

التكريس الدستوري لمبدأ التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدول المغاربية
(دراسة تحليلية مقارنة)

*The constitutional consecration of the principle of complementarity between
the legislative and executive authorities in the Maghreb countries
(A comparative analytical study)*

نشر المقال: 2021/06/30

قبول المقال للنشر: 2021/02/14

استلام المقال: 2020/09/09

د. كركوري مباركة حنان

- جامعة قاصدي مباح - ورقلة، (الجزائر) Karkouri.mebarkahanane@univ-ouargla.dz

ملخص:

يتم التكريس الدستوري لمبدأ التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدول المغاربية بتحديد العلاقة بين السلطتين ومدى تحقق خاصية التوازن بينهما عن طرق تعزيز مكانة السلطة التشريعية؛ ففي النظام السياسي الجزائري في كل من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020 تتجلى محددات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطبيق مبدأ المشاركة في الاختصاص التشريعي بينهما؛ الذي يتجسد في التشريع بالأوامر الرئاسية التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية وعلى وجه التحديد في المسائل العاجلة والتشريع بالأوامر في المجال المالي، ومن ناحية أخرى لا بد من تجسيد مبدأ التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تعزيز مكانة السلطة التشريعية وتوسيع اختصاصاتها في مجال إقرار المعاهدات الدولية في أحكام الدستور المغربي لسنة 2011، أما في الدستور التونسي لسنة 2014 فلا بد من تكريس مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطة التشريعية بمنح مجلس النواب الاستقلالية في ضبط نظامه الداخلي، حيث أن كل هذه العوامل تساهم بشكل فعال في إرساء دولة الحق والقانون داخل المجتمع بتحقيق مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقيام دولة الديمقراطية.

الكلمات المفتاحية: الدستور، مبدأ التكامل، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، الجزائر، المغرب، تونس.

Abstract:

The constitutional consecration of the principle of complementarity between the legislative and executive authorities in the countries of the Maghreb is achieved through defining the relationship between the two authorities and the extent to which a balance is achieved between them by strengthening the position of the legislative body, Authority In the Algerian political system, in both the 2016 constitutional amendment the preliminary draft amendment to the 2020 constitution, the determinants of the relationship between the legislative and executive authorities are evident through the application of the principle of sharing competence between them. Which is embodied in legislation by presidential orders exercised by the President of the Republic in normal circumstances and specifically in urgent matters and legislation by orders in the financial field, On the other hand, the principle of complementarity between the legislative and executive authorities must be embodied by strengthening the position of the legislative authority and expanding its competencies in the field of approving international treaties in the provisions of the Moroccan constitution for the year 2011, As for the Tunisian constitution of 2014, the principle of administrative and financial independence of the legislative authority must be enshrined by granting a council

Representatives are Independence in controlling their internal system, as all these factors contribute effectively to establishing the state of right and law within society by achieving the principle of balance between the legislative and executive powers and establishing a democratic state.

Keywords: The constitution, the principle of complementarity, the executive authority, the legislative branch, Algeria, Morocco, Tunisia.

مقدمة:

لقد شهدت الأنظمة السياسية المغربية في الآونة الأخيرة تعديلات دستورية جوهرية أثرت بشكل كبير على سير أنظمتها السياسية وذلك بغية مواكبة المستجدات الحاصلة على مستوى الساحة الدولية بصفة عامة والإقليمية بصفة خاصة وتحديدًا دول المغرب العربي أي الجزائر والمغرب وتونس، وقد تعلقت هذه التعديلات الدستورية بمسائل جوهرية تتعلق باحترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، فضلا عن تكريس المبادئ التي تقوم عليها دولة الحق والقانون وحتى تتمكن هذه الدول من إرساء وتجسيد دعائم دولة الحق والقانون ينبغي على المؤسسات الدستورية أن تمارس مظاهر السيادة والسلطة السياسية عن طريق تبني مبدأ التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ويقوم مبدأ التكريس الدستوري للتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدول المغربية على فكرتين أساسيتين هما التعاون المتبادل بين السلطتين ذلك أن قيام دولة القانون يقضي بحتمية وجود آليات ووسائل قانونية لتكريس التعاون الفعلي بين السلطتين بوضع حدود بينهما بالقدر الذي يضمن ويكرس استقلال كل سلطة تجاه الأخرى؛ ففي الدستور الجزائري نلاحظ مدى هيمنة السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية في حين أن الدساتير المقارنة كتونس والمغرب على سبيل المثال نجد أنها قد عززت مكانة السلطة التشريعية، فمن خلال صلاحيات كل سلطة لابد من تكريس مبادئ تكفل تعزيز مكانة السلطة التشريعية وتوسيع اختصاصاتها من خلال منحها بعض الصلاحيات المكرسة دستوريا.

وهذا يؤدي بنا إلى طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى تم تكريس مبدأ التكامل بين السلطتين

التنفيذية والتشريعية في الأنظمة السياسية المغربية؟

وقد ركزت هذه الدراسة في الإجابة على الإشكالية المطروحة على محورين أساسيين؛ بدءا بتحديد محددات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية المجسدة في التشريع بالأوامر الرئاسية في كل من دستور الجزائر لسنة 2016 والمشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020 ذلك أن رئيس الجمهورية ينفرد بسلطة التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف العادية وتتمثل هذه السلطات حصرا في التشريع بالأوامر في المسائل العاجلة والتشريع بالأوامر في المجال المالي، وتجدر الإشارة إلى أن وسائل التأثير التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في النظام الدستوري متعددة إلا أن المقام لا يتسع المقام لذكرها جميعا في هذه الدراسة؛ لذلك خصصنا هذه الدراسة لبيان في التشريع بالأوامر الرئاسية التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.

في حين يعالج المحور الثاني تجسيد مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تعزيز مكانة السلطة التشريعية وتوسيع اختصاصاتها في دستور المغرب لسنة 2011 ثم بيان مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطة التشريعية في دستور تونس لسنة 2014.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف وتحليل الأحكام الواردة في النصوص الدستورية الواردة في كل من دساتير الجزائر لسنة 2016 ومقارنته أحكامه مع بعض نصوص المشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020، ودستور المغرب لسنة 2011 وتونس لسنة 2014، وذلك من خلال تسليط الضوء على أهمية علاقة التكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في هذه الأنظمة السياسية كما تم الاعتماد على المنهج المقارن في الدراسة للتمييز بين تعزيز وتقييد العلاقة بين السلطتين في هذه النظم الدستورية ومدى تعزيز مكانة السلطة التشريعية وتوسيع اختصاصاتها في كل من الدستور الجزائري والمغربي والتونسي.

