

## بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# محاضرات في مادة الأنظمة الدستورية المقارنة

الفصل الثالث - شعبة القانون - مسلك القانون باللغة العربية  
سلك الإجازة في الدراسات الأساسية - الفوجين: (5-6)

الكلية المتعددة التخصصات بالرشيدية - جامعة مولاي إسماعيل - مكناس -  
الدورة الخريفية - السنة الجامعية: (2023-2024)

### المحتويات

مقدمة عامة
<u>الفصل الأول</u> : مبدأ فصل السلط كأساس للتمييز بين الأنظمة الدستورية.
<u>الفصل الثاني</u> : النظام الدستوري البرلماني - النموذج البريطاني.
<u>الفصل الثالث</u> : النظام الدستوري الرئاسي - النموذج الأمريكي.
<u>الفصل الرابع</u> : النظام الدستوري شبه الرئاسي - النموذج الفرنسي.
<u>الفصل الخامس</u> : النظام الدستوري المجلسي - النموذج السويسري (محذوف).
<u>الفصل السادس</u> : النظام الدستوري المغربي.

## مقدمة:

لدراسة "الأنظمة الدستورية المقارنة"، يحسن البدء بتحديد مدلولها أو المقصود بها، لتبديد ذلك الالتباس الذي يمكن أن يقع بين الاصطلاحات أو المفاهيم التي يتרכب منها مسمى المادة، وبين بعض المفاهيم الأخرى التي تتشابه أو تتداخل معها، من قبيل: "أنظمة الحكم" و"الأنظمة السياسية"<sup>1</sup>.

في هذا الصدد، ولئن كانت الأدبيات الدستورية والسياسية ذات الصلة بقضايا ومسائل تنظيم الدولة أو السلطة، قد أرست أسسا ونظريات متعددة وراكمت مبادئ وقواعد متنوعة لهذا التنظيم، في "مجالات تداولية"<sup>2</sup> مختلفة؛ فإنها اختلفت في وضع تحديد أو تعريف موحد لمفهوم النظام السياسي. وهو الاختلاف الذي، وإن ساهم في إثراء وإغناء الحقل الدلالي لهذا المفهوم، إلا أنه في المقابل، جعل عملية استجماع كل العناصر المكونة له في تعريف واحد ودقيق، غاية في الصعوبة. خاصة في ضل تعدد وتنوع النماذج العملية والوصفات التطبيقية "للأنظمة السياسية" بين الدول، تبعا لتعدد واختلاف سياقاتها التاريخية وخصوصياتها الحضارية، بل وتبعا لتقلب وتعاقب أطوار تطور هذه السياقات والخصوصيات داخل الدولة الواحدة.

ومهما يكن من اختلاف المنظورات الفقهية والتناولات العلمية لمسائل وقضايا التنظيم السياسي للدولة أو للسلطة، فإن أغلبها ذهبت إلى تحديد النظام السياسي، بكونه: النظام الذي يحيل إلى مجمل الأفكار والمبادئ الفلسفية، السياسية، الاجتماعية والثقافية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، وإلى مختلف المؤسسات السياسية، الاجتماعية والاقتصادية التي تشارك في الحكم كأجهزة رسمية، وكذا إلى تلك الأجهزة أو الفعاليات غير الرسمية التي لا تشارك في الحكم، لكنها تؤثر فيه أو عليه، بشكل مباشر أو غير مباشر، بما تقدمه من مطالب وتمارسه من ضغوط وبما تعبر عنه من تأييد أو اعتراض على الأجهزة الرسمية<sup>3</sup>.

1- يرجع استعمال اصطلاح "النظم السياسية" في المجال الأكاديمي إلى المجال التداولي الفرنسي، حيث ورد لأول مرة في المرسوم الصادر بتاريخ 27 مارس 1945 بشأن إصلاح مناهج الدراسة بكلية الحقوق الفرنسية. حيث تم بموجب هذا المرسوم تعديل تسمية المادة التي كانت تدرس لطلبة السنة الأولى بكلية الحقوق منذ عام 1834 تحت اسم "القانون الدستوري" لتصبح تحت مسمى "القانون الدستوري والنظم السياسية". ولقد حذا المشرع المصري والمغربي حذو نظيرهما الفرنسي في هذا الشأن.

