ومجلس المستشارين" وينص الفصل 28 من الدستور التونسي " لرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب على السواء حق عرض مشاريع" ، وتنص المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة" ، وتنص المادة 119 أن لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين وتكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا.

وينص الفصل 36 من الدستور المغربي لسنة 1996 "يتكون البرلمان من مجلسين ، مجلس النواب ومجلس المستشارين" ، وينص الفصل 52 "الوزير الأول ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم بإقتراح القوانين.

وتنص المادة 46 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 "يشكل البرلمان من غرفتين تمثيليتين : الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ " وتنص المادة 61 "مبادرة القوانين من إختصاص الحكومة وأعضاء البرلمان".

من خلال هذه النصوص نلاحظ أن المؤسس الدستوري المغربي انتهج نظام الثنائية البرلمانية أي البرلمان مكون من مجلسين وهذا ما يسمى (البيكاميرية) [20].

فالمبادرة التشريعية تكاد تكون من إختصاص السلطة التنفيذية، وهذا بسبب اتساع مهامها ، فقد أصبحت تمارس إختصاصات الدولة في شموليتها وهذا لامتلاكها ،بنك معلوماتي لأنها سلطة تخطيط وإنجاز ، فأغلب القوانين في العديد من الدول ومنها دول المغرب العربي تجد مصدرها في المبادرات الصادرة عن السلطة التنفيذية [21] ص 262.

### 2.2.1.1. أفضلية المشروع الحكومي

لقد جعل المؤسس الدستوري المغربي حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين أعضاء البرلمان، والسلطة التنفيذية - وأساسا الحكومة -، وهذا الإشراف يوجي نظريا بأن أعضاء البرلمان لهم كامل الحرية في أن يتقدموا بمقترحات قانونية ضمن الإطار المحدد دستوريا، إلا أن الدساتير المغربية نصت على إستثناءات حيث جعلت للمشاريع الحكومية أولوية وأفضلية وبالتالي أفرغت القاعدة من محتواها.

وعلى هذا الأساس فقد نص الدستور التونسي في الفصل 02/28 "ولمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر"، أما المشرع الجزائري فقد نص في المادة 17 من القانون العضوي [22]. المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة على أنه "يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاله، عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة ويدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية"، أما المشرع المغربي فقد نص في المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس النواب [23]. على أنه "يضع المكتب جدول أعمال المجلس ويتضمن هذا الجدول بالأسبقية وفق الترتيب الذي تحدده الحكومة ومناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي قبلها طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين من الدستور"، أما المؤسس الدستوري الموريتاني فهو الآخر نص على أسبقية المشروع الحكومي وهذا إنطلاقا من نص المادة 01/69 من دستور سنة 1991 "تصدر جدول أعمال البرلمان مداولة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي صادقت عليها، وذلك وفق الأسبقية وحسب الترتيب الذي تحدده"، فالمشروع الحكومي وعلى غرار الاقتراح البرلماني يمتاز بالأولوية وذلك عن طريق طرح مسألة الصفة الإستعجالية وتقديمه للمناقشة، إلا أن هذا لا يعني إلزام البرلمان بالموافقة [24] ص 16.

ويجد تقديم المشروع الحكومي على الاقتراح البرلماني، تبريره في أنه صادر من جهة مزودة بالمعلومات وتتمتع بطابع الجدية والأهمية، عكس الاقتراح البرلماني الذي يفتقدها.

ومما تجدر ملاحظته أن الدستور الجزائري بخلاف الدساتير المغربية، قيد مبادرة البرلمانيين بالعدد فالمبادرة البرلمانية لا تقبل إلا إذا قدمها 20 نائبا في حين أن مبادرة الحكومة غير مقيدة وغير مشروطة، وهذا الاشتراط العددي يضعف المبادرة البرلمانية، أما الدساتير الأخرى

فالاقترح البرلماني فيها قد يكون فردياً، ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أن إعداد اقتراح برلماني من طرف نائب واحد لا يمكن أن يواجه مشروع حكومي، يمتاز بالدقة وصادر من هيئة تنفيذية مهية من الجانب القانوني تتمتع بالكفاءة والسرعة ، وللعلم أن الدستور الجزائري لعام 1963 لم يقرر النصاب القانوني لإقتراح القوانين فقد نصت المادة 01/36 "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بإقتراح قانون" أما الدساتير الأخرى دستور 1976 (المادة 148) ، دستور 1989 (المادة 113) ، دستور 1996 (المادة 119) حددت النصاب القانوني بعشرين (20) نائبا..

و تبعا لما سبق نجد أن رئيس الدولة (عن طريق حكومته) يتمتع بحق مبادرة غير مقيدة، مقابل البرلمان الذي تضاعف دوره التشريعي، و هو ما يعكس جليا هيمنة السلطة التنفيذية على مجال المبادرة بالتشريع، فمثلا في الجزائر تقدمت الحكومة من سنة 1997 إلى نهاية سنة 2000 ب 47 مشروع قانون صودق على 44 قانون و سحبت الحكومة الثلاثة المتبقية، في حين بلغت إقتراحات النواب في نفس الفترة 17 اقتراح قانون لم يصوت على أي منها و هو مؤشر رقمي واضح على هذه الهيمنة [25] ص 24.

فالسلطة التنفيذية تمارس سياسة القفز العالي على جميع المبادرات البرلمانية، استنادا إلى مبرر الاستعجال الذي يمنح لمشاريعها ضمان التسجيل الآلي و الآني في جدول الأعمال.

و المؤسس الدستوري المغربي، جعل تقدير الصفة الاستعجالية بيد السلطة التنفيذية، و بذلك أصبحت هذه الأخيرة جهاز مؤثر و مراقب في نفس الوقت لسير العمل التشريعي بما يخدم مصلحتها.

### 3.1.1. إحتكار الحكومة للمبادرة في المجال المالي

لقد كان التشريع المالي ، من اختصاص الملوك ، ونتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين المجالس المنتخبة وخاصة في بريطانيا ، أدى إلى انتقال هذا المجال إلى البرلمان ، وأصبح هذا الأخير صاحب الاختصاص في التشريع المالي ، وأصبحت السلطة التنفيذية مقيدة في هذا المجال ، فالبرلمان أصبح يقوم بدراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة [7] ص 369.

لكن التطور الذي أصاب المجال التشريعي ثل مبادرات البرلمانين في هذا المجال، وأصبحت المبادرة بقانون مالية تقدم من قبل الحكومة، ويبرر إفراد الحكومة بالمبادرة في المجال المالي ، في الأنظمة المعاصرة [2] ص 397. على اعتبار أن المجال ، ليس مستقلا عن النشاط السياسي، لأنه مرتبط بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية لنشاط الدولة ، فالحكومة لا تحقق هذه الأهداف ، إذا كانت المبادرات من البرلمانين.

ولهذا فقد جعلت الدساتير المغربية المبادرة في المجال المالي مقصورة على السلطة التنفيذية - وأساسا الحكومة - ، أما المصادقة على مشاريع قوانين المالية فهي من اختصاص البرلمان.

### 1.3.1.1. المبادرة المالية

قانون المالية هو مجموعة القواعد التي تحدد سنويا، موارد الدولة ونفقاتها أي الميزانية السنوية للدولة وهذه الأخيرة هي الحساب التقديري لنفقات الدولة وإرادتها لمدة معينة (سنة مالية) ضمن وثيقة تصادق عليها السلطة التشريعية [26] ص 75.

ولقد فرضت عدة عوامل إفراد الحكومة بالمبادرة في المجال المالي أهمها أن الحكومة على دراية بحالة البلاد الاقتصادية والمالية ، وأكثر إماما بأوجه الإنفاق لأجل تلبيتها، والإيرادات المالية التي يمكن الحصول عليها لتغطية النفقات، كما أن إعداد مشروع قانون المالية يتطلب معلومات وإحصائيات ودراسات من طرف خبراء وهذا لا يتوفر لغير الحكومة نظرا لإمكاناتها المادية والبشرية.

ولهذا فالمؤسس الدستوري المغربي جعل المبادرة المالية من اختصاص السلطة التنفيذية وأساسا الحكومة.

حيث نص الفصل 3/28 من الدستور التونسي على أنه "لا تكون مشاريع القوانين المقدمة من قبل أعضاء مجلس النواب مقبولة إذا كان إقرارها يؤدي إلى تخفيض في الموارد العامة أو إلى إعباء أو مصاريف جديدة"، وينص الفصل 10/28 "يصادق مجلس النواب ومجلس المستشارين على مشاريع قوانين الميزانية".

وما يمكن أن نلاحظه، أن المؤسس الدستوري التونسي قصر المبادرة بمشروع قانون المالية على رئيس الجمهورية، وبطبيعة الحال لا ينهض رئيس الجمهورية وحده بهذه المبادرة، فلا بد من مساعدة خبراء اقتصاديين بالإضافة إلى وزير المالية الذي يكون على دراية بالمعلومات والإحصائيات التي تساعد في تقدير النفقات والإيرادات.

وقد جاء الدستور التونسي على خلاف الدساتير المغاربية الأخرى ، بقاعدة مفادها وجود لجنة منتخبة من البرلمان تنظر في مشاريع قوانين الميزانية وهذا طبقا للفصل 2/30 "ينتخب كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين من بين أعضائها لجانا للنظر في مشروع مخطط التنمية وأخرى للنظر في مشاريع قوانين الميزانية...".

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فقد وضع قيودا على البرلمان أدى إلى تقييد المبادرة في هذا المجال ، وهذا ما جاءت به المادة 149 من دستور 1976 والمادة 114 من دستور 1989 ، والمادة 121 من دستور 1996 أي بقي محافظا عليها والتي تنص على أنه "لا يقبل اقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها " والمقابلة للمادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

فأصبحت بذلك مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية تقدم من قبل الحكومة فقط وهي غير مقيدة بتاريخ للإيداع ، وحدث في ظل دستور 1989 طالب النواب بإيداع مشروع قانون المالية لدى المجلس مبكرا حتى تتم المناقشة بجدية وهو ما تحقق في 31 ديسمبر 1989، أين وافق النواب على تعديل قانون 17-84 ، وقدم في سبتمبر وصدر قانون تحت رقم 17-84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 وعدل في 31 ديسمبر 1989 بما يتماشى والإصلاحات السياسية [7] ص 371.

وتتولى وزارة المالية مهمة تحضير مشروع المالية باعتبارها المشرفة على الخزينة العمومية ، وهي التي تقدر أوجه الإنفاق وتوقع الإيرادات ، كما أن رئيس الجمهورية يلعب دورا هاما، فهو الذي يترأس مجلس الوزراء أين يتم عرض النص من هنا يمكن أن نقول أن مشروع المالية تقوم بتحضيره وزارة المالية وحدها ، دون أعضاء الحكومة، وهذا يضمن لوزير المالية هيمنة فعلية خاصة في تقدير و توقع الإيرادات و النفقات .

وفي إطار الدستور المغربي فقد نص الفصل 51 من دستور سنة 1996 على " إن المقترحات و التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض اذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض المواد العمومية و إما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود" ومفاد ذلك انفراد الحكومة بالمبادرة في المجال المالي , ووزارة المالية هي التي تقوم بإعداد مشروع قانون المالية , لأنها المسؤولة عن التوازن العام للميزانية , كما يوجه وزير المالية لائحتين إلى مختلف الوزارات , تتعلق الأولى بنفقات التسيير والثانية بنفقات التجهيز , كما تتضمن توجيهات, و يتعين على جميع المرافق العامة إتباعها في إعداد مشروعاتها ,وتحدد كل وزارة تقديرا لنفقاتها ومدا خيلها وترسل إلى وزير المالية.

وبعد انتهاء وزير المالية من إعداد مشروع القانون المالي , يعرضه على مجلس الوزراء في تاريخ أقصاه الفاتح من أكتوبر , عملا بالفصل 66 من الدستور المغربي 1996 , لأن الفاتح من نوفمبر هو بداية السنة المالية التي تحال على مجلس الوزراء , وبما أن الملك هو رئيس مجلس الوزراء , فكلمة الفصل في تحديد أو توجيه مشروع قانون المالية ترجع للملك ويودع بعد ذلك إلى مجلس النواب, مع إرفاقه بتقرير تبين فيه المحاور الأساسية للتوازن المالي والاقتصادي, ثم يحال إلى لجنة المالية والتنمية الاقتصادية, وللنواب الحق في طلب كل وثيقة لها صلة بالمشروع , كما أنه عند إيداع المشروع يعلم رئيس مجلس النواب رئيس مجلس المستشارين عملا المادة 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 2004/01/29 والقاضية بـ "يودع مشروع قانون المالية للسنة و الميزانيات الفرعية المتعلقة به بمكتب مجلس النواب في الآجال المحددة , و يشفع بتقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و الآفاق المستقبلية و التغييرات التي أدخلت على المداخيل و النفقات .

و تلحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة و بعمليات الحسابات الخصوصية للخزينة و بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة و بالمؤسسات العمومية ,طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية .

يحيط رئيس مجلس النواب رئيس مجلس المستشارين علما في حالة إيداع الحكومة مشروع قانون المالية إليه أول مرة.

أما الدستور الموريتاني فقد نص في المادة 2/62 من دستور سنة 1991 على أنه " لا تقبل مقترحات وتعديلات البرلمانين حينما يحتمل أن يتمخض عن المصادقة نقص في المواد العمومية أو إحداث نفقات عمومية أو تضخيمها إلا إذا كانت مصحوبة بمقترح يتضمن ما يعادلها من زيادة في الواردات و المدخر "

ونصت المادة 1/68 " يصادق البرلمان على مشاريع قانون المالية "

فالدستور الموريتاني يقصر حق المبادرة في المجال المالي على الحكومة وحدها , حيث يتولى وزير المالية إعداد مشروع المالية , وهذا بعد أن يقدم الوزراء مقترحاتهم حول النفقات اللازمة لوزارتهم , أما قائمة الإجراءات فتتولى وزارة المالية تقديرها , كما يمكن لوزير المالية أن يناقش الوزراء الآخرين في أمر نفقاتهم ثم يحال مشروع القانون المالي إلى مجلس الوزراء وبعد المصادقة عليه، يحال إلى الجمعية الوطنية ويقدم فور افتتاح دورة نوفمبر [2] ص 398.

### 1.1.3.2. المصادقة على قوانين المالية

البرلمان التونسي بغرفتيه، مجلس النواب ومجلس المستشارين يصادقان على مشروع قانون الميزانية، و إذا لم يصادق مجلس المستشارين على مشروع قانون الميزانية وصادق عليه مجلس النواب قبل 31 ديسمبر فإن المشروع يعرض على رئيس الجمهورية للختم أي المصادقة على الميزانية تكون قبل 31 ديسمبر ، وإذا فات الأجل ولم يتخذ البرلمان قراره ، فهنا تدخل أحكام مشروع قانون الميزانية حيز التنفيذ بمقتضى أمر بأقساط ثلاث (3) أشهر قابلة للتجديد، وهذا لتسيير المرافق العمومية وقيام الدولة بوظائفها.

أما الجزائر، فإذا كانت الحكومة تحتكر المبادرة في المجال المالي، فإن البرلمان مقيد أيضا بالمدة عند التصويت على قانون المالية حسبما نص عليه الدستور، حيث نصت المادة 120 من دستور 1996 في الفقرة السابعة والثامنة على:

" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما(75) من تاريخ إيداعه , طبقا للفقرات السابقة.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا, يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر" ، أي أن إصدار قانون المالية يكون حتما حتى ولو لم يصادق عليه البرلمان ، وفي ظل دستور 1989 لم يضع المؤسس الدستوري الجزائري حلا , عندما لا يتخذ قرار من البرلمان (مجلس

الحكومة الوطني ) أو رفض الميزانية فبعض الباحثين الجزائريين وضع حل وهو العمل بالميزانية القديمة إلى حين إقرارها , مع أنه لا يجوز رفض دورة المجلس قبل اعتماد الميزانية [18] ص 290.

أما بالنسبة إلى المصادقة على قانون المالية في المغرب فقد نص الفصل 50 من دستور 1996 على أنه " إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو إصدار الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المجلس الدستوري تطبيقا للفصل 81, فان الحكومة تفتح برسوم الاعتمادات اللازمة لتسيير المرافق العمومية , والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة بقصد الموافقة .

و في إطار الدستور الموريتاني، فإذا لم تقل الجمعية كلمتها خلال (30) ثلاثين يوما , تحيل الحكومة المشروع إلى مجلس الشيوخ الذي يبت فيه في غضون خمسة عشرة يوما (15) وفي حالة خلاف تشكل الحكومة لجنة مشتركة - عدد اللجنة المشتركة سبعة أعضاء لكل من المجلسين أي أربعة عشر وهذا طبقا للمادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ رقم 02 المؤرخ في 26 ماي 1992 والتي تنص "يحدد عدد ممثلي كل جمعية لجان المختلطة والمتساوية الأطراف المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 66 من الدستور بسبعة أعضاء لكل من الجمعيتين وذلك على الشيوخ والجمعية الوطنية" - مكلفة باقتراح نص متعلق بالأحكام موضوع الخلاف وبعدها يحال النص إلى الغرفتين للمصادقة ولا يقبل أي تعديل , وإذا انقضت الدورة دون تصويت البرلمان , يحال النص من طرف الحكومة إلى الجمعية الوطنية في دورة استثنائية , وعليها أن تبت فيه في ثمانية أيام (8) , وإذا لم يتم التصويت يقر رئيس الجمهورية المشروع المالي بأمر على أساس إيرادات السنة المنصرمة وهذا طبقا للمادة 68 والمادة 66.

إن احتكار المبادرة في المجال المالي على السلطة التنفيذية وأساسا الحكومة اتجاه مبرر على أساس أن المسائل المالية تتطلب الدقة والتعبير الرقمي ، والخبرة والدراية الكافية ، لذلك أسندت معظم الأنظمة السياسية المعاصرة المبادرة للحكومة لأنها أكثر قدرة من غيرها، وتمتلك الوسائل المادية والبشرية التي تؤهلها للقيام بعدة مهام , فهي إذن بنك معلوماتي , ولو أسندت لجهة أخرى (البرلمان) يحدث نوع من الخلل و الاضطراب في ميزانية الدولة.

و نخلص أن المبادرة لمشاريع القوانين تعتبر عملا تشريعيا محضا تشارك السلطة التنفيذية من خلاله في ممارسة الوظيفة التشريعية.

## 2.1. تأثير السلطة التنفيذية على العملية التشريعية في الدساتير المغربية

بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال المبادرة بمشاريع القوانين ، فبحوزتها وسائل أخرى تؤثر بها على عملية وضع القاعدة القانونية، وهذا تسهила لمهمتها وتحقيقا للفعالية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة البرلمانية الحديثة ، واقتداء بتقنيات العقلنة البرلمانية المعاصرة فالسلطة التنفيذية توجه العمل البرلماني المتعلق بمهمة التشريع، عن طريق التحكم في جدول الأعمال ، وتقبيد حق التعديل أثناء المناقشة فضلا عن تحكمها في التصويت.

### 1.2.1. التحكم في إعداد جدول أعمال البرلمان

يقصد بجدول أعمال البرلمان ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو جلسة واحدة أو مجموعة المواضيع والمسائل المعدة والمقدمة للبرلمان لمناقشتها في جلسة عامة [27] ص 13. ولقد كان إعداد جدول الأعمال من اختصاص رئيس كل غرفة برلمانية ، إلا أن تزايد أشغال البرلمان دفع برئيسه إلى طلب المساعدة في إطار ندوة ، لكن ذلك تغير بعد دستور 1958 الفرنسي [2] ص 415. بانتهاج مبدأ العقلنة البرلمانية رغم التعارض مع مبدأ سيادة البرلمان وجواز ممارسة سيادته في إعداد جدول أعماله.

لكن الأنظمة الدستورية الحديثة، أصبحت تعترف للحكومة بحق مراقبة وتوجيه أعمال البرلمان، وذلك عن طريق ترتيب النصوص التي سينظر فيها البرلمان حسب الأولوية، وهو ما يجعل البرلمان ينظر في المشاريع الحكومية وبعدها المقترحات البرلمانية ، وعليه فعلية إعداد جدول أعمال البرلمان عملية تنظيمية خاضعة لاعتبارات فنية وأخرى سياسية ، مع وجود تفوق تنفيذي في إعداد جدول الأعمال مكرس دستوريا.

### 1.1.2.1. اعتبارات وضع جدول أعمال البرلمان

إن تحديد جدول الأعمال له أهمية، فهو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي إما أن يأتي إلى المجلس لمناقشته وإما يبعد أو يهمل و قد تتجاوز الأحداث فيندثر [25] ص 23. و عليه فعلية إعداد

وضبط جدول الأعمال لسير العمل التشريعي خلال دورة تشريعية واحدة، قد يعتبر نقطة تفاهم أو صراع أو تأثير و لهذا فهو خاضع لإعتبارات فنية و أخرى سياسية.

### 1.1.1.2.1. الاعتبارات الفنية:

لقيام البرلمان بمهامه، يجب أن يعتمد في برنامجه على التصنيف والترتيب ذلك أن انعدامهما بالإضافة إلى المهام الأخرى (مهام البرلمان تحدد في ثلاث نقاط : الوظيفة التشريعية بدءا من ممارسة حق المبادرة والناقشة والتصويت وهذا هو الغالب كونه الاختصاص الأصيل ، الوظيفة الرقابية للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية ، إجراءات التنظيم الداخلي للبرلمان، كل ما تعلق بالشؤون الإدارية والمالية وهي لا تدخل في جدول أعمال إلا أنها تأخذ وقتا)[28] ص 657. ويؤدي إلى الإهمال وعدم مناقشة المسائل رغم أهميتها، وهذا ما يستدعي إلى تحديد الأولويات، والتنسيق بين البرلمان والحكومة من جهة، وبين اللجان الدائمة لأي من المجلسين- خاصة وأن المؤسس المغربي يتبنى نظام الغرفتين أو النظام البيكاميرالي- من جهة أخرى.

كما يجب أن يراعي، مسألة الوقت أي العامل الزمني لأن دورات البرلمان محدد قانونا، فقد يتعرض البرلمان لحالات اضطرارية تؤثر على العمل التشريعي، ومن ثم على جدول أعماله- مثلا المؤتمرات الدولية-.

و لكي لا يلجأ إلى دورات استثنائية أو تمديد الدورة لإكمال ما تبقى من مسائل فالعمل التشريعي يجرى على نحو من السرعة، ويترتب على ذلك فقدان الدقة، وعدم الإلمام بالموضوع محل الدراسة من قبل البرلمان [17] ص 56.

ولذا على القائم بإعداد جدول الأعمال، الأخذ بعين الاعتبار أولا، عامل التصنيف والترتيب وفق الأولويات، وثانيا العامل الزمني.

## 2.1.1.2.1. الاعتبارات السياسية

تتضمن العملية التشريعية خيارات سياسية بطبيعة الحال، وعليه فإن الجهة المكلفة بإعداد جدول الأعمال قد تدرج مشاريع أو اقتراحات قانونية في جدول الأعمال أو تستبعدهما. وهذا لممارسة الخيارات السياسية.

فجدول الأعمال هو المحرك الأساسي في العلاقة بين البرلمان والحكومة ، فمن يقوم بتحديد جدول الأعمال يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيدا بما هو محدد [7] ص 351.

فعندما يضغط البرلمان على الحكومة سياسيا عن طريق تحديده لجدول الأعمال، من أجل إبعاد مشاريعها أو تأخيرها المتميزة بالدقة والحيوية والأهمية، الأمر الذي يجعل الحكومة في موقف حرج.

فتحديد جدول الأعمال قد يكون نقطة تقاهم وقد يكون نقطة توازن، كما قد يكون عامل تأثير مؤسسية على أخرى.

غير أن بعض الدساتير ، ومنها بصفة خاصة الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 والدساتير المتأثرة به ، كالدساتير المغربية أعطت الأولوية لمشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة ثم الاقتراحات البرلمانية ، وهذه الأخيرة إذا لم ترغب الحكومة فيها فحتما ستقوم بجدولتها في الأخير.

## 2.1.2.1. التفوق التنفيذي في إعداد جدول أعمال البرلمان

إذا كان البرلمان سيد جدول أعماله ، إلا أنه يجب الاعتراف للسلطة التنفيذية لبعض الامتيازات في وضع جدول الأعمال وهذا لرسم السياسة العامة من طرف الحكومة، وعليه فلا تقوم للسياسة العامة للحكومة أي قائمة ، في ظل غياب اعتراف لها بالامتيازات والإمكانات اللازمة لتحقيقها ذلك ، إذ تبقى هذه السياسة بين مد وجزر داخل البرلمان.

ولذلك فقد أقرت العديد من الدساتير بالاعتراف للسلطة التنفيذية لبعض الامتيازات في إعداد جدول الأعمال . فمنها من أقرت بذلك بصفة شبه كاملة، ومنها من أقرت لها بجزء من الامتيازات يكفي لتحقيق أهداف سياستها العامة، دون إهدار لأحقية البرلمان على جدول أعماله.

من هنا سنبين ما تطرقت إليه الدساتير المغربية بشأن إعداد جدول أعمال البرلمان فقد نص الفصل 1/28 ، 2 من الدستور التونسي على أنه "يمارس مجلس النواب و مجلس المستشارين السلطة التشريعية، ولرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين ولمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر". وأولوية مشاريع رئيس الجمهورية تعني تقدم وأسبقية مشروع القانون على الاقتراح البرلماني فهو بذلك يحتل الصدارة في جدول أعمال البرلمان.

ويقوم بإعداد جدول أعمال البرلمان رئيس مجلس النواب [29]. حيث يتلقى الرئيس مشاريع القوانين المقدمة له سواء من طرف رئيس الجمهورية أو النواب ويسجلها بدفتر الضبط فوراً مع إعلامه كافة النواب، أخذاً بعين الاعتبار أولوية مشاريع رئيس الجمهورية.

لكن الفقه الدستوري التونسي يضيف على هذه الأولوية صفة النسبية ، أي أنها ليست مطلقة ولا يمكن أن تكون هناك أولوية لمشاريع القوانين إلا إذا كان الاقتراح البرلماني ومشروع القانون يتناول موضوع واحد ، أما إذا لم يكن يتناول موضوع واحد فهنا تتقدم الأولوية ، لأن العمل بها في هذه الحالة يؤدي إلى إفقاد مبادرة أعضاء مجلس النواب حيويتها، وهذا يتعارض مع مبدأ السيادة الشعبية ويتناقض مع الفصل 01/28 [30] ص 345.

مع العلم أنه لا يجوز تأويل النص الدستوري ، إلا إذا كان هناك غموض أو لبس والنص الذي أمامنا (فصل 2/28) واضح ولا يشوبه غموض ، وعليه الأولوية لمشاريع رئيس الجمهورية غير مقيدة وبالتالي هذه الأولوية مطلقة وليست نسبية ، حتى ولو كانت تقضي على مبادرة مجلس النواب. أما في ظل الدستور الجزائري 1996، وباستحداث القوانين العضوية، فإن القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

نص في مادته 16 على "يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية ، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة"، والمادة 17 على "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلج على إستعجاله".

عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة ، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجديدة"، وفي المادة 18 على "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلستها".

من خلال قراءتنا لهذه النصوص نجد أن الحكومة تسيطر على جدول أعمال البرلمان، سواء بالتحديد أو بالترتيب حسب الأولوية، فالبرلمان ملزم باستشارة الحكومة بالإضافة إلى الالتزام بما تمليه عليه هذه الأخيرة.

كما أن تصريح الحكومة باستعجال مشروع يتمتع بالأولوية، أي يتوفر فيه ركن الاستعجال يؤدي إلى إضافات وتغييرات تطراً على جدول الأعمال.

وهدف هذا الامتياز الحكومي، هو تنفيذ برنامج الحكومة وفق السياسة التشريعية، ولهذا تقوم الحكومة بعرقلة الاقتراحات البرلمانية التي تعتبرها مضادة لإرادة الحكومة بحجة الأولوية إن لم نقل استبعادها.

وفي المغرب فقد نص الفصل 01/56 من دستور 1996 على ما يلي " يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله، ويتضمن هذا الجدول بالأسبقية وفق الترتيب الذي تحدده الحكومة، مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها" فإذا طلبت الحكومة تغيير جدول أعمال المجلس فإن رئيس مجلس النواب يعلم مكتب المجلس ويضع جدول أعمال تكميلي على الفور [31].

فقد سار المؤسس الدستوري المغربي على نهج المشرع الجزائري، فالحكومة هي المسيطرة على جدول أعمال البرلمان، وهذا بامتياز الأسبقية أو الأولوية.

أما المؤسس الدستوري الموريتاني فقد نص في المادة 1/69 من دستور سنة 1991 على أنه "تصدر جدول أعمال البرلمان مداولة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة ، اقتراحات القوانين التي صادقت عليها ، وذلك وفق الأسبقية وحسب الترتيب الذي تحدده"، وتقابلها المادة 38 من دستور سنة 1961 والتي تنص على "تصدر مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة جدول أعمال الجمعية الوطنية".

فتحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان في موريتانيا، مبدأ متأصل فقد، أدرجه دستور 1961. وإن كان في تلك الفترة ليست له أهمية لأن النظام السياسي الموريتاني كان قائما على نظام الحزب الواحد والبرلمان والحكومة من نفس الحزب وهو حزب الشعب الموريتاني [15] ص 249. فالمواقف واحدة ومتماشية مع السياسة العامة للحكومة.

أما في دستور 1991 فالمبدأ له صدها ويعطي امتياز للمشروع الحكومي على الاقتراح البرلماني، ويجعله في صدارة جدول أعمال البرلمان لأسبقيته حسب ترتيب الحكومة هذا لتماشي السياسة التشريعية مع برنامج الحكومة.

وإعداد جدول أعمال البرلمان في النظام البرلماني الموريتاني، هو من اختصاص الجمعية الوطنية بعد اجتماع رئيس الجمعية ومساعديه ورؤساء اللجان والمقرر العام للجنة المالية ورؤساء الفرق البرلمانية، مع العلم أن الحكومة تصرح في هذا الاجتماع بالمسائل التي تريد نقاشها وتقيدتها تلقائيا في جدول الأعمال، حسب الترتيب الذي تريده [33].

لم تكن السلطة التنفيذية - أساسا الحكومة - بإعطاء الأولوية لمشروعاتها فحسب ، بل إن الاقتراحات البرلمانية لا تدرج في جدول الأعمال إلا بعد موافقة الحكومة، و قد تستبعد هذا للاعتبارات الفنية والسياسية السابق ذكرها ، وقد تقبل بعض الاقتراحات وترتبها في آخر جدول الأعمال، وبذلك قد لا تتاح الفرصة لمناقشتها نظرا لقصر فترة انعقاد دورات البرلمان [27] ص 57.

أما بالنسبة لدورات البرلمان الاستثنائية أو غير العادية، فإنها تعقد على أساس جدول أعمال محدد ، فلا يسمح لا للبرلمان ولا للحكومة بإضافة مواضيع أخرى وهذا عملا بما جاءت به الدساتير المغربية.

نص الدستور التونسي في فصله 3/29 على أنه "يجتمع كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين أثناء عطلتهم في دورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو بطلب من أغلبية أعضاء مجلس النواب للنظر في جدول أعمال محدد."

وجاءت المادة 118 / 2، 3 من الدستور الجزائري لسنة 1996 بما يلي "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 ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختم الدورة غير العادية بمجرد ما يستتفز البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله، ونصت المادة 04 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 على أنه " يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقا لأحكام المادة 118 من الدستور.

يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، جدول أعمال الدورة".

ونص الفصل 41 من الدستور المغربي لسنة 1996 على أنه " يمكن جمع البرلمان في دورة استثنائية إما بطلب من الأغلبية المطلقة لأعضاء أحد المجلسين وإما بمرسوم.

لعقد دورة البرلمان الاستثنائية على أساس جدول أعمال محدد، وعندما تتم المناقشة في المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال تختم الدورة بمرسوم".