1- محددات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية المجسدة في التشريع بالأوامر الرئاسية في كل من دستور الجزائر لسنة 2016 والمشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020:

تتجلى محددات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الجزائري من خلال تطبيق مبدأ المشاركة في الاختصاص التشريعي بينهما؛ حيث يعتبر مبدأ المشاركة من أهم الأسس التي تساهم في تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ونظرا لتعدد وسائل التأثير التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في النظام الدستوري والتي لا يتسع المقام لذكرها في هذه الدراسة؛ فإننا سنحاول التطرق إلى أهمها والمتجسدة في التشريع بالأوامر الرئاسية التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.

حيث أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف العادية محددة على سبيل الحصر في أحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 والمشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020؛ وتتمثل هذه السلطات بالتحديد في التشريع بالأوامر في المسائل العاجلة بالإضافة إلى سلطته في التشريع بالأوامر في المجال المالي، وسنفصل في هذه المسائل تباعا في النقاط الآتية:

1.1- سلطات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر الرئاسية في المسائل العاجلة:

يجسد رئيس جمهورية الجزائر السلطة التنفيذية باعتباره حامي الدستور ووحدة الأمة¹؛ ورئيس الدولة مجسد في وحدة الأمة وحامي الدستور كونه القائد الأعلى للقوات المسلحة، ومقرر وموجه السياسة

¹ المادة 84 من القانون رقم 01/16 يتضمن تعديل الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

الخارجية للدولة، إضافة إلى كونه الممارس السامي للسلطة في الدولة¹، حيث يتمتع بعدة صلاحيات تشريعية مكرسة في أحكام الدستور المحدد للنظام السياسي في الجزائر.

في حين أن السلطة التشريعية تُمارس من قبل البرلمان الذي يتكون من غرفتين؛ هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفي هذا الصدد تنص المادة 114 من المشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020 بأن "يُمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"²، وعليه فإن السلطة التشريعية تلعب دوراً مهماً يتمثل في إضفاء الصبغة الديمقراطية على النظام السياسي وإضفاء الشرعية على القرارات المتخذة من قبل هذا النظام³.

لقد حددت المادة 01/142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر الرئاسية في حالة غياب البرلمان وقضت بأنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"⁴، فمن خلال نص المادة المذكورة يتبين لنا صراحة أن التشريع عن طريق الأوامر في المسائل العاجلة يكون في حالتين محددتين؛ تتمثل الحالة الأولى في شغور المجلس الوطني الشعبي، أما الحالة الثانية فتتمثل في العطل البرلمانية، ذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري في تعديله لسنة 2016 أخذ بالاتجاه العالمي القاضي بتحويل رئيس الجمهورية سلطة صنع القانون عن طريق التشريع بالأوامر⁵.

فرئيس الجمهورية يمتلك سلطة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني حيث تعتبر هذه السلطة بمثابة استثناء من الأصل العام الذي يقضي بأن سلطة سن وإعداد القوانين في النظام الدستوري الجزائري تنفرد به السلطة التشريعية دون غيرها من السلطات؛ والجدير بالذكر أن المادة 142 السالفة الذكر لم تنص على شغور البرلمان بصفة صريحة وإنما نصت على حالة شغور الغرفة السفلى أي المجلس الشعبي الوطني وبناءً على شغورها ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر

¹ - ضريف قدور، بوقرن توفيق، التعديل الدستوري في الجزائر بين هيمنة السلطة التنفيذية ومحدودية دور السلطة التشريعية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 01، جامعة زيان عاشور - الجلفة، مارس 2020، ص 121.

² - المشروع التمهيدي لتعديل الدستور، المؤرخ في 05 سبتمبر 2020 عن لجنة الخبراء المكلفة بصياغة اقتراحات مراجعة الدستور، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وتقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - الرشيد أحمد، المؤسسة التشريعية في العالم العربي - أعمال المؤتمر الرابع للباحثين الشباب (ماي 1996) -، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة 1997، ص 68.

⁴ - المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وتقابلها المادة 142 من المشروع التمهيدي لتعديل الدستور 2020.

⁵ - بن نعيجة أحمد، التعاون والتضاد بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 02، جامعة ابن خلدون - تيارت، ديسمبر 2018، ص 06.

الرئاسية إلى غاية انتخاب الغرفة السفلى للبرلمان في مدة لا تتجاوز الثلاثة (03) أشهر¹، فإذا تحقق هذا الأمر ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع إلى غاية انتخاب الغرفة السفلى للبرلمان في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.

ومن بين الأسباب التي تؤدي إلى شغور المجلس الشعبي الوطني هو رفضه لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية وفقا لمقتضيات المادة 96 من الدستور، والتي تقضي بأنه "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا، تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

كما قد يكون الشغور أيضا بسبب حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية أو إجراء انتخابات تشريعية قبل الأوان طبقا لمقتضيات المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، كما يوجد سبب آخر يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية وذلك عند رفض المجلس لطلب التصويت بالثقة الذي بادرت به الحكومة وذلك طبقا لنص المادة 05/98 من الدستور حيث تنص بأنه "لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة".

كما يمكن لرئيس الجمهورية أيضا التشريع عن طريق الأوامر خلال العطل البرلمانية لأن البرلمان يجتمع في دورة واحدة كل سنة ومدتها 10 أشهر على الأقل طبقا لنص المادة 01/135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص بأن "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر"³، في حين أن المادة 01/138 من المشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020 كانت أكثر دقة حيث حددت بدقة تاريخ بداية وانتهاء اجتماع البرلمان في الدورة العادية وقضت بأن "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر، وتبتدى في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو"⁴.

فمن خلال نص المادتين أعلاه يتضح لنا جليا أن البرلمان يجتمع في دورة واحدة كل سنة مدة عشرة أشهر أو أكثر في الحالة العادية، كما يمكن تمديدها بطلب من الوزير الأول وذلك طبقا لنص المادة 02/135 من الدستور الجزائري لسنة 2016 حيث تنص بأنه "يمكن الوزير الأول طلب تمديد

¹ - الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2010، ص 07.

² - المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - المادة 01/135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - المادة 01/138 من المشروع التمهيدي لتعديل الدستور 2020.

الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال¹، في حين أن المادة 02/138 من المشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020 وسعت من اختصاصات طلب تمديد الدورة العادية للبرلمان حيث فتحت المجال للاختيار بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب التمديد لأيام معدودة لغاية الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال².

وبالتالي فإن المدة المتبقية والمقدرة بشهرين (02) أو أقل خلال السنة الواحدة يحق فيها لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر الرئاسية وذلك طبقاً لمجموعة من الشروط المحددة والمنصوص عليها في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تنص بأنه "الرئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبيّ الوطنيّ أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، ويعرض رئيس الجمهوريّة النصوص التي اتخذها على كلّ غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تُعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، يمكن رئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"³.

أي أن رئيس الجمهورية يتدخل في تشريع الأوامر عند الحاجة الملحة والمستعجلة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير اللازمة والضرورية لمواجهة الظروف التي لا تحتمل التأخير لغاية عودة البرلمان من العطلة أو انتخاب برلمان جديد⁴، فنظراً للبطء الذي يتم به العمل التشريعي بسبب الإجراءات، ونظراً لكثير من المسائل التي تحتاج إلى حلول مستعجلة منحت الدساتير لرئيس السلطة التنفيذية سلطة التشريع بين دورتي البرلمان وكذا في حالة الشغور والحالات الاستثنائية؛

حيث تستند فكرة الظروف الاستثنائية في تحلل الإدارة أو السلطة التنفيذية من التزامها باحترام القوانين لأنها إن بقت ملتزمة بتلك القوانين لترتب عليها نتائج يصعب تداركها⁵، ذلك أن بقاء الدولة والمحافظة على سلامتها وسلامة أفرادها يفرض ضرورة الخروج عن القوانين واتخاذ كل ما يجب اتخاذه للمحافظة على استمراريتها فيجب أن تكون هناك دولة بكل مقوماتها وأركانها أما إذا زالت الدولة فلا

¹ - تنص المادة 02/135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه: "يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال".

² - تنص المادة 02/138 من المشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020 بأنه "يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال".

³ - المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005، ص 362.

⁵ - العطار فؤاد، القضاء الإداري، ط 01، دار النهضة العربية، القاهرة 2000، ص 73.

مجال لعمل القانون، لذلك وجدت السلطة التشريعية لتحكم الظروف العادية في حين أن عمل السلطة التنفيذية يتخذ أحيانا في الحالات الاستثنائية¹.

هذه السلطة وما تحملها من تداخل في عمل السلطة التشريعية جعلت الدساتير تحدها بقواعد وإجراءات وتقيدها بشروط ونظرا لما ذكر فإن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يصطدم أثناء الممارسة بتعدي هذه الأخيرة على اختصاصات السلطة التشريعية نظرا للبطئ الذي يشوب العمل البرلماني ونظرا للحالات والأوضاع الإستعجالية الطارئة فقد أوجدت التشريعات المختلفة وسيلة لسد ذلك عن طريق فتح السلطة التنفيذية حق التشريع عن طريق التفويض².

ومن بين الشروط الواجبة في تشريع الرئيس للأوامر طبقا لمقتضيات المادة 142 من التعديل الدستوري هو أخذ رأي مجلس الدولة، حيث يعتبر أخذ الرأي الذي يبديه مجلس الدولة استشاريا وليس ملزما لرئيس الجمهورية لأن الهدف منه هو التدقيق في مضمون العبارات والألفاظ القانونية ومدى صحة صياغتها فضلا عن التحقق من سلامتها من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية -القانونية- وتطابق ألفاظها مع الغاية منها³.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة الرابعة (04) من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة⁴، قد نصت بأن "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"، حيث ألغى المجلس الدستوري الأوامر من استشارة مجلس الدولة، لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 أدرج هذا الشرط بصفة صريحة في أحكامه، كما اشترط المؤسس الدستوري أيضا ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء لأن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء فلا بد من فرض إجراء أو شرط شكلي يوجي بضرورة مشاركة الوزراء في اتخاذ الأوامر التي تعتبر ناتجة عن إجماع لكل الجهاز الحكومي وليست ناتجة عن الإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية⁵.

أما الشرط الأخير فيتعلق بضرورة عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له وهو الأمر الذي أكدته المادة 02/142 من المشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020 حيث قضت بأن "يعرض رئيس

¹ الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 06، مطبعة جامعة عين شمس، مصر 1991، ص 496.

² بوقرة اسماعيل، أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 02، العدد 01، جامعة عباس لغرور -خنشلة، جانفي 2015، ص 82.

³ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 01، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2010، ص 390.

⁴ القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998.

⁵ لمزيد من التفصيل ينظر: رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، مصر 2013، ص

الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان أول دورة له لتوافق عليها"، ذلك أن البرلمان يسيطر على اختصاصاته التشريعية في حالة غيابه، ولكن يبقى ذلك من الناحية الشكلية فقط لأن طبيعة الموافقة التي يبديها البرلمان على الأوامر تبقى المكانة المتفوقة لرئيس الجمهورية على البرلمان، لأن هذا الأخير يصوت على الأوامر بدون أي مناقشة¹.

وفي الأخير يمكننا القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري كان شديد الحرص في تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر الرئاسية على البرلمان، بحيث يكون ذلك بصفة مباشرة في أول دورة مقبلة لاجتماع البرلمان، وهذا الشرط من شأنه يمنع أي إهمال أو تقصير من جانب رئيس الجمهورية في عرض مما أصدره من أوامر رئاسية على الجهة التي تملك الحق الأصلي في التشريع، إلا أنه قيده من جهة أخرى في طريقة التصويت على هذه الأوامر بمجموعة من الشروط المحددة والمذكورة على سبيل الحصر.

2.1 - سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر الرئاسية في المجال المالي وأثره على صلاحيات السلطة التشريعية:

لا شك أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهود ووظائف الدولة وأهدافها وسياساتها وإستراتيجيتها وبرامجها العامة، وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية والعسكرية على المستويين الداخلي والخارجي²، والمتعارف عليه هو أن المبادرة بالتشريع تعتبر أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي إلى اكتمالها وإتمامها ذلك أنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه³.

وفي نفس السياق، واعتبارا لصلاحيات السلطة التنفيذية في إعداد تحضير المشاريع المتعلقة بقوانين المالية والمتضمنة للميزانية العامة للدولة سواء سنوية، تكميلية أو متعلقة بضبط الميزانية، فإن المشرع الدستوري منح حق اعتمادها وإقرارها لاختصاص السلطة التشريعية للبرلمان⁴، حيث أن اختصاص الوظيفة المالية من أقدم الاختصاصات التي أوكلت للسلطة التشريعية لكن هناك العديد من الأنظمة

¹ - محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002، ص 188.

² - رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة، السنة الجامعية 2005، ص 96.

³ - انظر: شاوش بشير يلس، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، العدد 03، الجزائر، جوان 2003، ص 30.

⁴ - مسعودي عبد الرؤوف، التوزيع الدستوري للاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية - مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، العدد 05، المركز الجامعي مرسلبي عبد الله - تيبازة، جوان 2018، ص 161 وما يليها.

السياسية تضمنت الأحكام الواردة في دساتيرها قيوداً على اختصاصات السلطة التشريعية في مجال التشريعات المالية بحجة أنها قد تسرف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين، بالإضافة إلى دقة الأمور الواجب مراعاتها في إعداد الميزانية والتي قد لا تراعيها السلطة التشريعية¹.

لذلك اتجهت العديد من الدساتير إلى جعل المبادرة في المجال المالي مقتصرة فقط على السلطة التنفيذية، ذلك أن مبادرات البرلمانين في هذا المجال عرفت نوعاً من الشلل بحيث أصبحت المبادرة بقانون المالية تقدم من طرف الحكومة وحدها²، وبذلك انفردت هذه الأخيرة بالمبادرة في المجال المالي في غالبية الأنظمة السياسية المعاصرة ومن بينها النظام السياسي الجزائري.

وعلى وجه التحديد الحكومة؛ لأن هذه الأخيرة هي الوحيدة القادرة على الإلمام بمختلف الأوضاع التي تمر بها البلاد في المجالات المالية والاقتصادية، فهي أكثر إماماً ودراية بأوجه الإنفاق لأجل تلبيتها، فضلاً عن ميزانية الإيرادات المالية التي يمكن الحصول عليها لتغطية النفقات، كما أن مشروع قانون المالية يتطلب عادة القيام بعمل إحصائيات من قبل ذوي الاختصاص وهذا الشرط لا يتوفر عادة إلا لدى أعضاء الحكومة.

وبالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فقد منح هذا الاختصاص للحكومة دون غيرها، وذلك من خلال وضع قيود على سلطات البرلمان والتي أدت بالضرورة إلى تقييد مبادرته في المجال المالي وبالتالي اقتصار دوره على التصويت فقط وهذا ما تم النص عليه في نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث تنص على أنه "لا يُقبل اقتراح أيّ قانون مضمونه، أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترحة إنفاقها"³.

في حين أن المادة 147 من المشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020 لم تكتفي باقتراح القوانين التي يكون مضمونها أو نتيجتها تخفيض الموارد العمومية وإنما أضافت مصطلح "تعديل لقانون يقدمه أعضاء البرلمان"، وفي هذا الصدد تنص المادة 147 بأنه "لا يقبل اقتراح أي قانون أو تعديل لقانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية،

¹ - الدبس محمد علي، السلطة التشريعية وضمانات استقلاليتها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، ط 01، وزارة الثقافة، الأردن 2008، ص 201.

² - انظر: جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية (الوجيز في نظرية القانون)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2003، ص 153.

³ - المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من التفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها¹.

وطبقا للقواعد الواردة في أحكام الدستور نجد أن السلطات المخولة بموجب الدستور للبرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي مناقشة المشاريع أو إقتراح القوانين للمصادقة عليها، إلا أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية السلطة الكاملة والحق في إصدار الأوامر المالية حتى في حالة حضور البرلمان، ولعل السبب الرئيسي في ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى مركزه الذي يعلو على مركز البرلمان في النظام السياسي الجزائري.

حيث قلص من إمكانياته وصلاحياته في سن قوانين المالية، وفي المناقشة والمصادقة أيضا؛ فألزمه بالمصادقة عليها في مدة لا تقل عن 75 يوماً من تاريخ إيداعه وفقا لمقتضيات المادة 08/138 والتي تقضي بأنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه"².

وفي هذا الشأن صدر القانون العضوي رقم 16/12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة حيث تعتبر الأحكام الواردة في هذا القانون بمثابة التطبيق الفعلي لنص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وقد نصت المادة منه 44 على إجراءات مصادقة البرلمان على قانون المالية.

حيث تنص المادة 44 من هذا القانون بأن "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور، يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فورا إلى مجلس الأمة. يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبت في شأنه. في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"³.

2- تجسيد مبدأ التوازن بين السلطات بتفعيل دور السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في دستوري المغرب لسنة 2011 وتونس لسنة 2014:

¹ المادة 147 من المشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020.

² المادة 08/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وتقابلها المادة 01/146 المشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020 حيث تقضي بأن "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه".

³ القانون العضوي رقم 12/16 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

إن من معالم إرساء دولة الحق والقانون داخل المجتمع هو إرساء مبدأ التوازن والفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولا يتأتى ذلك إلا من خلال قياس مدى فاعلية السلطة التشريعية في مساهمتها في بناء وقيام دولة الديمقراطية، وقد عرفت السلطة التشريعية تطوراً ملحوظاً في كل من دستور المغرب لسنة 2011 والدستور التونسي لسنة 2014 خاصة بعد أحداث الربيع العربي التي نتج عنها تعديل جوهرى في الأنظمة الدستورية المغربية في كل من تونس والمغرب والمتمثلة في تحديد وتضييق الصلاحيات المنفردة لرئيس الجمهورية والمخولة له بموجب السلطة التنفيذية.

كما سيتم التفصيل في تجسيد مبدأ التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تعزيز مكانة السلطة التشريعية في الدستورين المغربي لسنة 2011 والتونسي لسنة 2014 من خلال دراسة مختلف الاختصاصات الموسعة للسلطة التشريعية في دستور المغرب خاصة في مجال إقرار المعاهدات الدولية، ثم بيان مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطة التشريعية في دستور تونس من خلال منح مجلس النواب الاستقلالية في ضبط نظامه الداخلي وذلك وفقاً لما يأتي بيانه:

1.2- اختصاصات السلطة التنفيذية المكّسة لصلاحيات رئيس الجمهورية في الدستورين المغربي لسنة 2011 والتونسي لسنة 2014:

لقد حدد دستور المغرب لسنة 2011 صلاحيات الملك بدقة باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية في الدولة؛ فهو يعتبر المهندس المحوري للسياسة العامة في إستراتيجية الدولة، وطبقاً لمقتضيات الفصل 41 من الدستور فإن الملك في الدستور المغربي يعتبر -أمير المؤمنين- وحامي الملة والدين وضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية، كما ينص الفصل 03 من الدستور أيضاً بأن "الإسلام دين الدولة والدولة تضمن لكل واحد ممارسة شؤونه الدينية"¹، وبهاته الصفة فهو يرأس المجلس العلمي الأعلى الذي يتولى دراسة القضايا².

