

العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

في الأنظمة الدستورية المغربية

د. جعفري نعيمة

أستاذة محاضرة بجامعة سعيدة الجزائر

ملخص :

ترتكز هذه الدراسة على الأنظمة الدستورية المغربية لاسيما الجزائر وتونس والمغرب، وذلك لتحديد طبيعة العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في ظل هذه الأنظمة خاصة من خلال دساتيرها الجديدة، والتي كانت نتيجة ظروف تاريخية، وسياسية، وقانونية مرت بها هذه الدول والتي ترتب عليها مراجعة دستورية وإصلاحات سياسية على اختلاف أشكالها لمحاولة التغيير في أنظمتها التي كانت قائمة من خلال التعديل في اختصاصات كل من السلطين بهدف الوصول إلى أنظمة ديمقراطية متوازنة تكريساً لدولة القانون.

الكلمات المفتاحية: الأنظمة الدستورية المغربية، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، الاختصاص التشريعي، الاختصاص الرقابي.

Sommaire

Cette étude s'appuie sur les systèmes constitutionnels maghrébins, notamment l'Algérie, la Tunisie et le Maroc, afin de déterminer la nature des relations entre l'exécutif et le législatif à la lumière de ces systèmes, notamment à travers leurs nouvelles constitutions, issues , politiques et juridiques vécues par ces pays, qui ont abouti à une révision constitutionnelle et à des réformes politiques sous toutes ses formes pour tenter de changer ses systèmes existants par la modification des compétences de chacune des deux autorités afin d'atteindre des systèmes démocratiques équilibrés dans afin d'établir l'État de droit.

Mots-clés: Systèmes constitutionnels maghrébins, pouvoir législatif, pouvoir exécutif, compétence législative, compétence de contrôle.

إن السلطات المكونة للسلطة لا تتعدى السلطات الثلاث التشريعية تنفيذية قضائية ولكل منها اختصاصاتها فإذا ما اجتمعت سلطتين سيكون حتما هناك نتاج آخر، فإذا اجتمعت السلطة التشريعية مع التنفيذية ستكون أمام نظام ديكتاتوري، أما إذا تم الفصل بينهما فسنكون أمام نظام ديمقراطي. ولكي لا يمكن إساءة استعمال السلطة فإنه يجب أن يكون الأساس المعتمد أن كل سلطة تتوازن مع الأخرى سياسيا وهذا يعني تحقيق توازن مؤسسات أفقيا، وهذا سيحتم أن تقوم كل سلطة فيها بوظيفة من وظائف الدولة لا تسمح بالأخرى بتجاوزها¹.

وتقوم علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية على أساس التوازن والتعاون حيث أن التوازن يقتضي وجود وسائل للرقابة بين السلطتين لتأثيرها كل سلطة على الأخرى وللمحد من سلطاتها، بينما التعاون يؤدي إلى التداخل بالأعمال بشكل مباشر أو غير مباشر بحيث لا يمكن أن تخرج عن مظاهر الرقابة والتعاون المقررة دستوريا. ويختلف مضمون التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية حسب طبيعة النظام ما إذا كان برلماني أو رئاسي.

وبناء على ما سبق، وباعتبار محور الدراسة سيرتكز على الأنظمة الدستورية المغربية لاسيما الجزائر وتونس والمغرب، ولعرفة طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال دساتيرها الجديدة، والتي كانت نتيجة ظروف تاريخية وسياسية وقانونية مرت بها هذه الدول، والتي ترتب عليها مراجعة دستورية وإصلاحات سياسية على اختلاف أشكالها لمحاولة التغيير في الأنظمة الدستورية التي كانت قائمة في هذه الدول للقيام بأنظمة ديمقراطية متوازنة تكريسا لدولة القانون خاصة بعد تعرض هذه الأنظمة لضغوط داخلية وخارجية تطالب بالتغيير، والإصلاح لاسيما فيما يتعلق بالسلطات الواسعة لرئيس الدولة تجاه جميع المؤسسات الدستورية، وأمام تدهور الأوضاع الاقتصادية وازدياد الغضب الاجتماعي، اضطرت هذه الأنظمة إلى عدة تعديلات دستورية لم تكن مبنية على قناعات قانونية، أو نتيجة لحتمية دستورية، ولكن أغلبها كانت نتيجة لحسابات سياسية ..

¹ - هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينهما، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2010)، 159.

ولعرفة مدى استجابة هذه الأنظمة الدستورية للدول محل الدراسة لمطالب الشعبية بالتغيير والتي ترتبط خاصة بتقليص سلطات رئيس الدولة وتحقيق استقلالية البرلمان عنه عن طريق تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، وعليه ما طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في ظل الأنظمة الدستورية المغربية الجديدة ؟ ولتحديد طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومدى التوازن والتعاون بينهما سنبحث في صلاحيات هاتين السلطتين في إطار العلاقة ببعضهما، وذلك في ظل الدساتير الجديدة لكل من النظام الدستوري الجزائري والمغربي والتونسي وفقا الشكل التالي:

المطلب الأول: صلاحيات السلطة التشريعية اتجاه السلطة التنفيذية

يمارس البرلمان مجموعة من المهام طبقا لأحكام الدستور والأنظمة الداخلي والقوانين العضوية أو التنظيمية، وتعتبر وظيفة التشريع والمراقبة من أهم الوظائف التي يقوم البرلمان بأدائها¹.

فالوظيفة التشريعية وإذا كانت في الأصل حكرا على السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان الذي كان مستحوذا عليها، فإنها أصبحت ممارسة أيضا من قبل السلطة التنفيذية من خلال منحها حق التشريع في كل ما لا يدخل في المجال التشريعي للبرلمان، وذلك بعد تحديد المجالات التي يشرع فيها، بالإضافة إلى إمكانية مبادرتها بمشاريع القوانين بل والتشريع بواسطة أوامر في بعض الحالات، مما ترتب عليه تقليص من دور البرلمان في المجال التشريعي².

أما بالنسبة للوظيفة الرقابية، فإن البرلمان يملك عدة وسائل تختلف باختلاف الأثر المترتب عليها وبالتالي ما مدى إقامة مسؤولية الحكومة من عدمه.

وتختلف الدول التي تتبنى نظام الغرفتين في مسألة توزيع الاختصاصات بينهما، فبعد أن كانت للغرفة الثانية في بريطانيا -مهد الثنائية البرلمانية - الأولوية في جميع مجالات اختصاص البرلمان، تراجع ذلك الاختصاص لصالح المجلس الأول، لتصبح تطبيقات

¹- يمينة هكو، وظيفة التشريع مقارنة المغرب-الجزائر، الطبعة الأولى، (وجدة، المغرب، مطبوعات الهلال، 2006)، ص 02.

²- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003)، ص 23.

الثنائية البرلمانية بعد ذلك تركز إما على تكافؤ الغرفتين في الاختصاصات، أو على أولوية الغرفة الأولى، أو على الغرفة الثانية في بعض المجالات¹.

الفرع الأول: الصلاحيات التشريعية للبرلمان

إن الاختصاص التشريعي للبرلمان في النظم الديمقراطية من الاختصاصات الأساسية للبرلمان، غير أن التنظيم الدستوري يقتضي وجود تعاون بين السلطتين في بعض المجالات لاسيما الإصدار والنشر وبالرجوع إلى الدستور الجزائري الحالي المعدل سنة 2020 تنص المادة 114 على أنه: يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكل غرفة من غرفتي البرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

أما المؤسس الدستوري التونسي فقد نصت المادة 50 من دستور 2014 على أنه: "يمارس الشعب السلطة التشريعية عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب أو عن طريق الاستفتاء".

أما الدستور المغربي لسنة 2011 فقد نصت المادة 70 على أنه: يمارس البرلمان السلطة التشريعية. يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويطبق السياسات العمومية.

للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها. غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء أجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها....."

وما يلاحظ على هذه المواد أن المؤسس الدستوري الجزائري نص على أن السلطة التشريعية هي من اختصاص غرفتي البرلمان ولهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. غير أن هذه المادة لا تتوافق مع ما ورد في مواد أخرى من الدستور نفسه، حيث لا تقتصر ممارسة الوظيفة التشريعية على البرلمان وحده، إذ تشاركه في ذلك كل من الحكومة ورئيس الجمهورية، مما يعني أن مفهوم الوظيفة التشريعية لم يعد محصورا على

¹ - عزيزة الغداني، "المجالس البرلمانية الثنائية في دول المغرب العربي"، دراسة مقارنة، (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2005/ 2006)، ص 116.

البرلمان، بل أصبحت وظيفة مركبة تمارسها هيئات متعددة في الدولة¹. أما المؤسس الدستوري التونسي فقد نص أن السلطة التشريعية يمارسها الشعب بطريقة غير مباشرة عن طريق نوابه أو بطريقة مباشرة عن طريق الاستفتاء، أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي فقد نظم الإطار الدستوري للسلطة التشريعية في الباب الرابع بالتطرق لتنظيم البرلمان -م60-، ثم تطرق لسلطات البرلمان في م70، ثم تطرق في المادة 78 للهيئات التي لها ممارسة السلطة التشريعية، وما يلاحظ على الدساتير الثلاث من حيث ضبط الإطار الدستوري للسلطة التشريعية من الناحية الشكلية نجد أن المؤسس الدستوري المغربي قد حددته بطريقة واضحة لا تثير أي لبس بخلاف الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري والتونسي .

أما بالنسبة للصلاحيات التشريعية للبرلمان في اقتراح القوانين وإقرارها وفقا لأحكام الدساتير محل الدراسة -الجزائر، تونس، المغرب - فنجد هذه الدول قد تأثرت بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي عمل على توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة في ظل دستور 1958². فقد ترتب على هذا التوزيع أن أصبح البرلمان يمارس صلاحياته التشريعية في مجالات واردة على سبيل الحصر. أما المواضيع الأخرى التي لا تندرج في مجال القانون فتعود للمجال التنظيمي. وقد سارت الدول -محل الدراسة - التي اقتبست من دستور 1958 على منواله، وذلك بتقليص سلطات البرلمان في المجال التشريعي من خلال تحديد مجال تدخله في وظيفته الأصلية³، ومنح للسلطة التنفيذية جزءا هاما من الوظيفة التشريعية، وذلك بالاعتراف لها بالتشريع في كل ما لا يدخل في المجال المخصص للبرلمان⁴، مما ترتب عليه هيمنة الجهاز التنفيذي على الوظيفة التشريعية.

ويدخل في النطاق التشريعي للبرلمان نوعين من القوانين: هي القوانين العادية ، ثم القوانين العضوية التي تعتبر امتدادا وتكميلا لنصوص الدستور. ويتم ممارسة هذه المهمة

¹ - عادل فرج، "تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي"، مجلة القانون المغربي، المغرب، العدد 18، (2012)، ص04.

² - Voir- les articles 34 et 37 de la constitution française du 4 octobre 1958.

³ - أنظر للمادتين 139-140 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 و المادة 71 من الدستور المغربي لسنة (2011) والمادة 65 من الدستور التونسي لسنة (2014).

⁴ - أنظر للمادة 141 فقرة أولى من دستور 1996 المعدل 2020 و الدستور المغربي بموجب المادة 72 والدستور التونسي بموجب المادة 65 فقرة أخيرة.

وفقا لعملية تشريعية تتضمن ثلاث مراحل هي الاقتراح والمناقشة والتصويت¹. فبالنسبة لعملية اقتراح القوانين أصبحت تجد مصدرها الرئيسي في مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة بعد تقاسم هذه الأخيرة حق الاقتراح مع البرلمان²، بالإضافة إلى تحكمها بشكل كبير في المبادرة التشريعية من خلال مراقبتها لجدول الأعمال، ولمختلف مراحل العملية التشريعية، وذلك بهدف توجيه الإنتاج التشريعي وفقا لما ترضيه؛
أولا: المبادرة بالقوانين

وزع كل من المؤسس الدستوري الجزائري والمغربي مجال المبادرة بالقوانين بين الحكومة وغرفتي البرلمان وذلك حسب المواد 143 و78 على التوالي بخلاف الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري التونسي الذي وزع المبادرة التشريعية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة و10 نواب وفقا للمادة 62.

- تعزيز مكانة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي من خلال آليتين؛
- إطلاق المجال التنظيمي على حساب المجال المخصص للقانون وذلك بموجب المادة 72 من الدستور المغربي والمادة 65 من الدستور التونسي والمادة 141 من الدستور الجزائري الذي منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية بخلاف الدستور التونسي والمغربي الذي منحاه بالأولوية لرئيس الحكومة م90 من الدستور المغربي.
- اختصاص التشريع بأوامر: يشرع رئيس الجمهورية في الجزائر بموجب أوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في حالة عطلة بعد أخذ رأي مجلس الدولة وخضوعها لرقابة المحكمة الدستورية وفقا للمادة 142، أما الدستور التونسي فقد منح لرئيس الجمهورية بالتوافق مع رئيس الحكومة إصدار مراسيم قوانين في حالة حل مجلس النواب بموجب م1/70، أما المؤسس الدستوري المغربي منح هذا الاختصاص لرئيس الحكومة يمارسه بين دورتي البرلمان م81-.