أما الدستور الموريتاني لسنة 1991 فقد نصت المادة 53 على " للبرلمان أن يعقد دورة فوق العادة إذا طلب رئيس الجمهورية ذلك أو طلبته أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية حول جدول أعمال محدد لا تتجاوز مدة الدورة فوق العادة شهرا واحدا تفتح الدورات فوق العادة وتختتم بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية".

من خلال هذه النصوص الدستورية نستنتج ما يلي:

- بالنسبة لدعوة البرلمان لدورة غير عادية : للإشارة فإن البرلمان يجتمع تلقائيا إذا توفرت إحدى الحالتين : الأولى بعد إجراء انتخابات تشريعية (فصل 1/29 من الدستور التونسي ، المادة 113 من الدستور الجزائري لسنة 1996 (فصل 40 من الدستور المغربي لسنة 1996 ، مادة 52 من الدستور الموريتاني سنة 1991) والثانية عند الاستماع لخطاب رئيس الجمهورية : (فصل 2/49 من الدستور التونسي ، مادة 128 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، والمادة 05/30 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 ، والفصل 28 من الدستور المغربي لسنة 1991).

وقد اجمعت الدساتير المغربية على منح حق دعوة البرلمان للسلطة التنفيذية، إلا أنها اختلفت في ممارسة هذا الحق داخل الجهاز التنفيذي ، فالدستور التونسي والموريتاني منحا هذا الحق لرئيس الجمهورية.

أما الدستور الجزائري فقد منح هذا الحق لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة في نفس الوقت، وفي الدستور المغربي للوزير الأول لأن المادة جاءت بمصطلح مرسوم ، والوزير الأول هو الذي يصدره، كما انفرد الدستور الموريتاني عن باقي الدساتير بتحديد مدة الدورة غير عادية بشهر. - أما بالنسبة للإعداد جدول أعمال البرلمان: فإن الدستور التونسي والدستور الجزائري والدستور الموريتاني منحوا حق إعداد جدول أعمال البرلمان لرئيس الجمهورية وله كامل السلطة في إعداده، ولا يسمح إطلاقا بتدخل البرلمان ولا الحكومة ، أما في إطار الدستور المغربي فإعداد جدول الأعمال من حق الوزير الأول، فهذا التفوق التنفيذي في إعداد جدول أعمال البرلمان، يعطي للسلطة التنفيذية إمكانية تسجيل مشاريعها في جدول أعمال بدون أية معارضة، وهو ما يحفزها على احتكار المبادرة التشريعية.

### 2.2.1. تقيد حق التعديل أثناء المناقشة

إن المبادرة بالتشريع سواء كانت مشروعا أو اقتراحا تتعرض أثناء مراحل سيرها إلى تعديلات و تغييرات، يهدف أصحابها من ورائها إلى تحقيق الأفضل دوما وعادة الجهة التي لا تكون مؤهلة فنيا وسياسيا للمبادرة لاقتصارها المعلوماتي، هي التي تشارك في العملية التشريعية عن طريق إدخال تعديلات على الاقتراحات والمشاريع القانونية المعروضة على البرلمان ، وذلك لجعلها وسيلة ضغط على السلطة التنفيذية ، لأن هذه الأخيرة تستحوذ على غالبية المبادرات التشريعية.

كما أن حق التقدم باقتراح التعديلات حقا مشتركا بين السلطة التنفيذية والبرلمان بالإضافة إلى أن حق التعديل يخضع لتنظيم دستوري ، ولا يمارس إلا بتوفر شروط.

### 1.2.2.1. تنظيم حق التعديل في الدساتير المغربية

التعديل هو كل اقتراح يهدف إلى تغيير (modification) ، تبديل (remplacement) أو إلغاء (suppression) حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد، وقد اعتبر الأستاذ الأمين شريط، أن هذا التعريف

مقبولا لكونه يغطي عموما مختلف التعاريف [34] ص 1. ويعرفه الأستاذ سعيد مقدم، على أنه "اقتراح تغيير جزئي بنص يتم إيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة فحق التعديل مبادرة فردية وممارسة جماعية، الغاية منه التوصل إلى تغيير أو تعديل النص المناقش" [35] ص 3.

وقد جاء الفصل 57 من الدستور المغربي لسنة 1996 على أنه "لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر".

ونصت المادة 62 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 "للحكومة وأعضاء البرلمان التعديل" ونصت المادة 65 "للحكومة بعد افتتاح المداولات أن تعترض على النظر في كل تعديل لم يحل من قبل إلى اللجنة".

من خلال هذه المواد الدستورية، نلاحظ أن المؤسس الدستوري المغربي والموريتاني منحا حق التعديل لأعضاء كلتا الغرفتين، كما أعطى للحكومة الحق في التعديل، وفي أن تعترض على التعديلات التي لم تعرض، أولا على اللجنة التي يعينها الأمر، فالحكومة هنا حرة في ممارسة حقها في المعارضة فالدستور لا يلزمها، ولها الحرية الكاملة في اقتراح ما تنشأ من التعديلات، دون أن يحد سلطتها أي قيد أو شرط.

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 فنجد المادة 120، المادة الوحيدة التي ذكر فيها حق التعديل، لكنها في الأصل تنظم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وليست لها علاقة مباشرة بموضوع الحق في التعديل، فالمادة نصت في فقرتها الرابعة والخامسة والسادسة على حالة الخلاف بين الغرفتين "في 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 وتعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. في حالة استمرار الخلاف يسحب النص".

وما يلاحظ على المادة 4/120، 5، 6 :

- تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من رئيس الحكومة أي إذا أراد رئيس الحكومة اجتمعت، وإذا لم يرغب بقي النص معلقا، وهذا تدخل في عمل البرلمان، وكأن هذا الأخير لا ينهض بالإجراء من تلقاء نفسه.

- اللجنة لا تدخل أي تعديل إلا بموافقة الحكومة، فهنا الحكومة شريكة مع البرلمان في إنتاج التشريع.  
- في حالة خلاف يسحب النص من طرف الحكومة وكان من الأجدر أن تكون إمكانية السحب من طرف صاحب المبادرة ، المواد من 87 إلى 97 . من القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وللتذكير، أن النظام البيكاميرالي الجزائري وفي ظل المادة 120 اعتمد في مجال تنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان بشأن التعامل مع النص التشريعي ، إلى نظام اللجنة المتساوية الأعضاء ، ولم يعتمد على نظام الذهاب والإياب (la navette) أي ذهاب وإياب النصين القانونيين بين غرفتي البرلمان إلى حين الوصول إلى نص واحد، وقد يكون الذهاب والإياب لمرات محددة ثم يعطى الفصل لإحدى الغرفتين وعادة ما تكون الغرفة السفلى [36] ص 6. أما الدساتير المغربية اعتمدت بصفة عامة نظام اللجنة المتساوية الأعضاء بدل نظام الذهاب والإياب إلا أنها اختلفت في تسميتها فالدستور التونسي (الفصل 35 أطلق عليها اللجنة المشتركة المتناصفة) أما الدستور المغربي لسنة 1996 (الفصل 58 أطلق عليها اللجنة الثنائية المختلطة). أما الدستور الموريتاني لسنة 1991 (المادة 66 أطلق عليها اللجنة المشتركة).

أما بالنسبة للقانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08/03/1999 السابق ذكره تطرقت المادة 28 منه على "يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني [37]. والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته" أي أن الذين يتمتعون بحق التعديل هم ثلاثة:

- اللجنة المختصة، نواب المجلس الشعبي الوطني، الحكومة.  
ونلاحظ انعدام حق مجلس الأمة في التعديل ، في حين نجد المادة 40 في الفقرة الأخيرة تنص على إجراءات تقديم الملاحظات والتوصيات وإعدادها والشروط الواجب توفرها في النظام الداخلي لمجلس الأمة ، هذه الملاحظات والتوصيات هي التي يذهب بها مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

والواضح أنه هناك غموض أو تردد بشأن حق التعديل لمجلس الأمة، وهذا ما توحى به عبارة ملاحظات ، والتوصيات وإن كان من الأفضل استبدالها ، فمصطلح ملاحظة أو توصية يجعل هيئة أعلى من هيئة (خاصة إذا كانت اللجنة متساوية الأعضاء) وهذا لا يكون إلا في إطار الهرم الإداري وهذا ما يتناقض مع المادة 98 من دستور 1996 وهذه نقطة تؤخذ على النظام الجزائري نظرا لأن الأنظمة المغاربية الأخرى أعطت حق التعديل للغرفة العليا أي مجلس المستشارين التونسي والمغربي ومجلس الشيوخ الموريتاني.

إذا قمنا بمقارنة بين المادة 28 والمادة 40. نجد أن الإطار الوحيد الذي يسمح لمجلس الأمة بالتعديل هو اللجنة المتساوية الأعضاء. وإن كانت هذه الأخيرة ليست لجنة تابعة لمجلس الأمة وإنما مشتركة، وبالتالي تعديلات مجلس الأمة يشارك فيها المجلس الشعبي الوطني أو يزكيها وقد أكد رأي مجلس الدستوري رقم: 04 مؤرخ في 10/02/1998 بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور والقاضي يرفض حق مجلس الأمة في التعديل.

وهنا نطرح التساؤل: هل مجلس الأمة بدون حق اقتراح وحق تعديل يوصف بالسلطة التشريعية طبقا لنص المادة 98 ؟

أما الدستور التونسي فعلى إثر التعديل الدستوري الذي تم بموجب القانون الدستوري رقم 65 الصادر بتاريخ 27/10/1997 أصبح ينص في الفصل 35 على أنه "الرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم قبول أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمن تدخلا في مجال السلطة الترتيبية العامة وهذا الوحيد الذي تكلم عن حق التعديل.

أما بالنسبة لذوي الاختصاص في تعديل مشاريع القوانين أثناء المناقشة، فقد أسند النظام الداخلي لمجلس النواب الحق في التعديل لممثل الحكومة والنواب في اقتراح تعديلات أثناء المناقشة العامة شريطة أن يكون التعديل مضبوطا ومكتوبا، وعند تعدد التعديلات فإنها تناقش ابتداء من أبعدا عن موضوع النص فالأقرب، كما أن مناقشة التعديل تكون من طرف ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المعنية، ونائب من المقدمين للتعديل ونائب من المعارضين له [38].

والمشرع الدستوري المغربي أقر حق التعديل في مشروع أو اقتراح قانون لكل من أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين وللحكومة، بعد عرضه على اللجنة المعنية بالموضوع، كما اشترط كتابته وتوقيعه وناقشه هذا التعديل مادة بمادة وإذا تعددت التعديلات فتناقش ابتداء من أبعدها على مضمون النص فالأقرب، على أن تتمم الكلمة أثناء المناقشة لنائب ممن قدموا التعديل والحكومة ومقرر اللجنة مع إلزامية قبول التعديلات المقدمة من طرف الحكومة فكلمة الفصل ترجع للحكومة، فإذا أرادت عدلت وإذا أبت رفض التعديل البرلماني [39].

أما المشرع الموريتاني فهو الآخر لم يخالف سابقه، وجعل حق التعديل من اختصاص الحكومة ونواب الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ويكون أثناء تقديم النص إلى مكتب الجمعية مع إمكانية تقديمه أيضا حتى وقت المناقشة شريطة، أن يكون التعديل مسببا و مكتوبا وموجزا، مع إعطاء أولوية للتعديلات المقدمة من طرف الحكومة واللجنة المعنية على حساب التعديلات البرلمانية، أما الكلمة أثناء المناقشة لصاحب الرأي المخالف ونائب ممن قدموا التعديل والحكومة ورئيس اللجنة المعنية [40]. ولتهذيب ممارسة هذا الحق لا بد من شروط تنظم ممارسته.

### 2.2.2.1. شروط ممارسة حق التعديل

شروط ممارسة حق التعديل نوعان : شروط شكلية (إجرائية) (conditions de forme) وغالبا ما تحدها الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية، و شروط قبول ( conditions de recevabilités) وعادة يحدد بعضها في الدستور والبعض الآخر في الأنظمة الداخلية للغرف.

#### 1.2.2.2.1. الشروط الشكلية (conditions de forme):

هذا النوع من الشروط ينصب أساسا على أعضاء البرلمان بعكس الحكومة، واللجنة المختصة أو المعنية وتتمحور هذه الشروط في النقاط الآتية:  
أ - أن يكون التعديل مكتوبا وأن يتضمن حكما قانونيا يندرج ضمن النص الذي يتعلق به سواء بالحذف أو الإضافة أو التغيير، وأن يكون معللا.  
وشرط الكتابة نستشفه من المادة 02/110 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي والدستور المغربي لسنة 1996 في فصله 01/57، والمادة 02/61 من النظام الداخلي للمجلس

الشعبي الوطني والفصل 01/52 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي والمادة 02/43 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية والمادة 01/65 من الدستور الموريتاني لسنة 1991. وعموماً تشترط الكتابة توزيع التعديلات على الآخرين لمناقشتها، أما التعليل وهذا للإضفاء طابع الجدية والأهمية على التعديل.

ب - يجب أن يكون التعديل موقعا وهذا بالنسبة للأعضاء ، وهو شرط قليلا ما نجده مذكورا فبالنسبة للمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تشترط أن يقدم التعديل من طرف 10 نواب، أما بالنسبة للجنة المختصة فيكتفي بتوقيع مقررها أو رئيسها ، في حين أن النظم الداخلية للمجالس النيابية المغربية الأخرى ، لا تشترط أي عدد بل يكفي واحدا من أصحاب التعديل ، إذا يمكن لكل عضو أن يقدم تعديلات بمفرده في إطار المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها ويمكن أن تحمل ختم وتوقيع رئيس المجموعة.

ونلاحظ أن اشتراط 10 نواب غايته إعطاء الصبغة الجماعية لحق التعديل، كما أنه لا يستطيع نائب وحده أن يشن معارضة أو عرقلة على مبادرة خاصة إذا كانت مشروع حكومي. ج - تقديم التعديلات إلى اللجنة المختصة، فإذا لم يعرض على اللجنة المختصة يرفض وهذا عملا بالفصل 2/57 من الدستور المغربي لسنة 1996 " ... وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر". والمادة 114 من النظام الداخلي لمجلس نواب المغرب ، والفصل 52 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

والمادة 1/65 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 " للحكومة بعد افتتاح المداولات أن تعترض على النظر في كل تعديل لم يحل قبل إلى اللجنة " والمقصود باللجنة التي يعينها الأمر ، اللجنة التي درست مشروع أو اقتراح القانون المراد تعديله من طرف مقدم التعديل والمادة 02/43 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

أما بالنسبة للنظام الجزائري، فالمادة 07/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تشترط إيداع التعديل لدى مكتب المجلس الذي يقرر قبوله أو رفضه شكلا حسب الشروط المذكورة [34] ص 17.

## 2.2.2.2.1. شروط القبول (conditions de recevabilité)

تعني شروط القبول ، بأن اقتراح التعديل غير قابل أصلا للمناقشة بسبب مخالفته أحكام في الدستور أو في النظام الداخلي للغرف البرلمانية. وهذه الشروط تنقسم إلى قسمين : شروط دستورية وأخرى تنظيمية .

### 1.2.2.2.2.1. الشروط الدستورية

تعتبر شروطا دستورية على أساس أنها مذكورة في الدستور وتتحصر هذه الشروط في :

أ - الشرط المالي :

تنص المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 صراحة أن اقتراحات القوانين وكذلك التعديلات، لا تكون مقبولة إذا كانت المصادقة عليها تترتب عليها في زيادة النفقات العمومية أو نقص في الإيرادات.

وقد سلكت الدساتير المغربية مسلك الدستور الفرنسي باستثناء الجزائر وتونس.

فتقابل المادة 40 الفصل 51 من الدستور المغربي لسنة 1996 " إن المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى أحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود".

وتقابلها المادة 02/62 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 " لا تقبل مقترحات وتعديلات البرلمانين حينما يحتمل أن يتمخض عن المصادقة عليها نقص في المواد العمومية أو أحداث نفقات عمومية أو تضخيمها إلا إذا كانت مصحوبة بمقترح يتضمن ما يعادلها من زيادة في الواردات والمدخر".

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 فالمادة 121 لم تذكر التعديل " لا يقبل اقتراح أي

قانون، مضمونة أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية ..."

وكذلك الشأن بالنسبة لدستور التونسي فالفصل 03/28 " لا تكون مشاريع القوانين المقدمة من قبل أعضاء مجلس النواب مقبولة إذا كان إقرارها يؤدي إلى تخفيض في الموارد العامة أو إلى إضافة أعباء أو مصاريف جديدة".

لكن هنا نتساءل عن هذا الشرط المالي فهل يمكن اعتبار أن هذا الشرط حتمي في التعديلات  
مادام أنه وجوبي في الاقتراحات؟

أما في الجزائر فهذا الشرط غير مذكور في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي  
الوطني، وإذا فرضنا أن البرلمان صادق على النص، فيعتبر غير دستوري مخالف لأحكام المادة 121  
من الدستور، و إذا أخطر المجلس الدستوري بذلك، فإنه يقضي بعدم دستوريته. فهذا الشرط المالي  
مقرر لمصلحة الحكومة وعادة ما تدفع به عملا بالمادة 66 من الدستور الجزائري لسنة 1996 فإن  
سلطة إخطار المجلس الدستوري لـ: رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس  
مجلس الأمة.

ب - شرط الاختصاص التشريعي :

بطبيعة الحال أن المجال التشريعي محدد دستوريا ، وهذا يفترض أن التعديلات الخارجة عن  
مجال القانون تكون مرفوضة .

فينص الفصل 02/35 من الدستور التونسي على أنه " لرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم قبول  
أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمن تدخلا في مجال السلطة الترتيبية العامة ، ويعرض رئيس  
الجمهورية المسألة على المجلس الدستوري لبحث فيها في أجل أقصاه عشرة أيام ابتداء من تاريخ بلوغها  
إليه".

فرئيس الجمهورية يدفع بعدم قبول التعديل إذا تعلق بالسلطة التنظيمية، كما أن له حق عرض  
التعديل على المجلس الدستوري ليفصل في ذلك.

ونص الفصل 53 من الدستور المغربي لسنة 1996 على أنه " للحكومة أن تدفع بعدم القبول  
كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية وكل خلاف يفصل فيه المجلس الدستوري  
في ظرف 08 أيام بطلب من أحد مجلسي البرلمان ومن الحكومة".

وتنص المادة 62 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 على أنه " كما يمكن أن ترفض حينما  
تتعلق بموضوع من اختصاص السلطة التنظيمية ... " والتي تعود على مقترحات وتعديلات البرلمانين  
أي الفقرة الثانية من المادة 62 ، وعملا بالفقرة الأخيرة من المادة 62. فإذا خالف البرلمان الرفض يلجأ  
رئيس الجمهورية إلى المجلس الدستوري الذي يبيت في الأمر في ظرف 08 أيام.

أما بالنسبة لدستور الجزائري لسنة 1996 فلم يتضمن مثل هذه المقتضيات، فمن المعلوم أن المواد 122 و 123 من الدستور، نصت على المواضيع التي يشرع فيها البرلمان، وما عدا ذلك فيندرج في إطار المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 125.

لكن إذا كان التعديل يخرج من المجال التشريعي للبرلمان ، فما الجواب ؟

هذا التعديل غير الدستوري، فهنا لمن له سلطة الإخطار أن يخطر المجلس الدستوري، نظرا لأن الحكومة لا تستطيع إيقاف صدور النص، وهذا ما لم تتكفل به المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

#### 2.2.2.2.1. الشروط التنظيمية

ويقصد بها شروط القبول التي تقرها الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية وهي تختلف باختلاف الأنظمة [34] ص 18-19. ومن بينها:

- شرط الأجل : عادة تشترط الأنظمة الداخلية للبرلمانات أجلا محددًا لتقديم التعديل المقترح على المشروع أو الاقتراح، وتتحكم في تحديد الأجل عدة عوامل كعدد أعضاء الغرفة وحجم العمل التشريعي والتعديل المقدم خارج الأجل يكون غير مقبول ، وعادة يسمح للحكومات تقديم تعديلات طالما لم تتم المصادقة على النص محل التعديل.

- إيداع التعديل : فمثلا في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل. فيوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل طبقا للمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص على أنه " يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل".

- قبول التعديلات الباطنية : وهي تعديلات تهدف إلى تعديل التعديل الأصلي فبعض النظم تشترط لقبولها ألا تكون مناقضة ومنافية للتعديل الأصلي، وهذا النوع غير وارد في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية المغاربية.

بالإضافة إلى شرط العلاقة بين التعديل والنص، فهذا الشرط غالبا ما تنص عليه غالبية النظم الداخلية وهذا يكون في إطار التعديل الذي يتضمن مواد إضافية شريطة إلا أن تكون لها علاقة بموضوع اقتراح أو مشروع القانون، وتندرج في إطار أهدافه ودوافعه وعلى أية حال فإنه يتم استبعاد التعديلات التي ليست لها علاقة بالموضوع منذ البداية [34] ص 19-20.

ومما سبق يمكن القول أن السلطة التنفيذية - وأساسا الحكومة - في ظل الدساتير المغاربية تملك سلطة تقديرية واسعة تمكنها من رفض أي تعديل يتقدم به أعضاء البرلمان، سواء كان مستوفي أو غير مستوفي شروطه الشكلية أو شروط القبول، فيرفض إذا كان يكون داخلا في مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أو يؤدي إلى أحداث تكليف في مالية الدولة أو عدم توفر شرط من شروط التنظيمية أو انعدام علاقة بين التعديل والنص محل التعديل في مقابل أن التعديل الحكومي ليس مقيدا لا بالمجال المالي، ولا بالأجل.

### 3.2.1. التحكم في التصويت

يعتبر التصويت إجراء أساسيا و جوهريا في إنجاز العمل التشريعي، فهو التأشير التي يمنحها البرلمان للمبادرة التشريعية التي أودعت لديه. وعليه يتحدد مصير النص إما ينال الموافقة فيصدر وينشر، وإما يرفض فيسقط النص.

ويتطلب إجراء التصويت تواجد نصاب قانوني ، أي الأغلبية المحددة قانونا وهذا لكي يكون التصويت قائما على قرينة من الصحة، فالتصويت على القانون حق لأعضاء البرلمان أي أنه حق شخصي، ومن هذا الجانب يجب أن يكون التصويت قائما على تمعن وتبصر، فقد يصدر تشريع لا يخدم المصلحة العامة ، فتقام مسؤولية البرلمان على مدى حريته في مجال التصويت .

وعليه سنتناول كل نظام على حدة، مع تبيان التحكم التنفيذي فيه.

التصويت على القوانين في الدستور التونسي ، التصويت على القوانين في الدستور الجزائري ، التصويت على القوانين في الدستور المغربي ، التصويت على القوانين في الدستور الموريتاني.

### 1.3.2.1. التصويت على القوانين في الدستور التونسي

التصويت في النظام التونسي حق شخصي لا تجوز النيابة فيه ، ولا المراسلة ويتم التعبير عنه بالموافقة أو الرفض أو التحفظ ، كما أنه علني برفع الأيدي وإذا وقع إشتباه أثناء التصويت العلني ، فهنا يلجأ إلى التصويت الفردي عن طريق المناداة بالأسماء بقرار من رئيس المجلس ، كما يمكن أن يستعمل الآلة الإلكترونية في التصويت .

كما تتم في إطار الجلسة العامة مناقشة كل فصل على حدة، وبعد الإقتراع على التعديلات الخاصة يعرض كامل المشروع على الإقتراع بأغلبية الحاضرين ولا يجوز إثارة أي نقاش بعد ذلك [42].

وبما أن المؤسس الدستوري التونسي جعل السلطة التشريعية مكونة من مجلسين (مجلس النواب ، مجلس المستشارين) فإن التصويت على مشروع القانون يبدأ أمام مجلس النواب وبعد مصادقته عليه ، فإن رئيس المجلس يعلم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس المستشارين على مصادقة مجلس النواب و يرفقه بالنص المصادق عليه - ويلاحظ في الفصل 33 من الدستور التونسي ورد تعرض مشاريع القوانين التي يبادر بها رئيس الجمهورية.. وهنا نتساءل عن المشروع المقترح من طرف مجلس النواب هل يعرض أم لا وهنا ضرب على مستوى القاعدة للمبادرة البرلمانية - ثم بعد ذلك يمرر النص المصادق عليه لمجلس المستشارين ليصوت عليه في أجل أقصاه (15 يوما) فإذا صادق دون أن يعدل ، يحال النص لرئيس الجمهورية لختمه ويعلم بعدها رئيس مجلس النواب ويكون مرفوقا بالنص .

لكن إذا لم يصادق عليه مجلس المستشارين في أجل أقصاه 15 يوما فهنا يحال النص إلى رئيس الجمهورية لختمه.

أما بالنسبة للقوانين الأساسية (العضوية) فالنصاب هو الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب وأيضا الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المستشارين.

أما القوانين العادية فالنصاب هو أغلبية الأعضاء الحاضرين لمجلس النواب وأيضا أغلبية الأعضاء الحاضرين لمجلس المستشارين على أن لا تقل هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء المجلس [43].

وفي إطار رد مشاريع القوانين الأساسية والعادية لتلاوة ثانية فهنا تكون مصادقة مجلس نواب بأغلبية الثلثين، فهنا يقع إصداره ونشره في أجل لا يتجاوز 15 يوما، وهذا عملا بالفصل 52 من الدستور والفصل 53 من النظام الداخلي، لكن نجد استثناء (في حالة الرد) حينما يعدل رئيس الجمهورية البعض من فصول المشروع بعد أخذ رأي المجلس الدستوري، فهنا ترجع المصادقة لحالتها العادية، أي وفقا للفصل 28 من الدستور و الفصل 2/53 من النظام الداخلي، و يمكن أن نلاحظ : أنه في حالة رد القوانين الأساسية والعادية، تشترط مصادقة مجلس النواب وحده المقدرة بثلاثي الأعضاء دون ذكر مجلس المستشارين كما أنه ساوى في حالة القراءة الثانية بين القانون العادي والقانون الأساسي العضوي، بالإضافة إلى ذلك فإن المعاهدات يصادق عليها مجلس النواب وحده كما يصادق على القانون العادي أي أغلبية أعضاء الحاضرين وهنا أيضا لم يذكر مجلس المستشارين.

كما قد يكون التصويت بدون مناقشة، وهذا في حالة اقتراح إدخال تعديل على المشروع المعروض على التصويت. وهذا إذا قدم التعديل مضبوطا ومكتوبا فهنا يقع التصويت بدون مناقشة مع العلم أنه تشترط الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مع الأخذ بالتعديل المقترح بعين الاعتبار أو رفضه [44].

وعندما تكون التعديلات شفوية، فلا يتناول الكلمة سوى ممثل الحكومة، ورئيس أو مقرر اللجنة، ونائب واحد ممن قدموا التعديل ونائب واحد ممن عارضوا التعديل، وهذا عملا بالفصل 01/52 والفصل 01/53 من النظام الداخلي لمجلس النواب، مع إلزامية تلاوة التعديلات والفصول المتعلقة بها قبل الاقتراع [45].

مما لا شك فيه أن الحكومة تتمتع بإمكانية تقديم تعديلات كتابية وشفوية، وإذا عرفنا أن المبادرات مصدرها السلطة التنفيذية -أساسا رئيس الجمهورية - الأمر الذي يضع الحكومة في مركز أقوى، خاصة إذا رأت أن النواب قد يؤثروا بالتعديلات التي تقدموا بها على المشروع الذي تقدم به رئيس الجمهورية، وبالتالي يتم التأثير على عملية التصويت .

### 2.3.2.1. التصويت على مشاريع و اقتراحات القوانين في الدستور الجزائري

عملا بالمادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996 نجد أن البرلمان بغرفتيه مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه أي أن التصويت حق شخصي لأعضاء البرلمان ، وقد أوضحت ذلك الفقرتان الثالثة و الرابعة من المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، بأن تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني شخصي ، إلا أنه يمكن الإنابة في حالة غياب نائب ، و يمكنه أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه .

كما أنه لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد، بالإضافة إلى ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 3/58، 4 "إن تصويت أعضاء مجلس الأمة تصويت شخصي، كما أجاز الوكالة في حدود توكيل واحد" [46].

وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ( المادة 1/63)، والنظام الداخلي لمجلس الأمة (المادة 58)، والقانون العضوي 02/99 (المادة 31)، نلاحظ أنه تم تحديد أشكال التصويت بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام أو بالاقتراع العام الاسمي، دون الإشارة إلى أنماط وإجراءات التصويت من حيث أنها تتم بموجب المناقشة العامة أو مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة مع الملاحظة أن كلا النصين الواردين في النظامين الداخليين يشيران أن تحديد أنماط الاقتراع يكون من طرف مكتب الغرفة بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية.

هذه الأخيرة ، منحت لها مكانة هامة في ظل النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني وأيضا مجلس الأمة ، فالمادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، تنصان على إمكانية تشكل مجموعات برلمانية ، تتكون المجموعة في كلا الغرفتين من عشرة (10) أعضاء على الأقل.

كما أنه يعود لهذه المجموعات تحديد مناصب نواب رئيس المجلس الشعبي الوطني ونواب رئيس مجلس الأمة حسب المادة 13 من النظام الداخلي من المجلس الشعبي الوطني والمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ويخضع توزيع المناصب على أساس التمثيل النسبي لكل مجموعة.

بالإضافة إلى أن رؤساء المجموعات البرلمانية أعضاء في هيئة التنسيق بالإضافة إلى أعضاء مكتب الغرفة ورؤساء اللجان الدائمين ، فضلا عن التشاور الذي يجريه رئيس المجلس مع المجموعات البرلمانية بشأن جدول الأعمال وتنظيم أشغال المجلس و كذا توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية وهذا طبقا للمادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، والمادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وتوزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة للمجلسين يراعى فيه التمثيل النسبي لهذه المجموعات البرلمانية ، حسب المادتين 35 و 29 من النظامين الداخليين للمجلسين ، و خلفية تواجد المجموعات البرلمانية هو الانفتاح على التعددية الحزبية ، كما أن وجود أغلبية حزبية تابعة للحكومة داخل البرلمان ، و قد يكون هناك تحالفا بين المجموعات البرلمانية والحكومة في مواجهة المعارضة ، يجعل عمل المجموعات البرلمانية في مصلحة السلطة التنفيذية ، هذا إذ لم نقل أن الحكومة توجه عمل المجموعات البرلمانية ، خاصة و أن هذه الأخيرة تتشاور بشأن أنماط التصويت ، ومن هنا تتحكم السلطة التنفيذية في عملية تحديد أنماط التصويت ، مما يسهل لها تمرير مشاريعها [47] ص 445. [48] ص 57.

والتصويت على مشاريع القوانين أو الاقتراحات يكون بداية في المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة حتى تتم المصادقة عليه وهذا وفقا للمادة 1/120 من دستور 1996 " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه "

كما تجدر الملاحظة، أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد نسبة معينة للتصويت في المجلس الشعبي الوطني، في حين أنه يحدد نسبة ثلاثة أرباع ( 3/4 ) بالنسبة لمجلس الأمة، وهذه النسبة منصوص عليها دستوريا ، طبقا للمادة 3/120 " يناقش مجلس الأمة النص الذي يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه" .

في مقابل إطلاق العنان للمجلس الشعبي الوطني في نسبة التصويت وكذا انعدام إجراءات تحد من ظاهرة التغيب عن الجلسات سواء أثناء المناقشة أو المصادقة، وهذا يستشف من قراءة المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي تنص " تصح مناقشات للمجلس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب الحاضرين، و لا يمكن التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية

النواب وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (06) ساعات على الأقل وأثنى عشر (12) ساعة على الأكثر ، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين " .

أما النظام الداخلي لمجلس الأمة، فالمناقشة تصح مهما كان عدد الحاضرين أما المصادقة بثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة طبقا للمادة 04/120 من الدستور والمادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

هذا في مجال القانون العادي، أما في مجال القانون العضوي فإن المؤسس الدستوري اشترط في المصادقة عليه الأغلبية المطلقة للنواب وليس الحاضرين. و أبقى على نسبة المصادقة لمجلس الأمة المقدره بـ (3/4) أعضاء مجلس الأمة، انطلاقا من المادة 02/123 والتي تنص على " تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة " . ونلاحظ أن أغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة أغلبية مشددة وصعبة، حيث بإمكان ربع (1/4) الأعضاء زائد واحد أي (37 عضو) رفض النص المراد التصويت عليه وتعطيل مشروع واقتراح قانون .