كما نص الفصل 42 من نفس الدستور بأن "الملك رئيس الدولة وممثلاً الأسمى ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة واستمراريتها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور وحسن سير المؤسسات الدستورية وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة وحقوق وحرّيات المواطنين والمواطنات والجماعات، وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حقوقها الحققة"³.

¹ انظر: الفصل 41 و03 من الدستور المغربي الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 91-11-1 بتاريخ 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964، المؤرخة في 30 يوليو 2011.

² حضراني أحمد، السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية - منشورات جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي - الجزائر، العدد 14، أكتوبر 2016، ص 68.

³ الفصل 42 من الدستور المغربي لسنة 2011.

كما يخول الدستور للملك في المغرب العديد من الصلاحيات الأخرى والمتمثلة في الصلاحيات العسكرية؛ إذ يمتلك سلطة التعيين في الوظائف العسكرية وبإمكانه تفويض ذلك لغيره باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية وذلك طبقاً لمقتضيات الفصل 53 من الدستور السالف الذكر.

وبالرجوع إلى الدستور التونسي نجد أن الدساتير السابقة نصت على أن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يمارس صلاحيات فعلية فجميع القرارات التي تتعلق بشؤون الدولة لا تكون ملزمة إلا إذا كانت مصحوبة بتوقيع الوزير الأول¹، في حين أن الدستور التونسي الجديد لسنة 2014 منح رئيس الجمهورية العديد من السلطات التي يمارسها بصفة منفردة وبالتالي لا تحتاج إلى موافقة من طرف رئيس الحكومة.

والجدير بالذكر أن الصلاحيات المقررة لرئيس الجمهورية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية؛ أي تلك الصلاحيات المتعلقة بالمجال التنفيذي لرئيس الجمهورية في المجالات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالأمن والدفاع والسياسة الخارجية، وهو الأمر الذي أقره صراحة الفصل 01/77 من الدستور التونسي لسنة 2014 حيث قضت بأنه "يتولى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة، ويختص بضبط السياسات العامة في مجال الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة"².

ومما سبق ذكره يمكننا أن نعتبر أن رئيس الجمهورية في الدولة التونسية هو الممثل الأول للدولة، لذلك أسندت له الدستورية الواردة في دستور 2014 مجمل الاختصاصات المتصلة اتصالاً مباشراً بضبط السياسة العامة في الدولة والمتعلقة أساساً بمجالات الدفاع والعلاقات الخارجية وكذا مسؤولية تحقيق وتأمين الأمن القومي للبلاد والمتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية³، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة⁴، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الاستشارة وإن كانت وجوبية لكنها تعتبر غير ملزمة له بحيث يمكن لرئيس الدولة إتباع نفس الرأي الذي قدمه له رئيس الحكومة أو عد الاعتداد به تحت طائلة عدم تحمل أي مسؤولية.

كما نص الفصل 04/77 من الدستور التونسي لسنة 2014 على اختصاصات رئيس الجمهورية بقيادة القوات المسلحة؛ ويعتبر هذا الاختصاص بطبيعة الحال دوراً مهماً لرئيس الجمهورية مضمونه

¹ - بن حماد محمد رضا، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، ط 03، تونس 2016، ص 561.

² - الفصل 01/77 من دستور تونس الصادر عام 2014، المؤرخ في 27 جانفي 2014، الجمهورية التونسية.

³ - لمزيد من التفصيل ينظر: الفصل 93 من الدستور التونسي لسنة 2014.

⁴ - جندلي مسعود، قراءة في ثنائية السلطة التنفيذية في تونس من خلال دستور جانفي 2014، مجلة القانون والسياسة،

العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة- تونس، 2016، ص 427.

ضبط السياسات العامة في مجال الدفاع الوطني¹، حيث يتولى مهمة التعيينات والإعفاءات المتعلقة بجميع الوظائف العليا والعسكرية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة.

2.2- توسيع إختصاصات السلطة التشريعية في دستور المغرب لسنة 2011:

لقد مرت السلطة التشريعية في المغرب بالعديد من التغييرات الجذرية التي تجسدت بصفة فعلية في نصوص الدساتير المغربية الصادرة، وذلك بداية من الدستور المغربي الصادر سنة 1962 الذي أدت أحكامه إلى تغيير النظام السياسي المغربي وخصوصياته التشريعية فضلا عن تطور مكانة السلطة التشريعية وتوطيد العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية.

وتجدر الإشارة إلى أحكام الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 تضمنت مجموعة من الأحكام التي تنظم سير المؤسسات الدستورية، حيث لم ترد هذه الأحكام في الدساتير المغربية السابقة والصادرة في سنة 1962 و1970 و1972 و1992 وأخيرا دستور 1996، وصولا إلى الدستور الجديد لسنة 2011 وقد تضمن الباب الرابع من الدستور الجديد والمعنون "السلطة التشريعية" تحديد مفصل لسلطات البرلمان، حيث نصت الفقرة الأولى من الفصل الأول بأن "يمارس البرلمان السلطة التشريعية"².

ومن بين أهم الاختصاصات التي حولها المؤسس الدستوري للبرلمان في دستور المغرب لسنة 2011 هو ممارسة السلطة التشريعية على خلاف الدساتير السابقة التي كان التشريع فيها موزع بين ثلاث جهات محددة ومتمثلة في الملك والبرلمان والحكومة، حيث شهدت المؤسسة التشريعية تغييرا ملحوظا في ممارسة اختصاصاتها المحددة في أحكام الدستور المغربي وذلك خلافا لما كانت عليه في أحكام دستور 1996، وقد تميزت هذه الاختصاصات بالدقة والوضوح وذلك تقادي لأي تنازع قد يرد في ممارسة الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن اختصاصات السلطة التشريعية في الدستور المغربي الجديد تتضمن العديد من الصلاحيات تتمثل بداية في الانتقال الدستوري من الحريات العامة التي تتضمن الحقوق الفردية والجماعية للأفراد والمنصوص عليها في أحكام الدساتير السابقة إلى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور الجديد لسنة 2011 وتحديدا في الباب الثاني منه والمعنون بالحريات والحقوق الأساسية³.