2- "المجال التداولي": مصطلح استحدثه المفكر المغربي "طه عبد الرحمان" منذ أول اشتغاله بالنظر في الممارسة التراثية في مطلع العقد السابع من القرن الماضي، وقدمه كأحدى الأدوات المنهجية التي ينبغي اعتمادها في تقويم التراث، ليلقى المصطلح قبولا واستحسانا من قبل الباحثين والدارسين سواء منهم الذين اشتغلوا بالتراث أو الذين تعاطوا مع الدراسات اللغوية، ويتوسع استعماله مع مرور الوقت ليوظف في مجالات علمية وحقول معرفية أخرى. ويمكن تقريب مصطلح المجال التداولي بكونه مجموع المقتضيات العقدية واللغوية والمعرفية التي تخص مجتمع أو أمة أو حضارة معينة، فيقال مثلا: "المجال التداولي الإسلامي العربي" أو "المجال التداولي اليوناني" أو "المجال التداولي الغربي"... هذا وتجدر الإشارة إلى أن دلالة مصطلح "المجال التداولي" تتخذ بعدا أدق وأوسع من المجالات المشابهة له "كالمجال الثقافي أو الاجتماعي أو "المجال الإيديولوجي" مثلا. للمزيد أنظر: - طه عبد الرحمن: "تجديد المنهج في قراءة التراث"، المركز الثقافي العربي، بيروت، الطبعة الأولى، 1998، ص-ص، 243-246.

3 - عبد العزيز غوردو، "الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي"، إصدارات إي كنب، لندن، نوفمبر 2015، ص 30.

وإلى تعريفه بكونه: "النظام الذي يضم جميع المؤسسات المتصلة بالحكم عن طريق ممارسته أو التأثير فيه<sup>4</sup>، أي جميع المؤسسات التي تتقاسم مسؤولية القرار والحكم في مجتمع سياسي"<sup>5</sup>. كما ذهب هذه التناولات إلى **تحديد النظام الدستوري** بكونه: "النظام الذي يخضع السلطة لجملة من القواعد التي تحكم ممارستها، دون أن يكون في استطاعة هذه السلطة تعديل تلك القواعد أو الخروج عليها"<sup>6</sup>.

ووفقاً للمعنيين السابقين للمفهومين، يتضح أن، مدلول مفهوم **النظام السياسي**، يتسع ليشمل كل ما يمكن أن يصطبغ بالصبغة السياسية، فالنظام السياسي، يستبطن بطبيعته أيضاً، كل ما هو اجتماعي واقتصادي وثقافي وحتى عقدي أو ديني... طالما أن الدولة ماهي في المحصلة، إلا مؤسسة كبرى جامعة للمؤسسات التي تتكون منها، أو ما هي، إلا نظام كلي، جامع ودامج لمجموع الأنظمة الفرعية أو الجزئية التي تكون هذا النظام. وفي المقابل، يتضح أن مدلول مفهوم **النظام الدستوري** يضيق للدلالة على ما هو محدد في الدستور أو على ما هو "مدستر"، أي للدلالة على نظام الحكم في الدولة من الناحية القانونية المجردة<sup>7</sup>.