وفي حالة عدم توصل المجلسان إلى الاتفاق على نص واحد تشكل لجنة متساوية أعضاء .  
أما بالنسبة إلى أنماط التصويت فإننا نحاول أن نبرزها:

### 1.2.3.2.1. التصويت مع المناقشة العامة

إن هذا النمط من التصويت الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين وهذا طبقا للمادة 32 من القانون العضوي (02/99). المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا بينها وبين الحكومة. والتصويت يجري على مرحلتين ، المناقشة العامة والمناقشة مادة بمادة .  
وما يلاحظ أن التصويت مع المناقشة العامة كان منصوفا عليه في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل [49]. وحذف من النظام الداخلي الحالي مع العلم أنه تم الإبقاء على الحكم في المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الحالي.

ويشرع في هذه المناقشة ، بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم السماع إلى تدخلات النواب هذا بالنسبة لمشروع قانون ، أما إذا كان اقتراح قانون فيتم الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح ثم ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم تدخلات النواب .

أما بالنسبة لتصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله فيفصل في النقطة المجلس الشعبي الوطني بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة وللجنة المختصة . عملا بالفقرة الثالثة للمادة 33 من القانون العضوي .

و في إطار التأثير التنفيذي فالحكومة تتمتع بإمكانية تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة بمادة، وأيضا هذا الحق ممنوح لمكتب اللجنة المختصة، و مندوب أصحاب اقتراح القانون. خاصة أن المبادرات التشريعية غالبا ما تكون مصدرها الحكومة أي مشاريع قوانين وبالتالي فالتعديل الحكومي يكون ذو أهمية وجدية فضلا على أنه في مركز أقوى.

#### 2.2.3.2.1. التصويت مع المناقشة المحدودة

أقر القانون العضوي (02/99) هذا التصويت من خلال المادة 37 بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني والقاضية بـ " يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة وخلال المناقشة مادة بمادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ، ومندوب أصحاب اقتراح القانون ، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب التعديل" والمادة 41 بالنسبة لمجلس الأمة القاضية بـ " يقرر مكتب مجلس الأمة المصادقة مع المناقشة المحدودة ، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة أعمال إليها الموضوع".

تعطي المادة 37 الحق في طلب التصويت مع المناقشة المحدودة لممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، و حق المناقشة المختصر على ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها. و مندوب أصحاب التعديل.

ويستعمل هذا النمط في التصويت ، لتفادي عرقلة سير العملية التشريعية ، فقد تتقارب الآراء والمواقف داخل المجلس الشعبي الوطني ، خاصة إذا كان النظام الانتخابي مبني على أساس التمثيل النسبي وليس على أساس نظام الأغلبية ، مما يجعل البرلمان عبارة عن أقليات حزبية .  
لكن هذا لا ينفي، أن اللجوء إلى هذا النمط لصالح الحكومة ، خاصة أنها تكون حاضرة أثناء أشغال اللجان المختصة وتبدي رأيها في كافة الاقتراحات وتقوم بشرح وتفسير فحوى مشاريعها .

### 3.2.3.2.1. التصويت دون مناقشة

هذا النمط من التصويت نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي 02/99 ويطبق في حالة واحدة هي التصويت على الأوامر يتخذها رئيس الجمهورية عملا بالمادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

وللعلم فإن التصويت بدون مناقشة لم يكن مقصورا على الأوامر بل على مشاريع واقتراحات قوانين فقد نصت المادة 73 من قانون رقم 89-16 المؤرخ في 13 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره على أنه " يمكن الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع، أن تطلب التصويت بدون مناقشة على مشروع قانون أو اقتراح قانون. ويقدم هذا الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يعرضه على اجتماع رؤساء اللجان للموافقة" لكن حاليا مقصور على الأوامر.

كما أنه لا يمكن تقديم أي تعديل ، أي يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة وفي هذا الإطار يمكن أن نتساءل .

" هل اعتماد هذا النمط في الأوامر لحماية مراكز قانونية أحدثتها الأوامر أم أداة لصالح السلطة

التنفيذية و أساسا رئيس الجمهورية ؟ "

لا نعتقد احتمال حماية مراكز قانونية بإمكانية إلغاء الأوامر الوارد في المادة 3/124 والتي تنص " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان " بل احتمال حماية المراكز القانونية يكون وارد إذا سمح بإدخال تعديلات على الأوامر و بالتالي فهذا النمط من التصويت قيد على النواب ووسيلة تأثير في يد السلطة التنفيذية ، وأساسا رئيس الجمهورية ، ويمكن أن يستفيد بها رئيس الجمهورية للاستحواذ على مجال من مجالات التشريع المادة (122 و 123 ) من الدستور كما تلجأ الحكومة لهذه الآلية في

حالة خوفها من رفض مشروع القانون ، وفي حالة اتفاقها مع رئيس الجمهورية ، وتمتعها بأغلبية برلمانية.

### 3.3.2.1. التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين في الدستور المغربي

جاء في الفصل 36 من دستور 1996 " يتكون البرلمان من مجلسين مجلس النواب ومجلس المستشارين ويستمد أعضاؤه نيابته من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تقييده" على غرار الدساتير المغاربية الأخرى ، فقد تم النص على أن التصويت حق شخصي لأعضاء البرلمان في متن الدستور وليس في النظام الداخلي للغرفتين، والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين ، يكون بعد انتهاء المناقشة في الجلسة العامة ، ويكون أيضا بعد انتهاء عملية التصويت على آخر مادة إضافية باعتبارها تعديل [50].

أما بالنسبة لأنماط التصويت، فإن النظام الداخلي لكلا المجلسين حدد هذه الأنماط فقد يكون برفع الأيدي أو الوقوف أو الاقتراع العام على المنصة أو باستعمال الجهاز ، كما يكون سريا باستعمال صناديق الاقتراع، وإذا تعلق التصويت بانتخاب الأشخاص فيكون في هذه الحالة سريا [51]. مع إمكانية المطالبة بإجراء تصويت سري، شريطة أن يوضح صاحب الطلب الأجزاء التي يكون التصويت عليها سريا وهذا عملا بما جاء في المادة 149 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

أما بالنسبة لحضور النواب فقد ورد حكم في المادة 118 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين فعند افتتاح جلسة تتناول قضايا تستوجب التصويت، يرفع رئيس الجلسة مدة نصف ساعة، وإذا لم يحضر ثلث الأعضاء عند استئناف الجلسة ترفع الجلسة لمدة ساعة وعند استئناف الجلسة والجلسات التي تليها يكتفي بمن حضر من الأعضاء.

ورغم أن التصويت يعتبر حقا أصيلا لأعضاء البرلمان ، فيفترض أن تكون لهم حرية مطلقة في ممارسته ، إلا أن المؤسس الدستوري المغربي أعطى الحكومة عدة وسائل تستطيع أن تؤثر على البرلمان أثناء عملية التصويت ، بحيث تجعله يصوت بالشكل الذي ترغب فيه ، و بإمكانها أن تلجأ إلى ما يسمى بالتصويت المغلق، وأن تحمل البرلمان على تبني النص بدون إجراء التصويت [2] ص 168.

### 1.3.3.2.1. التصويت المغلق

إذا كان التصويت على مشاريع ومقترحات القوانين كقاعدة عامة يتم بصدد كل مادة على حدا [52] ، فإنه يمكن أن يتم التصويت على كامل النص أو جزء منه إذا طلبت الحكومة ذلك، وهو ما يعرف بالتصويت المغلق .

وقد كرس هذا في الدستور طبقاً للفصل 57 من دستور 02/1996 على أنه " يبيت المجلس المعروض عليه النص بتصويت المتناقش فيه كله أو بعضه إذا طلبت الحكومة ذلك مع الإقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة". وتلجأ الحكومة لهذا الأسلوب من التصويت ، لعرقله التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان وتبعدها عن فحوى مضمون النص ، وتطلب من البرلمان بأن يصوت على النص جملة واحدة أو جزء منه، مع الأخذ بعين الاعتبار التعديلات المقترحة من طرف الحكومة أو التي وافقت عليها.

كما تستعمل الحكومة هذا الأسلوب للمحافظة على تماسك نصوص المشروع الحكومي ومواجهة تعديلات أعضاء البرلمان ، بل تجعل البرلمان يدلي بأرائه حول النص موضوع المناقشة ، دون الأخذ به بعين الاعتبار ، سوى التعديلات الحكومية أو التي وافقت عليها.

وبالرجوع إلى النص الدستوري، فإنه يمكن للحكومة أن ترفض التعديلات البرلمانية جملة وتفصيلاً، ومن هنا فالحكومة تحتكر المبادرة التشريعية من الناحية العملية. فضلاً عن ذلك فإن هذا التصويت ، يحذف فكرة التصويت على النص مادة مادة حتى لا يتسنى للبرلمانيين تقديم تعديلات على المشروع أو الإقتراح ، وعملاً بهذا التصويت تصبح المناقشة محدودة ، مع استبعاد تعديلات البرلمان. كما يكون البرلمانيون ، مضطرين على التصويت على أجزاء من النص غير المرغوب فيه، مقابل أجزاء أخرى لها أهمية بالنسبة للشعب في نظرهم.

أما التصويت بدون مناقشة فنجدته هو الآخر في النظام المغربي، وهذا ما نصت عليه الأنظمة الداخلية للبرلمان [53]. وعن طريقه يعرض النص على البرلمان للتصويت عليه دون مناقشة.

إلا أننا نلاحظ، على مستوى مجلس النواب يكون الطلب من طرف رئيس مجلس النواب ، الحكومة ، رئيس اللجنة المختصة أي التي درست النص فقط، أما على مستوى مجلس المستشارين فيكون الطلب من الحكومة ، رئيس اللجنة (المعنية بالدراسة) فقط دون ذكر مجلس المستشارين.

وهذا الأسلوب (التصويت بدون مناقشة) يهدف إلى إضفاء طابع السرعة على العمل البرلماني، كما يحرم أعضاء البرلمان من إدخال تعديلات على النصوص المعروضة أمامهم ، وعادة معظم النصوص هي مشاريع حكومية، هذا و إن دل فإنما يدل على سيطرة الحكومة على العملية التشريعية.

### 2.3.3.2.1. تبني النص بدون تصويت

تمنح بعض الدساتير لرئيس الحكومة أو الوزير الأول بأن يطرح مسألة الثقة بحكومته لمشروع تقدمت به الحكومة، ولقي معارضة عنيفة من طرف البرلمان [2] ص 432. أي الربط بين مسألة الثقة أو إقرار مشروع القانون الحكومي، ويصبح المشروع الحكومي قانونا دون إجراء عملية التصويت.

وفي هذا الإطار تبني الدستور المغربي لسنة 1996 في فصله 75 والذي نص على ما يلي: " بإمكان الوزير الأول أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأول في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطل المصادقة عليه.

ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.

لا يقع التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام كاملة على اليوم الذي طرحت فيه مسألة الثقة يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية".

من خلال قراءتنا للفصل، فإن إمكانية طرح الوزير الأول مسألة الثقة بمناسبة نص يطلب المصادقة عليه، دون التصويت عليه تصويتا إيجابيا، ولا تستخدم الحكومة هذا الأسلوب إلا إذا كانت لها أغلبية برلمانية أو متيقنة من أن النتائج ستكون في صالحها.

وبالتالي، فالنص مبدئياً مقبول، ما لم يتم التصويت على ملتمس الرقابة ضد الحكومة مقدم من طرف مجلس النواب خلال مدة ثلاثة أيام، تحسب من وقت عرض النص على المجلس وبما أن الملتمس يتطلب لقبوله توقيع 1/4 أعضاء المجلس، ويتطلب للمصادقة عليه الأغلبية المطلقة للأعضاء، عملاً بالفصل 76 من دستور 1996.

و هذا الأسلوب، هو نقطة تحول من مناقشة يجب أن تنصب على النص القانوني إلى مناقشة مسألة منح الثقة أو سحبها.

#### 4.3.2.1. التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين في الدستور الموريتاني

نص الدستور الموريتاني لسنة 1991 فيما يتعلق بالتصويت في المادة 56 " إقرار القانون من اختصاص البرلمان".  
والعارف بالصياغة الدستورية أن مصطلح الإقرار يكون بالتصويت على النص القانوني ، بالأغلبية المحددة دستورياً.

والمؤسس الدستوري الموريتاني هو الآخر جعل حق التصويت حق شخصي لأعضاء البرلمان وهذا ما نستشفه من المادة 02/51 من الدستور " حق التصويت أمر شخصي لأعضاء البرلمان". كما أنه سمح بتفويض التصويت عملاً بالمادة 03/51 من الدستور " للقانون النظامي أن يسمح - استثناء - بتفويض التصويت في هذه الحالة لا يمكن لأحد أن يتمتع بتفويض لأكثر من إنابة واحدة".

وبالنسبة لأنماط التصويت فقد حدد النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان أي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، على أن التصويت يكون من حيث المبدأ برفع الأيدي ، وإذا لم يتم ضبط النتيجة يكون بالجلوس والوقوف، وإذا لم يتم التأكد يتم اللجوء إلى الاقتراع السري.  
كما يمكن أن يكون التصويت بالاقتراع العام وجوبي، إذا قرره رئيس الجمعية الوطنية أو بناء على طلب الحكومة أو اللجنة المعنية بالموضوع أو من خمسة أعضاء من الجمعية الوطنية [54].

أما إذا تعلق التصويت بالتعيينات الشخصية فيكون سرياً، كما قد يكون بالاقتراع على المنصة، لا يتطلب الدستور أغلبية موصوفة، وتقريباً نفس الأحكام نص عليها النظام الداخلي لمجلس الشيوخ [55].

ونمط التصويت برفع الأيدي وإن كان بسيطاً وسريعاً، إلا أنه قد يسبب نوعاً من الإحراج خاصة بين النواب الذين ينتمون لحزب واحد هو صاحب المبادرة بالاقتراع المعروض للتصويت [21] ص 279 ، أما نمط الوقوف والجلوس فهو في الحقيقة ليس نمطاً للتصويت وإنما أداة احتياطية للتأكد من توفر النصاب القانوني من عدمه.

أما بالنسبة لحضور أعضاء البرلمان فقد نص النظام الداخلي للجمعية الوطنية على أن عملية تصويت الجمعية مقبولة كلما كان عدد الحاضرين ، كقاعدة عامة ، واستثناءً إذا طلب نائب أو عدة نواب بمعاينة الحضور النصف زائد نائب (1 + 1/2) من أعضاء الجمعية ، وعندما لا يمكن إجراء التصويت لعدم اكتمال النصاب ترفع الجلسة بعد تأجيلها للاقتراع للجلسة الموالية التي لا تعقد قبل أقل من ساعة وهنا يكون التصويت صحيحاً مهما كان عدد النواب الحاضرين. وهذا عملاً بالمادة 46 من النظام الداخلي للجمعية العامة، أما النظام الداخلي لمجلس الشيوخ فيتطلب حضور الأغلبية المطلقة ما لم يتعلق الأمر بتحديد جدول الأعمال كما أنه يجوز أن يكون التصويت مهما كان عدد الشيوخ ما لم يتم مكتب بمعاينة الحضور، وهذا بناءً على طلب خمسة (05) شيوخ.

وإذا لم يكتمل النصاب فإن الاقتراح يؤجل إلى الجلسة الموالية التي لا يمكن عقدها قبل انقضاء ساعة، وهنا يكون التصويت صحيحاً عملاً بالمادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ. وبمقابل، الحرية التي يتمتع بها النائب في ممارسة حقه في التصويت، فإن المؤسس الدستوري الموريتاني ، منح الحكومة وسائل للتأثير عليها أثناء عملية التصويت ، بحيث يجعل البرلمان يصوت بالنحو الذي تريده الحكومة ، وبإمكانها أن تلجأ إلى التصويت المغلق أو أسلوب تبني النص بدون تصويت.

#### 1.4.3.2.1. التصويت المغلق

يمكن للحكومة في إطار الدستور الموريتاني أن تطلب من البرلمان أن يصوت على النص سواء كان مشروعاً أو اقتراحاً على النص كله أي جملة واحدة أو بعضه، وهذا طبقاً للمادة 02/65 من

وهذا الأسلوب، يمنح للحكومة سلطة لبتر التعديلات البرلمانية للمحافظة على تماسك المشروع الحكومي ، ويبقى البرلمان يقدم في تعديلاته وكأنها آراء ، لعل الحكومة ترضى عليه وتأخذها بعين الاعتبار ، أي إذا أرادت الحكومة قبلت وإذا أبت رفضت التعديل، فالمؤسس الدستوري منح آلية للحكومة لحماية مشاريعها من التعديلات البرلمانية، من هنا فهي سيدة المبادرة التشريعية، لان باستعماله تحذف طريقة التصويت مادة بمادة، حتى لا يستطيع أعضاء البرلمان تقديم تعديلات وتصبح المناقشة محدودة.

#### 2.4.3.2.1. تبني النص بدون تصويت

أجاز الدستور الموريتاني للوزير الأول بأن يطرح مسألة الثقة بحكومته ويستعملها كسلاح في مواجهة المعارضة البرلمانية لتمرير المشروع الحكومي، أي على البرلمان أن يختار إما تبني المشروع المقدم والموافقة على النص دون تصويت، أو سحب الثقة بالحكومة .

وفي هذا الإطار نصت المادة 75 من الدستور الموريتاني على ما يلي:

" للوزير الأول بعد مداولة مجلس الوزراء أن يستخدم مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية للتصويت على نص وفي هذه الحالة يعتبر النص مصادقا عليه ما لم يتم التصويت على ملتمس رقابة مقدم في الأربع والعشرين ساعة اللاحقة طبقا للشروط الواردة في الفقرة الأولى من هذه المادة".

فالنص مقبول ، مبدئيا ، ما لم يكن هناك تصويت على ملتمس الرقابة ضد الحكومة مقدم من طرف الجمعية الوطنية خلال مدة الربع والعشرين ساعة ن فهي مدة قصيرة جدا ، في مقابل أن التصويت أو المصادقة على ملتمس الرقابة يتطلب أغلبية نواب الجمعية الوطنية فهو إجراء صعب، فضلا على أن الحكومة لا تستخدم هذا الأسلوب إلا إذا كانت لها أغلبية برلمانية أو متأكدة من أن النتائج ستكون لصالحها.

مما سبق، نسجل اختلاف بين الدستور الموريتاني والمغربي في تبني هذين الأسلوبين:

أ - الدستور المغربي أعطى إمكانية للوزير لتحريك مسألة الثقة بحكومته على أساس تصريح يدلي به حول السياسة العامة، وهذا ما لا نجده في الدستور الموريتاني.

ب - الدستور الموريتاني اشترط مداولة مجلس الوزراء حول النص الذي تطرح بموجبه مسألة الثقة، وهذا ما لا يشترطه الدستور المغربي.

وتجدر، الملاحظة في هذا الصدد ، أن المؤسس الدستوري المغربي منح للحكومة تقنيات بواسطتها تتحكم في أسلوب التصويت وبالتالي تمرر مشاريعها القانونية وتحافظ على تماسكها ، و يقع على عاتق الحكومة التزام معنوي، و هو ألا تتعسف في استعمال حقها المخول دستوريا ، ويجب عليها أن تكون متبصرة وألا تستعمل حقها إلا في المسائل الأكثر أهمية، وإلا فإنها تخل بمبدأ توازن السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يؤدي إلى وقوع صراع بينها وبين البرلمان، وهذا حتما سيكون له تأثيرا سلبيا على المصلحة العامة.

### 3.1. حق الاعتراض على القوانين و إصدارها في ظل الدساتير المغربية

لم يكتف المؤسس الدستوري المغربي بإعطاء مكانة مميزة للسلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالتشريع، زد عن ذلك تحكمها في إجراءات العملية التشريعية، و إنما منحها آليات قانونية أخرى تتدخل في العمل التشريعي و المشاركة فيه، و حتى النيل النصوص التشريعية .التي البرلمان بصدد المصادقة عليها ، أو حتى المصادق عليها.

ويمكن أيضا للسلطة التنفيذية أن تشارك في العمل التشريعي عن طريق سلطتها في إصدار القوانين وإن كانت هذه المشاركة سلبية.

### 1.3.1. حق الاعتراض على القوانين

كرست مجمل الدساتير المغربية طريقة حق الاعتراض على القوانين، و أصبح بإمكان السلطة التنفيذية أن تلغي النص التشريعي أو تعدله، حتى لا تظهر قوانين صادرة تحت هوى الاندفاع و التهور، و تكون معيبة شكلا و مضمونا ، باستعمال حقها في الاعتراض عن القوانين سواء باستعمال تقنية طلب قراءة ثانية أو سلطتها في إخطار المجلس الدستوري.

وعليه سنتطرق إلى الأسس الدستورية لحق الاعتراض ، و الطبيعة القانونية له.

### 1.1.3.1. الأسس الدستورية لحق الاعتراض

الاعتراض على القوانين، اعتراض مطلق واعتراض جزئي والفرق بين الاعتراضين، هو أن حق رئيس الدولة في الاعتراض المطلق (الاعتراض الواقف) يكمن في الاعتراض على القانون المقدم إليه لإصداره بكامله، في حين يكون الحق لرئيس الدولة في الاعتراض النسبي أو الجزئي (الاعتراض الموصوف) الاعتراض على مواد معينة وليس على القانون بكامله [17] ص 278. [2] ص 242. فالاعتراض النسبي يمكن تجاوزه بالتصويت عليه وفقا لأحكام الدستور.

وتجدر الإشارة إلى أن الاعتراض يختلف عن التصديق على القوانين، فإنه يمكن التغلب على الاعتراض بإقرار القانون في البرلمان، في حين لا يمكن التغلب على عدم تصديق رئيس الدولة على القانون فيعتبر إعداما له.

والاعتراض المطلق لم يعد موجودا لتنافيه مع المبدأ الديمقراطي الذي يعطي لممثلي الأمة سن القوانين فهو يؤدي إلى إعدام وقبر القانون [57] ص 284. أما الاعتراض الجزئي أو النسبي هو سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي صادق عليه البرلمان، ويهدف المؤسس الدستوري من إقرار هذا الحق هو منع تعسف المشرع في استعمال حقه في التشريع وكذا احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

ونجد أساس هذا الحق في نصوص الدساتير المغربية فقد نص الفصل 1/52 من الدستور التونسي على أن "رئيس الجمهورية يختم القوانين الدستورية و الأساسية و العادية و يسهر على نشرها في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوما" أما في الفقرة الثانية فقد تم النص على "الرئيس الجمهورية الحق أثناء الأجل المذكور فيه، ومشروع القانون إلى مجلس النواب لتلاوة ثانية ، إذا وقعت المصادقة على المشروع بأغلبية 2/3 أعضاء ، فغنه يقع إصداره ونشره في أجل آخر لا يتجاوز 15 يوما" .

وجاءت المادة 127 من الدستور الجزائري سنة 1996 بنصها "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني."

أما الدستور المغربي لسنة 1996 فقد نص في الفصل 67 منه على أن "للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو اقتراح قانون " وأضاف الفصل 68 " تطلب القراءة الجديدة بخطاب ولا يمكن ان ترفض هذه القراءة الجديدة".

ونص الدستور الموريتاني لسنة 1991 في مادته 70 بعد أن تضمنت الحق لرئيس الجمهورية بإصدار القوانين بعد ثمانية أيام على الأقل وثلاثين يوما على الأكثر من يوم إحالتها له من طرف البرلمان ، نصت في الفقرة الثانية " لرئيس الجمهورية في هذه المدة ان يعيد مشروع أو إقتراح القانون لقراءة ثانية ، فإذا صادقة عليه الجمعية الوطنية بأغلبية أعضائها فإن القانون يصدر وينشر في الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة".

من خلال قراءتنا للنصوص الدستورية السابقة نجد أن الدساتير المغاربية قد أجمعت كلها على منح رئيس الدولة حق طلب إجراء مداولة ثانية بعد مصادقة البرلمان عليه، إلا أنها اختلفت في الأجل المحدد لممارسة هذا الحق ، فالمؤسس الدستوري التونسي حددها 15 يوما والمؤسس الدستور الجزائري حددها بـ 30 يوما .

أما الدستور الموريتاني حددها بـ 8 أيام كحد أدنى وشهر كحد أقصى. أما بالنسبة للمغرب فقد تم تحديد أجل حق الاعتراض في النظام الداخلي لكلا مجلسي البرلمان فنص على انه عندما يطلب الملك إجراء قراءة ثانية بخصوص مشروع أو اقتراح قانون أو جزءا منه . فإن رئيس المجلس يحيط مجلسه علما بذلك، أي بخطاب الملك ثم ينظر المجلس في ذلك فإذا كان يرغب فيعاد النص إلى لجنة غير تلك التي درسته سابقا .

أما إذا رفض فيحال النص على اللجنة التي سبق لها دراسته، ويجب أن تقوم بمهمتها خلال 15 يوم على الأكثر وتجدر القضية في جدول أعمال المجلس [58].

وما يمكن ملاحظته أن الدستور التونسي والجزائري والموريتاني رغم أخذهم بالنظام البيكاميرالي أو الثنائية المجلسية، فإنهما جعلتا القراءة الثانية تتم من طرف المجلس الأعلى (مجلس النواب في تونس، والمجلس الشعبي الوطني في الجزائر والجمعية الوطنية في موريتانيا).

على غرار الدستور المغربي لسنة 1996 الذي نص على أن القراءة من طرف كلا المجلسين، بالإضافة إلى أنها تطلب بخطاب الملك الذي لا يمكن أن يرفض طبقا لأحكام الفصل 69 من الدستور.

وعليه فالدساتير المغاربية، جعلت إجراء طلب قراءة ثانية مسألة خاضعة للسلطة التقديرية لرئيس الدولة، فله أن يمارس هذا الحق لأي سبب غير أن هناك من الفقهاء يذهب إلى القول بأن الهدف من الاعتراض هو تصحيح أخطاء الصياغة [47] ص 407. لكن ما دام لم ينص الدستور صراحة على ذلك فلرئيس الدولة أن يطلب القراءة الثانية لأي غرض.

والدساتير المغاربية، لم تبين مدى إلزامية القراءة الجديدة بالنسبة للمجالس التشريعية، بإستثناء الدستور المغربي الذي نص على أن طلب القراءة الجديدة الذي يتقدم به الملك بخطاب و لا يمكن أن يرفض ، عملا بالفصل 67 من دستور 1996 متبنيا نهج الدستور الفرنسي لسنة 1958 [59].

كما أن سكوت المؤسس الدستوري المغربي ، يفسر بإلزام البرلمان بقراءة القوانين المعترض عليها قراءة جديدة ، ولا يمكن التخلص من الإعتراض إلا بالوسيلة المحددة دستوريا وهي المصادقة من جديد ، بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان ، أي ثلثي أعضاء مجلس النواب التونسي طبقا للفصل 52 من الدستور ، وثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجزائري طبقا للمادة 127 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، وثلثي أعضاء البرلمان أي كلا المجلسين عملا بالفصل 69 من دستور المغرب لسنة 1996 وبالأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية الموريتانية طبقا لاحكام المادة 70 من الدستور.

والأغلبية التي اشترطها الدستور الموريتاني سهلة، بالمقارنة مع أغلبية الثلثين التي اشترطتها الدساتير المغاربية الأخرى، ففي الدستور الموريتاني يمكن التغلب على إرادة الرئيس ، فالجمعية الوطنية توافق على القانون بذات الأغلبية لإقراره في بادئ الأمر فهذا الإعتراض يعتبر إعتراضا ضعيفا [2] ص 338.

ونتيجة القراءة الجديدة ، تخضع للإنتماء الحزبي ، فإذا كانت الأغلبية البرلمانية تنتمي لحزب الرئيس أو تسانده فتكون النتيجة لصالحه ، وإذا كان غير ذلك فالعكس صحيح . وهذه النتيجة تكون في الدساتير التي تسمح بالتعددية الحزبية ، أما في الأنظمة ذات الحزب الواحد فلا يمكن تصور وجود أغلبية برلمانية ، ومثال ذلك الدستور الموريتاني لسنة 1961 فأعضاء البرلمان ينتمون للحزب الحاكم الذي ينتمي له رئيس الدولة وهو حزب الشعب الموريتاني [15] ص 249.

كذلك الدستور الجزائري لسنة 1976 ، فأعضاء البرلمان ينتمون للحزب الحاكم الذي يسيطر على الحياة السياسية ، ويحتكر لنفسه ممارسة جميع الأنشطة السياسية ، الذي ينتمي له رئيس الدولة بل أمينه العام .

والإعتراض الذي يكون في نظام الحزب الواحد ، يتعارض مع وحدة السلطة وما يتميز به النظام السياسي في ظلّه ، فهو يرفض أي أزمة بين السلطة التنفيذية والبرلمان [60] ص 898. [7] ص 258.

وبناء على ما سبق ، فإن طلب القراءة الجديدة أو الثانية يعتبر إجراء يستخدمه رئيس الدولة للتأثير على سير العملية التشريعية، من خلال اشتراط توافر نصاب معين من أصوات البرلمانين لتجاوز رغبة رئيس الدولة.

أي حقه في الإعتراض ، بالإضافة إلى المشكل الذي تتخبط فيه البرلمانات اليوم والنتائج عن كثرة التغيّبات ، بسبب شعور النواب بالضعف ونقص الكفاءة ، وقلة المعلومات ، ناهيك عن الوسائل التي تمتلكها السلطة التنفيذية ، بالإضافة إلى الجهاز الإداري الفني الذي تستطيع بموجبه إقناع النواب بوجهة نظرها ، فضلا عن قلة المدة المحددة للدورة البرلمانية ، فكل هذا شجع النواب على التغيّب، وبالتالي صعوبة تحقيق النصاب المطلوب [7] ص 257. وتزداد صعوبة الحصول على هذه الأغلبية في الدساتير التي تتبنى التعددية الحزبية ، لأن طلب قراءة جديدة يصطدم بتوافر النصاب المقرر دستوريا. غير أن ذلك لا يمنع من قد يكون موقف موحد لجميع الأغلبية المطلوبة.

وإذا حدث وصادق المجلس التشريعي على القانون محل الإعتراض بالأغلبية المحددة فإنه يصبح من واجب رئيس الدولة أن يصدر ، وأجل الإصدار هنا لم يحدد وتعتبر مدة الإصدار هي المدة المحددة لإصدار قانون في الحالة العادية بإستثناء الدستور التونسي الذي حددها بأجل لا يتجاوز خمسة عشر يوما عملا بالفصل 2/52 من الدستور.

وقد ينجر على حق رئيس الدولة في طلب قراءة جديدة، حق آخر وهو سلطة إخطار المجلس الدستوري ، إذا رأى أن النص الذي تم إقراره مخالف للدستور .

وبذلك يجوز لرئيس الدولة - أساسا - إخطار المجلس الدستوري. ومما لا شك فيه أن هذا الإمتياز يتوافق وكون رئيس الدولة حامي الدستور ، أي يضمن سلامة النصوص الدستورية، ولكن هذا

لا يتتأفى في أن تكون هذه الآلية أداة إقرار على قوانين التي تكون قد فلتت من قبضة رئيس الدولة نتيجة إقرار القانون بالأغلبية المطلوبة.

وقد لا تكون نية رئيس الجمهورية النيل من النص، وإنما التعديل لأن المجلس الدستوري قد يغير من محتويات النصوص القانونية شكلا ومضمونا، فالمجلس الدستوري لا يكتفي بالرقابة الدستورية على النصوص المعروضة عليه، بل يقوم بتعديلها الأمر الذي يجعله يساهم في العمل التشريعي بطريقة غير مباشرة .