بالإضافة إلى تحديد النظام الانتخابي للجماعات الترابية طبقا للنص الدستوري، ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية، فالنص يركز على المبادئ التي اعتمدها في التقطيع تحت طائلة احترام السلطة

¹ - انظر: الحبيب خضر، الوجيز في شرح الدستور، مجمع الأطرش، تونس 2017، ص 95.

² - لمزيد من التفصيل ينظر: أحكام الفصل 01/70 من الدستور المغربي لسنة 2011.

³ - انظر: الباب الثاني من دستور المغرب لسنة 2011 المعنون ب "الحقوق والحريات الأساسية" ويتضمن 22 فصل.

التنظيمية، وتأمين المنشآت ونظام الخوصصة بدلا من مصطلح نقل المنشآت من القطاع العام إلى القطاع الخاص¹.

ويستفاد مما سبق ذكره أن التعديلات الدستورية في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 قد حرص على تعزيز مكانة المؤسسة التشريعية في النظام السياسي المغربي، فضلا عن فرضها لمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي، وتتجلى مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور المغربي الجديد في منح الموافقة للسلطة التشريعية على المعاهدات التي يوقع عليها الملك.

ويلاحظ جليا أن الدساتير السابقة الصادرة في المغرب بداية من دستور 1962 إلى غاية دستور 1996 قد اختصت فيها السلطة التشريعية بالموافقة على كل معاهدة تترتب عليها تكاليف مالية تلزم الدولة، وذلك قبل المصادقة عليها من طرف الملك وقد تم النص عليها في الفصل 02/31 في جميع الدساتير الصادرة في 1962 و 1970 و 1972 و 1992 وأخيرا 1996 والتي تقضي بأنه يجب على الملك أن "يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عنها تكاليف مالية تلزم الدولة إلا بعد موافقة مجلس النواب".

وعليه فإن المعاهدات التي يتم إعدادها بين المغرب ممثلة في السلطات الحكومية المعنية بالأمر أو سفراء المغرب في الخارج للتنسيق التام مع المصالح المختصة في دولة أو مجموعة من الدول أو منظمة دولية أو جهوية يتم عرضها بالتوقيع أو بالأحرف الأولى من قبل السلطة المنتدبة لذلك والتي تكون غالبا هي السلطة التي تكلفت بإجراء المفاوضات، والسلطة المختصة بالتوقيع الرسمي على المعاهدات هو الملك الذي يملك الصلاحية المطلقة في تفويض ذلك لأي سلطة أخرى وغالبا ما يكون الوزير الأول أو وزير الخارجية².

أما في الدستور المغربي الجديد نجد أن الملك في المغرب يوقع على المعاهدات ويصادق عليها، ولا يمكنه أن يوافق على معاهدات السلم أو الاتحاد أو التي تهم رسم الحدود وكذلك معاهدات التجارة أو تلك التي تترتب عليها تكاليف مالية تلزم الدولة، أو التي يستلزم تطبيقها اتخاذ التدابير التشريعية، أو تلك التي تتعلق بحقوق وحرية الأفراد المواطنين سواء العامة أو الخاصة ولا يكون ذلك إلا بعد موافقة البرلمان عليها، كما للملك أيضا أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها، ومنه نتوصل إلى وجوب عرض الاتفاقيات والمعاهدات على البرلمان قبل المصادقة عليها³.

¹ - لمزيد من التفصيل ينظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 68.

² - فونثير عبد الإله، العمل التشريعي بالمغرب، ج 2، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، العدد 02، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2002، ص 296.

³ - انظر: الفصل 55 من الدستور المغربي لسنة 2011.

ومما سبق ذكره نتوصل إلى أن الأحكام الواردة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 قد حافظت على نفس المبادئ الدستورية المتعلقة بالنهج المتبع في المصادقة على المعاهدات الدولية المتعلقة بكافة المجالات التي تسعى لتطوير الدولة وتحافظ على أمنها وسلامها، حيث تبرم هذه المعاهدات من قبل الدولة المغربية مع غيرها من دول المغرب العربي أو الدول العربية والأجنبية عموماً. حيث أن هذه المبادئ كان معمولاً بها في الدساتير المغربية السابقة والصادرة في 1962 و1970 و1972 و1992 وأخيراً دستور 1996، وذلك من خلال إبراز وتعزيز دور ومكانة البرلمان في النظام السياسي المغربي الذي يتجلى صراحة في الموافقة والمصادقة على المعاهدات الدولية التي تبرمها الدولة المغربية مع غيرها من الدول سواء العربية أو الأجنبية.

3.2- تعزيز مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطة التشريعية في دستور تونس لسنة 2014:

لقد كرست أحكام الدستور التونسي لسنة 2014 مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطة التشريعية في النظام السياسي التونسي وذلك وفقاً لمقتضيات الفصل 52 من الدستور والذي ينص على أن "يتمتع مجلس النواب بالاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة، بضبط مجلس النواب نظامه الداخلي يصادق عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه، تضع الدولة على ذمة المجلس الموارد البشرية والمادية اللازمة لحسم أداء النائب لمهامه"¹، ويستفاد من هذا النص صراحة أن أحكام الدستور التونسي قد عززت مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية كما منحت مجلس النواب الاستقلالية الكاملة في ضبط النظام الداخلي الذي تتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للأعضاء.

ومن بين مظاهر تعزيز السلطة التشريعية والموازنة بينها وبين السلطة التنفيذية في النظام السياسي التونسي الذي يجسد صراحة مبدأ الفصل بين السلطات عن طريق تفعيل دور السلطة التشريعية²، ويتمثل في عدم ربط مهامها بالاختصاص الزمني في الدورة النيابية التي يعقدها مجلس النواب من بداية شهر أكتوبر حتى شهر جويلية، ذلك أن العمل التشريعي غير محدد بدورات عادية أو استثنائية حيث يعود ذلك إلى أهمية دوره وارتباطه الوثيق بالحفاظ على مصالح الدولة التونسية.

وفي هذا الصدد ينص الفصل 01/57 من الدستور التونسي الصادر عام 2014 بأن "يعقد مجلس النواب دورة عادية تبتدئ خلال شهر أكتوبر من كل سنة وتنتهي خلال شهر جويلية، على أن تكون بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس نواب الشعب في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات بدعوة من رئيس للمجلس المتخلى"³.