- التفويض التشريعي: منح الدستور المغربي للبرلمان أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها. غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل

¹ - يمينه هكو، وظيفة التشريع مقارنة المغرب-الجزائر، المصدر السابق، ص 03.

² - أنظر للمادة 143 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 والدستور التونسي م62 والدستور المغربي المادة 78.

قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما وفقا للمادة 70. كما هذا الدستور التونسي حذو الدستور المغربي وذلك بموجب المادة 70 من الدستور التونسي. بخلاف المؤسس الدستوري الجزائري الذي لم يمنح هذا الاختصاص للحكومة. - الاستفتاء التشريعي: منح الدستور الجزائري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية من اللجوء إلى الاستفتاء من خلال المادة 9/91 فقرة 9 التي تنص على : " يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

وما يستشف من هذه المادة أن رئيس الجمهورية يمكن أن يعرض أي قضية ذات أهمية وطنية على الاستفتاء الشعبي. إلا أن الموضوعات التي تدرج تحت غطاء "أي قضية ذات أهمية وطنية" عديدة ومتنوعة، من بينها الموضوعات التي تدرج في المجال التشريعي المخصص للبرلمان سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية نظرا لعمومية المصطلحات على مستوى النص الدستوري وغموضها وعدم تحديد الموضوعات التي تدرج في إطارها بخلاف، مما يمكن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بإدراج أي موضوع تحت غطاء هذه العبارة لعرضه على الاستفتاء الشعبي بما في ذلك الموضوعات المخصصة للبرلمان وسن قوانين تنظمها، والتي قد يترتب عليها تعديل أو إلغاء تشريع برلماني موجود، أو التشريع لأول مرة في موضوع يندرج في المجال التشريعي للبرلمان دون مناقشة هذا الأخير له¹.

وما يلاحظ من خلال هذه المادة انفراد رئيس الجمهورية في هذا المجال، ومنحه سلطة تقديرية في تحديد طبيعة الموضوع المراد طرحه على الاستفتاء التشريعي دون إشراك أعضاء البرلمان من المبادرة في هذا المجال حتى وإن كان يندرج في المجال المخصص له ، وحصر دوره على المصادقة فقط .

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري التونسي منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية في حالات محددة وهذا ما يستشف من نص المادة 82 لرئيس الجمهورية، استثنائيا، خلال أجل الرد الممنوح للبرلمان لإعادة قراءة أي مشروع قانون، أن يقرر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات، أو بالحريات وحقوق الإنسان، أو

¹- محمد أومايوف، "عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري"، (رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2013/2014)، ص291.

بالأحوال الشخصية، والمصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب. ويعتبر العرض على الاستفتاء تخلياً عن حق الرد.

وإذا أفضى الاستفتاء إلى قبول المشروع فإن رئيس الجمهورية يختمه ويأذن بنشره في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ الإعلان عن نتائج الاستفتاء. ويضبط القانون الانتخابي صيغ إجراء الاستفتاء والإعلان عن نتائجه.

ثانياً- مناقشة القوانين والتصويت عليها ومباشرة حق التعديل: بالرجوع إلى نص المادة 84 من الدستور المغربي لسنة 2011 نجد أنها تحدد على أن يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو مقترح قانون، بغية التوصل إلى المصادقة على نص واحد، ويتداول مجلس النواب بالأسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين، وفي مقترحات القوانين التي قدمت بمبادرة من أعضائه. ويتداول مجلس المستشارين بدوره بالأسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين وكذا في مقترحات القوانين التي هي من مبادرة أعضائه، ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها إليه.

ويعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه، ولا يقع هذا التصويت إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية.

غير أنه تودع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة، على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين¹.

كما منح المؤسس الدستوري المغربي لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل. وللحكومة، بعد افتتاح المناقشة، أن تعارض في بحث كل تعديل لم يُعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر. يبت المجلس المعروض عليه النص، بتصويت واحد، في النص المتناقش فيه، كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها. وبإمكان المجلس المعني بالأمر أن يعترض على ذلك بأغلبية أعضائه².

¹- انظر المادة 78 من الدستور المغربي لسنة 2011.

²- انظر المادة 83 من الدستور المغربي لسنة 2011.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فقد حدد في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي ماعدا إذا تعلق المشروع بمشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس الأمة .

وما يلاحظ مما سبق أن المؤسس الدستوري المغربي قد منح كلا الغرفتين الأسبقية في مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء كل غرفة، وأعطى الأولوية لمجلس المستشارين فيما يتعلق بمشاريع القوانين المرتبطة بالتنظيم الإقليمي وهو المجال الوحيد الذي أعطى فيه المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الأمة الأسبقية في المناقشة على المجلس الشعبي الوطني هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى دون التمييز بين المشروع والاقتراح كما فعل المؤسس الدستوري المغربي.

أما فيما يتعلق حق التعديل فقد منح المؤسس الدستوري المغربي هذا الحق لكلا الغرفتين والحكومة، ولكن ما يلاحظ على المؤسس الدستوري المغربي أنه حتى وإن أعطى للحكومة حق الاعتراض على هذه التعديلات إلا أنه أعطى لكل مجلس الحق في تجاوزه إذا صادقوا على مشروع التعديل بأغلبية أعضاء كل مجلس .

أما بالنسبة للجزائر فلم يتم النص على هذا الحق في صلب الدستور، وإنما تم تحديده بموجب القانون العضوي رقم 12/16 بموجب المادة 28، حيث منح هذا الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة وأعضاء مجلس الأمة، وهذا خلافا لما كان معمولاً به بموجب القانون العضوي 02/99 الملغى بموجب المادة 28 منه بمنحها حق تعديل اقتراح أو مشروع قانون للجنة المختصة، ونواب الغرفة الأولى، والحكومة على مستوى اللجنة المختصة بدراسته.

وبالتالي كان لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة أثناء مناقشتهم للنص المحال إليهم من الغرفة الأولى إدخال تعديلات عليه على مستوى الجلسة. غير أنه يمكن لأعضاء مجلس الأمة في هذا المجال طبقاً لنص المادة 40 من القانون العضوي 99-02 تقديم الملاحظات والتوصيات من خلال أعضاء اللجنة المختصة، والتي تشكل رأي أعضاء مجلس الأمة على اللجنة المتساوية الأعضاء. وبالتالي فإن تقييد حق مجلس الأمة في التعديل ليس مطلقاً إذ بإمكانه ممارسة هذا الحق في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء.

لكن نجد أن حق التعديل حتى وإن منح لغرفتي البرلمان فهو مقيدا من طرف الحكومة في الحالات التالية :

- حق الاعتراض على التعديلات البرلمانية التي لها آثار سلبية على ميزانية الدولة وفقا للمادة 147 من الدستور الجزائري، والمادة 77 من الدستور المغربي، والمادة 64 من الدستور التونسي.