والجدير بالذكر أن البرلمان لا تكون له حرية واسعة عندما يكون بصدد قوانين تخضع للرقابة الإلزامية ، أي رقابة المطابقة، و التي تقضي بالألا يخرج عن روح الدستور، إذا فسلطة الإخطار تهدف إلى التحقق من الرقابة الدستورية على القوانين والمعاهدات والتنظيمات ، فهي أيضا وسيلة يبيد بواسطتها رئيس الدولة إعتراضه على القانون، فرئيس الدولة عادة هو المستفيد الأول من إخطار المجلس الدستوري، ذلك أنه يستعمل هذه السلطة في مواجهة البرلمان خاصة إذا كان النص قد عرض على مداولة ثانية مسبقا ، ويكون هذا العمل محاولة لكبح إرادة البرلمان خاصة في مجال الرقابة على القوانين العضوية أو الأساسية [61] ص 47.

وفي هذا الصدد نلاحظ في الدساتير المغربية أن سلطة الإخطار مقلصة جدا فهي محصورة في الدستور التونسي على رئيس الجمهورية، و ضيقة في الجزائر [62] ص 6. فهي مقتصرة على ثلاثة جهات فقط، وكان من الأفضل توسيع حق الإخطار إلى جهات أخرى مثل رئيس الحكومة بإعتباره مسؤولا على تنفيذ القوانين وعلى برنامج حكومي تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان ، وأيضا إلى نسبة معينة من أعضاء من غرفتي البرلمان .

أما الدستوران المغربي و الموريتاني، فقد جعلتا دائرة الإخطار واسعة شملت نواب البرلمان، الثلث بالنسبة لموريتانيا، والرابع بالنسبة للمغرب [63] ص 45.

ويمكن تسجيل ملاحظة في النظام الدستوري الجزائري دون غيره، هو أن إحداث الثنائية البرلمانية هو تدعيم للسلطة التنفيذية [64] ص 486. [65] ص 68. [66] ص 173. وأساسا رئيس

الجمهورية ، لأن الدستور خول له تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية طبقا لمادة 101 من الدستور ، والمغايرة في نسبة التصويت على القوانين بين غرفتي البرلمان.

فالتصويت داخل المجلس الشعبي الوطني يتطلب موافقة الأغلبية الحاضرة من النواب [67]. وفي المقابل، فرض التصويت في مجلس الأمة على النص الذي سبق وأن صوت عليه المجلس الشعبي الوطني أغلبية ثلاثة أرباع".

وقد نصت المادة 3/120 " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه".

وبعملية حسابية فعدد أعضاء مجلس الأمة 144 يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضائه أي 48 ، فمن هنا نستطيع أن نقول أن مجلس الأمة بإمكانه أن يعرقل النص المصوت عليه في الغرفة الأولى، أي إشرط ثلاثة أرباع لم يوضع عبثا.

فالمؤسس الدستوري أدخل نسبة أعضاء المعينين كجهاز حماية ضد النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي لا يرغب فيها رئيس الجمهورية ولا تتفق مع سياسة السلطة التنفيذية وتوجهاتها.

أما مصير النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ورفضه مجلس الأمة فهنا تشكل لجنة متساوية الأعضاء بطلب من رئيس الحكومة تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين ، ولا يمكن أن يدخل أي تعديل إلا بموافقة الحكومة وفي حالة إستمرار الخلاف يسحب النص من طرف الحكومة . وهذا عملا بالمادة 120 من الدستور، أما مصير النص فيبقى في يد السلطة التنفيذية وأساسا الحكومة. وبناء على ما تقدم ، يمكن أن نعتبر أن طلب القراءة الجديدة أو الثانية يستعملها رئيس الجمهورية، لإفشال إرادة البرلمان هذا فضلا عن سلطته في إخطار المجلس الدستوري ، والخلفيات التي يتبناها المؤسس الدستوري في إحداث الثنائية البرلمانية.

وما على البرلمان ، سوى تجاوز فيتو رئيس الجمهورية عن طريق التصويت على القانون المعارض عليه بالنسبة المطلوبة دستوريا والتي يصعب الحصول عليها في الكثير من الحالات.

وإذا صوت البرلمان على القانون محل الاعتراض ، فإنه يصبح من واجبات رئيس الجمهورية إصداره، في هذه الحالة لم تحدده الدساتير المغاربية ، عدا الدستور التونسي الذي حدده بأجل خمسة عشر يوما ، غير أنه في هذه الحالة يمكن أن نعتبر أن مدة الإصدار هنا هي المدة المحددة أصلا في كل دستور في الحالة العادية [2] ص 341.

### 2.1.3.1. الطبيعة القانونية لحق الاعتراض

اختلف الفقه الدستوري ، حول الطبيعة القانونية للاعتراض ، هل هو عمل تشريعي أم عمل تنفيذي؟ ظهر في هذا الصدد اتجاهان.

-الاتجاه الأول: الاعتراض عمل تشريعي على أساس أن الدستور أدخل في ممارسة الوظيفة التشريعية هيئات وأشخاص ، واشترط موافقتهم لوجود قانون، فهم بذلك يعتبرون مشاركين في الوظيفة التشريعية . وعليه طالما أن القانون المصادق عليه من طرف البرلمان ، أي الغرفة الأولى لا يكتسب صفة القانون إلا بعد تنازل رئيس الدولة عن حقه في الاعتراض ، وبالتالي فحق الاعتراض عمل تشريعي [68] ص 179.

- الاتجاه الثاني: الاعتراض عمل تنفيذي وليس تشريعي وسندهم في ذلك أن الإجراءات التي يفرضها الدستور لوجود القانون لا تكتسي الطابع التشريعي إلا الإجراءات التي تدخل في تكوين القرار الأمر الذي يولد منه القانون مباشرة ، وهو تصويت البرلمان ، أما الإجراءات التي تستتق هذه الموافقة ، أو اللاحقة عليها ، فلا تكتسي طابعا تشريعيا بالمعنى الدقيق ، حتى وإن كانت ضرورية لوجود القانون ، فهي إجراءات ليكون القانون ساري المفعول [2] ص 342.

فاعترض رئيس الدولة هو عقبة تحول دون نفاذ القانون الذي سبق وأن اكتمل وجوده، بتصويت البرلمان عليه [69] ص 358.

وعليه فالاعتراض هو إجراء تنفيذي ، يمارسه رئيس الدولة باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية، والمسؤول عن تنفيذ القانون والقادر على توقع ما قد يترتب على تنفيذه ، من انعكاسات إيجابية وسلبية.

### 2.3.1. إصدار القوانين

يعتبر الإصدار إحدى الآليات التي يشارك من خلالها رئيس الدولة في ممارسة الوظيفة التشريعية ، ويمكن إعتباره شهادة تصدر عن رئيس الدولة يعلن بمقتضاها عن نفاذ قانون جديد ، أي بمثابة إقرار رئيس الدولة للبرلمان على القانون الذي صوت عليه وفقا لأحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان.

فالإصدار لا يمكن إعتباره إجراء شكلي يقوم به رئيس الدولة لإخراج القانون للوجود وإلا لكان إسناد هذا الإجراء لسلطة أخرى.

وعليه سنتناول الطبيعة القانونية لحق الإصدار ، ثم الأسس الدستورية لحق الإصدار في الدساتير المغربية مع تبيان قيمته التشريعية.

### 1.2.3.1. الطبيعة القانونية لحق الإصدار

اختلف الفقه في الطبيعة القانونية للإصدار ، فهل يدخل في الأعمال ذات الصبغة التشريعية أم أنه ذو طابع تنفيذي يدخل في إطار المهام العادية للسلطة التنفيذية؟ وفي هذا الإطار ظهرت ثلاثة اتجاهات رئيسية، فيرى الاتجاه الأول بأنه عمل تشريعي ، أما الثاني فيرى أنه عمل تنفيذي، بينما يرى الاتجاه الثالث أنه عمل من نوع خاص. - الاتجاه الأول: الإصدار عمل تشريعي.

يرى الفقيه دوجي وأنصاره إلى أن الإصدار هو الكلمة الضرورية للقانون ، ويدلون على رأيهم أن القانون الذي لم يصدر رغم موافقة البرلمان عليه لا يلزم الإدارة بتنفيذه ولا المحاكم بتطبيقه ولا المواطنين باحترامه، بل يذهب إلى أبعد من ذلك، كالأستاذ " لافريير " الذي انتهى إلى أن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية ، وأن التصويت البرلماني لا يعد أن يكون سوى محدد مقررات لا يحق للبرلمان منحه القوة الإلزامية التي ينفرد بها الجهاز التنفيذي [7] ص 225.

ويرى الأستاذ " لاباند " أن الإصدار يعتبر شرطا لوجود إرادة المشرع، ذلك لأن الإرادة لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها إلى الخارج بصورة ملموسة ، وهذا الوجود لا يتأتى بالنسبة للقانون إلا في شكل الإصدار ، فبدون الإصدار القانون غير موجود [70] ص 28.

ويرى "جيلينك" أن الإصدار عمل تشريعي و ليس مجرد عمل يقوم به الملك لإثبات رسمية القانون، لأن الملك يعترف عن طريق الإصدار بأن القانون قد تم وفق الإجراءات التي يقتضيتها الدستور. - الإتجاه الثاني : الإصدار عمل تنفيذي .

ذهب " كاري دي مالبرغ" و"ايمان" إلى أن سلطة الإصدار التي يملكها رئيس الدولة لا تمنحه سلطة تشريعية، لأنه لا يقوم إلا بتنفيذ ما سبق للبرلمان أن صوت عليه ومنحه قوة القانون [2] ص 335.

وأما الأستاذ " سليمان الطماوي" فيرى أن الإصدار عمل تنفيذي لاحق على العملية التشريعية ، ويعتبر الإصدار شهادة من الرئيس الأعلى للدولة بأن البرلمان قد أقر القانون وفقا للأحكام الدستورية [71] ص 356.

- الاتجاه الثالث : هو الفقه الحديث، يرى أن الإصدار هو ذلك العمل الذي يقوم به رئيس الدولة لإضفاء صفة القانون على النص ، فالإصدار لا ينشئ قاعدة وإنما يلاحظها بإصدار مرسوم الإصدار ، فالرئيس لا يشارك في ممارسة السلطة التشريعية ، فالإصدار يتم في صيغة شكلية أساسها الإعتماد على الدستور وموافقة البرلمان لهذا نجد عبارة "رئيس الجمهورية أو الدولة يصدر القانون التالي نصه" وفي الأخير " ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية".

فالإصدار عمل تنفيذي نابع من تنفيذ الإرادة للبرلمانية والمستمدة من الدستور [7] ص 224. [17] ص 301. ولكن القانون لا بمفهومه الشكلي يعني ذلك العمل الذي تم إعداده إتباعا لإجراءات تشريعية ، أي مصادق عليه من طرف البرلمان، و الصادر من قبل رئيس الدولة، أي أن القانون لا يرى نور التطبيق ما لم يتولى رئيس الدولة إصداره ، فالإصدار له أهمية على الصناعة القانونية، لأن ضمان تنفيذ وتطبيق القوانين يبدأ بالإصدار، فلا وجود للقانون قبل الإصدار [61] ص 62.

### 2.2.3.1. الأسس الدستورية لحق الإصدار

المؤسس الدستوري المغربي منح الحق لرئيس الدولة في إصدار الأمر بتنفيذ القانون فنص الفصل 52 من الدستور التونسي في فقرته الأولى على " يختم رئيس الجمهورية القوانين الدستورية

والأساسية والعادية ويسهر على نشرها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوما ابتداء من بلوغها إليه من طرف رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين حسب الحالة".

ونصت الفقرة الأولى من المادة 126 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه " يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، و نص أيضا الفصل 26 من الدستور المغربي لسنة 1996 على ما يلي " يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوما التالية لإحالاته إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه".

وجاءت المادة 70 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 بنصها " يصدر رئيس الجمهورية القوانين بعد ثمانية (08) أيام على الأقل وثلاثين (30) يوما على الأكثر من يوم إحالتها إليه من طرف البرلمان".

وكمبدأ عام أجمعت الدساتير المغاربية على أن حق الإصدار لرئيس الدولة ، لكنها اختلفت في الصياغة، ففي الدستور الجزائري والمغربي والموريتاني لم تحدد نوعية القانون هل هو قانون عادي أم نظامي (عضوي) ، على غرار الدستور التونسي الذي كان أكثر تحديدا ، سلطة الإصدار تشمل القوانين العادية والأساسية والدستورية على حد سواء.

ورغم عدم الوضوح والغموض المقصود بكلمة "القانون" إلا أن الممارسة أثبتت أنه يقصد القانون بمفهومه الواسع، أي العادي والعضوي (النظامي) أو الدستوري هذا من جهة. ومن جهة أخرى يلاحظ تباين بين الدساتير المغاربية من حيث أجل أو مدة الإصدار، فالدستوران المغربي والجزائري حددها بمدة شهر (ثلاثين يوما)، بينما الدستور التونسي جعلها خمسة عشر يوم، أما الدستور الموريتاني فقد حددها بمدة شهر على الأكثر وثمانية أيام على الأقل، و هذا الأخير انفرد بتحديد المجال الزمني ، وإحالة النص إلى رئيس الدولة تختلف في الدساتير المغاربية ، ففي تونس يحال النص من طرف رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين حسب الحالة إلى رئيس الجمهورية ، أما بالنسبة للمغرب فيحال من البرلمان بعد المصادقة عليه إلى الحكومة ثم إلى الملك أما موريتانيا ، فيحال إليه من طرف البرلمان.

أما بالنسبة للجزائر، فالدستور لم ينص على الجهة التي تحيل النص لرئيس الجمهورية، لكن القانون العضوي 02/99 وفي المادة 43 " مع مراعاة أحكام المادتين 166 ، 167 من الدستور

ويرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام و يشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال.

ونقطة انطلاق الأجل تختلف بحسب نوعية القانون فبالنسبة للقوانين العادية تبدأ من تاريخ إحالتها إلى رئيس الجمهورية (الحكومة بالنسبة للمغرب)، وبالنسبة للقوانين الإستثنائية من تاريخ إعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية ، أما الأجل بالنسبة للقوانين العضوية أو النظامية فهو تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري بمطابقة القانون للدستور أي إذا وقع في هذا الأجل إخطار المجلس الدستوري للقانون العادي نظرا لأن الرقابة إختيارية فإن الأجل يوقف حتى يفصل المجلس الدستوري في القانون العادي وهذا عملا بالمادة 2/126 " غير أنه إذا أخطرت السلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 التالية المجلس الدستوري قبل صدور القانون ، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 التالية".

وتجدر الملاحظة أن النصوص الدستورية السالفة الذكر، لم تحدد الجزاء الذي يترتب على عدم إصدار القانون في الأجل المحدد دستوريا أي إذا تأخر رئيس الدولة لم يصدر القانون، فلا جناح على الرئيس لأنه لا يوجد قيد يوجب عليه أن يصدر قانون أثناء الأجل المقرر وفي هذه الحالة الدستور المغربي لسنة 1996 حمل المسؤولية للحكومة أمام البرلمان لأن الفصل 61 ينص " الحكومة تعمل على تنفيذ القوانين تحت مسؤولية الوزير الأول" بالإضافة إلى الفصل 26 الذي يقرر ضمنا بأن الإحالة تكون من البرلمان إلى الحكومة بعد الموافقة على القانون، وعلى أساس مقتضيات هذين الفصلين يمكن للبرلمان أن يستفسر الوزير الأول عن أسباب عدم إصدار القانون ومهما يكن فلا مجال لمحاسبة الملك [2] ص 330.

أما بالنسبة للدساتير الأخرى، (التونسي، الجزائري، الموريتاني) فمن الجانب الدستوري يفترض أن يجرى استجواب الحكومة إن لم نقل وضعها محل ثقة ومساءلتها حول أسباب عدم إصدار القانون.

ولكن من الأفضل أن يكرس للمؤسس الدستوري آلية نقل الاختصاص، أي الإصدار إلى الغرفة العليا بوصفها تمثل صاحب السيادة مثلما كان في الدستور الجزائري لسنة 1963 فنصت المادة 51 " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الشعبي

يتولى إصدارها " فغياب أي جزاء يلحق رئيس الدولة في حالة امتناعه عن إصدار القانون يؤكد حريته في هذا المجال ، فالرئيس هو الذي يملك القول الفصل فإذا أراد أصدر النص وإذا أبى بقي النص معلقا دون توقيع أي جزاء اللهم إذا كان متمثلا في تنديد من طرف نواب البرلمان أو الأحزاب السياسية أو الرأي العام، فلو أراد المؤسس الدستوري تقييد حرية رئيس الدولة في هذا الإجراء وتوقيع جزاء لفعل كما كان ذلك في الدستور الجزائري لسنة 1963.

وأمام استمرار الوضع، فللسلطة التشريعية سوى ممارسة مختلف آليات الضغط السياسي على السلطة التنفيذية خاصة في ظل تبني التعددية الحزبية.

وعليه فالإصدار في ظل الدساتير المغاربية له دور أساسي ويعتبر مكملا للقانون، وما يدعم هذا القول عدم إمكانية نقل الاختصاص من رئيس الدولة إلى سلطات أو جهات أخرى في حالة عدم الإصدار.

مما سبق ذكره، يمكن القول بأن السلطة التنفيذية تقتسم المبادرة التشريعية مع أعضاء البرلمان مع إعطاء وصف الأفضلية وصفة الإستعجالية للمشاريع الحكومية ، هذا فضلا عن إفراد السلطة التنفيذية دون غيرها بحق المبادرة بمشاريع قوانين المالية مع إمكانية تطبيقها دون موافقة البرلمان وهو ما يحمل على القول بأن دور البرلمان في المجال المالي دور محدود جدا.

وما يستشف أيضا السيطرة التنفيذية على سير العملية التشريعية فالحكومة تتحكم في جدول الأعمال وتوجه المناقشة حسب الطريقة التي تراها ، ولها أن ترفض أو تقبل أي تعديل بما يتلائم و سياسته، وتقرض التصويت الذي ترغب فيه فهي بذلك تتحكم في الإنتاج التشريعي للبرلمان، فلا يخرج إلى الوجود القانوني سوى المشاريع الحكومية أو اقتراحات القوانين التي تقبلها ، بالإضافة إلى حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين وسلطته في إصدارها.

وعليه فالآليات والتقنيات التي منحها المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية، دفعت البرلمانين إلى السير وفق إرادة الحكومة ومشيئتها، وبالمقابل قلصت مجال تدخل البرلمان في العملية التشريعية ، مما فتح المجال أمام السلطة التنفيذية للتشريع بصفقتها ممارسة للوظيفة التشريعية ، وجعل اختصاصها يمتد أكثر ، وهذا ما يدفعنا إلى التطرق له بالشرح والتحليل في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

## الفصل 2

### امتداد الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الدساتير المغربية

السلطة التنفيذية كما سبق و أن ذكرنا، تشارك في الوظيفة التشريعية، و هذا ابتداء من اقتسام المبادرة إلى غاية الإصدار، مروراً بالتأثير التنفيذي على العمل البرلماني، وهذا مكفول بنصوص دستورية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المؤسس الدستوري المغربي منح السلطة التنفيذية آليات قانونية لانفرادها بالتشريع بعيداً عن البرلمان، وبذلك امتد الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، فقد منح لهذه الأخيرة سلطة التشريع في غيبة البرلمان، و في الحالة الاستثنائية، باستعمال تقنية الأوامر أو المراسيم، فضلا عن ذلك إمكانية التدخل في العمل التشريعي باستعمال تقنية الاستفتاء. هذا من جهة، و من جهة أخرى فالسلطة التنفيذية تجد مجالاً مخصصاً للتشريع فيه، يطلق عليه السلطة التنظيمية.

#### 2.1. التشريع بأوامر أو مراسيم في الدساتير المغربية

إن المتعارف عليه، أن مهمة البرلمان هي سن القواعد العامة و المجردة و المعبرة عن الإرادة الشعبية، و مهمة تنفيذ هذه القواعد ترجع للسلطة التنفيذية.

غير أن هذا لم يعد يتماشى و التحول السياسي الذي شهدته الأنظمة السياسية، حيث أصبح التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية أمراً لا مناص منه، فضلا عن ذلك بإمكان رئيس الدولة أن ينوب عن البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، و ذلك في بعض الحالات التي تتميز بغياب البرلمان أو بتجميد نشاطه.

كما وقد يحدث في بعض مراحل الحياة الدستورية حالات غياب المؤسسة التشريعية غياباً عادياً (مؤقت)، و قد يحل البرلمان و يجمد نشاطه، و في هذه الحالة من الضروري أن تسند الوظيفة التشريعية إلى مؤسسة دستورية لتجنب الفراغ الدستوري.

فالمؤسس الدستوري في مثل هذه الحالات يعطي للسلطة التنفيذية و أساسا رئيس الدولة سلطات واسعة، بما فيها وظيفة التشريع نيابة عن البرلمان ، كما قد تحيط بالدولة ظروف و أوضاع، تكون فيها مؤسسات الدولة تسير على خلاف مقتضياتها و هذا في حالة الظروف غير العادية التي تهدد أمن الدولة و سلامة أرضها، و بهدف تنظيم الأمور و بعث الطمأنينة عند المواطنين و إقامة العدل، تسند مهمة التشريع للسلطة التنفيذية و أساسا رئيس الدولة.

## 1.1.2. ممارسة الوظيفة التشريعية في غيبة البرلمان

عندما تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية، فإن المؤسس الدستوري المغربي أسند الوظيفة التشريعية إلى جهة معينة، و عادة ما تكون رئيس الدولة، و هذا للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على سير مؤسسات الدولة، و يعرقل بعض أنشطتها، و غيبة البرلمان يمكن قد تحدث في حالة انتهاء ولاية البرلمان أي الفترة التشريعية و تأخر انعقاد المجلس الجديد لسبب أو لآخر ، أو بسبب الغياب المألوف و المؤقت، نظرا لأن مدة انعقاده محدد دستوريا أو ما يعبر عنه بمصطلح بين دورتي البرلمان ، و قد يكون غيابا دائما، نتيجة الحل الذي يصيب عادة الغرفة الأولى.

### 1.1.1.2. التشريع بعد انتهاء ولاية البرلمان

إن المقصود بالولاية التشريعية مدة الإنابة أو الفترة الزمنية للمجلس النيابي و التي تبدأ من تاريخ تنصيب البرلمان إلى غاية تاريخ انتهاء ولايته انتهاء عاديا، و هذه المدة تختلف من دستور لآخر. و بانتهاء الفترة التشريعية تجري انتخابات جديدة، و الدساتير المغربية تنص على وجوب انتخاب المجلس النيابي الجديد قبل انتهاء ولاية المجلس النيابي و هذا لتجنب الفراغ التشريعي. لكنه قد يحدث أن تنتهي ولاية المجلس النيابي، دون أن تتمكن الحكومة من تنظيم الانتخابات بسبب ظروف قاهرة.

لكن السؤال المطروح هنا، من يمارس الوظيفة التشريعية بين تاريخ انتهاء ولاية البرلمان القديم و قبل انتخاب البرلمان الجديد؟

عند تصفحنا للدساتير المغاربية لم نجد جوابا لهذا المشكل، باستثناء الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 102. و التي تنص على:

" ينتخب المجلس التشريعي الوطني لمدة خمس ( 05 ) سنوات.

تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ستة ( 06 ) سنوات.

تحدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث ( 03 ) سنوات.

لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية.

يثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس

الجمهورية و استشارة المجلس الدستوري"

و قد ذهب الأستاذ، سيدي محمد ولد سيد آب : إلى أن هذا التجديد ممكن في ظروف خطيرة

فقط، و ليس واجبا، إذ أنه ليس هناك ما يفرض على رئيس الجمهورية أن يقترح على البرلمان إثبات

الحالة التي تحول دون إجراء انتخابات و ليس هناك ما يفرض على البرلمان اتخاذ القرار [2] ص 280.

و يبقى السؤال مطروحا أيضا مرة أخرى و بالرجوع للمادة 124 من الدستور الجزائري لسنة

1996 نجد الجواب، و التي تنص : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس

الشعبي الوطني ...." و مصطلح شغور المجلس الشعبي الوطني يعني حالة حل مجلس الشعبي الوطني،

و أيضا انتهاء الفترة التشريعية للمجلس و تأخر انعقاد المجلس الجديد أي صاحب سلطة التشريع رئيس

الجمهورية.

و تجدر الإشارة إلى أن نتعرض لمواد في الدساتير المغاربية والتي قد تكون لها صلة بهذه

الحالة.

فقد جاء الفصل 41 من الدستور التونسي " رئيس الجمهورية هو الضامن للاستقلال الوطني و

سلامة ترابه، و لاحترام الدستور و القانون و تنفيذ المعاهدات، و هو يسهر على السير العادي للسلط

العمومية الدستورية و يضمن استمرار الدولة "

و نصت المادة 70 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، ( المادة 67 من دستور 1989 )

على أنه: " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، و هو حامي الدستور. و يجسد الدولة

داخل البلاد و خارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة "

و تضمن الفصل 19 من الدستور المغربي لسنة 1996 على " الملك أمير المؤمنين، و الممثل الأسمى للأمة، و رمز وحدتها، و ضامن دوام الدولة و استمرارها، و هو حامي حمى الدين و الساهر على احترام الدستور، و له صيانة حقوق و حريات المواطنين و الجماعات و الهيئات "

و نصت المادة 24 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 على أن " رئيس الجمهورية هو حامي الدستور و هو الذي يجسد الدولة و يضمن - بوصفه حكما - السير المضطرد و المنتظم للسلطات العمومية، و هو الضامن للاستقلال الوطني و لحوزة الأراضي".

و ما يلاحظ أن هذه النصوص الدستورية يغلب عليها الطابع السياسي أكثر من القانوني، لأن المهام سياسية، أكثر مما هي صلاحيات ممارسة في إطار الدستور.

كما أن التسليم لرئيس الدولة بممارسة الوظيفة التشريعية في هذه الحالة - بعد انتهاء ولاية البرلمان - يجرنا على التسليم بممارسة صلاحيات أخرى تخص مؤسسات دستورية أخرى - كالمجلس الدستوري مثلا.

و هذه الفصول التي جاء بها المؤسس الدستوري المغربي كانت نتيجة التأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي نص في المادة 05 على أنه "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور و هو يضمن - باعتباره حكما - السير المنتظم للسلطات العامة و استمرار بقاء الدولة.

و هو الضامن للاستقلال الوطني، و عدم المساس بإقليم الدولة، و احترام اتفاقيات مجموعة الدول الفرنسية و المعاهدات "

هذه المادة يعتبرها فقهاء القانون الدستوري الفرنسيين، من أهم مواد الدستور لكونها تعرف و تحدد الوظيفة الرئاسية و تحصر مهام رئيس الدولة [72] ص 229.

فهذه الفصول عبارة عن المبادئ النظرية التي يحتاج تطبيقها الرجوع إلى فصول أخرى من الدستور، فلا تعطي لرئيس الدولة التشريع في فترة بعد انتهاء ولاية البرلمان.

كما أن التشكيك في المادة 05 من الدستور الفرنسي له خلفية، حيث اعتبر بعض الفقهاء أن الهدف من هذه المادة هو تكريس لخطاب ديغول في " Bayeu " سنة 1946. ورد أفكاره أمام وزراء الدولة في 13 جوان 1958، حيث وصل إلى ضرورة أن يلعب الرئيس دوره بصفة كاملة بين مؤسسات الدولة، كما تضمن خطابه ألفاظ المادة الخامسة من الدستور [72] ص 230.

و لتبيان من صاحب سلطة التشريع في هذه الحالة و حل المشكل و خاصة في تونس، موريتانيا و المغرب، فإننا نستخرج عبارة " يضمن السير العادي للسلط العمومية الدستورية و يضمن

استمرارية الدولة" من الدستور التونسي، و عبارة " السير المضطرد و المنتظم للسلطات العمومية." من الدستور الموريتاني، و عبارة " الملك أمير المؤمنين، و الممثل الأسمى للأمة" من الدستور المغربي، وهذا الأخير يجعل للأمة المغربية ممثلين، الأول أسمى و هو الملك، والثاني أدنى و هو البرلمان، فإذا غاب هذا الأخير كان من حق الممثل الأسمى حل محله.

و عليه فالنصوص الدستورية، و لا سيما الفصل 41 من الدستور التونسي و المادة 29 من الدستور الموريتاني لسنة 1991، و فصل 19 من الدستور المغربي لسنة 1996، تعطي لرئيس الدولة السلطة التحكيمية و تسمح له بممارسة الوظيفة التشريعية في الفترة ما بين ولايتين تشريعتين تجنبا لحدوث فراغ تشريعي ، عن طريق مراسيم وأوامر.

### 2.1.1.2. التشريع بين دورتي البرلمان

الأکید أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، بل له دورتين عاديتين في كل سنة كما قد يجتمع في دورة غير عادية، و قد تستدعي الضرورة للتشريع في مواضيع تدخل في المجال التشريعي للسلطة التشريعية المحدد دستوريا، بما لأن البرلمان يكون غائبا، فالتساؤل المطروح هنا. هل هذه المشاكل تبقى معلقة لحين تدخل السلطة المختصة و التي هي السلطة التشريعية أم تحل مكانها سلطة أخرى؟  
وعليه فالمؤسس الدستوري المغربي، أعطى الحق للسلطة التنفيذية في التشريع خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان؟ و ذلك بموجب مراسيم في الدستور التونسي، و مراسيم قوانين في الدستور المغربي، و بأوامر في الدستور الجزائري و أصطلح على تسميته هذا التشريع ، بتشريع الضرورة على أساس أنه لا يصدر إلا إذا كانت ضرورة ملحة، و لا يمكن تأخيره إلى دورة البرلمان المقبلة.

وللإشارة فإنه يوجد نوع آخر للتشريع يسمى بتشريع التفويض نصت عليه الدساتير المغربية عدا الدستور الجزائري ، فقد نصت المادة 03/28 من الدستور التونسي على ما يلي : "لمجلس النواب أن يفوض لمدة محدودة ولغرض معين لرئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها على مصادقة المجلس عند انقضاء المدة المذكورة" أما الدستور المغربي لسنة 1996 وفي فصله 02/45 نص على "القانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود ولغاية معينة ، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها ويجرى العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها ، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده القانون الإذن بإصدارها ، ويبطل قانون الإذن إذا

ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما" أما الدستور الموريتاني لسنة 1991 وفي المادة 60 نص على "للحكومة بعد وفاق رئيس الجمهورية ومن أجل تنفيذ برنامجها أن تستأذن البرلمان في إصدار أمر قانوني خلال أجل مسمى يقضي باتخاذ إجراءات من العادة أن تكون في مجال القانون ، تتخذ هذه الأوامر القانونية في مجلس الوزراء وتتطلب وفاق رئيس الجمهورية الذي يوقعها" ، ولتذكير فإن الدستور الجزائري لسنة 1963 نص على تشريع التفويض في المادة 58 بقولها "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر".

الدساتير المغربية الحالية أجمعت على تقرير حق السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق التفويض واختلقت من حيث الجهة التي تمارسها فقد أسندها الدستوران الموريتاني والمغربي للحكومة ، أما التونسي فقد أسند هذه المهمة لرئيس الجمهورية ، وتجدر الإشارة أن الدستور الموريتاني استخدم عبارة أوامر على غرار الدستورين المغربي والتونسي اللذان استخدمتا عبارة المراسيم وهو فرق في التسمية فقط ، ومما يلاحظ أيضا أن التفويض يجب أن يكون خاضعا لشطين وهما الغرض والمدة فالشرط الأول غير محدد في الدستور التونسي والشرط الثاني غير محدد في الدستور الموريتاني.

و المتصفح للدساتير المغربية، يجد أن الدستور الموريتاني جاء خاليا من التنصيص على مراسم الضرورة ، و هذا نتيجة تأثره بالدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي جاء خاليا منها هو الآخر ، أما الدساتير الأخرى فقد نصت على ذلك :

فالدستور التونسي نص في فصله 31 على أنه " لرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال عطلة مجلس النواب و مجلس المستشارين مراسيم يقع عرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين، و ذلك في الدورة العادية الموالية للعطلة".