وباستحضار الحمولة القانونية لمفهوم هذا النظام الأخير، فإن تحديد طبيعة النظام الدستوري أو نظام الحكم لدولة معينة، ينبغي أن ينشد إلى دستور هذه الدولة، بغض النظر عن طبيعة وشكل هذا الدستور نفسه (دستور مادي، عرفي، جامد، مرن...). حيث لا يصح وصف الدولة بأنها "دستورية" أو بأنها تتوفر على نظام دستوري، إلا إذا كانت، تتوفر على نسق دستوري، يؤطر تكوين وتنظيم السلطات الأساسية داخلها، ويضمن انضباط هذه السلطات، لجملة من المبادئ والقواعد الدستورية التي تكفل وتضمن الحريات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات داخل هذه الدولة، من قبيل:

**مبدأ المشروعية**، الذي يستلزم خضوع الجميع - حكاما ومحكومين - للقانون على قدم المساواة، أي خضوع جميع سلطات الدولة لسيادة القانون. ومبدأ **سمو الدستور**، الذي يقتضي إقامة تراتبية معينة في البناء القانوني للدولة، تخضع فيه القواعد الأدنى للقواعد الأعلى، وتتقيد فيه السلطات من حيث تكوينها وممارسة وظائفها للقواعد الدستورية المقررة. ومبدأ **مراقبة دستورية القوانين**، الذي يقيد ممارسة السلطة التشريعية بوجود موافقة ومطابقة ما تنتجه من قوانين لأحكام الدستور... وغير ذلك من المبادئ ذات الصلة بدولة القانون والمؤسسات.

4 - عبد الهادي بوطالب: "المرجع في القانون الدستوري والنظم السياسية - الجزء الأول"، مطابع دار الكتاب، البيضاء، 1979، ص-15.

5 - عبد الهادي بوطالب: نفس المرجع، ص-52.

6 - حسن مصطفى البحري: "القانون الدستوري: النظرية العامة"، الجمهورية العربية السورية، وزارة التعليم، الجامعة الافتراضية، كلية الحقوق، جامعة دمشق، الطبعة الأولى، 2009، ص-51.

7 - نفس المرجع، ص- ص 32-33.

وإذا كان للمبادئ الدستورية السالف ذكرها على سبيل المثال لا الحصر، أهميتها المعترية في التمييز بين الدول الدستورية وغير الدستورية أو بين الدول الديمقراطية وغير الديمقراطية، عامة، فإن **مبدأ فصل السلط** بخاصة، مكانته المتميزة في الأدبيات السياسية والدراسات الدستورية، لما أبان عنه من قدرة معيارية كبيرة، ليس في التمييز كما هو الأمر بالنسبة للمبادئ الأخرى بين الأنظمة السياسية الديمقراطية وغير الديمقراطية، وإنما في التمييز بين أكثر من نظام دستوري داخل دائرة هذه الأنظمة السياسية، بل وفي تصنيفها إلى نماذج دستورية مرجعية كبرى، يمكن الاقتداء بها أو والقياس عليها في فهم ووصف ما عداها من الأنظمة الدستورية.

فمنذ اكتمال عناصره النظرية، سيعرف هذا المبدأ (**مبدأ فصل السلط**) طريقه إلى الاعتناق في الواقع، لكن بتطبيقات مختلفة بين التجارب السياسية والأنظمة الدستورية، نتيجة الاختلاف في تفسيره. خاصة بين التجريبتين الدستوريتين الرائدتين والسباقتين: الأولى التي تجسدها "**التجربة البريطانية**"، والثانية التي تمثلها "**التجربة الأمريكية**"; فائدته النظرية الكبرى، التي ساعدت الفقه الدستوري الكلاسيكي، على رصد فكرتين متمايزتين في فهم وتطبيق هذا المبدأ. هما: **فكرة الفصل المرن** أو اللين بين السلطات التي أفرزتها التجربة البريطانية، في مقابل **فكرة الفصل الجامد** أو الحاسم بين السلطات التي أخذت بها التجربة الأمريكية.

وتداولاً مكثفاً من الناحية الفقهية، نتيجة اختلاف هذه التطبيقات وهذه التجارب. ومن ثم نتيجة اعتماد هذا المبدأ كميّار أساس، للتمييز بين هذه الأنظمة الدستورية، ولقياس منسوب اعتناقها لمبادئ وأسس الديمقراطية فكراً وممارسة.