- حق اعتراض الحكومة بعد افتتاح المناقشة بشأن كل تعديل لم يعرض على اللجنة المختصة لكن ما يلاحظ على المؤسس الدستوري المغربي فإنه منح لأعضاء كلا الغرفتين الحق في تجاوز هذا الاعتراض إذا تم التصويت عليه بالأغلبية.

- حق الحكومة في الاعتراض على كل تعديل لا يدخل في مجال القانون استنادا للمادة 79 من الدستور المغربي بنصها على " للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون. كل خلاف في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الدستورية، في أجل ثمانية أيام، بطلب من أحد رئيسي المجلسين، أو من رئيس الحكومة".

أما بالنسبة للجزائر وتونس فتجد أساسها الدستوري من خلال تحديد مجال القانون في المواد 139 و140، والتنظيم في المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمادة 65 من الدستور التونسي لسنة 2014، ولهذا لا بد أن يراعي كل تعديل هذه المجالات.

أما بخصوص تحديد النصاب المصادقة على القوانين العضوية والعادية فقد حدد كل من المؤسس الدستوري التونسي والمغربي والجزائري على أنه يتم المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة في كل من غرفتي البرلمان الجزائري¹، وبالأغلبية المطلقة لمجلس النواب التونسي، أما المؤسس الدستوري المغربي فقد نص على أنه يعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه، ولا يقع هذا التصويت إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية، ولا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين

¹ 145-140 من الدستور الجزائري وفقا لتعديل 2020.

التنظيمية من قبل مجلس النواب، إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه، وتتم المصادقة عليها نهائياً بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين¹.

ثالثاً- آليات تدخل رئيس الدولة في عملية إصدار القوانين؛ وذلك من خلال مايلي:

- طلب إجراء مداولة ثانية: تبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية في دستور 1996 بما في ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 149 منه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين 30 يوماً الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة". وما يلاحظ على التعديل الدستوري الأخير أنه غير في النصاب المشروط لتجاوز اعتراض رئيس الجمهورية على القانون بضم أعضاء مجلس الأمة بعدما كان نصاب 3/2 مقتصر فقط على نواب الغرفة الأولى². أما المؤسس الدستوري التونسي فقد نص في المادة 81 على أنه يختم رئيس الجمهورية القوانين ويأذن بنشرها في أجل لا يتجاوز أربعة أيام مع مراعاة حالات الرد، وتكون المصادقة إثر الرد على مشاريع القوانين العادية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس وبأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه المجلس على مشاريع القوانين الأساسية.

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد نص في المادة 95 على أنه للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون. تُطلب القراءة الجديدة بخطاب، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديدة. يعتبر طلب المداولة الثانية إجراء صريحاً يمكن رئيس الجمهورية من الاعتراض على النص التشريعي. وقد يرتبط اللجوء إلى هذه الوسيلة القانونية بأسباب تقنية أو تنسيقية جلبت انتباه النواب إلى ما ورد في النص من نقائص وثغرات، والتي قد تعيق تطبيقه بالصورة التي رسمها البرلمان، أو أن هذا القانون لا ينسجم مع القوانين السارية المفعول³. كما قد يرتبط اللجوء إلى هذه الوسيلة بأسباب جوهرية كمعارضة حقيقية على أعمال وانشغالات النواب. واللجوء إلى

¹- انظر المادة 85/84 من الدستور المغربي لسنة 2011.

²- انظر المادة 127 من دستور 1996 قبل التعديل 2020.

³- محمد أومايوف، عن الطبعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، المصدر السابق، ص 240.

هذه الوسيلة في هذه الحالة يشكل إشارة من رئيس الجمهورية إلى البرلمان إلى إعادة تصحيح وتصويب أعماله، وبالتالي تفوق إرادة هذا الأخير على إرادة المجلسين التشريعيين معاً¹، لاسيما أن كل من رئيس الدولة الجزائري والتونسي والمغربي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اللجوء إلى طلب المداولة الثانية من خلال عدم النص على الأسباب التي دفعته إلى اللجوء إلى هذا الإجراء، بل أبعد من ذلك نص المؤسس الدستوري المغربي أن هذه القراءة لا يمكن أن ترفض.

- إصدار القانون: الإصدار هو ذلك الإجراء الذي ينشأ بموجبه القانون². وهذا الإجراء حق شخصي لرئيس الجمهورية يمارسه دون أن يكون لسلطة أخرى ممارسته. وهذا ما يستشف من المادة 148 من الدستور الجزائري و81 من الدستور التونسي والمادة 50 من الدستور المغربي.

لكن يمكن لرئيس الدولة له أن يلجأ إلى الامتناع عن إصدار القانون، ويعلق صدوره إلى أجل غير محدد دون أن يترتب عليه أي جزاء، نظراً لعدم تضمن دساتير هذه الدول لهذا الجزاء. وبذلك تعتبر هذه الآلية آلية أخرى للاعتراض على النصوص القانونية يتمكن من خلالها رئيس الدولة في هذه الدول التحكم في مصير القانون بظهوره أو عدم ظهوره. وهذا يجد مرجعه في الأساس إلى التنظيم الدستوري لهذا الإجراء في كل من دساتير هذه الدول من خلال مايلي:

- منح سلطة الإصدار لرئيس الدولة بصورة منفردة دون إمكانية تدخل هيئات أخرى للممارسة الإصدار في حالة امتناعه، أو تماطله عن مباشرة هذا الإجراء، كالبرلمان مثلاً. وهو الحل الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 بموجب المادة 51 منه التي نصت على أن: "في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة يتولى إصدارها رئيس المجلس الوطني".

¹ - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، (أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005/ 2006)، ص 293.

² - فريدة محمدي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، (الجزائر: د.م.ج، 2010)، ص 18.

- عدم ترتيب أي جزاء عن تماطل أو امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الأمر الذي ترتب عليه تحول سلطة اعتراض رئيس الجمهورية من مؤقت إلى مستمر وغير محدد.

الفرع الثاني: الصلاحيات الرقابية للبرلمان

يشكل الدور الرقابي الأداة التي تبين مكانة البرلمان في أي نظام سياسي¹. ولتفعيل هذا الدور بطريقة جيدة ينبغي أن يكون للبرلمان وسائل تمكنه من الاطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية. وهذه الوسائل التي منحت للبرلمان دستوريا في إطار ممارسة وظيفته الرقابية متعددة سواء تعلق بالوسائل غير المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة، أو الوسائل المثيرة للوسائل السياسية للحكومة.