و نصت المادة 124 من الدستور الجزائري في فقراتها ( 1،2،3 ) على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان "

و جاء الفصل 55 من الدستور المغربي لسنة 1996 " يمكن الحكومة أن تصدر خلال

الفترة الفاصلة بين الدورات و باتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة في أثناء الدورة العادية التالية للبرلمان "

ما يلاحظ من خلال هذه النصوص الدستورية، أن المؤسس الدستوري المغربي، و التونسي استخدم اصطلاح مراسيم كوسيلة لتدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، كما استعمل المؤسس الدستوري الجزائري اصطلاح الأوامر و الذي يفضله الكثير من الأساتذة نظرا لأن اصطلاح لوائح الضرورة عام يمكن أن يطلق على جميع اللوائح الاستثنائية الأخرى [73] ص 143.

كما يلاحظ، أيضا أن الدستوريين التونسي و الجزائري أسندا الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، بخلاف الدستور المغربي فقد أسنده إلى الحكومة.

وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بأن التشريع من اختصاص السلطة التشريعية فإنه استثنائيا يكون للسلطة التنفيذية و هذا لا يتأتى إلا من خلال توافر الشروط، مع بيان الطبيعة القانونية لهذا التشريع (مراسيم، الأوامر).

### 1.2.1.1.2. شروط التشريع بين دورتي البرلمان

النصوص الدستورية ( الفصل 31 من الدستور التونسي و الفصل 55 من الدستور المغربي، و المادة 124 من الدستور الجزائري )، أوردت شروط منها ما هو صريح، و منها ما هو خفي.

### 1.1.2.1.1.2. الشروط الصريحة للتشريع في غيبة البرلمان

إن هذه الشروط عبرت عليها النصوص الدستورية المغاربية السالفة الذكر و هي، الشرط الأول: أن يكون التشريع بين دورتي انعقاد البرلمان، و الشرط الثاني: الاتفاق مع اللجنة يعينها الأمر في تونس و المغرب، و اتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء في الجزائر، و الشرط الثالث عرض المراسيم و الأوامر على البرلمان في أول دورة ليوافق عليها.

أ - صدور الأوامر (مراسيم الضرورة) في الفترة الفاصلة بين دورتي البرلمان:

يعتبر هذا الشرط بمثابة قيد زمني، فإمكانية التشريع للسلطة التنفيذية سواء عن طريق المراسيم ( تونس المغرب ) أو الأوامر " (الجزائر) - حالات التشريع بأوامر في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 هي ثلاث حالات : الحالة الأولى إصدار قانون المالية بواسطة أمر بعد انتهاء الأجل المحدد دستوريا للبرلمان و بدون موافقته و هذا طبقا للمادة 120 من الدستور ، الحالة الثانية

منصوص عليها في المادة 124 أي في بين دورتي البرلمان أو حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أيضا حينما يتعلق الأمر بالحالة الاستثنائية ، الحالة الثالثة : إمكانية التشريع بالأوامر التي منحت للمجلس الوطني الانتقالي، و إلى رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 179 من الدستور و التي تعتبر حكم انتقالي - ولا تكون إلا بين دورتي جويلية إلى أكتوبر و هي مدة قصيرة ، بالنسبة للدستور التونسي نظرا لأن مجلس النواب التونسي يعقد في السنة دورة واحدة تبدأ من أكتوبر و تنتهي في جويلية و هذا طبقا للفصل 29 من الدستور.

أما المغرب الفترة الزمنية الفاصلة بين دورة أكتوبر و دورة أفريل، و هذا عملا بالفصل 37 و الفصل 38 من دستور 1996.

و بالنسبة للجزائر الفترة الزمنية الفاصلة بين دورة مارس و دورة سبتمبر فالبرلمان الجزائري يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة مدة كل منهما خمسة أشهر على الأكثر، هذا عملا بالمادة 118 من الدستور و المادة 05 من القانون العضوي (02/99) الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. ولكن هل تعتبر حالة تأجيل انعقاد البرلمان حالة من حالات بين دورتي البرلمان ؟

يذهب الفقه إلى أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد، و من ثم لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية و هذا يعني أن هذه الفترة تقطع دورة انعقاد البرلمان، و حينما يعود البرلمان إلى الانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة نفسها التي قطعت ، و لا يعتبر في حالة انعقاد جديد بل تطيل الدورة لمدة مساوية لمدة التأجيل [74] ص 15.

ب - الاتفاق مع اللجنة التي يعينها الأمر ( المغرب، تونس )، اتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء في الجزائر:

في ظل الدستورين التونسي و المغربي، لا يمكن اللجوء إلى مراسيم الضرورة إلا بعد الاتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر، و هذه الأخيرة يمكن أن تمنع صدور هذه المراسيم، حتى و لو كانت السلطة التنفيذية ترى في إصدارها ضرورة.

وفي المغرب، فقد نص الدستور في الفصل 55 من الفقرة الثانية على الإجراءات التشريعية بنصه " يودع مشروع المرسوم بقانون بمكتب أحد المجلسين، و تناقشه اللجان المعنية في كليهما بالتتابع

بغية التوصل إلى قرار مشترك في شأنه، و إذا لم يتأت الاتفاق على ذلك داخل أجل ستة أيام من إيداع المشروع ، فيباشر بطلب من الحكومة تشكيل لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين تتولى في ظرف ثلاثة أيام من عرض الأمر عليها اقتراح قرار مشترك على اللجان المختصة".

و لقد تم توضيح هذا، في النظام الداخلي لمجلس النواب، و النظام الداخلي لمجلس المستشارين، و عليه فتودع مشاريع المراسيم لدى مكتب المجلس التشريعي خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان، ثم يستدعي رئيس المجلس اللجنة المعنية للاجتماع في أجل أقصاه 24 ساعة بعد إيداع مشروع المرسوم من طرف الحكومة، و تدرسه و تبت فيه خلال 48 ساعة من إحالته إليها، إذا لم تتوصل اللجنتان المعينتان، أي لجنة مجلس النواب، و لجنة مجلس المستشارين إلى قرار مشترك خلال ستة أيام، فإن للحكومة الحق في طلب تشكيل لجنة ثنائية مختلطة برئاسة عضو من المجلس الذي أحيل إليه مشروع المرسوم أولاً، و تصدر قرار في ظرف ثلاثة أيام من تاريخ عرض الأمر عليها، و إلا اعتبر مرفوضاً . هذا عملاً بالفصل 3/55 "و الذي نص على " و يعتبر الاتفاق المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذا الفصل مرفوضاً إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح قرار مشترك داخل الأجل المضروب لها، أو إذا لم توافق اللجان البرلمانية المعنية على القرار المقترح عليها داخل أجل أربعة أيام [75].

وأما بالنسبة للدستور التونسي فتحال هذه المراسيم من طرف رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس النواب، الذي يحيلها بدوره إلى اللجنة القارة المختصة - المقدر عددهم بسبع (07) لجان - تصدر رأيها بشكل قرار يوقعه رئيس اللجنة إما بالمصادقة أو التعديل أو الرفض، ثم بعد ذلك التصويت عليه من قبل المجلسين [76].

و بالنسبة لدور اللجنة في هذا الأمر، يرى البعض أن دور اللجنة هو دور شكلي و أن موافقتها ليست مطلوبة بالنسبة لمحتوى المرسوم، فاتفاقها يصب حول موافقتها للسلطة التنفيذية في التدخل في اختصاص السلطة التشريعية، و هي مجرد خلية للعمل داخل البرلمان وليست ممثلة [2] ص 387.

أما بالنسبة للدستور الجزائري، فقد اشترط ضرورة اتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء، و تم النص عليه صراحة في المادة 124 في فقرتها الأخيرة بنصها " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ".

و يلاحظ أنه تم النص على هذا الشرط في الفقرة الأخيرة، و مرد ذلك أن هذا الشرط يسري على الأوامر سواء التي تتخذ في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو فيما بين دورتي البرلمان، و حتى تلك التي تتخذ في الحالة الاستثنائية. و كما نعلم أن مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية، و عليه فهذا الأخير لا يجد أي صعوبة، المقصود بهذا الشرط اطلاع الحكومة و التنسيق معها.

و قد تكون الحكومة وراء اتخاذ هذه الأوامر، خاصة إذا وجدت صعوبات في تمرير مشاريعها القانونية أمام البرلمان، فتسحب مبادرتها و تعرضها على رئيس الجمهورية لكي يتخذها في شكل أوامر، مع احترام الإطار الزمني المحدد دستوريا.

ج- عرض الأوامر (المراسيم) على مصادقة البرلمان:

إذا كانت الدساتير المغربية قد سمحت للسلطة التنفيذية ( الحكومة في المغرب، رئيس الجمهورية في تونس، الجزائر )، لممارسة اختصاص يدخل في مجال السلطة التشريعية، فهو يمارس اختصاص استثنائي، و ليس عام لأن الغرض منه هو مواجهة أوضاع غير طبيعية، أي حالة الضرورة قد تتعرض لها الدولة بين دورتي البرلمان، و عليه فقد اشترطت الدساتير المغربية عرض المراسيم أو الأوامر التي اتخذتها السلطة التنفيذية على البرلمان، ليوافق عليها أو يرفضها.

كما حددت أول دورة عادية للبرلمان و التالية لصدور المراسيم و الأوامر هي الدورة التي يتم فيها عرض المراسيم و الأوامر المتخذة، و هذا لمنع إهمال و تقصير رئيس الدولة [74] ص 16.

و نتساءل عن الجزاء المترتب على عدم عرض السلطة التنفيذية المراسيم و الأوامر على

مصادقة البرلمان ؟

فالجزاء هو زوال ما كان لها من أثر، و كأن البرلمان رفضها تماما، نظرا لأن السلطة التنفيذية خرقت التزاما دستوريا يقضي بضرورة عرض المراسيم والأوامر أثناء الدورة البرلمانية العادية الموالية.

### 2.1.2.1.1.2. الشروط الضمنية للتشريع في غيبة البرلمان

هذه الشروط لم تعبر عنها صراحة النصوص الدستورية المغربية، بل عبرت عنها ضمنا، و

هي توفر حالة الضرورة أولا، و ثانيا صدور المراسيم و الأوامر.

أ - الضرورة كشرط ضمني للتشريع عن طريق مراسيم و أوامر :

يعتبر التشريع بواسطة المراسيم أو الأوامر إجراء استثنائيا، باعتبار أن الوظيفة التشريعية

تعود للبرلمان صاحب الاختصاص الأصلي، ذلك أنه قد تحدث في الدولة ضرورة ملحة تستدعي إصدار تشريعات و يكون البرلمان في عطلا أي بين دورتي البرلمان، ففي هذه الحالة الدساتير المغاربية تسند الاختصاص للسلطة التنفيذية، و فكرة الضرورة تقضي بأن التشريعات القائمة لم تتمكن من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت [74] ص 20.

فالضرورة تتطلب وجود تنظيم في موضوع معين يندرج في المجال التشريعي للبرلمان، و أمام تعذر اجتماع هذا الأخير، هذا فضلا عن بطء إجراءات التشريع البرلماني في مقابل الحاجة الماسة و الملحة بتشريع مؤقت و سريع.

و النصوص الدستورية لم تعبر صراحة عن الضرورة [77]. و إنما ضمنا على أساس أن التشريع استثنائي، و تقدير حالة الضرورة متروك للسلطة التنفيذية ذاتها، كما أن هذه الأخيرة مقيدة برقابة برلمانية تتمثل في مصادقة البرلمان على المراسيم و الأوامر، فالبرلمان يملك رفض هذا التشريع ( أوامر، مراسيم )، و رفضه قد يكون مبني على عدم توفر شرط الضرورة أو على الموضوع ذاته.

ب - حدود التشريع عن طريق المراسيم و الأوامر :

باعتبار أن الدساتير المغاربية سمحت للسلطة التنفيذية بالتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية عن طريق المراسيم و الأوامر، فمنطقيا يمكن للمراسيم أو الأوامر أن تعدل أو تلغي تشريعات صادرة من السلطة التنفيذية، فليس بإمكان المراسيم و الأوامر أن تخالف الأحكام الدستورية، ذلك أن لا تستطيع السلطة التشريعية أن تصدر تشريعات مخالفة للدستور و التي هي الأصل، فكيف لمن يحل محلها، فالمنطق أن لا تتعدى السلطة التنفيذية هذه الدائرة المرسومة، بمعنى ليس للمراسيم و الأوامر أن تخالف الدستور، ما دامت أن القوانين لا تخالف الدستور، هذا فضلا عن الرقابة الدستورية.

و لكن في هذا المجال، نتساءل في هل يمكن للسلطة التنفيذية أن تشرع في مجال القوانين

النظامية ( العضوية ) عن طريق مراسيم أو أوامر ؟

بما أن القوانين النظامية ( العضوية ) هي تشريعات تدخل في مجال السلطة التشريعية، و بما أن النصوص الدستورية ( فصل 31 من الدستور التونسي، فصل 55 من الدستور المغربي، و المادة 124 من الدستور الجزائري ) لم تستثني القوانين النظامية، مع و جوبية رقابة دستورية سابقة قبل على صدورها.

بالإضافة إلى النصاب المطلوب للمصادقة عليها داخل غرفتي البرلمان.

## 2.2.1.1.2. الطبيعة القانونية للمراسيم و الأوامر

إن التكييف القانوني لمراسيم الضرورة و الأوامر، التي تتخذها السلطة التنفيذية أهمية بالغة، فعلى أساسه يتم تحديد الآثار القانونية المترتبة على تلك المراسيم والأوامر و لاسيما من حيث الرقابة عليها، و معرفة ما إذا كانت قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، أو ذات طبيعة تشريعية تخضع لرقابة المجلس الدستوري [78] ص 148. [74] ص 22.

المؤسس الدستوري المغربي، رغم أنه سمح للسلطة التنفيذية بواسطة تقنية ( الأوامر و المراسيم الضرورة) بأن تشرع في مجال يعود فيه الاختصاص أصلا للسلطة التشريعية، إلا أنه لم يبين موقفه تجاه الطبيعة القانونية للمراسيم و الأوامر، و في إطار هذا السياق يمكن أن نطرح السؤال: - هل مصادقة البرلمان في ظل الدساتير المغربية تعتبر شهادة ميلاد لتلك الأوامر و المراسيم لتصبح قوانين؟

و عليه فنجد حالتين قبل موافقة البرلمان، و بعد موافقة البرلمان أي المرحلة السابقة للموافقة و المرحلة اللاحقة لها.

ففي حالة قبل موافقة البرلمان على المراسيم و الأوامر، فقد أجمع الفقه على أن الأوامر و المراسيم بالرغم من أنها تستطيع تعديل و إلغاء التشريعات أو تشرع فيها ابتداء، إلا أنها ذات طبيعة إدارية، و هذا عملا بالمعيار العضوي في التمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال التشريعية و يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري [79] ص 529. [80] ص 527.

أما في الحالة الثانية أي بعد عرض المراسيم و الأوامر على البرلمان و موافقته عليها. وقد ذهب بعض الفقهاء على أن المراسيم و الأوامر تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية حتى في حالة المصادقة عليها و هذا بحجة أن البرلمان لا يآثر على الطبيعة الإدارية لتلك المراسيم و الأوامر، لأن مصادقة البرلمان عليها ما هو إلا عمل رقابي يمارس به وظيفته السياسية، بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، و لا يضيف به صفة القانون [81] ص 76.

إلا أن هذا الرأي مردود عليه، فموافقة البرلمان لا يمكن أن نعتبرها تأييد سياسي لأن المجال الذي تدخلت فيه السلطة التنفيذية ليس مجالا مخصص لها، فالتأييد السياسي يكون إذا تدخلت السلطة التنفيذية في مجال مخصص لها. فهنا نتكلم عن التأييد سواء من السلطة التشريعية أو من جهة أخرى

أي موافقة أو مشاطرة، فهنا لا تتغير طبيعة العمل إذا يظل عملا إداريا، و بالتالي يجوز الطعن فيه قضائيا و هذا مما يترتب عليه الحفاظ على حقوق و حريات الأفراد، خاصة و إن كانت مواضيع المراسيم و الأوامر لها صلة مباشرة بحقوق و حريات الإنسان [74] ص 25.

أما غالبية الفقه فيرون أن مصادقة البرلمان على المراسيم و الأوامر يكسبها الطبيعة القانونية التشريعية، فتحوز قيمة و قوة القانون [82] ص 23.  
و تخضع لرقابة المجلس الدستوري في إطار الرقابة على دستورية القوانين أي لا يجوز الطعن فيها قضائيا بعد موافقة البرلمان.

أما عن احتمال عدم عرض المراسيم و الأوامر على البرلمان و خاصة في الدستورين التونسي فصل 31 عبارة "يقع عرضها" و الجزائري مادة 124 عبارة "يعرض". فلا يؤدي عدم عرضها إلى إلغائها بصفة مباشرة طالما لم ينص الدستور على ذلك.

لكن يمكن لمن له سلطة إخطار المجلس الدستوري ( المادة 166 من الدستور الجزائري 1996) - سلطة الإخطار في الدستور مخولة لرئيس الجمهورية وحده، كما أن سلطة التشريع بين دورتي البرلمان مخولة له و ليست للحكومة، فيبقى احتمال الوحيد هو الطعن فيها أمام القضاء الإداري - أي رئيسي غرفتي البرلمان، فالمجلس الدستوري إما أن يصدر قرار بعدم دستورية الأوامر أو يلزم رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان، و إذا لم يتم إخطار المجلس الدستوري، بقي إلا أن نعتبرها أوامر ذات طبيعة إدارية يطعن فيها أمام مجلس الدولة عملا بالمادة 143 من الدستور الجزائري " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية "لكن هل يمكن لمجلس الدولة أن يمارس رقابة دستورية"

أما النسبة للدستور المغربي لسنة 1996 في الفصل 52 عبارة "يجب عرضها".  
أي ضرورة عرضها على مصادقة البرلمان ، حتى تصبح ذات طبيعة تشريعية و تكتسب قوة القانون ، أما عدم مصادقة البرلمان في أول دورة برلمانية عادية أي الموالية بسبب عدم نظر البرلمان لتلك المراسيم نتيجة كثرة المواضيع المبرمجة في جدول أعمال، أو لسبب إهماله، و رغم أن ذلك مستبعد لأن السلطة التنفيذية هي التي تتحكم في جدول أعمال البرلمان، لكن نتساءل عن مصير المراسيم و الأوامر في هذه الحالة، فالدساتير المغاربية لم تتضمن مقتضيات من هذا القبيل.

لكن بعض الباحثين المغاربة ذهبوا إلى اعتبار أن المراسيم تصبح بعد انتهاء الدورة التي عرضت فيها للمصادقة، كأنما تمت الموافقة عليها، لأن البرلمان هو المسؤول عن تهاونه و يتحمل مسؤوليته [12].

والواقع العملي على خلاف ذلك، فالمراسيم و الأوامر تظل قرارات إدارية و تخضع للقضاء الإداري، إلى حين موافقة البرلمان عليها، فتصبح بمثابة قوانين، أو يرفضها فتصبح لاغية و تتوقف عن إنتاج آثارها القانونية، أما عن تأخر البرلمان دون النظر إليها، لا يعفيها من مصادقة البرلمان، حتى و إن كان التأخير ناتجا عن مماثلة البرلمان و تهاونه و إهماله [2] ص 391.

### 3.1.1.2. التشريع أثناء فترة حل البرلمان

إن المقصود بحل البرلمان، إنهاء ولايته التشريعية قبل نهايتها العادية، و حق حل البرلمان مقرر في الأنظمة البرلمانية لصالح السلطة التنفيذية في مقابل سحب الثقة من الحكومة و مسؤوليتها أمامه، فالسلطة التنفيذية تملك حق الحل وهو سلاح و تهديدي و ردعي، و السلطة التنفيذية لها سلطة تقديرية في إعماله.

كما أن تقنية الحل غير موجودة في الأنظمة الرئاسية لسبب الفصل الجامد بين السلطات فلا يوجد تعاون أو تأثير متبادل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية يحقق التوازن.

و قد يحدث فراغ تشريعي، أثناء فترة حل البرلمان، و الذي يصيب الغرفة الأولى فالدساتير المعاصرة تسند مهمة التشريع أثناء هذه الفترة إلى السلطة التنفيذية - أساسا رئيس الدولة - و قد قرر الدستور الفرنسي لسنة 1958 حق الحل بموجب المادة (12)، و اشترط استشارة الوزير الأول، و رئيسي مجلسي البرلمان.

و في هذا الصدد، قد سار المؤسس الدستوري المغربي على نهج المؤسس الدستوري الفرنسي فلرئيس الدولة أن يضع حدا لحياة البرلمان في ممارسته و وظائفه إذا توفرت أسباب و شروط ذلك.

### 1.3.1.1.2. أسباب حل البرلمان

أسباب حل البرلمان هي الدوافع التي تدفع رئيس الدولة في اتخاذ قرار بإنهاء ولاية البرلمان قبل نهايتها العادية، و الدساتير المغربية و غيرها لم تنص على أسباب التي تدفع رئيس الدولة باتخاذ قرار بحل البرلمان، لكن الفقه الدستوري أقر حق حل البرلمان في النظام البرلماني لتحقيق الأهداف التالية كلها أو جزء منها:

أ - قد يكون هدف الحل تسوية الخلاف بين الأغلبية في المجلس النيابي و رئيس الدولة و قد حدث هذا في عهد الرئيس الفرنسي السابق " ديغول " سنة 1962 عند ما قدم البرلمان ملتمس رقابة أدى بالإطاحة بحكومة "جورج بومبيدو"، و استعمله أيضا " فرانسوا ميران " سنة 1981 [83] ص 98.

ب - و قد يكون بهدف إضفاء شرعية جديدة على المؤسسات السياسية القائمة لجس نبض الرأي العام في بعض الظروف الحرجة التي تمر بها الدولة، و قد حدث هذا أيضا في عهد الرئيس الفرنسي "ديغول" سنة 1968 بعد الاضطرابات الجامعية [83] ص 99.

ج - و قد يكون بهدف إدخال تعديلات جوهرية على وضع الدولة السياسي خاصة، أو الاقتصادي أو الاجتماعي [84] ص 262.

د - و قد يكون وسيلة لتغلب الهيئة التنفيذية على البرلمان بخلاف قائم بينهما، فهو وسيلة للتحكيم السياسي لرئيس الدولة، و يستعمله هذا الأخير ليقف بجانب الحكومة و يدافع عن البرنامج السياسي للحكومة [71] ص 176.

هـ - وقد يكون الحل وسيلة يدافع فيها رئيس الدولة عن آراء التي يتبناها، و الشعب يؤيده فيها، و هنا يسمى " الحل الرئاسي " و هنا يقبل الرئيس، الحكومة التي تشارك البرلمان في رأي مخالف لرأي الرئيس، و يأتي بحكومة جديدة تشاركه الرأي و يحل البرلمان، و يكون للبرلمان الجديد القول الفصل في النزاع القائم، و لا يلجأ الرئيس إلى استعمال حق الحل إلا بحذر و حرص، بل جرت العادة على استعمال الحل الوزاري بدل الرئاسي [71] ص 177.

و حق الحل سلاح مخيف في مواجهة البرلمان و خطير على مركز رئيس الدولة، لأن هذا الأخير يراهن بشكل غير مباشر بمسؤوليته السياسية، و في حالة خسارته يصبح في وضع حرج يجعله بين خيارين أحلاهما مرا، الخضوع أو الإنسحاب ، و هذا مما يجعل حق الحل نادرا ما يستعمل [83] ص 99.

### 2.3.1.1.2. شروط حل البرلمان

نظرا لأن حل البرلمان- الذي يصيب الغرفة الأولى عدا الدستور المغربي- يبعد ممثلي الشعب، عن مراقبة السلطة التنفيذية و مشاركتها في وضع السياسة العامة للدولة، لذلك فإن المؤسس الدستوري المغربي أحاط هذه التقنية بشروط لمنع تعسف رئيس الدولة في اللجوء إليها. و الدساتير المغاربية اشترطت، شروط يجب توافرها لكي يتمكن رئيس الدولة من اتخاذ قرار الحل.

فقد نص الفصل 63 من الدستور التونسي على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية إذا صادق مجلس النواب على لائحة لوم ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أثناء نفس المدة النيابية إما أن يقبل استقالة الحكومة أو أن يحل مجلس النواب.

و يتحتم أن ينص الأمر المتخذ لحل مجلس النواب على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في مدة لا تتجاوز الثلاثين يوما".

و في حالة حل مجلس النواب وفقا للفقرة الأولى من هذا الفصل يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها فيما بعد على مصادقة مجلس النواب و مجلس المستشارين حسب الحالة، و يجتمع المجلس الجديد وجوبا في ظرف ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع وللإشارة فالتعديل الدستوري، عدد 88 الصادر بتاريخ 25 جويلية 1988، أجاز لرئيس الجمهورية الجديد إثر شغور منصب رئيس الدولة أن يحل مجلس النواب هذا عملا بالفصل 06/57 و الذي ينص " لرئيس الجمهورية الجديد أن يحل مجلس النواب و يدعوا للانتخابات التشريعية سابقة لأوانها وفقا للفقرة الثانية من الفصل 63.

أما الدستور الجزائري لسنة 1996 نص في المادة 129 على ما يلي "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة، و رئيس الحكومة. و تجري هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر " و الحل في هذه الحالة بإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية، كما قد يكون تلقائيا، و هذا في حالة إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة و سقطت هذه الأخيرة، و عينت حكومة جديدة و لم تحصل هي الأخرى على موافقة المجلس، فإن هذا الأخير ينحل وجوبا و هذا عملا بالمادة 82 من الدستور " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر "

وبالنسبة للدستور المغربي، فقد نص على حل المجلس التشريعي بموجب مقتضيات الفصول

27، 71، 73 من دستور 1996.

فنص الفصل 27 على ما يلي " للملك حق حل مجلس البرلمان أو أحدهما بظهير شريف

طبق الشروط المبينة في الفصلين 71، 73 من الباب الخامس " و الفصل 71 على أنه " للملك بعد استشارة رئيس مجلس البرلمان و رئيس المجلس الدستوري و توجيه خطاب للأمة أن يحل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف.

و في الفصل 72 على أنه " تقع انتخابات البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل " و في أثناء ذلك يمارس الملك بالإضافة إلى السلط المخولة له بمقتضى هذا الدستور، السلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع "

و كما نصت المادة 31 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 على أنه " لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول و رؤساء الغرفتين أن يحل الجمعية الوطنية، تتم الانتخابات العامة ثلاثين (30) يوما و ستين (60) يوما على الأكثر بعد حل الجمعية الوطنية تجتمع الجمعية الوطنية وجوبا خمسة عشر (15) يوما بعد انتخابها، إذا انعقد.

هذا الاجتماع خارج الفترات المحددة للدورات العادية تفتح شرعا دورة لمدة خمسة عشر (15) يوما لا يجوز اللجوء إلى حل الجمعية الوطنية من جديد طيلة الاثني عشر (12) شهرا و التي تلي هذه الانتخابات "

بالإضافة إلى نص المادة 77 من الدستور و القاضية بـ " إذا حدث تغييران للحكومة في أقل من ستة و ثلاثين (36) شهرا على أثر تصويت مناوئ أو ملتمس رقابة، رئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الجمعية الوطنية أن يحل هذه الأخيرة.

و في هذه الحالة تنظم انتخابات جديدة في فترة لا تتجاوز (40) يوما، و تجتمع الجمعية الوطنية خلال ثلاثة (03) أسابيع بعد انتخابها".

والاشتراط الوارد في المادة 77 من الدستور الموريتاني أي وقوع تغييران للحكومة في أقل من ستة و ثلاثين شهرا على أثر تصويت مناوئ أو ملتمس رقابة ضدها، حتى يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرار الحل لا معنى له و لا يشكل قيда على سلطة رئيس الجمهورية في مجال الحل، طالما أنه يمكن أن يتخذ الحل في إطار المادة 31 و هذه المقننات لا نجد لها مثيل في الدساتير المغاربية و لا في الدستور الفرنسي باستثناء ما هو مقرر في الدستور التونسي ( المادة 63 السابق ذكرها ).

كما أن هذا الاشتراط المنصوص عليه، يجعل النواب يمتنعون عن نزع الثقة من الحكومة، خوفا من اتخاذ قرار الحل ضدهم، فهو سلاح يملكه رئيس الجمهورية ضد النواب، يضاف إلى وسائل

## السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان.

من خلال هذه النصوص الدستورية نجد أن الحل يصيب الغرفة الأولى في كل الدساتير المغربية عدا الدستور المغربي الذي قد يصيب المجلسين أي البرلمان برمته و قد يصيب إحدى المجلسين، يستنتج أن هناك شروط يجب توافرها قبل اتخاذ قرار الحل هذه الشروط هي استشارة رئيس المجلس أو الغرفة التشريعية، الوزير الأول، المجلس الدستوري، و توجيه خطاب إلى الأمة، إلا أن الدساتير المغربية اختلفت من حيث الأخذ بهذه الشروط و سنوضح ذلك :

أ - استشارة رئيس المجلس أو الغرفة التشريعية:

بالنسبة لدستور التونسي فقبل تعديل 1988.07.25 كان يبقى على ضرورة استشارة مجلس النواب قبل اتخاذ إجراء الحل، لكن بعد التعديل فقد قيد المؤسس الدستوري التونسي حق الحل بشروط تجعل اللجوء إليه أمرا صعبا، فحق الحل لا يكون إلا في حالة الرد على تصرف مجلس النواب عند إصداره لائحة لوم ثانية للحكومة في نفس الفترة النيابية، أي رئيس الجمهورية مخير بين قبول استقالة الحكومة أو حل مجلس النواب، فباب الحل يفتح إذا قدم النواب لائحة لوم ثانية، فالدستور لا ينص على الحل الوجوبي، لكنه مكن رئيس الجمهورية باتخاذ حق في الحل لكن لم يلزمه به [30] ص 279.

أما الدستور الجزائري لسنة 1996 و الموريتاني لسنة 1991 و المغربي أكدوا هذه الاستشارة، فقد ألزم الدستور الجزائري رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، كما ألزم الدستور الموريتاني رئيس الجمهورية باستشارة رئيس الجمعية الوطنية و رئيس مجلس الشيوخ، و أيضا الدستور المغربي ، فقد اشترط ضرورة استشارة رئيسي مجلسي البرلمان أي رئيس النواب، و رئيس مجلس المستشارين، قبل اتخاذ قرار الحل، مع العلم أن الدستور المغربي لسنة 1992 لم يشترط مثل هذا الشرط فصل 70 من دستور 1992 " للملك بعد استشارة رئيس المجلس الدستوري و توجيه خطاب للأمة أن يحل مجلس النواب بظهير شريف".

على خلاف الدستور الجزائري لسنة 1989 الذي اشترط استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني المادة 120 من الدستور.

و هذه الاستشارة هي شرط شكلي، لا تقيد سلطة رئيس الدولة في اتخاذ قراره، و خاصة عند ما تكون الأوضاع تفرض حل البرلمان [68] ص 611.

كما أن هذه الاستشارة ملزمة من حيث إلزامية الحصول على نتائجها، إلا أن نتائجها غير

ملزمة و يبقى رئيس الدولة حرا في اتخاذ قرار الحل [83] ص 97.

ب - استشارة الوزير الأول رئيس الحكومة :

إن إسناد حق الحل لرئيس الدولة وحده، لا يعني إنفراده بهذه السلطة دون موافقة الحكومة، فيجب موافقتها أو استشارتها، و إذا حدث غير ذلك يبقى أمام الحكومة سوى تقديم إستقالتها لتظهر عدم موافقتها على قرار الحل الذي اتخذه رئيس الدولة.

و في هذا الصدد فالدساتير المغاربية اشترطت استشارة الوزير الأول قبل اتخاذ قرار الحل، فالدستور الجزائري و الموريتاني نص صراحة على هذا الشرط، أما الدستور المغربي فقد اغفل النص عليه، و الدستور التونسي فقبل تعديل سنة 1988 نص عليه أما الدستور الحالي فقد حذف هذا الشرط.

ج - استشارة المجلس الدستوري:

انفرد الدستور المغربي بهذا الشرط من بين الدساتير المغاربية، و مفاد ذلك أخذ رأي المجلس الدستوري حول قرار الحل المزمع القيام به، و لكن رأي المجلس الدستوري غير ملزم للملك، بل إن هذا الأخير لا يقيد الدستور بانتظار نتيجة الاستشارة،

فالمؤسس الدستوري المغربي لم ينص على وجوبية رأي المجلس الدستوري، و منه فهذا الشرط غير كافي لمنع التعسف في استعمال الحق.