وفي ذات الوقت ساعد الاختلاف بين الفكرتين المتناقضتين أو التفسيرين المتقابلين لمبدأ الفصل بين السلط هذا الفقه، على رصد وفرز مجموعتين متعارضتين من الخصائص، التي تميز الفكرتين والتفسيرين عن بعضهما البعض من الناحية العملية. وهو الرصد الذي سينتهي إلى التفريق والمقابلة بين تطبيقين متباينين بارزين لهذا المبدأ على مستوى الممارسة، ومن ثم سيفضي إلى التمييز بين **نظامين دستوريين كبيرين ومختلفين**، هما:

- **النظام الدستوري البرلماني**: الذي يعد ترجمة عملية لفكرة **الفصل المرن** بين السلطات، ويتجسد نموذجه المرجعي في **النظام البريطاني**.

- **النظام الدستوري الرئاسي**: الذي يعتبر تطبيقاً لفكرة **الفصل الحاسم** بين السلطات، ويجسد النظام **الأمريكي** (الولايات المتحدة الأمريكية) نموذجه الأمثل.

وداخل دائرة الاختلاف حول تفسير مدلول مبدأ فصل السلط الذي انبرى عن التمييز بين الصنفين الأولين أو النوعين الكبيرين من الأنظمة الدستورية، المشار إليهما (النظام البرلماني والنظام الرئاسي)؛ ستبرز

تجارب أو أنظمة دستورية أخرى، وإن اشتركت مع صنفى الأنظمة البرلمانية والرئاسية في قيامها هي الأخرى على مبدأ فصل السلط، إلا أنها مغايرة لهما، بشكل يصعب معه إدراجها ضمن أحد هذين الصنفين. وهو الأمر الذي فتح المجال للحديث عما سمي بالأنظمة المختلطة، التي أخذت ببعض سيمات وقواعد كلا النظامين البرلماني والرئاسي، ليتشكل نوع أو صنف آخر مميز من الأنظمة الدستورية، سمي في الأدبيات الدستورية:

**- النظام الدستوري شبه الرئاسي:** وهو النظام الذي يمزج بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي، والذي ستجسد التجربة الفرنسية أو النظام الفرنسي نموذج المرجعي. وهو النموذج الدستوري الذي سيفرض نفسه بقوة منذ بداية ستينيات القرن الماضي في حقل الدراسات الدستورية، باعتباره صنفاً جديداً ضمن أصناف الأنظمة الدستورية الكبرى إلى جانب النظام البرلماني والنظام الرئاسي.

وإذا كان الاختلاف الحاصل في تفسير وتطبيق مبدأ الفصل بين السلط، قد ساعد الفقه الدستوري على التمييز ضمن الأنظمة الدستورية التي قامت على أساس هذا المبدأ بين ثلاث أنظمة كبرى متميزة، تحت مسميات النظام البرلماني، النظام الرئاسي، والنظام شبه الرئاسي، فإن واقع الممارسة أبان عن بروز واستمرار وجود بعض الأنظمة الدستورية التي اختارت عدم الفصل بين السلط، وقامت على أساس الدمج أو الجمع بين السلطات العامة في الدولة. هذا الدمج الذي اتخذ من الناحية الواقعية أشكالاً ونماذج متباينة، يمكن ردها إلى شكلان بارزان أو نموذجان متميزان، هما:

**- النموذج الأول:** وهو النظام الدستوري المجلسي، الذي يقوم على أساس دمج السلطات العامة لفائدة السلطة التشريعية أو البرلمان، وهو من الأنظمة التي يدرجها الفقه الدستوري ضمن خانة الأنظمة السياسية أو الدستورية الديمقراطية، ويشكل الاتحاد السويسري نموذجاً تطبيقياً.

**- والنموذج الثاني:** وهو النظام الذي يقوم على أساس دمج السلطات العامة لصالح السلطة التنفيذية، والذي تدرجه الأدبيات الدستورية ضمن دائرة الأنظمة السياسية والدستورية السلطوية أو غير الديمقراطية، ونماذجه التطبيقية كثيرة ومتنوعة عبر العالم.