¹ - الفصل 52 من الدستور التونسي لسنة 2014.

² - انظر: لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2014، ص 317.

³ - الفصل 01/57 من الدستور التونسي لسنة 2014.

حيث نجد أن المشرع التونسي في تنظيمه لأحكام الدستور الجديد الصادر سنة 2014 قد وسع بعض الصلاحيات وفصل في بعض الأحكام والاختصاصات، وذلك تطبيقاً لقاعدة مبدأ العقلنة البرلمانية وتقادياً لأي اختلال قد يقع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقام بحصر اختصاصات البرلمان في مجال القانون أما اختصاصات السلطة التنفيذية فحصرها في المجال التنظيمي¹، فعدم حصر صلاحيات السلطة التنفيذية يجعلها تنحرف عن مسارها الوظيفي المحدد دستورياً².

وفيما يتعلق بتعزيز مكانة السلطة التشريعية في الدستور التونسي الجديد نجد الموافقة على المعاهدات، حيث نجد أن المؤسس الدستوري قد نص على موضوع المعاهدات في جميع الدساتير التونسية الصادرة عن الجمهورية التونسية، ومن بينها المعاهدات المتعلقة بالوحدة والمصلحة المشتركة لدول المغرب العربي باعتبار الجمهورية التونسية جزء لا يتجزأ من دول المغرب العربي.

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الحكومة يقدم مشروع لقانون الموافقة على المعاهدات وهو الأمر الذي أكدته الفصل 02/62 منه حيث ينص بأن "يختص رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع وقوانين المالية، ولمشاريع القوانين أولوية النظر".

في حين نجد أن مجلس النواب في الدولة التونسية يمارس العديد من الصلاحيات التشريعية في مجالات مختلفة منها تلك التي تتخذ شكل قوانين عادية كالنصوص المتعلقة بالمصادقة على المعاهدات الدولية، كما تتخذ أيضاً شكل القوانين الأساسية بالمسائل المتعلقة بالموافقة على المعاهدات وفي هذا الصدد ينص الفصل 65 من الدستور التونسي لسنة 2014 في الفقرتين 12 و15 منه بأن "تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة ب: 12/ تنظيم المصادقة على المعاهدات؛.../15 الموافقة على المعاهدات"³.

وبناء على ما سبق نلاحظ بصفة جلية أن أحكام الدستور التونسي لسنة 2014 قد أقرت قاعدة دستورية صريحة مضمونها أن المعاهدات المعروضة على مجلس النواب للموافقة عليها محصورة على سبيل الحصر لا المثال وذلك طبقاً لمقتضيات الفصل 67 من الدستور الذي يقضي بأن "تعرض المعاهدات التجارية والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي أو بحدود الدولة أو بالتعهدات المالية للدولة أو بحالة الأشخاص أو بأحكام ذات صبغة تشريعية على مجلس نواب الشعب للموافقة، لا تصبح المعاهدات نافذة إلا بعد المصادقة عليها"⁴.

¹ سامري سامية، تطبيق مفهوم الديمقراطية في دول المغرب العربي - الجزائر، المغرب، تونس - (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011، ص 241.

² بوشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1984، ص 201 وما يليها.

³ الفصل 12/65 و15 من الدستور التونسي لسنة 2014.

⁴ الفصل 67 من الدستور التونسي لسنة 2014.

ومن بين صلاحيات السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية في الدستور التونسي هو قيامه بالمصادقة على المعاهدات وإعطاء الإذن بنشرها¹، وتتم المصادقة على المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتضمنة لحكم يأخذ طابع تشريعي أو متعلق بحالة الأشخاص بالموافقة عليه من مجلس النواب. وبناء على ذلك تخضع هذه المعاهدات قبل القيام بعملية إبرامها إلى الموافقة نظرا لأهميتها ومساسها بأمن وسلامة التراب الوطني ومصير الأمة، فأكد المؤسس الدستوري على وجوب عرضها على مجلس النواب للموافقة عليها باسم الشعب²، وعليه فإن تأكيد المؤسس الدستوري التونسي على دور مجلس النواب في الموافقة على المعاهدات يهدف بالدرجة الأولى إلى التأكيد والتعزيز لمكانته الدستورية في النظام السياسي في تونس.

خاتمة:

في ختام هذه الدراسة يظهر لنا جليا أن التكريس الدستوري لمبدأ التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يتجلى من خلال العلاقة المتبادلة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المغاربية وتحديدا في التعديل الدستور للجزائر في 2016 والمشروع التمهيدي لتعديل دستور 2020، بالإضافة إلى دستوري كل من المغرب لسنة 2011 وتونس لسنة 2014 وذلك من خلال تحليل مضمون الأحكام الدستورية المكرسة لمبدأ التكامل بينهما في هذه الدول والمقارنة بين أنظمتها السياسية، وعليه فإن قيام دولة الحق والقانون في الأنظمة السياسية المغاربية يقضي بحتمية وجود وسائل قانونية تركز التعاون والتكامل الفعليين هاتين السلطتين.

وقد تم تكريس مظاهر علاقة التعاون المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بوضوح في الأحكام العامة بالدساتير الجديدة في كل من دستور الجزائر لسنة 2016 كما كرست بصفة فعلية أيضا في المشروع التمهيدي لتعديل الدستور الجزائري سنة 2020 من خلال توضيح محددات العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية المجسدة في التشريع بالأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية، أما في دستور المغرب لسنة 2011 تم إرساء دعائم الديمقراطية في هذه الأنظمة السياسية من خلال توسيع إختصاصات السلطة التشريعية، ثم بيان مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطة التشريعية في دستور تونس لسنة 2014، وقد توصلنا بهذا الخصوص إلى جملة من النتائج نوردتها فيما يلي:

¹ - ينص الفصل 08/77 من الدستور التونسي لسنة 2014 بأنه من بين صلاحيات رئيس الجمهورية: "المصادقة على المعاهدات وإعطاء الإذن بنشرها".

² - مكناش ناريمان، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية (الجزائر - المغرب - تونس)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2014، ص 199.

1. لقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري محددات العلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الجزائري من خلال تطبيق مبدأ المشاركة في الاختصاص التشريعي بينهما بغية تحقيق التوازن في النظام السياسي، ويتجسد ذلك بصفة فعلية في التشريع بالأوامر الرئاسية التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية من خلال تشريعه بالأوامر في المسائل العاجلة بالإضافة إلى سلطته في التشريع بالأوامر في المجال المالي.