د - توجيه خطاب للأمة:

على غرار الدساتير المغاربية، فقد انفرد الدستور المغربي هو الآخر بهذا الشرط، و غايته هو إحاطة الأمة علما بأن البرلمان أو أحد مجلسيه سيحل، و أنه سيتم الرجوع إلى الأمة لاختيار مجلس جديد، أي هذا الشرط يعتبر بمثابة إخبار للأمة بالقرار المتخذ و أن المجلس المزمع حله قد حل، و فقد الحق في تمثيل الأمة مع بيان أسباب الحل.

و بعد استكمال هذه الشروط يصبح من حق رئيس الدولة أن يتخذ قرار الحل و يبدأ في ممارسة الوظيفة التشريعية المخولة له بموجب الدستور إلى غاية انتخاب برلمان جديد.

ففي الدستور التونسي يجب انتخاب المجلس الجديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما، بينما الدستوران الجزائري و المغربي ثلاثة أشهر على الأكثر، أما الدستور الموريتاني فقد حدد هذه المدة بثلاثين يوما على الأقل و ستين يوما على الأكثر في حالة المادة (31)، و أربعين يوما على الأكثر في حالة المادة (77).

و من لحظة حل المجلس إلى غاية إجراء انتخاب المجلس يتمتع رئيس الدولة بحق ممارسة

الوظيفة التشريعية التي كان يمارسها المجلس المنحل.

ففي الدستور التونسي يصدر رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة مراسيم تعرض على مصادقة مجلس النواب مجلس المستشارين حسب الحالة و من أجل إقرارها، و هو ما يشكل نوعا من الرقابة البرلمانية على سلطة رئيس الجمهورية في مجال ممارسة وظيفته التشريعية، و نفس الشيء بالنسبة للدستور المغربي، فقد أعطى للملك حق ممارسة الوظيفة التشريعية التي كان يمارسها المجلس المنحل، لكن الظاهر المتخذة في هذه الحالة لا تعرض على مصادقة البرلمان، بل إنها تصبح نصوصا قانونية و هذا عملا بالفصل 29 من الدستور.

أما الدستور الجزائري لسنة 1989 لم يسند مهمة التشريع خلال هذه الفترة لأي جهة، لكن دستور 1996، و في المادة 124 السالف ذكرها

أسند الوظيفة التشريعية خلال هذه الفترة إلى رئيس الجمهورية، و يشرع بأوامر على أن تعرض هذه الأوامر المتخذة على البرلمان بغرفتيه، و تعتبر لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان. أما الدستور الموريتاني، فلم يسند مهمة التشريع خلال هذه الفترة لأي جهة و عدم إسناد هذه المهمة إلى جهة معينة، يمكن أن يؤدي إلى فراغ تشريعي، لكن حسب وجهة نظرنا فإن رئيس الدولة هو الذي يكون من حقه أن يتولى ممارسة هذه المهمة و ذلك إلى حين انتخاب مجلس جديد.

وما يتبادر لنا في الذهن، أنه في حالة عدم إجراء انتخابات خلال المدة المقررة لها من يمارس الوظيفة التشريعية بعد التاريخ المقرر لإجراء الانتخابات ؟ إن احتمال عدم انتخاب المجلس التشريعي خلال المدة المحددة دستوريا احتمال وارد، نظرا لقصر المدة، فضلا عن العراقيل التي قد تواجه إجراء الانتخابات و خاصة في الدول غير المستقرة سياسيا. وعدم التنصيص على من يمارس الوظيفة التشريعية في هذه الحالة، يمكن أن يستند إليه رئيس الدولة و يستعمله كذريعة لاستمرار في ممارسة الوظيفة التشريعية و إبعاد الممثلين المنتخبين عن وظيفتهم الأساسية.

وفي هذا الصدد ليس بالإمكان وضع حد نظرا لوجود الغرفة الثانية ، خاصة وأن الأنظمة المغاربية تأخذ بالنظام البيكاميرالي ، أي ثنائية مجلسي البرلمان حيث لا يمكن حل مجلس المستشارين في تونس، و لا مجلس الأمة في الجزائر و لا مجلس الشيوخ في موريتانيا، عدا الدستور المغربي حيث أعطى للملك إمكانية حل مجلس المستشارين بنفس طريقة حل مجلس النواب.

## 2.1.2. التشريع أثناء الحالة الاستثنائية

قد تسيير دواليب الدولة على خلاف مقتضيات مبدأ الشرعية. و هذا عندما تحيط بالدولة ظروف غير عادية تهدد أمنها و سلامة أراضيها، و في مثل هذه الأوضاع يعطي المؤسس الدستوري المغربي سلطات واسعة لرئيس الدولة لمواجهة هذه الظروف، و تصبح الإجراءات المتخذة مبررة و في إطار المشروعية، و إن كانت هذه الإجراءات لا تسائر رغبة المشرع، و المتمثلة في بعث الطمأنينة بين المواطنين، و إقامة العدل و انتظام أمور الدولة، و من هنا بدأ التفكير في ضرورة منح السلطة التنفيذية إمكانية التصرف لمواجهة الأوضاع بفعالية، و بهدف استقرار مؤسسات الدولة و عودتها إلى وضعها الطبيعي.

الداستير المغربية نصت على الحالة الاستثنائية ورصدت لها شروط مع إمكانية تحديد المجال التشريعي لهذه الحالة.

### 1.2.1.2. التنظيم الدستوري للحالة الاستثنائية

فكرة الظروف الاستثنائية تعود إلى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في المراجعات المرفوعة إليه ضد الإدارة، و أدخلها دستور 1958 في القانون الدستوري ليجعلها أداة دستورية لتقوية مركز رئيس الجمهورية [85] ص 474.

و هناك من أصلها إلى عهد حكم "دوسبير" إلى أنها في الدستور الحالي ترجع إلى خطاب ( Bayeu ) الذي ألقاه الجنرال ديغول سنة 1946، و تمت ترجمتها إلى واقع ملموس في دستور 1958 فمارس الرئيس أخطر سلطاته الدستورية و أصبح مركز الرئاسة هو السدة الحقيقية للنظام [86] ص 319. [7] ص 265.

و المؤسس الدستوري المغربي نظم فكرة الظروف الاستثنائية على نحو يشبه بما هو مقرر في الدستور الفرنسي 1958، [87] و كل دساتير دول المغرب العربي المتعاقبة نصت على حالة الاستثناء.

فقد نص الدستور التونسي في الفصل 46 على أنه " لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم يهدد كيان الجمهورية و أمن البلاد و استقلالها بحيث يتعذر السير العادي لدواليب الدولة اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير استثنائية بعد استشارة الوزير الأول و رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس المستشارين

و يوجه في ذلك بياناً إلى الشعب و في هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة و تزول هذه التدابير بزوال أسبابها و يوجه رئيس الجمهورية بياناً في ذلك إلى مجلس النواب و مجلس المستشارين".

و جاءت المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على ما يلي :

" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

و تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها للمحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية يجتمع البرلمان وجوباً. تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها" وللعلم أن كل الدساتير الجزائرية عرفت فكرة الحالة الاستثنائية فدستور 1963 نص عليها في المادة 59 مع ضرورة اجتماع مجلس الوطني لكامل أعضائه أما دستور 1976 نص عليها في المادة 120 مع ضرورة اجتماع الهيئات العليا للحزب و الحكومة، و في دستور 1989 نص عليها في المادة 87 مع ضرورة استشارة المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء كما أضافت المادة 93 من الدستور الحالي استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

كما نص دستور 1996 على حالات أخرى غير حالة الاستثناء يمارس بموجبها رئيس الجمهورية سلطات واسعة لا تقل خطورة على حالة الاستثناء و هذا فيما يتعلق بحالة الطوارئ و حالة الحصار المادة 91 و حالة الحرب المادة 95 و 96.

و أما الدستور المغربي فنص في الفصل 35 من دستور 1996 على أنه " إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية. يمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير شريف بعد استشارة رئيس مجلس النواب و رئيس المجلس المستشارين و رئيس المجلس الدستوري و توجيه خطاب إلى الأمة، و يخول بذلك، على الرغم من

جميع النصوص المخالفة، صلاحية اتخاذ جميع الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن حوزة الوطن و يقتضيها رجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي أو يتطلبها تسير شؤون الدولة. لا يترتب على حالة الاستثناء حل مجلس النواب.

ترفع حالة الاستثناء باتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

و تنص المادة 39 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 على ما يلي " يتخذ رئيس الجمهورية بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول و لرئيس الغرفتين و للمجلس الدستوري، التدابير الاستثنائية التي تقتضيها الظروف، حينما يهدد خطرا وشيك الوقوع مؤسسات الجمهورية و الأمن و الاستقلال الوطنيين و حوزة البلاد، و كذلك حينما بتعرقل السير المنتظم للسلطات العمومية الدستورية. و يطلع الأمة على الحالة عن طريق خطاب.

تتبع هذه الإجراءات من الرغبة في ضمان استعادة السير المضطرد و المنتظم للسلطات العمومية في أقرب الآجال، و ينتهي العمل بها حسب نفس الصيغ حالما تزول الظروف المسببة. يجتمع البرلمان وجوبا. لا تحل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية".

### 2.2.1.2. شروط تقرير الحالة الاستثنائية

و لكي يتمكن رئيس الدولة من تقرير الحالة الاستثنائية، يجب توفر شروط موضوعية و أخرى شكلية حددتها الدساتير موضوع الدراسة، لكنها اختلفت من دستور لآخر و سنحاول إجمالها فيما يلي:

#### 1.2.2.1.2. الشروط الموضوعية لتقرير حالة الاستثناء

يمكن أن نوجز هذه الشروط فيما يلي:

أ - وجود خطر داهم :

ورد هذا الشرط في الدساتير المغاربية بصفة صريحة، باستثناء الدستور المغربي الذي اكتفى بذكر حوزة التراب الوطني أو وقوع حدث ما من شأنه أن يمس السير العادي للمؤسسات. ووجود الخطر من الناحية القانونية، هو الانصراف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب حيوية، فيهددها بالزوال أو الانتقاص [74] ص 29.

و المقصود بالخطر الداهم هو الخطر غير المألوف، أي الخطر الخارج عن إطار المخاطر المتوقعة، كما أن عبارة داهم تفيد بأن هذا الخطر قريب الوقوع، أي تكون حالة الخطأ قد بدأت تتحقق أو أصبحت وشيكة التحقق حتى يسمح باللجوء إلى حالة الاستثناء [30] ص 473. [88] ص 87.

ب - تهديد أمن البلاد و استقلالها :

بمعنى أن الخطر الداهم يهدد أمن البلاد و استقلالها، أي ينعكس على سلامة تراب الدولة، و هذا الخطر قد يكون خارجيا من طرف دولة أو دول تسعى للاستحواذ على جزء من التراب الوطني، أو قلب نظام الحكم و جعله يتماشى مع متطلبات الدولة الغازية، كما قد يكون الخطر داخليا، كمحاولة انقلاب، أو نشوب فتنة من شأنها أن تؤدي إلى إقامة كيان منفصل عن الدولة، كما يمكن أن يكون الخطر داخليا و خارجيا كوقوع أحداث داخلية بغية تمكين دولة أجنبية من تحقيق أهدافها داخل تراب الوطن و مثال ذلك ما حصل في موريتانيا سنة 1981 وهي العملية المعروفة بمحاولة ( 16 مارس ) حيث حاول " كومندوس" قادم من الخارج قلب نظام حكم ' ولد هيدالة " إلا أن محاولة فشلت، و مثل منفضوها أما العدالة [2] ص 311. إلا أن الأمور المألوفة في الحياة الدولية كقطع العلاقات الدبلوماسية ليس من شأنها أن تقرر حالة الاستثناء، فيجب أن يكون التهديد ماديا.

و الدساتير المغاربية أخذت بهذا الشرط إلا أنها تباينت في الألفاظ فالدستور التونسي استخدم عبارة " أمن البلاد و استقلالها"، أما الدستور الجزائري فاستخدم عبارة " استقلالها أو سلامة ترابها"، و الدستور المغربي وضمف عبارة " حوزة التراب الوطني"، و الدستور الموريتاني استخدم " الأمن و الاستقلال الوطنين و حوزة البلاد".

ج - تعذر السير العادي للمؤسسات الدستورية للدولة :

بمعنى أن حالة الخطر تنعكس على السلطات العمومية للدولة، و يصبح السير العادي لدواليب الدولة غير ممكن.

هذا الشرط أجمعت عليه الدساتير المغاربية، مع اختلاف في الألفاظ، فالدستور التونسي استخدم عبارة " يتعذر السير العادي..."، أما الدستور الجزائري استخدم عبارة " يصيب مؤسساتها الدستورية"، و الدستور المغربي استخدم عبارة " يمس بسير المؤسسات الدستورية"، و الدستور الموريتاني استخدم عبارة " يتعرقل السير المنتظم للسلطات..". و المفاهيم المذكورة في النصوص الدستورية كالتعذر، العرقلة، المساس، الإصابة. يصعب تحديدها، لانعدام معايير دقيقة يمكن أن تؤكد الصفة الموضوعية لهذه المفاهيم، و عليه تبقى مهمة تقدير الأوضاع لرئيس الدولة وحده.

و في هذا الصدد، الدساتير المغاربية اختلفت فيما يخص الشروط السابقة، فبعضها اشترط لإعلان حالة الاستثناء تحقق الشروط كاملة أي الخطر الداهم و تهديد أمن البلاد و استقلالها، و تعذر سير المؤسسات الدستورية للدولة مثل الدستورين التونسي و الموريتاني، أما الدستور المغربي فقد أورد شرطين و هما : تهديد حوزة التراب الوطني، و وقوع أحداث من شأنها أن تمس بسير المؤسسات الدستورية على خلاف الدستور الجزائري الذي نص على أن يكون الخطر مهددا لأحد تلك الأمور حتى يمكن لرئيس الدولة إعلان حالة الاستثناء.

### 2.2.2.1.2. الشروط الشكلية التقرير حالة الاستثناء

لا تكفي الشروط الموضوعية السالفة الذكر لتقرير حالة الاستثناء، بل هناك شروط شكلية ( إجرائية ) لابد منها، و يجب على رئيس الدولة أن يحترمها و هذه الشروط هي :

أ - استشارة رؤساء المجالس النيابية :

إذا استقر رأي رئيس الدولة على إعلان حالة الاستثناء، يجب أن يستشير رئيسي غرفتي البرلمان، غير أن آراء رؤساء المجالس النيابية غير ملزمة له، أي أن الاستشارة ملزمة من حيث طلبها و اختيارية من حيث العمل بنتيجتها، أي من الناحية القانونية مخالفة رئيس الدولة الناتج عن الاستشارة لا يترتب عنه شيء لكن من الناحية المعنوية يتعرض رئيس الدولة للمخاطر السياسية، و خاصة و أن هذه الاستشارة لها بعد سياسي و آخر قانوني، لاسيما في ظل نظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات و التعددية الحزبية.

و عليه إذا أعلن رئيس الدولة حالة الاستثناء دون الاستشارة فهنا عمله غير دستوري نظر لأن مسألة طلب الرأي - الاستشارة - مسألة إجبارية، عملا بما جاء في النصوص الدستورية [74] ص 30.

ب - استشارة رئيس المجلس الدستوري :

يعتبر المجلس الدستوري هيئة مكلفة بالسهر على احترام الدستور و ضمان تطبيقه، هذا فضلا على أنه يحتل مكانه مرموقة بين المؤسسات الدستورية، و بذلك فإن استشارته ملزمة و مفيدة.

فقد اشترط الدستور الجزائري و الموريتاني استشارة المجلس الدستوري برمته أي كامل أعضائه، أما الدستور المغربي اشترط استشارة رئيس المجلس الدستوري فقط، أما الدستور التونسي جاء خاليا من أي إشارة في هذا الصدد.

ج - توجيه خطاب إلى الأمة:

الدساتير المغاربية لم تتخذ موقفا موحدا، إذ تضمنه الدستور المغربي و الدستور الموريتاني، تأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي اشترطه في المادة 16، و هذا لإطلاع الأمة على الأوضاع التي ستعرفها البلاد مع شرح دوافع إعلان حالة الاستثناء، و الإجراءات المقرر العمل بها لمواجهة الأزمة [83] ص 99.

على خلاف الدستور الجزائري الذي جاء خاليا من هذا الشرط، أما الدستور التونسي فقد اشترط توجيه بيان للشعب.

بالإضافة إلى هذه الشروط، اشترط الدستوران التونسي و الموريتاني استشارة الوزير الأول، أما الدستور المغربي اکتفى بالشروط السابقة، بينما الدستور الجزائري اشترط الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء و تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 93. وقد استعمل مصطلحين، الأول و هو مصطلح الاستشارة، و هذا حينما يتعلق الأمر برئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري، و الثاني هو مصطلح الاستماع و هذا عندما يتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، و هذا يدل على أن الاستشارة الغرض منها توضيح الأسباب المؤدية لإقرار حالة الاستثناء لذلك فإن رئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري هيئات استشارية، أما الاستماع الغرض منه تطبيق حالة الاستثناء إذا قررها رئيس الجمهورية، خاصة أنه يرأس المجلسين مجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، و لهذا يعتبران هيئة تقنية و سياسية مساعدة لرئيس الجمهورية [74] ص 32.

كما اشترط الدستوران الجزائري و الموريتاني اجتماع البرلمان وجوبا أثناء الحالة الاستثنائية و يعتبر هذا الشرط الإجرائي ضمان حقيقي طالما أن البرلمان يكون مجتمعا طيلة تطبيق الحالة الاستثنائية دون أن يكون قيد في النص الدستوري لسلطات البرلمان ما دامت أن الدكتاتوريات المؤقتة قائمة [47] ص 404. و هذا للحد من تعسف رئيس الدولة في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له دستوريا، و قد يشارك البرلمان رئيس الدولة في اتخاذ القرارات، أو ممارسة سلطة الرقابة على رئيس الدولة و أمام كل ما سبق تبقى الشروط الموضوعية خاضعة لتقدير رئيس الدولة و الشروط الإجرائية تغدو آراء استشارية غير ملزمة.

### 3.2.1.2. مجال السلطة التشريعية لرئيس الدولة أثناء حالة الاستثناء

إذا توفرت الشروط السابقة، يمكن لرئيس الدولة أن يعلن حالة الاستثناء و يباشر السلطات المخولة له دستوريا، سواء تعلق الأمر بالمجال التشريعي أو التنفيذي أو القضائي.

لكن التساؤل يبقى مطروح حول :

ما مدى مجال مباشرة الإجراءات الاستثنائية و ما هي الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة

أثناء العمل بحالة الاستثناء ؟

### 1.3.2.1.2. مجال مباشرة الإجراءات الاستثنائية أثناء حالة الاستثناء

من خلال نصوص الدساتير المغربية المتعلقة بحالة الاستثناء نجد أنها منحت لرئيس الدولة

سلطات واسعة، و اكتفت بالتعبير عنها بأنها إجراءات أو تدابير استثنائية.

كما أوردت قيودا موضوعيا عاما و المتمثل في أن يكون الهدف من استعمالها الرغبة في ضمان

السير العادي و المنتظم للمؤسسات الدستورية في أقرب الآجال. أي أن هذه الإجراءات الاستثنائية محددة بـقيد زمني.

وعليه سنبحث عن نطاق السلطات الاستثنائية أولا و قيدها الزمني ثانيا.

### 1.1.3.2.1.2. نطاق السلطات الاستثنائية التي يمارسها رئيس الدولة في الحالة الاستثنائية

في هذا الإطار نتطرق إلى ثلاث مجالات ، الأول إلغاء وتعديل الدستور ، والثاني المجال

التنظيمي والثالث المجال التشريعي.

ففي مجال إلغاء و تعديل الدستور، فالدساتير المغربية بصفة عامة و النصوص المنظمة لحالة

الاستثناء بصفة خاصة لا نجد إشارة لهذه المسألة.

و في هذا الصدد فالفقه الفرنسي متفق على أنه لا يجوز لرئيس الدولة أن يقوم بإلغاء و تعديل

الدستور، لأن هذا الأمر يعود للسلطة التأسيسية الأصلية، و مع ذلك فإن بعض الفقه الفرنسي يذهب إلى

جوازية وقف بعض أحكام الدستور [74] ص 35.

كما أن جواز تعديل الدستور أثناء العمل بحالة الاستثناء أمر غير جائز، لأن هذه الظروف غير

دائمة، والسلطات الاستثنائية سلطات وقتية أملت لها ظروف عابرة و لهذا لا يمكن استغلال ظروف وقتية

لوضع أحكام و قواعد ثابتة هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن النص المنظم لحالة الاستثناء

لا يسمح بتغيير ما هو وارد في الدستور ، لأن العمل بالوضع الاستثنائي جعل لأجل الحفاظ على الدستور، فتعديل هذا الأخير يتنافى مع النص الدستوري المنظم لحالة الاستثناء [30] ص 475. [2] ص 319. أما في المجال التنظيمي، لا يثور أي إشكال. لأن رئيس الجمهورية هو صاحب هذا المجال في الظروف العادية، و بالتالي هو صاحب الاختصاص كذلك أثناء العمل بالحالة الاستثنائية ، عدا الدستور المغربي فقد أسند السلطة التنظيمية للوزير الأول. عملا بالفصل 63 من دستور 1996، و الذي ينص " يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية" ..

أما في المجال التشريعي رغم أن البرلمان يعقد بقوة القانون - الدستور الجزائري و الدستور الموريتاني - لا يمنع رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، لأن الهدف هو رقابة رئيس الجمهورية هذا من ناحية. من ناحية أخرى يرى جانب من الفقه و هو الأرجح أن وجوبية اجتماع البرلمان بقوة القانون هو تمكينه من مباشرة السلطة التشريعية لأن النص الدستوري لم يضع أي قيد على ممارسة البرلمان لسلطاته التشريعية و بالتالي سلطات رئيس الجمهورية مقيدة طالما أن البرلمان مجتمع و يمارس في سلطاته. و هذا ما أكده "ديغول" سنة 1961 بقوله « إنني أعتبر أن تطبيق المادة (16) لا يؤدي - في الظروف الحالية - إلى تعطيل نشاط البرلمان، فيما يتعلق بمباشرة سلطاته التشريعية و الرقابية فالعلاقة بين الحكومة و البرلمان ستبقى محكومة بالقواعد العادية ما دام الأمر لا يتعلق بإجراءات صدرت أو ستصدر بمقتضى المادة (16).» [86] ص 337.

و عليه لكي يمكن لرئيس الدولة ممارسة الوظيفة التشريعية أثناء الحالة الاستثنائية يجب توفر شرطين :

الأول : يجب أن تكون علاقة سببية بين الإجراءات التي يتخذها رئيس الدولة، و بين الظروف التي فجرت الأزمة.

الثاني : يشترط أن تهدف القرارات المتخذة من طرف رئيس الدولة إلى إعادة السلطات العامة الدستورية على مباشرة مهامها في أقرب الآجال. فإذا لم يرمي إلى تحقيق هذا الهدف كانت غير مشروعة [86] ص 338.

كما أن إمكانية حل البرلمان أثناء الحالة الاستثنائية غير جائز، حيث نص كل من الدستور التونسي و المغربي و الموريتاني صراحة على عدم جوازية حل البرلمان خلال فترة الحالة الاستثنائية

أما الدستور الجزائري، اكتفى بالنص على وجوب اجتماع البرلمان فور إعلان حالة الاستثناء، و ما يستنتج منه عدم جواز حل المجلس النيابي أي المجلس الشعبي الوطني [7] ص 275.

### 2.1.3.2.1.2. القيد الزمني للسلطات الاستثنائية

تجدر الإشارة إلى أن النصوص الدستورية المغربية المنظمة لحالة الاستثناء لم تحدد مدة سريان العمل بحالة الاستثناء، و بالتالي نتساءل عن المجال الزمني لتطبيق حالة الاستثناء ؟

إذا كان هدف الحالة الاستثنائية هو ضمان استعادة السير المنتظم للسلطات العمومية و المحافظة على استقلال الأمة، فبمجرد تحقق هذا الهدف تعتبر حالة الاستثناء منتهية، لكن إلى من يعود إقرار إنهاؤها ؟

تضمنت الدساتير المغربية عبارات، فالدستور التونسي نص في فصل 4/46 " و تزول هذه التدابير بزوال أسبابها و يوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى مجلس النواب و مجلس المستشارين". و نص الدستور الجزائري في مادته 5/93 على أنه " تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

و الدستور المغربي في فصله 3/35 " ترفع حالة الاستثناء، باتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

أما الدستور الموريتاني نصت المادة 3/39 " ... و ينتهي العمل بها حسب نفس الصيغ حالما تزول الظروف المسببة".

يفهم ضمنا من هذه النصوص أن رئيس الدولة يرجع له الأمر بإنهاء الحالة الاستثنائية مع ضرورة احترام الإجراءات المتبعة في تقريرها.

أما بالنسبة للنصوص القانونية عدا المتعلقة بالسلطة التنظيمية، و الصادرة في هذه الفترة فتنتهي مع إنهاء الحالة الاستثنائية لأن هذه النصوص استثنائية و مؤقتة.

### 2.3.2.1.2. الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة في الحالة الاستثنائية

اختلف الفقه الدستوري بصدد تعليقه على المادة 16 من الدستور الفرنسي و حول الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية استناد إلى نفس المادة كالتالي :

- ذهب رأي إلى ضرورة التمييز بين القرارات الصادرة في المجال التشريعي العائد إلى البرلمان و الذي يدخل في مجال القانون، و القرارات التي تدخل في مجال التنظيم فالأولى تخضع لرقابة البرلمان و الثانية تخضع لرقابة القضاء الإداري [89] ص 266. كما أن هذه القرارات تتمتع بقوة القانون خلال الفترة الاستثنائية أي إلى غاية إعلان نهاية حالة الاستثناء فتتقلب بعد ذلك إلى مجرد أعمال إدارية قابلة لرقابة القضائية [90].

- و ذهب رأي آخر إلى اعتبار أن الإجراءات التي يتخذها رئيس الدولة ذات طبيعة إدارية لأنها صادرة من سلطة إدارية وليست تشريعية بما في ذلك الإجراءات التي تدخل في المجال التشريعي فإنها تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية و تخضع لرقابة القضاء الإداري رغم تمتعها بقوة القانون [81] ص 80.

- و ذهب جانب آخر من الفقه أن الإجراءات التي يتخذها رئيس الدولة في الحالة الاستثنائية، تدخل في نطاق أعمال السيادة شأنها شأن قرار الإعلان بتطبيق المادة (16)، نظرا لأن هدفها واحد هو تمكين مؤسسات الدولة من القيام بمهامها المخولة لها دستوريا ، وهذا عملا بقرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1962.03.02 و المتعلق بقضية ( Rubin de servens et autres ). و القاضي بأن إقرار الحالة الاستثنائية و كذا وقفها من أعمال السيادة، البعيدة عن الرقابة القضائية، أما الإجراءات المتخذة و التي تدخل في مجال التشريع فإنها تغير أعمال تشريعية و هو غير مختص برقابتها.

## 2.2. الإستفتاء في الدساتير المغربية

يقصد بالاستفتاء عرض موضوع معين أو مشاريع القوانين على الشعب لأخذ رأيه فيها بالموافقة أو عدم الموافقة [91] ص 230. ولهذا فهو صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة، أي يعتبر وسيلة قانونية يلجأ إليها للإتصال المباشر للشعب، واستطلاع رأيه حول بعض المواضيع الهامة التي يرى صاحب الإختصاص فيها ضرورة الرجوع بشأنها إلى الشعب، و يستعمل أيضا لإبعاد البرلمان عن مسألة كان بالإمكان أن ينظر فيه، ولكن رئيس الدولة فضل تدخل الشعب مباشرة بدلا من البرلمان.

والدساتير المغربية نصت على الاستفتاء كتقنية تشريعية بيد رئيس الدولة مع إعطاء قيمة قانونية للتشريع المصادق عليه عن طريق الاستفتاء.

## 1.2.2. موقف الدساتير المغربية من الاستفتاء

يشكل الاستفتاء وسيلة بيد الرئيس تمكنه من اللجوء إلى التحكم الشعبي حول القضايا التي لا تلقى إجماعا بين الحكومة والبرلمان [21] ص 242.

و الاستفتاء الشعبي قد يتخذ إحدى الصور الثلاث : فقد يكون تشريعيا عند ما يكون الغرض منه مصادقة الشعب على قانون معين ، ويكون دستوريا إذا تعلق بقوانين دستورية، وقد يكون سياسيا إذا كان الدافع منه الحصول على رأي الشعب في مسألة سياسية معينة أو في أمر من أمور السياسة.

وقد أجمعت الدساتير المغربية على اعتبار الاستفتاء حقا لرئيس الدولة ، لكن هذا الحق جاء بصيغ متباينة وميادين مختلفة وعليه سنتطرق إلى الأسس الدستورية للاستفتاء في الدساتير المغربية ، وميدان الاستفتاء في الدساتير المغربية.

## 1.1.2.2. الأسس الدستورية للاستفتاء

الدستور التونسي لم يعرف تقنية الاستفتاء، طبقا للفهرس الزمني لتتقيحات دستور الجمهورية التونسية ، إلا بعد التعديل الدستوري رقم 37/76 بتاريخ 1976/04/08 في الفصل 47 والذي ينص على أنه "الرئيس الجمهورية أن يعرض على الإستفتاء أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلط أو يرمي إلى المصادقة على معاهدة يمكن أن يكون لها تأثير على سير المؤسسات دون أن يكون كل ذلك مخالف للدستور ، وإذا ما أضيف الاستفتاء إلى المصادقة على المشروع ، فإن رئيس الجمهورية يصدره في أجل خمسة عشر يوما".

وهذ الفصل تم تعديله بالقانون الدستوري رقم 65/97 بتاريخ 1997/10/27 وأصبح ينص " لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب مباشرة في مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية أو في المسائل الهامة التي تتصل بالمصلحة العليا للبلاد دون أن يكون كل ذلك مخالفا للدستور...".

أما فيما يتعلق بالتعديل الدستوري فقد نص الفصل 76 من الدستور التونسي " لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل الحق في المطالبة بتتقيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة لرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع تتقيح الدستور على الإستفتاء".

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 فقد نصت المادة 07 " السلطة التأسيسية ملك للشعب يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها.

يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة.

وتجدر الإشارة إلى أن الاستفتاء في مجال التعديل الدستوري، يتوافق مع المادة 07 سالفه الذكر ذلك لأن السلطة التأسيسية ملك للشعب ، وعليه فقد نصت المادة 177 من دستور 1996 "يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه".

وقد فرضت هذه المادة 177 صعوبة في تحقيق النصاب ، خاصة وأن الأمر يتعلق بالمبادرة وليس بالموافقة، مع العلم أنه حتى ولو حققت هذه النسبة المطلوبة فإن رئيس الجمهورية غير مجبر على عرض التعديل على الاستفتاء لأن المؤسس الدستوري الجزائري جاءت عبارته واضحة وهي (... الذي يمكنه أن يعرضه على الاستفتاء) هذا من جهة.

ومن جهة أخرى بالرجوع إلى نص المادة 176 " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ 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 من أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

ما يلاحظ في المادة 177 و المادة 176 نفس النسبة المطلوبة للمبادرة هي نفسها للمصادقة مع إمكانية رئيس الجمهورية في عرضه على الاستفتاء في (المبادرة) وإمكانية أيضا في إصداره دون عرضه على الاستفتاء الشعبي ، من هنا يمكن أن نقول أن إمكانية عرض الاستفتاء من طرف رئيس الجمهورية مبرر لحقوق المبادرة الرئاسية في هذا المجال.