غير أن توزيع استخدام هذه الآليات الرقابية يختلف بين غرفتي البرلمان في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة التي تتبنى نظام الغرفتين على أساس المبدأ العام الذي يقضي بالمغايرة بينهما من حيث الاختصاص². إلا أنه في بعض الأنظمة تمنح الغرفتين نفس الصلاحيات الرقابية ولمعرفة دور البرلمان في المجال الرقابي في الأنظمة الدستورية المغاربية، لهذا سيتم التعرض إلى مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان من خلال الوسائل غير المرتبة لمسؤولية الحكومة. ومدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان من خلال الوسائل المرتبة لمسؤولية الحكومة.

أولا: دور الرقابي للبرلمان المغربي من خلال الوسائل غير المرتبة لمسؤولية الحكومة :

يملك البرلمان عدة وسائل تشكل وسائل جمع المعلومات، وذلك على الشكل التالي:

1: الأسئلة

تعتبر الأسئلة وسيلة إعلامية ورقابية لأعضاء الحكومة، فهي وسيلة يطلب من خلالها عضو برلماني من أحد الوزراء تفسيرات حول نقطة معينة ولا يترتب عليها جزاء سياسي حال³.

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، (الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع، 1990)، ص 387.

² - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المصدر السابق، ص 304.

³ - M.AMELLER, Les questions : Instrument de Contrôle Parlementaire, L.G.D.J., Paris, 1964, p. 3.

وإذا كانت الوظيفة الأصلية للأسئلة كأداة للرقابة البرلمانية على الحكومة هي التحري والسعي لمعرفة حقيقة معينة عن أمر معين، فإن الممارسة البرلمانية تبين أن الأسئلة غالباً ما توظف من قبل البرلمانيين للكشف عن مخالفات معينة تتصل بأعمال الحكومة سواء كان ذلك بشكل مقصود أو عفوياً¹.

وقد أقر كل من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل لأعضاء البرلمان حق استخدام وسيلة السؤال كآلية لرقابة عمل الحكومة. وهذا ما يستشف من المادة 158 بنصها على: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي كان أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

وتحديد نوعية السؤال ما إذا كان شفوياً أو كتابياً ينطوي على أهمية، لاسيما بالنسبة للدول التي تميز بينهما من حيث الإجابة كالجزائر. فيتم طرح السؤال الشفوي على أعضاء الحكومة في إطار اختصاصاتهم، وتتم الإجابة عليه شفوياً في جلسات تخصص لذلك. أما الأسئلة المكتوبة، فهي التي يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهها إلى أعضاء الحكومة كتابة، وتكون الإجابة عليها في أجل 30 يوماً من تاريخ تبليغ السؤال إلى عضو الحكومة².

لكن بالرجوع إلى المؤسس الدستوري المغربي فإنه لم يميز بين الأسئلة الشفوية والكتابية من حيث الإجابة وهذا ما يستشف من نص المادة 100 بقولها "تخصص بالأسبوعية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة. تُدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوماً الموالية لإحالة السؤال إليها. تُقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتُقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوماً الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة".

أما المؤسس الدستوري التونسي منح لكل عضو بمجلس نواب الشعب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية طبقاً لما يضبطه النظام الداخلي

¹ - سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، (القاهرة: عالم الكتاب، 1983)، ص 27.

² - انظر المادة 158 من الدستور الجزائري وفقاً للتعديل 2020.

للمجلس¹. الذي حدد مدة 8 أيام لإحالة السؤال الكتابي من طرف رئيس مجلس النواب إلى الحكومة، ولهذه الأخيرة 10 أيام للرد عليه². أما الأسئلة الشفوية فيتم الإجابة عنها في جلسة عامة على أن يتم إبلاغ الحكومة خلال 15 يوما قبل الجلسة³.

2: الاستجواب

تبين المؤسس الدستوري الجزائري وسيلة الاستجواب كألية لرقابة البرلمان على العمل الحكومي وربط هذا الاستجواب بكل قضية ذات أهمية وطنية، أو كذا عن حال تطبيق القوانين حيث حدد الإجابة عن الاستجواب بمدة 30 يوما⁴. قد يترتب على الاستجواب نتائج معينة والتي تتمثل عموما فيمايلي:

- قد ينتهي الاستجواب إلى تقرير أن الحكومة قامت بواجبها على أحسن وجه، فيما يتعلق بالمسألة الواقع بشأنها الاستجواب .
- كما قد يكشف الاستجواب على أن الحكومة أتت بأخطاء يمكن تجاوزها أو تداركها.
- لكن في حالة عدم اقتناع أصحاب الاستجواب برد الحكومة عليه، لم تكن تشير النصوص القانونية في الجزائر على أي أثر يترتب على الحكومة في هذه الحالة. وأهم أثر كان يرتبه الاستجواب في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق لسنة 1997 هو تكوين لجنة تحقيق بشأنه⁵. إلا أن ربط الاستجواب بتكوين لجنة تحقيق يعد اعتداء على النص الدستوري - المادة 133 سابقا- الذي جاء مجردا من أي جزاء بحسب رأي الأستاذ "نصر الدين بن طيفور"⁶. إلا أنه بناء على التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد أشارت المادة 161 على إمكانية التصويت على ملتمس الرقابة بعد الاستجواب لترتيب مسؤولية الحكومة وقد أحسن المؤسس الدستوري

¹- انظر المادة 96 من الدستور التونسي لسنة 2014.

²- انظر المادة 145 من نظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

³- المادة 146 من النظام الداخلي للمجلس النواب التونسي.

⁴- المادة 160 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020.

⁵- أنظر المادة 2/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 22 جويلية 1997، ج.ج.ج. العدد 53 المؤرخة في 11 أوت 1997.

⁶- نصر الدين بن طيفور، "السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة"، (أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، 2003/2002)، ص 220 (من الهامش رقم 02).

الجزائري في هذا المجال لتفعيل دور الاستجواب في المجال الرقابة على عمل الحكومة بعد ما أثبتت التجارب العملية عدم اكتراث الحكومة بهذه الوسيلة نتيجة عدم اقترانها بأي جزاء.

أما الدستور المغربي والتونسي لم يتبنيا هذه الآلية كوسيلة للرقابة على العمل الحكومي.

3- لجان التحقيق: يتم تحريك هذه الوسيلة عند الشك أو عدم التأكد من صحة ومصداقية المعلومات التي تقدمها الحكومة في قضية ما¹. والتحقيق البرلماني تباشره لجنة من لجان المجلس التشريعي، حيث تأخذ الرقابة البرلمانية بموجبه مظهرا جماعيا أكثر عمقا من الاستجواب الذي قد يمتد يوما أو يومين، بخلاف التحقيق الذي قد يمتد أكثر من شهر أو شهرين، بل قد يتعداها إلى ستة أشهر في بعض الدول.

وقد نص المؤسس الدستوري على هذه الوسيلة في المادة 159 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 التي جاء فيها: "يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة..."