2. توسيع صلاحيات السلطة التشريعية التي مرت بالعديد من التغييرات الجذرية في الدساتير المغربية وذلك بداية من الدستور الصادر سنة 1962 إلى غاية سنة 2011 ولعل أهم تجلياتها هي مشاركة السلطة التشريعية في إقرار المعاهدات التي عززت مكانتها في النظام السياسي المغربي من أجل تكريس نظام التوازن والفصل بين السلطات بصفة فعلية بفرض آليات رقابية فعالة بين عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية لتحقيق المصلحة العامة واستقرار النظام السياسي، فضلا عن إرساء دعائم دولة الحق والقانون في الدولة المغربية.

3. تعزيز أحكام الدستور التونسي لسنة 2014 مبدأ الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطة التشريعية في دستور تونس لسنة 2014 بصفة صريحة وذلك من خلال منح مجلس النواب الاستقلالية الإدارية والمالية الكاملة في إطار ميزانية الدولة، عن طريق ضبط عمل مجلس النواب لنظامه الداخلي بالمصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه، فضلا عن تسخير الدولة التونسية كافة الموارد البشرية والمادية اللازمة لحسم أداء النائب لمهامه البرلمانية.

فمن خلال النتائج المتوصل إليها في دراستنا لموضوع التكريس الدستوري لمبدأ التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدول المغاربية نجد أن هذه الدساتير قد أقرت هذا المبدأ صراحة بغية تحقيق استقرار النظام السياسي في كل من الجزائر والمغرب وتونس، فهو يساهم في ضمان قيام دولة الحق والقانون واستمرارية العلاقة بين هاتين السلطتين.

وقد اختتمنا مسار هذه الدراسة بتقديم مجموعة من الاقتراحات نرى أنها ضرورية لتجسيد إطار قانوني وموضوعي يجسد التكريس الفعلي للتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المغربية ومن أبرزها:

1. دسترة هيئات رقابية متخصصة في أحكام الدساتير المغربية والدستور الجزائري الجديد -التعديل الدستوري لسنة 2020- بصفة خاصة بحيث تعمل على تعزيز مبدأ التكامل بين السلطتين في مختلف المستويات والأبعاد وتعزيز مكانة السلطة التشريعية، من خلال الاستشهاد بالتجربتين التونسية والمغربية في دساتيرهما التي عززت مكانة السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية.

2. نلتمس من المؤسس الدستوري استحداث نصوص دستورية تكرر ممارسة الصلاحيات الفعلية للسلطة التشريعية في مجال تشريع القوانين وفك القيود المفروضة عليها من طرف السلطة التنفيذية؛ بتقييد الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، لاسيما فيما يتعلق بمسألة التشريع بالأوامر وذلك عن طريق

تقليص تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، وإعادة التمكين الفعلي للاختصاصات الأصلية المتمثلة في التشريع لصالح السلطة التشريعية.

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية

1- الدساتير:

- 1- المشروع التمهيدي لتعديل الدستور، المؤرخ في 05 سبتمبر 2020 عن لجنة الخبراء المكلفة بصياغة اقتراحات مراجعة الدستور، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
 - 2- الدستور المغربي الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 91-11-1 بتاريخ 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964، المؤرخة في 30 يوليو 2011.
 - 3- الدستور التونسي الصادر لسنة 2014، المؤرخ في 27 جانفي 2014، الجمهورية التونسية.
- ##### 2- القوانين:

- 1- القانون رقم 01/16 يتضمن تعديل الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 2- القانون العضوي رقم 12/16 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.
- 3- القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998.

ثانياً: المراجع

1- الكتب:

- 1- العطار فؤاد، القضاء الإداري، ط 01، دار النهضة العربية، القاهرة 2000.
- 2- الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 06، مطبعة جامعة عين شمس، مصر 1991.
- 3- الحبيب خضر، الوجيز في شرح الدستور، مجمع الأطرش، تونس 2017.
- 4- بن حماد محمد رضا، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مركز النشر الجامعي، ط 03، تونس 2016.
- 5- جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية (الوجيز في نظرية القانون)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2003.
- 6- الدبس محمد علي، السلطة التشريعية و ضمانات استقلاليتها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، ط 01، وزارة الثقافة، الأردن 2008.
- 7- الرشيد أحمد، المؤسسة التشريعية في العالم العربي - أعمال المؤتمر الرابع للباحثين الشباب (ماي 1996) -، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة 1997.
- 8- فونثير عبد الإله، العمل التشريعي بالمغرب، ج 2، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، العدد 02، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2002.
- 9- رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، مصر 2013.
- 10- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 01، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2010.

2- المقالات العلمية:

- 1- بوقرة اسماعيل، أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 02، العدد 01، جامعة عباس لغرور -خنشلة، جانفي 2015.

- 2- بن نعيجة أحمد، التعاون والتضاد بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 02، جامعة ابن خلدون -تيارت، ديسمبر 2018.
- 3- حضراني أحمد، السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية -منشورات جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي -الجزائر، العدد 14، أكتوبر 2016.
- 4- جندي مسعود، قراءة في ثنائية السلطة التنفيذية في تونس من خلال دستور جانفي 2014، مجلة القانون والسياسة، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة- تونس، 2016.
- 5- شاوش بشير يلس، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، العدد 03، الجزائر، جوان 2003.
- 6- ضريف قدور، بوقرن توفيق، التعديل الدستوري في الجزائر بين هيمنة السلطة التنفيذية ومحدودية دور السلطة التشريعية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 05، العدد 01، جامعة زيان عاشور -الجلفة، مارس 2020.
- 7- مسعودي عبد الرؤوف، التوزيع الدستوري للاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية - مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، العدد 05، المركز الجامعي مرسلبي عبد الله- تيبازة، جوان 2018.

3- الرسائل العلمية:

أ- أطروحات الدكتوراه:

- 1- بوشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1984.
- 2- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005.
- 3- سامري سامية، تطبيق مفهوم الديمقراطية في دول المغرب العربي -الجزائر، المغرب، تونس- (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011.
- 4- لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2014.

ب- مذكرات الماجستير:

- 1- الغريبي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء العديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2010.
- 2- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة، السنة الجامعية 2005.
- 3- محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002.
- 4- مكناش ناريمان، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية (الجزائر -المغرب -تونس)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2014.