وقد جاء الفصل 69 من الدستور المغربي لسنة 1996 " للملك أن يستفتي شعبه بمقتضى ظهير شريف في شأن كل مشروع أو إقتراح قانون ، بعد أن يكون المشروع أو الإقتراح قد قرئ قراءة جديدة ، اللهم إلا إذا كان نص المشروع أو الإقتراح قد أقر أو رفض في كل من المجلسين بعد قراءته قراءة جديدة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم"

ونص أيضا الفصل 70 " نتائج الإستفتاء تلزم الجميع"

أما بالنسبة للتعديل الدستوري فقد نص الفصل 103 " للملك ومجلس النواب ولمجلس المستشارين حق إتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور للملك أن يستفتي شعبه مباشرة في شأن المشروع الذي يستهدف به مراجعة الدستور "

أما الدستور الموريتاني لسنة 1991 فقد نصت المادة 38 " لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب عن طريق الإستفتاء في كل قضية ذات أهمية وطنية" أما إذا تعلق الأمر بمراجعة الدستور فقد نصت المادة 1/99 ، 2 " يملك كل من رئيس الجمهورية واعضاء البرلمان بإدارة مراجعة الدستور لا يناقش أي مشروع مراجعة مقدم من طرف البرلمانين إلا إذا وقعة على الأقل (1/3) أعضاء إحدى الغرفتين. لا يصادق على مشروع مراجعة إلا إذا صوت عليه ثلثا (2/3) أعضاء الجمعية الوطنية وثلثا (2/3) أعضاء مجلس الشيوخ تقديمه للاستفتاء"

من خلال هذه النصوص الدستورية نجد أن حق الاستفتاء مقرر لرئيس الدولة وحده، و وفقا لسلطته التقديرية، كما أنه لا يخضع لأي إجراء أو شروط يجب توفرها للجوء إلى الاستفتاء، أي متى أراد ذلك.

### 2.1.2.2. ميدان الاستفتاء

موضوع الاستفتاء في الدساتير المغاربية غير واضح ومبهم باستثناء الدستور المغربي فقد أشار المؤسس الدستوري التونسي في الفصل 47 إلى عبارة " المسائل الهامة التي تتصل بالمصلحة العليا للبلاد".

فقبل تعديل سنة 1997 أشار المؤسس الدستوري التونسي إلى عبارة القوانين المتعلقة بتنظيم السلط العمومية التي يمكن للرئيس أن يستفتي الشعب حولها ، فأحداث مجالس متمتعة بسلطة القرار لها صلة بالحريات العامة، وهذا شيء في أشد الخطورة، ونفس الملاحظة تنطبق على عبارة "المعاهدة التي يمكن لها تأثير على سير المؤسسات فهذه العبارة غير واضحة لأنه من الصعب تمييز المعاهدات التي يمكن لها أن تؤثر على سير المؤسسات إلا أن الأستاذ عبد الفتاح عمر يرى أن هذا النوع من المعاهدات لا يرقى إلى المعاهدات المتعلقة بوحدة المغرب العربي (المادة 02 من الدستور) ولا ينزل إلى مستوى

المعاهدات العادية بل إنه نوع من المعاهدات لا يخل بسيادة الدولة ولا بالدستور ولكنه يؤثر على سير المؤسسات، كالمعاهدات المتعلقة بالسوق الأوروبية المشتركة وغيرها [30] ص 240.

أما المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 08/77 من دستور 1996، والمؤسس الدستوري الموريتاني في المادة 38 من دستور سنة 1991، فقد أشار إلى عبارة " كل قضية ذات أهمية وطنية" هذه العبارات لا تضع أي حدود للميدان الإستفتائي.

وعدم التحديد يجعل المجال مفتوح أمام السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، كما يعطي عدم التحديد هذا تدخل رئيس الجمهورية في مجالات تعود إلى اختصاص البرلمان أي بإمكانه الاستحواذ على مجال من المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وفي هذا الإطار لا يوجد أي ضمان لحماية المجال التشريعي من أن يكون محلا للاستفتاء.

وطالما أن المؤسس الدستوري - خاصة الجزائري والموريتاني - لم يحدد القضايا ذات الأهمية الوطنية يبقى مجال التشريع البرلماني معرضا للانتهاك التنفيذي ، فقد يرى رئيس الجمهورية قضية على قدر من الأهمية تستوجب الاستفتاء في حين يرى ممثلو الأمة أو زعماء الأحزاب السياسية أنها خالية من الأهمية، خاصة إذا كان البرلمان يضم أغلبية لا تساند رئيس الجمهورية.

كما أنه إذا تولد عن هذا الخلاف قانون ما، فإن الاستفتاء في هذه الحالة قد يكون دستوريا، وقد يكون تشريعيًا من اختصاص البرلمان ، الأمر الذي يجعل الاستفتاء يدخل في مجال القوانين العضوية أو الأساسية والتي عادة لها صلة مباشرة بالحريات العامة و بالاعتماد على أن الشعب صاحب السيادة فليس ثمة أي عقبة قانونية تمنع رئيس الجمهورية من اقتحام المجال العضوي عن طريق الاستفتاء [92] ص 101.

وعليه كان من الأجدر أن يشترط المؤسس الدستوري وجوبية استشارة المجلس الدستوري حول موضوع الاستفتاء على أن يكون رأيه إلزاميا وليس استشاريا.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي فقد جاء بعبارات أكثر وضوحا، على أساس أن الاستفتاء المذكور في الفصل 69 من دستور 96 كان المقصود به مشروع أو اقتراح قانون سبق و أن قرئ قراءة جديدة ولم يقبل أو يرفض بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء البرلمان أي استفتاء تشريعي.

وإذا كان الدستور المغربي أوضح نوعية الاستفتاء إلا أنه أثار صعوبات حول المقصود بتلك الأغلبية.

وقد بين بعض الأساتذة المتخصصين في النظام الدستوري المغربي [2] ص 353. المقصود بالأغلبية المذكورة وعليه فالبرلمان إذا وافق على القانون للمرة الثانية بأغلبية الثلثين فإن الدستور يمنع الملك من اللجوء إلى الاستفتاء ويكون ملزماً بإصدار القانون وفي هذه الحالة يمكن أن نسجل احتمالين:

أ - تصويت البرلمان بأغلبية الثلثين (2/3) على النص كما أراده الملك وقت طلبه لقراءته الجديدة "الثانية" وفي هذه الحالة يخرج القانون على النحو الذي أراده الملك ومن ثم يكون هناك تطابق في وجهات النظر بين الملك والبرلمان.

ب - تصويت البرلمان بأغلبية الثلثين (2/3) دون أخذ ملاحظات الملك ومن ثم يكون تبني النص بالصيغة التي أرادها البرلمان في القراءة الأولى.

أما إذا رفض البرلمان بأغلبية الثلثين (2/3) فمعناه، أنه تراجع عن موقفه وفق القراءة الثانية إما استجابة لملاحظات الملك أو لأسباب أخرى، فتحقق أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان سواء بالموافقة أو الرفض هي التي تمنع استعمال الاستفتاء التشريعي، عملاً بالفصل 69 من الدستور.

وإذا كان الاستفتاء التشريعي لا يكون إلا بعد القراءة الجديدة، فإن الملك يتمتع بسلطة تقديرية في حالة عدم قبول أو رفض النص وذلك وفق التوضيح التالي:

- في حالة القراءة الثانية وافق البرلمان على النص بأغلبية بسيطة أو مطلقة المهم أقل من أغلبية الثلثين (2/3) ففي هذه الحالة، إما أن يلجأ إلى الاستفتاء الشعبي في حال تمسك البرلمان بموقفه الأول وإما أن يوافق على القانون بالصورة التي كان عليها وقت موافقة البرلمان في القراءة الثانية [2] ص 353.

- في حالة القراءة الثانية رفض البرلمان بأغلبية تقل عن الثلثين (2/3) ففي هذه الحالة إما أن يلجأ الملك إلى تحكيم الشعب في الخلاف، وإما أن يساير البرلمان في موقفه فيكون القانون في حكم العدم [2] ص 354. وما يلاحظ في الفصل 69 من الدستور المغربي لسنة 1996 أنه لا وجود للاستفتاء التشريعي طالما أن الملك لم يستعمل حقه في طلب القراءة الجديدة.

أما فيما يتعلق بميدان الاستفتاء الدستوري في إطار المراجعة الدستورية أو التعديل الدستوري فالمتعارف عليه أن الدستور تقوم بإعداده هيئة حكومية أو لجنة معينة ثم يعرض على الشعب مباشرة ليقول كلمته فيه، ولا يصبح لهذا الدستور قيمة قانونية إلا بعد عرضه على الشعب وموافقة عليه [93] ص 187.

فالدستور هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، فمن باب أولى يسمح للأمة لها عن طريق ممثلتها بإدخال تعديلات على الوثيقة الدستورية لمسايرة التطور وملائمة الظروف وانسجامها، ولهذا فقد أقرت الدساتير المغربية حق نواب الأمة في التقدم بتعديلات على الوثيقة الدستورية، إلا أن إجراءات التعديل تبدو أكثر صعوبة، وهذا راجع لكون الدساتير المغربية دساتير جامدة. هذا وقد سلكت الدساتير المغربية النهج المعتاد في تعديل الدستور وجعلت حق اقتراح التعديل من صلاحيات رئيس الدولة وأعضاء البرلمان.

فقد نص فصل 76 من الدستور التونسي بعد تعديل سنة 1997 على " لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل الحق في المطالبة بتقحيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة، ولرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع تقحيح الدستور على الاستفتاء".

وفي الواقع أن تعديل الدستور التونسي عن طريق مبادرة مجلس النواب تكتنفه صعوبة ، ذلك أنه إذا أمكن لثلث أعضاء المجلس الاتفاق حول التقدم بمبادرة ترمي إلى تعديل الدستور ، فإن الأغلبية اللازمة للنظر في التعديل يصعب الحصول عليها خاصة إذا كان البرلمان لا يتمتع بأغلبية حزبية فضلا عن صعوبة حصول موافقة أغلبية الثلثين التي تعتبر شرطا لازما لإدخال أي تعديل [30] ص 220.

وتنص المادة 124 من الدستور الجزائري سنة 96 على ما يلي :

" لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل دستوري بعد 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) يوما الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب".

كما نصت المادة 177 " يمكن لثلاث أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل دستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي".

وإسناد مهمة المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية والبرلمان تجد جذورها في الدستور الجزائري لعام 1963، لكن هذا الأخير لم يشترط سوى أغلبية مطلقة لأعضاء المجلس الوطني وهذا طبقا للمادة 71، لكن الدستور الحالي اشترط ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا. وهذا يعني أنه من الصعب جدا على البرلمان الجزائري أن يبادر باقتراح تعديل ، بل قد يستحيل ذلك عند قراءة الفقرة الأخيرة من المادة 177 التي تشترط طرح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الاستفتاء، وعليه فالمبادرة تبقى رهينة قبول رئيس الجمهورية بطرح التعديل على الشعب للاستفتاء عليه [93] ص 194.

أما الدستور الموريتاني فقد نص في المادة 99 من دستور سنة 1991 " يملك كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان بإدارة مراجعة الدستور. لا يناقش أي مراجعة مقدم من طرف البرلمانين إلا إذا وقعة على الأقل (1/3) أعضاء إحدى الغرفتين. لا يصادق على مشروع مراجعة إلا إذا صوت عليه ثلثا (2/3) أعضاء الجمعية الوطنية وثلثا (2/3) أعضاء مجلس الشيوخ ليتسنى تقديمه للاستفتاء".

ونلاحظ أن الدستور الموريتاني لم يشترط بتقديم المبادرة لتعديل الدستور عدد معين من البرلمانين، لكنه اشترط أن لا تناقش المراجعة إلا إذا كانت موقعة من طرف ثلث أعضاء إحدى الغرفتين على الأقل، ويعتبر هذا بمثابة قيد على حرية أعضاء البرلمان في التقدم بمقترحات ترمي إلى تعديل الدستور ، حتى وإن كان إمكانية الحصول على موافقة ثلث أعضاء إحدى الغرفتين فإن إحالته على الاستفتاء الشعبي لا تتم إلا إذا صوت عليه بأغلبية ثلثي أعضاء كل غرفة برلمانية على حدا الأمر الذي قد يؤدي إلى شل المبادرة بتعديل الدستور سواء كانت برلمانية أو رئاسية.

وفي المغرب نص الفصل 103 " للملك وللمجلس النواب وللمجلس المستشارين حق إتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور.

للملك أن يستفتي شعبه مباشرة في شأن المشروع الذي يستهدف مراجعة الدستور"

وقد نص أيضا الفصل 104 على " إن اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين لا تصبح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء

الذين يتألف منهم المجلس المعروض عليه الاقتراح وبحال الاقتراح بعد ذلك إلى المجلس الآخر ولا تصبح موافقته عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم"

إن حرية أعضاء البرلمان في مجال المبادرة بتعديل الدستور تبدو أكثر تقييدا على الدساتير الأخرى، فالنص الدستوري يوحي بأن البرلمان يملك حرية مطلقة في مجال اقتراح تعديل دستور إذا توفرت الأغلبية اللازمة لذلك، دون التصييص على شرط موافقة الملك [30] ص 219. ولضمان سريان الدستور واستقراره ، فقد منع المؤسس الدستوري المغربي تعديل الدستور إذا خالف موضوع من موضوعات الحظر الموضوعي ، لكن ذلك اختلف بشأنه الدساتير المغربية. فالمؤسس الدستوري التونسي منع التعديل إذا مس النظام الجمهوري للدولة طبقا للفصل 76 من الدستور ، أما الدستور الموريتاني منع التعديل إذا كان يمس بكيان الدولة أو حوزة أراضيها أو الطبيعة الجمهورية لنظام الحكم أو الطابع التعددي الديمقراطي عملا بالمادة 03/99 من دستور 1991 ، وفي إطار الدستور المغربي فقد وضع حظرا على تعديل القاعدة الدستورية إذا كان يمس بالنظام الملكي للدولة ، وكذا النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي وهذا طبقا للفصل 106 من دستور 1996.

أما الدستور الجزائري وعملا بالمادة 178 فقد وسع في قائمة الموضوعات التي لا يمكن أن يشملها التعديل وهي : الطابع الجمهوري للدولة ، النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية ، الإسلام باعتباره دين الدولة ، العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة ، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن ، سلامة التراب الوطني.

وعليه فالاستفتاء في ظل الدساتير المغربية، قد يكون منتهكا لاختصاص البرلمان في مجال التشريع، وقد يكون متعلقا بالدستور وكل هذا يخضع لرغبة رئيس الجمهورية بناء على سلطته التقديرية.

### 2.2.2. القيمة القانونية للتشريع الإستفتائي

لم تشر الدساتير المغربية إلى القيمة القانونية للتشريع الإستفتائي، إلا أن هناك اتجاه في الفقه الدستوري يرى أن الاستفتاء من الناحية القانونية لا يؤثر على طبيعة المجال الذي يدخل فيه، وبعد الموافقة على التشريع الإستفتائي وإصداره تصبح للنص قيمة قانونية حسب الموضوع الذي عالجه قد يكون المجال عضويا أو نظاميا، وقد يكون المجال عاديا وتحديد هذه المواضيع يعود إلى المؤسس

الدستوري فمثلا في الدول المغاربية يمكن أن يكون التشريع الإستفتائي قانون دستوري، قانون تشريعي. وقد ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى إعطاء الاستفتاء التشريعي قيمة القانون العادي هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يرى جانب آخر من الفقه الدستوري على ضرورة اقتصار الاستفتاء على الإجراءات ذات الطابع العام أي الاختصاصات التي لا يستطيع رئيس الجمهورية مباشرتها إلا باللجوء إلى الاستفتاء، وخلاف ذلك يخالف القاعدة التي تجعل الإجراءات تصدر استنادا إلى استفتاء لا يمكن المساس بها إلا باستفتاء آخر وفقا لقاعدة توازي الأشكال وعدم تحديد مواضيع الاستفتاء سيؤدي إلى تحسين الاختصاصات التي تكون محلا لرئيس الجمهورية ضد الرقابة القضائية [94] ص 52. وعلى سبيل المثال فالأستاذ، عمر حلمي فهمي يعطي للقرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي أو التنظيمي، مكانة هامة ويجعلها تسمو على غيرها من الأعمال [86] ص 400-401.

وتجدر الإشارة إلى أن إمكانية تعديل أو إلغاء التشريع الإستفتائي تصطدم مع مبدأ السيادة الشعبية ، نظرا لكون الشعب يملك السلطة العليا ، وباعتبار البرلمان ليس له الحق في اللجوء إلى الاستفتاء، فيجد نفسه مفرغا من محتواه ، أي المواضيع والمجالات تناولها الإستفتاء، ولعل هذا راجع إلى عدم تحديد المجال الإستفتائي وعدم النص على قيمته القانونية، ناهيك على أن الشعب يعبر فقط عما عرض من طرف رئيس الجمهورية ولا يقترح وعليه من الأجدر إخضاع المشاريع القانونية والإجراءات الإستفتائية للرقابة المسبقة مع تحديد ميدان الإستفتاء

أما بالنسبة لإمكانية تعديل البرلمان في ميدان التشريع الإستفتائي، يتطلب تحديد المجالات التشريعية للاستفتاء مع رصد قيمتها القانونية وإعطاء البرلمان تقنية دستورية تمكنه من تعديل أو إلغاء قانون حسب قاعدة توازي الأشكال.

لكن ناقوس الخطر يدق حول شرعية استخدام الاستفتاء دون توفر شروط وحالات اللجوء إليه ، ذلك أن إرادة الشعب لا تكون سليمة إلا إذا كان الاستفتاء في إطار القواعد المنصوص عليها دستوريا مع توفر حالاته، والتجربة السياسية أفرزت مخاطر استعمال الاستفتاء، ومثال ذلك ما حدث في فرنسا في عهد الجمهورية الخامسة سنة 1961 حين عمد الرئيس إلى تعديل الدستور باعتماده على المادة الحادية عشر التي تكلمت عن إجراءات استعمال الاستفتاء مع خرقه للمادة 89 التي تكلمت عن إجراءات استعمال الدستور [95] ص 219.

وفي دول العالم الثالث نتائج الاستفتاء لا تعكس بالضرورة اتجاهات المواطنين وأرائهم ففي مصر طلب الرئيس الراحل محمد أنور السادات إجراء استفتاء سنة 1980 حول أمور معينة وأعلنت وزارة الداخلية بأن الشعب وافق عليها بنسبة 99 %، وبعد شهور طلب الرئيس إجراء استفتاء حول أمور مناقضة لاستفتاء السابق، وأعلنت وزارة الداخلية بأن الشعب وافق عليها بنسبة أكثر 99 %، هذا وإن دل فإنما يدل على عدم مصداقية نتائج الاستفتاءات التي تحدث في العديد من الدول [2] ص 356.

ونلاحظ أن تقييد الاستفتاء بشروط وحالات لا يعتبر مساس بالسيادة الشعبية لأن عدا ذلك يؤدي إلى توظيف سيء للاستفتاء ويضفي طابع المشروعية على الحكم الديكتاتوري وهذه هي المصادرة الديمقراطية، ومهما يكن فإن الشعب صاحب القول الفصل فإذا وافق صدر القانون وأصبح نافذاً، وإذا رفض فإن الأمر يعتبر كأن لم يكن، إلا أنه من الناحية المنطقية وخاصة في دول العالم الثالث التي تعاني من الجهل والامية فمن الأجدر أن ينص المؤسس الدستوري المغربي على استثنائية اللجوء إلى الاستفتاء مع اشتراط حالة الضرورة القصوى.

### 3.2. السلطة التنظيمية في الدساتير المغربية

أمام تراجع دور البرلمان وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، و عجزه على حل المشاكل ، لم تعد تقتصر مهمة السلطة التنفيذية على تنفيذ ما سنه المشرع من قوانين ، وأصبحت الحاجة إلى سلطة تنفيذية قوية مع إقامة توازن بين السلطات ، وبدأت السلطة التنفيذية بالتشريع عن طريق لوائح تنظيمية عامة كافية ولازمة لتطبيق القانون بصورة ملائمة ومشروعة ، أو لوائح تنظيمية قائمة بذاتها أي مستقلة [96] ص 189 . [86] ص 225.

والدساتير المغربية تأثرت بالدستور الفرنسي لسنة 1958 وقسمت الوظيفة التشريعية بين البرلمان من جهة والسلطة التنفيذية من جهة أخرى . وأصبح نطاق القانون هو المحصور ومن إختصاص البرلمان ، ونطاق التنظيم كل ما لا يدخل في مجالات القانون وهو من إختصاص السلطة التنفيذية.

ومن هنا يقتضي البحث إذا في كيفية ممارسة السلطة التنظيمية في الدساتير المغربية ، القيود التي تحد من إتساع المجال التنظيمي في الدساتير المغربية.

### 1.3.2. كيفية ممارسة السلطة التنظيمية

إذا كانت الدساتير المغربية اعترفت بالسلطة التنظيمية المستقلة التي لا تقيد من مجالات السلطة التشريعية ، لكن هذا التصييص الصريح يفرز تفرقة بين المجال القانوني والمجال التنظيمي.

فاللائحة أداة للتعبير عن التشريع التنفيذي ، فمن الناحية العضوية ، أي عملا بالمعيار العضوي عمل إداري ، أما من الناحية الموضوعية فهي عمل تشريعي ، ذلك أن محتوى هذه اللوائح قواعد قانونية عامة ومجردة فهي قانون بل أحد قواعد البناء القانوني في الدولة ، ويعرفها الأستاذ : سامي جمال الدين " اللائحة قرار ملزم صادر من سلطة إدارية يتضمن قواعد عامة ومجردة وغير شخصية " ويعرف السلطة التنظيمية بأنها " السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية " [97] ص 49.

وهذا التحديد متوقف على الفلسفة التي يتبناها النظام السياسي في الدولة ، وتفسير لطبيعة النظام السياسي المتمركز على عملية التشريع بالمفهوم الواسع وعن المكانة الدستورية لرئيس الدولة بصفته ممثلا للسيادة الشعبية.

والمؤسس الدستوري المغربي فرق بين المجال القانوني والمجال التنظيمي وعليه ، سنبحث عن السلطة المختصة بإصدار لوائح مستقلة ، ومجال التنظيم المستقل.

### 2.1.3.2. السلطة المختصة بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة

يشترط في اللائحة أن تكون صادرة من سلطة إدارية ، وفي هذا الصياغ السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الدولة.

الدساتير المغربية لم تتخذ موقفا موحدا من السلطة أو الجهة الموكل لها ممارسة السلطة التنظيمية ، فقد أسندها الدستور التونسي والجزائري والموريتاني لرئيس الدولة بينما الدستور المغربي أسندها للوزير الأول، فنص الدستور التونسي في فصله 53 على أنه " يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة الترتيبية العامة وله أن يفوض جزء من هذه السلطة إلى الوزير الأول".

أما الدساتير الجزائرية ، فإن رئيس الجمهورية يختص بالسلطة التنظيمية المستقلة دون رئيس الحكومة، غير أن هذا الأخير يعمل على تنسيق وتنفيذ برنامج الحكومة.

وهذا عملا بالمادة 125 من دستور 1996 والتي تنص " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة". والتميز بين السلطة التنظيمية المستقلة ، والسلطة التطبيقية الذي جاء به الدستورين الأخيرين (1989 ، 1996) لم يكن موجود في ظل دستور 1976 الذي نص في مادته 10/111 على "يضطلع لرئيس الجمهورية، بالسلطة التنظيمية، ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"

أما الدستور الموريتاني فقد نص المادة 2/32 على " وهو يتمتع (أي رئيس الجمهورية) بالسلطة التنظيمية ويمكنه أن يفوض جزء منها أو كلها للوزير الأول".

وفي المغرب نص الفصل 63 من دستور 1996 " يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية" [98].

الجهة التي تقوم بإصدار المراسيم التنظيمية - سواء التطبيقية منها أو المستقلة - هي المعيار

الفاصل في التمييز بين القانون واللائحة [78] ص 119.

لكن مع ظهور اللوائح والمراسيم بمختلف أنواعها ظهر مذهبين أساسيين:

- المذهب الشكلي : يرى أنصار هذا المذهب وعلى رأسهم الفقيه الفرنسي " كاري دي مالبرغ" أن العبرة

في التمييز بين القانون واللائحة ، هي الجهة المصدرة للعمل ، فالقانون يصدر من السلطة التشريعية ، أما

اللائحة ما يصدر من قواعد عامة ومجردة من السلطة التنفيذية [97] ص 22.

- المذهب الموضوعي : ذهب أنصاره إلى الأخذ بمضمون كل منهما ، فالقانون يقرر المبادئ الأساسية ،

بينما اللائحة تقرر الأحكام التفصيلية [7] ص 236.

وانتقد هذا المذهب على أساس أنه يضع معيار غامض وغير مؤكد للفصل بين المبدأ والتفصيل.

بعد ذلك ذهب أنصار هذا المذهب إلى نظرية الفقه الألماني واعتبروا أن القانون هو كل قاعدة

قانونية ، يترتب عليها المساس بالمراكز القانونية للأفراد ، أي كل ما له صلة بحقوق وحرريات الأفراد ،

فالقانون حسب أنصار هذا المذهب هو حارس الحريات العامة وحامي الحقوق باعتباره تعبير عن إرادة

الأمة الملزمة [97] ص 30.

هذه النظرية هي الأخرى لم تسلم من النقد، وانتقدت على أساس أنها تخلط بين طبيعة القانون

واللائحة ، وتخلط بين العمل ومصدره، فالقانون هو أحد مصادر القاعدة القانونية وليس القانون هو

القاعدة القانونية وهذا التعريف ينطبق على اللائحة أيضا لأنها هي الأخرى تتعرض لحقوق وحرريات

الأفراد ومثال ذلك لوائح الضبط [99] ص 9.

وأمام فشل المذهب الموضوعي يبقى المعيار العضوي أو المذهب الشكلي هو المأخوذ به ، مع الأخذ بعين الاعتبار سمو السلطة التي تقر القوانين وهي البرلمان الممثل للإدارة الشعبية ، على السلطة مصدرة اللوائح وهذا لأن القانون يمتاز بميزتين.

الأولى: أن القانون له القدرة على التشريع في أي موضوع دون شرط الاعتماد على تنظيم سابق عكس اللائحة التي قد تصدر تنفيذ القانون .

الثانية: أن القانون لا يخضع لقيود تحد من سلطانه عكس اللائحة الخاضعة لقيود واردة في نصوص قانونية، وعليه فعلاقة اللائحة بالقانون علاقة خضوع وتبعية لا غير، فاللائحة إذا تابعة وثانوية والقانون أصلي وأساسي [97] ص 24.

هذه النتائج أسرفت في رفع درجة القانون، والحط من قيمة اللائحة إلى أقل من درجتها، فبعض اللوائح تتمتع بالابتداع فقد تصدر لتنظيم موضوعات جديدة لم يسبق للمشرع أن تطرق لها ، وهنا نفرق بين اللوائح التطبيقية أو التنفيذية المرتبطة بوجود القانون ، واللوائح المستقلة التي تجد وجودها وقوتها من الدستور.

أما بالنسبة للخضوع للقيود، فاللائحة إذا كانت تنفيذية تخضع للقانون، و القانون هو الآخر يخضع للقيود الدستورية، وأيضا اللائحة المستقلة.

كما أن احتكار القانون لهذه الميزات، قد قضى عليه، حيث أصبحت اللائحة هي الأصل والقانون هو الاستثناء، فالقانون مجاله محدود بنص دستوري مهما كان إتساعه ويبقى مجال اللائحة مطلق [71] ص 505.

هذا التحديد للمجال القانوني يصب في مصلحة السلطة التنفيذية، وأساسا رئيس الجمهورية، لكن هل يمكن ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة من غير رئيس الدولة في الدساتير المغربية؟

بالرجوع إلى النصوص الدستورية (عدا الدستور المغربي)، فالدستور التونسي عملا بالفصل 53 أعطى إمكانية أن يفوض رئيس الجمهورية جزء من هذه السلطة إلى الوزير الأول، أما الدستور الموريتاني عملا بالمادة 2/32 هو الآخر أعطى إمكانية أن يفوض رئيس الجمهورية جزء من السلطة التنظيمية أو كلها للوزير الأول، أما الدستور الجزائري لسنة 1996 أعطى إمكانية التفويض في مجال السلطة التنظيمية، لكن ضمنا وهذا بقراءة نص المادة 90 من الدستور في فقرتها الثالثة والرابعة

والمادة 87، فالمؤسس الدستوري الجزائري بصدد تعداد اختصاصات رئيس الجمهورية التي لا يجوز التفويض فيها لم يورد نص المادة 1/125 [100].

### 2.1.3.2. مجال السلطة التنظيمية المستقلة

المقصود بمجال السلطة التنظيمية المستقلة هو تحديد المسائل والموضوعات التي تستقل بتنظيمها وأحكامها السلطة التنظيمية العامة والمسائل التي تستقبل القانون بتنظيمها، وعلى هذا الأساس فقد حاول الفقه الدستوري والإداري إيجاد أسس ومعايير موضوعية وشكلية ومن بين المحاولات والاجتهادات التي قدمها الفقه نجد.

### 1.2.1.3.2. محاولة تحديد مجال مستقل لكل من القانون اللائحة

ومن أنصار هذه المحاولة العميد موريس هوريو ومفاد هذه المحاولة حماية الأفراد وحقوقهم وحررياتهم ووضع حد لطغيان الهيئة الحاكمة، فالتشريع يوضع في يد البرلمان وتقص الإدارة منه، بمعنى يكون مجال القانون القواعد العامة المتعلقة بالمراكز القانونية للأفراد، أما اللائحة فهي مجال مستقل عن نطاق القانون ومعالج لإدارة المرافق العامة وتنظيمها أي أن المجال الطبيعي للقانون هو كل ما يفرض قيود على ممارسة إحدى الحريات وكل تنظيم يتعلق بالمحافظة على أحد الحريات [101] ص 64. [78] ص 158.

رغم أن هذا الاتجاه يؤكد أن كل ما يتعلق بالنظام القانوني للحقوق والحرريات هي من الموضوعات والأمور المحجوزة للقانون، كضمانة لحماية الحقوق من اعتداءات وتجاوزات السلطات، لكن هذا الاتجاه لم يسلم من النقد، فالتحديد لن يقيد إلا السلطة التنفيذية، أي يمنع السلطة التنظيمية من التدخل في مجال القانون، لكنه لن يمنع السلطة التشريعية من اعتداء على مجال اللائحة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فاللوائح المتعلقة بتنظيم وإدارة المرافق العامة تمس بدورها حقوق وحرريات الأفراد وحررياتهم، فكل تنظيم للإدارة يتعدى بالضرورة الأفراد الذين يتصلون بها.

### 2.2.1.3.2. محاولة هدم الحواجز بين القانون واللائحة

ارتكزت هذه المحاولة على أساس أولوية وسمو القانون على اللائحة، فلا يوجد اختلاف موضوعي بينهما، ويمكن الاختلاف في المصدر [86] ص 258. [68] ص 180. ويترتب على هذا

السمو أن السلطة التنظيمية العامة لا تستطيع أن تمس القانون بالتعديل والإلغاء ، فمجال القانون مميز عن مجال اللائحة فكل موضوع يتناوله البرلمان بقانون يحرم على السلطة التنظيمية ، أما اللائحة فليس لها مجال محجوز يصعب تدخل البرلمان فيه وأساس ذلك أن القانون يصدر عن البرلمان المعبر عن الإرادة العامة التي تسمو على كافة الهيئات والسلطات العامة في الدولة.

هذه المحاولة هي الأخرى لم تسلم من النقد ، فهذا الاتجاه عجز عن تبرير وجود اللائحة المستقلة والقائمة بذاتها فهي دون حاجة إلى تشريع قائم ، فهي تشريع مبتدأ ، لأن الحتمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية تجعل السلطة التنظيمية العامة تكمل وتساعد القانون في مجالات لم يتطرق لها ، ويتدخل فيها القانون مثل لوائح الضرورة والتفويض [102] ص 89.

مما سبق ذكره يمكن أن نقول أن القانون مجال غير محدد يجوز أن يتناول كافة المسائل لا يجوز التدخل فيها لغير القانون وهذا محل اعتناق غالبية فقه القانون العام ، مركزين على أن القانون يأتي في مكان أسمى ومجال اللائحة في مكان تبعي، وهذا الأخير يخضع للأول . وهذه القاعدة كرستها معظم الدساتير.