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد نص في المادة 67 على أنه: يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين، لجان نيابية لتقصي الحقائق، يُنَاط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها، ولا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية، ما دامت هذه المتابعات جارية، وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق، سبق تكوينها، فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها.

أما المؤسس الدستوري التونسي نص عليها في المادة 59 من الدستور "يمكن لمجلس نواب الشعب تكوين لجان تحقيق، وعلى كافة السلطات مساعدتها على أداء مهامها.

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، (مصر: دار الفكر العربي، 1988)، ص 590.

وما يلاحظ على التنظيم الدستوري لهذه الآلية أن كل من المؤسس الدستوري الجزائري والمغربي سمح بتكوين هذه اللجان مال م تكن الواقعة محل تحقيق قضائي بخلاف المؤسس الدستوري التونسي الذي لم يورد هذا القيد أما بشأن موضوع تكوينها جاء إظهارها عام في الدستور الجزائري والتونسي بخلاف الدستور المغربي الذي ربطها بمجالات محددة.

4- جلسات الحوار وسماع أعضاء الحكومة: حدد المؤسس الدستوري المغربي هذه الوسيلة في المادة 102 منه بنصها على: "يمكن للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين، وتحت مسؤوليتهم" وهو ما تبناه الدستور الجزائري في المادة 157 من الدستور ولكن وسع من مجالها حول كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة. كما أوجب على الحكومة تقديم المعلومات والوثائق عند ممارسة البرلمان دوره الرقابي-م155-

أما بالنسبة لتونس فقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب بتخصيص جلسة للحوار مع الحكومة كل شهر للتحاور حول السياسات العامة والقطاعية وكل ما دعت الحاجة لذلك بأغلبية أعضاء المجلس-م147-

ثانيا: دور الرقابي للبرلمان المغربي من خلال الوسائل المرتبة لمسؤولية الحكومة
1: حالة إثارة الحكومة لمسألة الثقة :

من القواعد المسلم بها في النظام البرلماني، أن الحكومة يجب أن تحظى بثقة ممثلي السيادة الوطنية. وفي حالة عدم الاتفاق حول السياسة الواجب إتباعها، فيمكن إسقاط الحكومة¹. وهذا الأثر قد يترتب بداية في حالة عرض برنامج عمل الحكومة عند تنصيبها، أو في حالة عرض بيان السياسة العامة، وذلك على الشكل التالي:

أ: في حالة عرض مخطط عمل الحكومة عند تنصيبها

ميز المؤسس الدستوري الجزائري بين حالتين ففي حالة أسفرت الانتخابات على أغلبية رئاسية وبعد تعيين رئيس الجمهورية وزير أول للحكومة تقدم هذه الأخيرة مخطط عملها للبرلمان للموافقة عليه حيث يتم عرضه وفقا للمادة 106 من دستور 1996

¹ - سلام إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص163.

المعدل سنة 2020 بداية على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والموافقة عليه، ثم يكتفي الوزير الأول بتقديم عرضا حوله لمجلس الأمة بالصيغة الموافق عليها من طرف الغرفة الأولى، والذي بإمكانه إصدار لائحة بشأنه¹. وهذا يدل على حصر مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى فقط دون الغرفة الثانية، والحد من آثار عرضه أمامها. وفي حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية الذي يعين وزيرا أولا من جديد- المادة 107 -.

أما في حالة أسفرت الانتخابات عن أغلبية برلمانية يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من هذه الأغلبية الذي عليه تشكيل حكومته في ظرف 30 يوما، وإلا يعين رئيس الجمهورية رئيسا جديدا للحكومة ويكلفه بتشكيلها ويقوم بعرض برنامج حكومته على مجلس الوزراء ثم على غرفتي البرلمان بنفس أسلوب عرض مخطط عمل الحكومة-م110-

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد نص في المادة 88 من الدستور على أنه: بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية. يكون البرنامج المشار إليه أعلاه، موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب. تعتبر الحكومة منسوبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي.

أما المؤسس الدستوري التونسي فقد نص في المادة 89 من الدستور على أنه في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب، بتكوين الحكومة خلال شهر يجدد مرة واحدة. وفي صورة التساوي في عدد المقاعد يعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها.

¹ - انظر المادة 106 من دستور 1996 المعدل بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 سابق الإشارة إليه.

عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر.

إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول، ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما.

تعرض الحكومة موجز برنامج عملها على مجلس نواب الشعب لنيل ثقة المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه. عند نيل الحكومة ثقة المجلس يتولى رئيس الجمهورية فوراً تسمية رئيس الحكومة وأعضائها.

وما يلاحظ على الوضع في الجزائر أنه وبعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يقدم الوزير الأول عرضاً حوله أمام مجلس الأمة خلال عشرة أيام 10 على الأكثر التي تعقب موافقة الغرفة الأولى ومثل ما وافقت عليه، مما يحرم مجلس الأمة من الاطلاع على جميع المعلومات الواردة في مخطط عمل الحكومة في حال اقتراض تكييفه وفقاً لمناقشات الغرفة الأولى. وبهذا يكون عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة مجرد وسيلة إعلام. وحتى هذا الدور محدود نظراً لاكتفاء الحكومة عرضه بالكامل أمام الغرفة الأولى وبعد سبعة أيام من تبليغه للنواب، في حين أن هذا الأجل لم يمنح لأعضاء مجلس الأمة¹، وبالتالي ما يكون على مجلس الأمة إلا الاكتفاء بالاستماع للعرض الذي يقدمه الوزير الأول في أقرب وقت ممكن دون فتح مناقشة بعد عرضه نظراً لعدم منح المؤسس الدستوري هذا الحق لمجلس الأمة. بخلاف الوضع في النظام الدستوري المغربي حيث يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه. ويكون هذا

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007)، ص 113.

البرنامج موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب بأغلبية المطلقة لأعضائه.

ب: في حالة عرض بيان السياسة العامة :

تقدم الحكومة سنويا إلى غرفتي البرلمان بيانا عن السياسة العامة من تاريخ المصادقة على برنامجها، وهذا حسب المادة 111 من الدستور الجزائري الحالي إلا أنه حصرت تقديم بيان السياسة العامة مع مناقشته مع إمكانية طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة طلب التصويت بالثقة أمام الغرفة الأولى بينما منح لهما الاختيار في عرضه على مجلس الأمة من خلال عبارة يمكن الواردة في صلب الدستور.

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد حدد بأن يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين. تُخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها. ويمكن لرئيس الحكومة أن يربط، لدى مجلس النواب، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه. لا يمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص، إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب. لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة. يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية¹.