وفي نطاق تحديد مجال القانون واللائحة ظهرت طريقتين، تقليدية وحديثة، فالتقليدية تعني حصر موضوعات السلطة التنظيمية العامة على سبيل الحصر، وترك موضوعات ومسائل مجال القانون بدون حصر أي مجال القانون مطلق ومجال اللائحة محصور على أساس أن القانون معبر عن الإرادة العامة.

أما الطريقة الحديثة فتتمحور في تحديد وحصر موضوعات القانون بنصوص دستورية وما عداها يبقى مجال للسلطة التنظيمية مطلق وغير محدد، وهذه الطريقة الحديثة ظهرت في دستور فرنسا عام 1958 وتأثرت بها الدساتير المغربية عدا دستور الجزائر لسنة 1963 [103]. وهذه الطريقة تعتبر انقلاب دستوري.

عليه ففي إطار الدساتير المغربية فالسلطة التنفيذية تنظم كافة الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون المحدد في الدستور، ويقابل هذا المجال، في مختلف مواد الدساتير المغربية قاعدة عامة فيما يخص مجال السلطة التطبيقية.

فالقراءة الكاملة للنصوص الدستورية المغربية الفصل 53 من الدستور التونسي، والمادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والفصل 63 من الدستور المغربي لسنة 1996، والمادة 02/32 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 تقودنا إلى تحديد ماهية السلطة التنظيمية أو الترتيبية، بأنها السلطة التي تمثل المجال الذي يخرج عن اختصاص البرلمان، فإما أن يكون مستقلا و إما أن يكون تطبيقيا(تنفيذيا)، و هذا الأخير يعود الاختصاص فيه لرئيس الحكومة في الجزائر، ورئيس الجمهورية في تونس، و الحكومة كهيئة جماعية في موريتانيا مادة 43 من دستور 1991، و المغرب فصل 61 من دستور 1996 [104].

فالدساتير المغربية - وأساسا الجزائر وموريتانيا-، أصبحت تميز بين تنفيذ القوانين وممارسة سلطة التنظيم باعتباره مجالا مستقلا عن التشريع والتنفيذ، وهذا تأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958 مع إعطاء أولوية للتنظيم المستقل الذي يتولاه رئيس الجمهورية على تنفيذ التنظيم الذي يتولاه رئيس الحكومة أو الحكومة [105].

وبذلك فالمؤسس الدستوري المغربي - أساسا الجزائري والموريتاني - ميز بين سلطة تنفيذ القوانين وتكون بصدد سلطة تنفيذية لقواعد تحدد وشروط كفاءات ممارستها وسلطة تنظيمية مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع وعليه فالتنظيم التنفيذي امتداد للتشريع والتنظيم المستقل منفصل عن التشريع [102] ص 93.

أ - التنظيم التنفيذي امتداد للتشريع: لأنه مظهر تنفيذي لنص تشريعي يتضمن قواعد عامة، والتنظيم التنفيذي يفصل ويشرح تلك القواعد العامة ويبين كيفية تطبيقها، ويمكن أن تميز نوعين:  
- النوع الأول: نصوص تنظيمية تصدر للمواد الدستورية القاضية بأن يتولى البرلمان وضع المبادئ والقواعد العامة مثال ذلك الدستور التونسي الفصل 10/34 "يضبط القانون المبادئ الأساسية: نظام الملكية والحقوق العينية، التعليم، الصحة العمومية، قانون الشغل والضمان الاجتماعي"

والدستور الجزائري لسنة 1996 (المادة 2/122، 4، 5، 16، 17، 18، 19، 20) القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، والقواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب، والقواعد العامة للإجراءات المدنية طرق التنفيذ وكذا القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، الصحة العمومية والعمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي، البيئة وإطار المعيشة، والهيئة العامة) وأيضا الموضوعات الواردة في المادة 22/122، 23، 24، 26، 27.

والدستور المغربي لسنة 1996 الموضوعات الواردة في الفصل 3/46، 4، 5 والمتعلقة بالنظام الأساسي للقضاة أو النظام الأساسي للوظيفة العمومية، والضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.

والدستور الموريتاني لسنة 1991 الموضوعات الواردة في الفصل 12/47، 13، 18، 20 والمتعلقة بالقواعد العامة المتعلقة بالتعليم والصحة والقانون النقابي وقانون العمل والضمان الاجتماعي والقواعد العامة لتنظيم الدفاع الوطني.

فكل هذه القواعد تحتاج إلى نصوص تنظيمية شارحة لتلك القواعد العامة لكنها مقيدة بمحتواها. - النوع الثاني: يتولى البرلمان تنظيم موضوعات ومسائل بطريقة تفصيلية بحيث لا يترك للسلطة التنفيذية أي مجال لاقتحامها، إلا مهمة التنفيذ عن طريق تكليف أشخاص معينين للقيام بتلك المهمة مثلا تنفيذ قانون الانتخابات [106].

ب - التنظيم المستقل سلطة منفصلة عن التشريع :

السلطة التنظيمية ستمد أساسها ومصدرها من الدستور مباشرة فتعتبر بمثابة التشريع الأصيل الذي تصدره السلطة التنفيذية دون الاستناد إلى تشريع قائم وهذه السلطة التنظيمية تتكفل بتنظيم مجالات لم تدرج ضمن الاختصاص المحدد حصرا للبرلمان.

وعلى هذا الأساس لا تطرح مشكلة إزدواجية السلطة التنظيمية أي جدل لكن هذا إذا كان رئيس الجمهورية ليس صاحب الاختصاص الوحيد أي تسند له مهمة التنظيم ، على أن تسند مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات لرئيس الحكومة وهذا مثلما فعل المؤسس الدستوري الجزائري المادة 1/125 ، 2 والمادة 3/85 دستور 1996 والمؤسس الدستوري الموريتاني 02/32 والمادة 3/43 من هنا يمكن التمييز بين التنظيم التنفيذي والتنظيم المستقل على أساس المعيار الشكلي أو العضوي وإن كان هذا المعيار غير كاف ناقص.

لكن اللبس نجده في الدستور التونسي والدستور المغربي، حينما أسند الأول سلطة التنفيذ والتنظيم لرئيس الجمهورية الفصل 53، والثاني أسند سلطة التنظيم والتنفيذ للوزير الأول فصل 61 و

لكن هنا يجب البحث عن التأثيرات :

- فإذا كنا بصدد تنظيم مستقل فالإجراء يشير إلى المادة التي تنص على ممارسة السلطة التنظيمية مثلا المادة 125 دستور 1996 ، المادة 53 الدستور التونسي أو مواد دستورية أخرى باستثناء مراسيم التعيين.

- أما إذا كنا بصدد تنظيم تنفيذي فالإجراء يشير إلى قانون أو عد قوانين أو في الجزائر مثلا يشير إلى المادة 2/116 ، أو في موريتانيا يشير إلى المادة 3/43 فهذا الإجراء إجراء تنظيمي ذو طابع تنفيذي.

### 2.3.2. القيود التي تحد من اتساع السلطة في الدساتير المغربية

الدساتير المغربية لم تتضمن تقنيات دستورية لحماية مجال القانون، من قبل السلطة التنفيذية عن طريق إصدار المراسيم المستقلة ، أي إمكانية صدور مراسيم منتهكة لمجال القانون وهذا ما يثبت أن المؤسس الدستوري المغربي يسعى إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب البرلمان، وبذلك فهو يجعل المراسيم المستقلة توازي وتضاهي التشريع العادي في المفعول، مع رقابة المجلس الدستوري في حالة خرق مجال القانون فهو يختص أيضا برقابة التنظيمات، أما بالاستناد إلى المعيار الشكلي لتحديد الطبيعة القانونية لهذه اللوائح بأنها قرارات إدارية الأمر الذي يسمح بالرقابة القضائية عليها ولهذا سنبحث أولا في الرقابة الدستورية على اللوائح ، وثانيا الرقابة القضائية عليها.

### 1.2.3.2. الرقابة الدستورية على اللوائح التنظيمية المستقلة

إن مبدأ سمو الدستور يقتضي الرقابة الدستورية باعتبار الدستور التشريع الأساسي للدولة حتى ولو لم يتحدد المجال القانوني وفي هذه الحالة فالرقابة الدستورية تكون أكثر أهمية ومطلبا لازما في ظل وجود وظيفة تشريعية تمارس من قبل سلطتين مختلفتين، وبما أن الرقابة الدستورية تمارس على القوانين فإنه من اللازم أن تمارس على اللوائح أيضا ويبقى كلاهما خاضع لأحكام الدستور.

والرقابة الدستورية على اللوائح لم تنص عليها الدساتير المغربية باستثناء الدستور الجزائري سنة 1996 عملا بالمادة 165 " يفصل المجلس الدستوري ، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات ، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ ، أو بقرار في الحالة العكسية" وهذه نقطة تحسب لصالح المؤسس الدستوري الجزائري نظرا لأن اللوائح التطبيقية أو التنفيذية يصيبها عيب عدم الشرعية

بدل عيب الدستورية أي لا تقوم لها قائمة إلا في وجود القانون، بينما اللوائح المستقلة مخالفتها للقواعد الدستورية ونظرا لأن تجاوز سلطة تنفيذية للقواعد الدستورية أمر غير جائز الأمر الذي يلزم احترام الدستور بما فيه حدود القانون.

وتجدر الملاحظة إلى أن سلطة الإخطار في الدستور الجزائري محدودة فتشمل رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان المادة 2/166، دون أن يكون ذلك لرئيس الحكومة أو لأعضاء من كلتا غرفتي البرلمان، ومحدودية هذه السلطة تعطي إمكانية سريان قواعد غير دستورية لمدة زمنية، ومثال ذلك أمر رقم 17/97 المؤرخ في 31 يوليو 1997 المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى الذي تم إلغاؤه سنة 2000 بموجب قرار المجلس الدستوري رقم 2/ق أ / م د 2000. وعليه فإنه من اللازم أن تكون الرقابة الدستورية على التنظيمات رقابة إجبارية وليست اختيارية حتى يتسنى مبدأ سمو الدستور.

### 2.2.3.2. الرقابة القضائية

من المعروف أن المراسيم المستقلة تتضمن قواعد قانونية تنسم بالعمومية والتجريد أي أنها تطبق على جميع الأفراد التي تتوفر فيهم شروط التطبيق وتبقى لها حياة قانونية، إلى أن تعدل بمقتضى مرسوم من نفس الرتبة فهي تشبه القانون العادي وهذا للمعيار الموضوعي، لكن وفقا للمعيار العضوي القانون يصدر عن البرلمان والمراسيم المستقلة تصدر عن السلطة التنفيذية [71] ص 433. وهذا يدل على أن المراسيم المستقلة تحتل مكانة مساوية للقانون العادي، رغم أنها من الناحية الشكلية تبقى مقررات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء وهذا لصدورها عن السلطة التنفيذية [2] ص 338.

وعليه فإن الرقابة على هذه المراسيم تخضع للقضاء الإداري حتى وإن كانت هذه اللوائح المستقلة عملا تشريعيًا فهي تبقى مع ذلك محتقظة بالطبيعة الإدارية ومن المسلم به فإن كل قرار إداري يصدر عن السلطة التنفيذية يخضع لرقابة القضاء.

وتجدر الإشارة أن وصف العمل بأنه تشريعي لا يبقى خضوعه للرقابة القضائية طالما كانت الجهة المصدرة سلطة إدارية أي المعيار المعول عليه في تحديد اختصاص القاضي الإداري هو المعيار العضوي.

وقد جاء الدستور الجزائري لسنة 1996 بهذا المعيار عملا بالمادة 143 " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية". ونجد هذا المعيار مكرس أيضا في القانون العضوي [107] حيث جاء في المادة 09 " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في :

أ - الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ب - الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.

أما بالنسبة للدساتير المغاربية الأخرى لم يتم التنصيص على مصطلح المراسيم التنظيمية المستقلة فيم يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين الفصل 72 من الدستور التونسي والفصل 81 من الدستور المغربي والفصل 81 من الدستور الموريتاني.

هذا وإن دل فإنما يدل على أن الرقابة على اللوائح هي رقابة قضائية، أي القضاء الإداري وليست رقابة دستورية ، ففي النظام القانوني التونسي، نص القانون رقم 83/67 الصادر بتاريخ 1983/07/21 المنظمة للمحكمة الإدارية، على أنه يسمح بالطعن في قرارات السلطة الإدارية عن طريق الدعوى، أما النظام القانوني الموريتاني قرر ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من طرف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، عملا بالمادة 40 من القانون 10/93 الصادر بتاريخ 1993/01/12 المتعلق بالتنظيم الهيئات القضائية، أما النظام المغربي فالمجلس الأعلى للقضاء هو المختص في تلقي دعاوى إلغاء المقررات الصادرة من السلطة الإدارية وهذا بموجب أحكام الظهيرة الشريف 1.57.223 الصادر بتاريخ 1957/09/27، لكن مع صدور قانون 41/90 الصادر بتاريخ 1991 المحدث للمحاكم الإدارية أصبحت هذه الأخيرة هي المختصة.

وعليه فإن السلطة التنظيمية المستقلة خاضعة تطبيقا للمعيار الشكلي في التمييز بين القانون والقرار الإداري إلى الرقابة القضائية لكن المشكلة تثور حول تحديد مرتبة اللوائح المستقلة ضمن هرم تدرج القواعد القانونية.

وفي هذا الإطار فقد ذهب الفقه الدستوري إلى أن اختفاء القوانين من مجال اللوائح المستقلة لا يعني اكتساب هذه الأخيرة لقوة القانون فهما مستقلان وغير متساويان وكل ما في الأمر أن تحديد مجال القانون واعتبار ما عداه تنظيمي ، يعطي للائحة المستقلة نطاقا أوسع [108] ص 430.

والدساتير المغاربية وإن كانت تقوي وتدعم السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الدولة، قد لا يكون هذا الأخير بحاجة لوجود قوانين في ميدان إصدار هذه اللوائح وهو لا يعمل على تغيير طبيعتها القانونية طالما أن القانون بالمفهوم الضيق هو الصادر عن السلطة التشريعية وبالتالي فإن آثار تحديد مجال القانون يترتب عنه توزيع الوظيفة التشريعية بين القانون واللائحة، دون أن يكون لللائحة المستقلة درجة القوة القانونية التي يتصف بها القانون.

ومع توفر الاستقلالية فإن الرقابة القضائية لن تقصر في إخضاع اللائحة للأحكام الدستورية. مما سبق ذكره، فإنه يمكن القول بأن السلطة التنفيذية أصبحت مشرعا حقيقيا بفضل مركز رئيس الدولة والآليات الممنوحة له في مجال التشريع، سواء كان أثناء وجود البرلمان أو في غيابه أو أثناء دخول البلاد في حالة استثنائية.

فبإمكان رئيس الدولة وفي ظل ظروف عادية أن يتجاوز البرلمان وينافسه ، ويضع نصوصا تشريعية بالمعنى الفني للكلمة عن طريق الاستفتاء الشعبي دون أن يكون للبرلمان أي صدى. فضلا عن ذلك فهو يمارس تشريعا موازيا في إطار السلطة التنظيمية والتي تعتبر أكثر أهمية من الجزء الذي يمارسه البرلمان في إطار اختصاصاته، لأنها تتميز بالإطلاق عكس مجال البرلمان الذي يتميز بالتقييد والتحديد.

وقد أدى هذا الوضع إلى تراجع الدور التشريعي للبرلمان وقلب مفهوم السلطة التشريعية الذي كان يعني في الوضع التقليدي البرلمان ، أما الآن وطالما أن السلطة التنفيذية تمارس وظيفة تشريعية أصبح يقصد به أيضا السلطة التنفيذية ، صف إلى ذلك زعزعة الثقة في التعريف التقليدي للقانون الذي كان قائما على أساس المعيار الشكلي أي الجهة التي أصدرته وطالما أن السلطة التنفيذية تصدر قواعد تنسم بالعمومية والتجريد فأصبح من اللازم تدعيم تعريف القانون بمعيار موضوعي.

## الخاتمة

لقد حاولنا على صفحات دراستنا التعرض إلى التقنيات والآليات الدستورية التي منحتها الدساتير المغربية، في إطار الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية وامتداده، وعلى ضوء معالجة الإشكالية التي طرحناها في المقدمة توصلنا إلى النتائج التالية :

- المبادرة التشريعية وإن كانت مقسمة نظريا بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية هو وضع ليس في صالح البرلمان لأنها من الناحية العملية تكاد تكون من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها، وهذا ما أثبتته الممارسة.

- المبادرة المالية هي الأخرى لم تسلم من العقلنة البرلمانية ، فالحكومة ترفض اقتراحات البرلمانين إذا كان من شأنها أن تؤدي إلى إضافة أعباء مالية جديدة مع العلم أنه من النادر أن يخلو اقتراح قانون من إمكانية إضافة تكاليف جديدة لميزانية الدولة، فضلا عن ذلك فالمصادقة على المشاريع المالية ليس لها أثر ما دامت تتمتع بإمكانية دخولها حيز التنفيذ بناء على أوامر (مراسيم).

- إجراءات العملية التشريعية (جدول الأعمال، التعديل، التصويت) يفترض أن يكون التحكم فيها من اختصاص البرلمان، لكننا وجدنا أن التحكم من اختصاص الحكومة ، وبالتالي أصبحت هذه الأخيرة سيدة الموقف مما يؤدي إلى انسجام الإنتاج التشريعي مع مصالح الحكومة.

- يمكن للسلطة التنفيذية و أساسا رئيس الدولة أن يقوم بعرقلة إرادة البرلمان عن طريق حق طلب القراءة الجديدة ، وحق الإصدار لتنفيذ القانون مع تمتعه بالسلطة التقديرية في تحديد الوقت الذي يراه ملائما لإصدار القانون دون أن تكون هناك عقوبة على التأخير في الإصدار، أو النقل التلقائي للاختصاص.

- إعلان الحالة الاستثنائية يرجع للسلطة التقديرية لرئيس الدولة، الأمر الذي يسمح له بممارسة سلطات واسعة غير خاضعة للرقابة، فهو يمارس ديكتاتورية مشروعة فهنا ليس الهدف ممارسة

الوظيفة التشريعية، وإنما الهدف هو التأثير على الجهاز التشريعي وجعله خاضعا لرئاسة الدولة.

- الاستفتاء الشعبي في دول المغرب العربي لا يعكس اتجاهات المواطنين وآرائهم ضف إلى ذلك انعدام الثقافة القانونية، وعليه كان من الأفضل أن يكون اللجوء إليه استثنائيا وفي حالات الضرورة القصوى.

- توزيع الوظيفة التشريعية بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية قلب مفهوم السلطة التشريعية بعدما كان يدل على البرلمان وحده، أصبح يدل على البرلمان والسلطة التنفيذية.

- ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية شكك في التعريف التقليدي للقانون القائم على أساس المعيار الشكلي أي الجهة المصدرة، وأصبح الفقه الدستوري ينادي بضرورة الأخذ بالمعيار الموضوعي عند كل محاولة لتعريف القانون.

وأمام هذا الوضع الذي آلت إليه الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي تدهورت البرلمانات، وأصبحت الخطورة ليست في آليات والوسائل الممنوحة للسلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية، بل في انعدام ثقة النواب في مبادراتهم تاركين الأمر للسلطة التنفيذية وبهذه الحالة لا يمكن أن يقوم نظام ديمقراطي في ظل برلمان يكاد أداؤه ينعدم، وعليه فيجب النهوض بأداء برلماني بمستوى عالي.

## قائمة المراجع

1. سعيد بوالشعير ، "مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس" ، المجلد II ، العدد II ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر ، (1992).
2. سيدي محمد ولد سيد أب ، "الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي" ، الطبعة I ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، المملكة المغربية ، (2001).
3. محمد فايز فرحات ، "أبعاد التحول الديمقراطي في تونس" ، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية (الأهرام) ، مصر ، (2004).
4. محمد عبو ، "التعديل الدستوري التونسي" ، 23 ماي 2002 . [www.tunisie2004.net](http://www.tunisie2004.net)
5. عبد الوهاب معطر ، "الإصلاح الدستوري الجوهري بالمغرب" ، قراءة قانونية [www.akhbar.net](http://www.akhbar.net)
6. فوزي أوصديق ، "الوافي في شرع القانون الدستوري الجزائري" ، الجزء II ، الطبعة II ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، (2003).
7. سعيد بوالشعير ، "النظام السياسي الجزائري" ، الطبعة II ، دار الهدى ، الجزائر ، (1993).
8. بوكرا إدريس ، "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، (2003).
9. خريف عبد الوهاب ، "نشأة وتعديل دساتير المملكة المغربية" ، محاضرة أُلقيت على طلببة السنة الأولى ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة البليدة ، (2004).
10. إدريس ولد قابلة ، "النظام السياسي بالمغرب" ، [www.mafhoum.com](http://www.mafhoum.com)
11. براهيمة مصطفى ، "اليسار و مسألة التغيير السياسي و الدستوري بالمغرب" ، [www.annahdjedimocrati.com](http://www.annahdjedimocrati.com)
12. عبد الرحمان أحمد خيزران ، "النظام السياسي المغربي و شرعنة احتكار السلطة" ، [www.aljamaa.com](http://www.aljamaa.com)

13. محمد اتركين ، "التغيير الدستوري وسناريوا الانتقال الديمقراطي بالمغرب" ،  
[www.rozgar.com](http://www.rozgar.com)
14. خريف عبد الوهاب ، "نشأة وتعديل الدساتير الموريتانية" ، محاضرة أقيمت على طلبة السنة الأولى ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة البليدة ، (2004).
15. السيد عوض عثمان ، "تجربة التحول الديمقراطي المقيد في موريتانيا" ، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية (الأهرام) ، مصر ، (2004).
16. بشير يلس شلوش ، "صانعو القانون" ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، (ديسمبر 2004).
17. بوقفة عبد الله ، "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري" -دراسة مقارنة- ، دار هومة ، الجزائر ، (2002).
18. أحمد وافي و بوكرا إدريس ، "النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 الجزائري" ، المؤسسة الجزائرية للطباعة والنشر ، الجزائر ، (1992).
19. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، الجريدة الرسمية عدد 37 (المادة 04).
20. جمال عبد الناصر مانع ، "الثنائية البرلمانية في بلدان المغرب العربي" ، مجلة تصدرها كلية الحقوق بالصفافس ، عدد 11 ، تونس ، (2004).
21. سعيد بوالشعير ، "علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري" ، رسالة دكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، بن عكنون ، (1984).
22. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق لـ 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية عدد 15 (المادة 17).
23. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 29 جانفي 2004 (المادة 53).
24. ابراهيم قاوي ، "دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري" ، رسالة ماجستير في القانون ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون ، (2002).
25. نصرالدين معمري ، "التشريع عن طريق المبادرة" ، مجلة النائب ، السنة الثانية ، العدد IV ، (2004).

26. حسين مصطفى حسين ، "المالية العامة" ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر (دون سنة النشر).
27. عادل الطبطبائي ، "جدول أعمال البرلمان" ، مجلة الحقوق ، العدد III ، جامعة الكويت ، (03 سبتمبر 1986).
28. عبد الغني بسيوني عبد الله ، "النظم السياسية والقانون الدستوري" ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، (1997).
29. النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الصادر بتاريخ 28 جويلية 2004 (الفصل 01/09).
30. عمر عبد الفتاح ، "الوجيز في القانون الدستوري" ، مركز الدراسات والبحوث والنشر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تونس ، (1987).
31. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 29 جانفي 2004 (المادة 54).
32. النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي الصادر بتاريخ 14 أفريل 1997 ، قانون تنظيمي رقم 32 (المواد 109 ، 110 ، 111).
33. النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية الصادر بتاريخ 05 جانفي 1992 (المادة 34).
34. الأمين شريط ، "حق التعديل في النظام البرلماني" ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، (ديسمبر 2004).
35. سعيد مقدم ، "قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية" ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، (ديسمبر 2004).
36. بوزيد لزهاري ، "الدور التشريعي لمجلس الأمة" ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، (ديسمبر 2004).
37. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ 28 ربيع الثاني 1421 الموافق لـ 30 يوليو 2000 ، الجريدة الرسمية عدد 46 (المادة 61).
38. النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الصادر بتاريخ 28 جويلية 2004 (المادة 52).
39. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 29 جانفي 2004 (المادة 111).
40. النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية الصادر بتاريخ 05 جانفي 1992 (المادة 43).
41. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ 28 ربيع الثاني 1421 الموافق لـ 30 يوليو 2000 ، الجريدة الرسمية عدد 46 (المادة 61).

42. النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الصادر بتاريخ 28 جويلية 2004 (الفصل 19 ، 20 ، 01/53).
43. النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الصادر بتاريخ 28 جويلية 2004 (الفصل 02/53 و 03).
44. النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الصادر بتاريخ 28 جويلية 2004 (الفصل 01/52).
45. النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الصادر بتاريخ 28 جويلية 2004 (الفصل 03/52).
46. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ 28 ربيع الثاني 1421 الموافق لـ 30 يوليو 2000 ، الجريدة الرسمية عدد 46 (المادة 63).
47. أندريه هوريو ، ترجمة علي مقلد وآخرين : "القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية" ، الطبعة II ، الأهلية للنشر والتوزيع ، (1977).
48. Maus (D) , "Le parlement sous la Ve république collection", que-sais je ? (1985).
49. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ 28 ربيع الثاني 1421 الموافق لـ 30 يوليو 2000 ، الجريدة الرسمية عدد 46 (المادة 83).
50. النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي الصادر بتاريخ 14 أفريل 1997 ، قانون تنظيمي رقم 32 (المادة 239).
51. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 29 جانفي 2004 (المادة 71).
52. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 29 جانفي 2004 (المادة 111).
53. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 29 جانفي 2004 (المادة 114).
54. النظام الداخلي للجمعية الوطنية الموريتانية الصادر بتاريخ 05 جانفي 1992 (المواد 47 ، 48 ، 49 ، 50).
55. النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الموريتاني الصادر بتاريخ 26 ماي 1992 ، قانون تنظيمي رقم 02 (المواد 56 ، 57 ، 60).
56. النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الموريتاني الصادر بتاريخ 26 ماي 1992 ، قانون تنظيمي رقم 02 (المادة 07/44).
57. قائد محمد طربوش ، "السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري" -تحليل قانوني مقارن- ، الطبعة I ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، (1996).

58. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 29 جانفي 2004 (المواد 120 ، 121 ، 122).
59. الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 (المادة 10).
60. محمد بوسماح : "تعليق على المادة 117 من الدستور الصادر في 22 نوفمبر 1976" ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، العدد IV ، الجزائر ، (1985).
61. عبد الحميد جبار ، "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية" ، ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات ، العدد II ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، (2000).
62. مسعود شيهوب ، "الرقابة على دستورية القوانين" ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، (ديسمبر 2004).
63. عبد العزيز محمد سالم ، "نظم الرقابة على دستورية القوانين" -دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري- ، دار الكتب المصرية ، مصر ، (2000).
64. mahiou (A), "note sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996", l'annuaire de l'Afrique du nord,(AAW), tome 35, CNRS, (1996).
65. بوكرا إدريس ، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري" ، العدد I ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، (2000).
66. محفوظ لعشب ، "التجربة الدستورية في الجزائر" ، المطبعة الحديثة ، الجزائر ، (2002).
67. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ 28 ربيع الثاني 1421 الموافق لـ 30 يوليو 2000 ، الجريدة الرسمية عدد 46 (المادة 58).
68. محمد سليمان الطماوي ، "السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي" ، الطبعة الخامسة ، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر ، (1986).
69. صبري السيد ، "مبادئ القانون الدستوري" ، الطبعة IV ، المطبعة العالمية ، (1949).
70. عبد العزيز السيد الجوهري ، "القانون والقرار الإداري في الفتر ما بين الإصدار والشهر" - دراسة مقارنة- ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، (1995).
71. محمد سليمان الطماوي ، "مبادئ القانون الدستوري" ، الطبعة I ، دار الفكر العربي ، مصر ، (1960).
72. freçois lucaire et conac gérard , "La constitution de republique française", 2eme édition, Paris, (1987).

73. محمود أبو السعود حبيب ، "الاختصاص التشريعي لرئيس الدول في ظل الظروف الاستثنائية" ، دار الثقافة الجامعية ، مصر ، (1990).
74. مراد بدران ، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124" - النظام القانوني للأوامر - العدد II ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، (2000).
75. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 29 جانفي 2004 (المواد 133 ، 134).
76. النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الصادر بتاريخ 28 جويلية 2004 (الفصول 09 ، 33 ، 43 ، 45).
77. الدستور المغربي الصادر بتاريخ 11/09/1971 المادة (01/47).
78. عمار عوابدي ، "نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري" ، الطبعة II ، دار هومة ، الجزائر ، (1999).
79. أحمد محيو ، "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، (1979).
80. P.Pactet ، "Institution politique et droit constitutionnel" 9eme édition, masson, Paris, (1989).
81. جمال الدين سامي ، "تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية" ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، (1986).
82. G.Burdeau et autres ، "manuel de droit constitutionnel", 23e édition, L.G.D.J, Paris, (1993).
83. Charles Debbasch et autres ، "droit constitutionnel et institution politiques", 3eme édition, Paris, (1990).
84. Maurice Duverger ، "le systeme politique français", Paris, (1985).
85. ادمون رباط ، "الوسيط في القانون الدستوري العام" ، الجزء I ، دار العلم للملايين ، (1964).
86. عمر حلمي فهمي ، "الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني" (دراسة مقارنة) ، الطبعة I ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، (1980).
87. الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958 (المادة 16).

88. يحيى الجمل ، "نظرية الضرورة في القانون الدستوري" ، الطبعة II ، دار النهضة العربية ، مصر ، (1994).
89. عبد السلام عبد العظيم ، "الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط" -دراسة مقارنة- ، دار النهضة العربية ، مصر ، (1996).
90. J.Lamarque , "l'égalité constitutionnel et contrôle juridictionnel des actes pris en porté de l'article 16", I.C.P,(1962).
91. محمود عاطف البنا ، "الوسيط في النظم السياسية" ، الطبعة I ، دار الفكر العربي ، مصر ، (1997).
92. ليلي سلاماني ، "الإستفتاء في الجزائر" ، رسالة ماجستير في القانون ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون ، (1998).
93. محمد أكلي قزو ، "دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية" -دراسة مقارنة- ، دار الخلدونية ، الجزائر ، (2003).
94. P. Mathiue , "la loi" , dalloz , (1996).
95. إسماعيل الغزال ، "القانون الدستوري والنظم السياسية" ، الطبعة IV ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، (1989).
96. عبد الحميد متولي ، "القانون الدستوري والنظم السياسية" ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، (دون سنة النشر).
97. جمال الدين سامي ، "اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية" -دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية و اللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها ، بالمقارنة مع فرنسا- منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، (1982).
98. الدستور المغربي الصادر بتاريخ 1970 (الفصل 29).
99. عمار عوابدي ، "القانون الإداري" ، الجزء II ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، (2000).
100. دستور الجمهورية الجزائرية الصادر بتاريخ : 07 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية عدد 76 (المواد 87 ، 03/93).
101. عمرو أحمد حسبو ، "السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة" -دراسة مقارنة- ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، (1995).

102. محمد الطاهر ادحمين ، "السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996" ، رسالة ماجستير في القانون ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون ، (2002).
103. دستور الجمهورية الجزائرية الصادر بتاريخ : 10 سبتمبر 1963 (المادة 27).
104. دستور الجمهورية الجزائرية الصادر بتاريخ : 22 نوفمبر 1976 (المادة 10/111 و 11).
105. دستور الجمهورية الإسلامية الموريتانيا الصادر بتاريخ : 20 جويلية 1991 (المادة 03/43).
106. أمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997 الجريدة الرسمية عدد 12 (المادة 89).
107. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، الجريدة الرسمية عدد 37.
108. A. Mahiou , "les principes generaux de droit et la constitution" , RASJEP , (1978).