أما المؤسس الدستوري التونسي فقد نص على أنه يمكن لرئيس الحكومة أن يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة. وفي الحالتين يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدار لتكوين حكومة، كما لرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، مرتين على الأكثر خلال كامل المدة الرئاسية، ويتم التصويت بالأغلبية

¹ - انظر المادتين 101-103 من الدستور المغربي لسنة 2011.

المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة، وعندئذ يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر لتكوين حكومة في أجل أقصاه ثلاثون يوما.

عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما. وفي حالة تجديد المجلس الثقة في الحكومة، في المرتين، يعتبر رئيس الجمهورية مستقيلاً¹.

كما يمكن لمجلس نواب الشعب سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة بعد طلب معلل يقدم لرئيس المجلس من ثلث الأعضاء على الأقل، على أن يتم التصويت على سحب الثقة بالأغلبية المطلقة².

وما يلاحظ على ما سبق، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري قيد التصويت بالثقة بناء على طلب الحكومة أمام الغرفة الأولى بعدة شروط تتمثل فيما يلي:

- ربط طلب التصويت بالثقة المقدم من طرف الحكومة بموضوع مناقشة البيان السنوي المتعلق بسياساتها العامة المرتبط بتنفيذ مخطط عملها بعد مرور سنة من مصادقة البرلمان عليه.

- منح لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة الغرفة الأولى على لائحة الثقة سلطة تقديرية في قبول استقالة الحكومة، أو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات قبل أوانها وهذا ما يستفاد من نص المادة 111 التي أحالت إلى نص المادة 151 من الدستور، وهذا بخلاف المؤسس الدستوري المغربي الذي لم يربط عرض الحكومة حصيلة نشاطها بمدة سنة فقط، وإنما كلما تم تقديم طلب من 1/3 النواب، أو أغلبية أعضاء مجلس المستشارين، أو بمبادرة من رئيس الحكومة، كما أنه لم يربط التصويت بالثقة بمناقشة بيان السنوي فقط وإنما أضاف كذلك بموافقة على تطبيق النص، ولكن اعتبر

¹- المادة 99 من الدستور التونسي 2014

²- المادة 97 / 2 من دستور التونسي 2014

الحكومة مستقيلة فوراً إلا إذا صادق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه. وهو نفس الوضع الذي تبناه المؤسس الدستوري التونسي بشأن الاستقالة الفورية بعد تحقق هذا النصاب إلا أن هذا الأخير منح لرئيس الجمهورية الحق في طلب التصويت بالثقة على نشاطها مرتين طوال فترة رئاسته لكن يعتبر سلاح ذو حدين فإذا صوت مجلس النواب على هذا الطلب بالأغلبية المطلقة أعاد الرئيس اختيار الحكومة من جديد، أو إجراء انتخابات تشريعية في فترة 45-90 يوماً، ولكن في حالة تجديد مجلس النواب الثقة في الحكومة من جديد اعتبر رئيس الجمهورية مستقيلاً. كما انفرد المؤسس الدستوري التونسي بمنح مجلس النواب التصويت بسحب الثقة من أي عضو من الحكومة.

2: التصويت على ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم

لم يكتف المؤسس الدستوري بحرمان الغرفة الثانية من تحريك مسؤولية الحكومة على إثر حصر تقديم طلبها للتصويت على لائحة الثقة أمام الغرفة الأولى فقط، بل امتد ليشمل إمكانية ترتيب مسؤولية الحكومة بناء على طلب البرلمان المجسد في إرادة نواب الغرفة الأولى دون الثانية. وهذا بإياداعهم ملتمس الرقابة على إثر مناقشتهم لبيان السياسة العامة أو على إثر الإجابة الحكومة على الاستجواب¹ ولكن يجب أن يكون هذا الطلب موقعا من طرف 7/1 من النواب ويتم التصويت عليه 3/2 من النواب بعد مرور 3 أيام من إياداعه .

أما المؤسس الدستوري المغربي منح لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، بالتصويت على ملتمس للرقابة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع على الأقل خمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. لا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من قبل مجلس النواب، إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم .

لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إياداع الملتمس، وتؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية. إذا وقعت

¹ - أنظر المادة 161 / 162 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 .

موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة، فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتمس رقابة أمامه، طيلة سنة.

كما لمجلس المستشارين أن يُسائل الحكومة بواسطة ملتمس يوقعه على الأقل خمس أعضائه، ولا يقع التصويت عليه، بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداعه، إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء هذا المجلس.¹

أما المؤسس الدستوري التونسي يمكن التصويت على لائحة لوم ضد الحكومة، بعد طلب معلل يقدم لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث الأعضاء على الأقل.

ولا يقع التصويت على لائحة اللوم إلا بعد مضي خمسة عشر يوما على إيداعها لدى رئاسة المجلس. ويشترط لسحب الثقة من الحكومة موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس، وتقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يُصادق على ترشيحه في نفس التصويت، ويتم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية بتكوين حكومة، وفي حالة عدم تحقق الأغلبية المذكورة، لا يمكن أن تقدم لائحة اللوم مجددا ضد الحكومة إلا بعد مضي ستة أشهر.²

المطلب الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان بواسطة آلية الحل.

يعرف الدكتور "إبراهيم عبد العزيز شيجا" حق الحل بأنه : "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي"³. وعليه نظم المؤسس الدستوري الجزائري إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية في حالتين وهما :

¹- انظر المادة 105/106 من الدستور المغربي لسنة 2011.

²- المادة 97 من الدستور التونسي لسنة 2014

³- إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، (الاسكندرية: المنشأة المعارف، 2006)، ص75.

الفرع الأول-الحالة الأولى :الحل الوجوبي :

يرتبط حق الحل الوجوبي للغرفة الأولى بحدوث أمر معين يحدده الدستور. فإذا وقع هذا الحدث، يكون موضوع حل الغرفة الأولى حلاً تلقائياً بموجب الدستور¹.

وحدد الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل 2020 هذا الحدث بعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل ثاني لحكومة عينها رئيس الجمهورية، بعد أن يكون قد رفض مخطط عمل الحكومة التي سبقتها، والتي قدم الوزير الأول استقالتها لرئيس الجمهورية نتيجة عدم موافقة نفس المجلس على مخطط عملها². أما المؤسس الدستوري التونسي فقد نص على أنه إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول، ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوماً وأقصاه تسعون يوماً³.

الفرع الثاني :الحل التقديري :

وفقاً لهذا النظام يكون لمن له حق الحل سلطة تقديرية في إجراءاته، فله أن يصدر ذلك، أو لا يصدره حسب تقديراته الشخصية، ودون أن يتقيد في أي ذلك بأية شروط معينة⁴. وتبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذا الأسلوب في المادة 151 من الدستور حيث قيد المؤسس الدستوري الجزائري بمدة ثلاثة أشهر لإجراء انتخابات تشريعية في أجل ثلاثة أشهر الموالية لقرار الحل تمديد لنفس الأجل مرة واحدة، وذلك حتى لا يتجاوز شغور المجلس الشعبي الوطني هذه المدة. وما يلاحظ على هذه المدة أنها طويلة مقارنة مع الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي حددها بمدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن أربعين يوماً⁵.

¹- زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1987)، ص 18.

²-أنظر المادتين 107-108 من دستور 1996 المعدل سنة 2020.

³-أنظر المادة 89 من الدستور التونسي.

⁴-عبد الكريم دانا سعيد، حق الحل وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، الطبعة الأولى، (طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2010)، ص 75.

⁵-Article 12/2 de la constitution du 4/10/1958 : « Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution ».

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد منح للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير، طبق الشروط المبينة في المواد 96 و97 و98 فللملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، أن يحل بظهير المجلسين معا أو أحدهما. يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة. حيث يتم انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف شهرين على الأكثر بعد تاريخ الحل. وإذا وقع حل أحد المجلسين، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد.

كما يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري. يقدم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب تصريحاً يتضمن، بصفة خاصة، دوافع قرار الحل وأهدافه¹.

أما المؤسس الدستوري التونسي فقد قيد سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال حيث لا يجوز حل المجلس خلال الأشهر الستة التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس بعد الانتخابات التشريعية أو خلال الأشهر الستة الأخيرة من المدة الرئاسية أو المدة النيابية².

¹ - انظر المادة 104 من الدستور المغربي.

² - انظر المادة 1/77 من الدستور التونسي.

الختامة :

وما يمكن استخلاصه في الأخير محاولة الأنظمة الدستورية المغاربية - الجزائر، تونس، المغرب - من خلال دساتيرها الجديدة إعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك يظهر من خلال مايلي:

- إعادة ترتيب السلطة التنفيذية من خلال منح سلطات أوسع لرئيس الحكومة لاسيما في ظل دستوري تونس والمغرب بخلاف الوضع بالنسبة التعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2020 الذي اختار حل وسط بين وجود حكومة برئاسة وزير أول في حالة وجود أغلبية رئاسية أو رئيس حكومة في حالة وجود أغلبية برلمانية.

- كما تم إعادة ترتيب السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري وذلك عن طريق منح سلطات أوسع لمجلس الأمة بعدما كان دوره محدود في المجال التشريعي والرقابي مع تفعيل بعض الآليات الرقابية للبرلمان كالاستجواب، لكن مع إبقاء الأولوية للمجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة فيما يتعلق الأسبقية في مناقشة القوانين ما عدا مشاريع القوانين المتعلقة بالمجال الإقليمي بالإضافة إلى أسبقية الغرفة الأولى عن الثانية في ما يتعلق بترتيب مسئولية الحكومة، بخلاف الوضع في النظام الدستوري المغربي الذي ساوى بين الغرفتين من حيث الأسبقية في مناقشة اقتراحات القوانين المتعلقة بنواب كل غرفة مع إعطاء الأولوية للغرفة الأولى عن الثانية في الأسبقية في مناقشة مشاريع القوانين الحكومية مع إعطاء الغرفة الثانية الأسبقية في مناقشة مشاريع القوانين المتعلقة بالتقسيم الإقليمي، كما أن النظام الدستوري التونسي تبني نظام الغرفة الواحدة بالنسبة لتنظيم البرلمان وعدوله عن نظام الغرفتين، مع منحه سلطات واسعة للبرلمان في المجال التشريعي والرقابي لاسيما فيما يتعلق بمسألة سحب الثقة من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية.

المصادر والمراجع

- الكتب:

- بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع، 1990.
- خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007.
- عبد الكريم دانا سعيد، حق الحل وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، الطبعة الأولى، طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2010.
- زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة: عالم الكتاب، 1983.
- الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينهما، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2010.
- شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، الاسكندرية: المنشأة المعارف، 2006.
- الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصر: دار الفكر العربي، 1988.
- فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، القاهرة: دار النهضة العربية، 1987.
- هكو، وظيفة التشريع مقارنة المغرب-الجزائر، الطبعة الأولى، وجدة، المغرب: مطبوعات الهلال، 2006.

- المجلات:

- فرج عادل، "تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي"، مجلة القانون المغربي، المغرب، العدد 18، 2012.
- الأطروحات:

- أحسن رابحي، "مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006/ 2005.
- عزيزة الغداني، "المجالس البرلمانية الثانية في دول المغرب العربي"، دراسة مقارنة، (أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2006/ 2005)

- محمد أومايوف، "عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري"، (رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2013/2014)
- نصر الدين بن طيفور، "السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، 2002/2003.
- المواد القانونية :
- المادتين 139-140 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 و المادة 71 من الدستور المغربي لسنة (2011) و المادة 65 من الدستور التونسي لسنة (2014).
- المادة 141 فقرة أولى من دستور 1996 المعدل 2020 و الدستور المغربي بموجب المادة 72 و الدستور التونسي بموجب المادة 65 فقرة أخيرة.
- المادة 143 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 و الدستور التونسي م62 و الدستور المغربي المادة 78.
- المادة 78 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- المادة 83 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- المادتين 140-145 من الدستور الجزائري وفقا لتعديل 2020.
- المادة 85/84 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- المادة 127 من دستور 1996 قبل التعديل 2020.
- المادة 158 من الدستور الجزائري وفقا للتعديل 2020.
- المادة 96 من الدستور التونسي لسنة 2014.
- المادة 145 من نظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.
- المادة 146 من النظام الداخلي للمجلس النواب التونسي.
- المادة 160 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020.
- المادة 2/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 22 جويلية 1997، ج.ر.ج.ج، العدد 53 المؤرخة في 11 أوت 1997.
- المادتين 101-103 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- المادة 99 من الدستور التونسي 2014
- المادة 97 /2 من دستور التونسي 2014
- المادة 161 /162 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 .

- المادة 105/106 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- المادة 97 من الدستور التونسي لسنة 2014
- المادتين 107-108 من دستور 1996 المعدل سنة 2020 .
- المادة 89 من الدستور التونسي.
- المادة 104 من الدستور المغربي.
- المادة 1/77 من الدستور التونسي.
- المراجع باللغة الأجنبية :
- les articles 34 et 37 de la constitution française du 4 octobre 1958.
- Article 12/2 de la constitution du 4/10/1958 : « Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.»
- M.AMELLER, Les questions : Instrument de Contrôle Parlementaire, L. G. D. J., Paris, 1964.