ويشكل النظام الدستوري المغربي، واحداً من الأنظمة، التي تعيش طور الانتقال من دائرة هذا النوع الأخير من الأنظمة نحو الأنظمة الدستورية البرلمانية والديموقراطية.

بناء على ما سبق من أفكار وارتباطا بمبدأ فصل السلط، كمعيار أساسي ومرجعي للتمييز بين أصناف عدة من الأنظمة الدستورية الكبرى<sup>8</sup>، سواء ضمن دائرة الأنظمة التي قامت على أساس الفصل بين السلطات العامة واختلفت في تطبيق هذا الفصل، أو ضمن دائرة الأنظمة التي لم تأخذ بهذا الفصل وقامت على أساس الدمج بين هذه السلطات واختلفت في الجهة التي أدمجت هذه السلطات لصالحها. ترتسم أمامنا المحاور الكبرى التي سنتناولها في هذه المحاضرات وكذا الخطة التي سنعملها في تناول هذه المحاور، وذلك وفق التقسيم التالي:

- الفصل الأول : مبدأ فصل السلط، كأساس للتمييز بين الأنظمة الدستورية.
- الفصل الثاني : النظام الدستوري البرلماني، النموذج البريطاني.
- الفصل الثالث : النظام الدستوري الرئاسي، النموذج الأمريكي.
- الفصل الرابع : النظام الدستوري شبه الرئاسي، النموذج الفرنسي.
- الفصل الخامس : النظام الدستوري المجلسي، النموذج السويسري.
- الفصل السادس : النظام الدستوري المغربي.

8 - تجدر الإشارة إلى أنه، بالإضافة إلى معيار مبدأ فصل السلط، سجلت الدراسات الدستورية والسياسية، معايير أخرى للتمييز بين الأنظمة السياسية، انبرت عن تصنيفات متعددة لهذه الأنظمة، من أبرز هذه المعايير والتصنيفات، مثلا:  
 - من حيث خضوع أو عدم خضوع الحاكم للقانون: تم التمييز بين: **الحكم المستبد أو الاستبدادي**: حيث لا يخضع فيه الحاكم للقانون الوضعي. و**الحكم القانوني**: الذي تلتزم فيه السلطة بالقوانين، وتضمن حقوق الأفراد وحررياتهم مادامت قائمة.  
 - من حيث توزيع واحتكار السلطة في يد الحاكم: تم التمييز بين: **الحكم المطلق والحكم المقيد**.  
 - من حيث طريقة تولي الحكم أو اختيار رئيس الدولة: تم التمييز بين: **الحكم الملكي أو الملكية**: يستمد فيها " الملك " حقه في تولي الحكم من الوراثة. و**الحكم الجمهوري أو الجمهورية**: يختار فيها رئيس الدولة بالانتخاب لمدة محددة.  
 - من حيث عدد القائمين على الحكم: (صاحب أو مصدر السيادة في الدولة): تم التمييز بين: **الحكم الفردي**: تنحصر فيه السلطة في يد شخص أو حاكم واحد. و**الحكم الأرستقراطي**: (حكومة أقلية) يتركز الحكم فيها في يد فئة قليلة من الناس باعتبارهم الأصلح للحكم. و**الحكم الديمقراطي**: تمارس فيه السلطة من أغلبية الشعب. وغير ذلك من التصنيفات.

## الفصل الأول: مبدأ فصل السلط كأساس للتمييز بين الأنظمة الدستورية

ليس يخفى أن "السلطة" تشكل واحدا من أهم الأركان التي تقوم عليها الدولة، حتى أن الدولة ما هي من حيث بنيتها ووظائفها العامة إلا إطارا لممارسة هذه السلطة. ولعل الاختلاف الموجود بين النماذج أو الأنظمة السياسية والدستورية للدول، يرجع في عمقه إلى الاختلاف في التصورات والكيفيات التي تنظم وتمارس بها هذه السلطة، وبالذات إلى الاختلاف في تمثل وتصور تطبيقات أحد المبادئ السياسية والدستورية الكبرى التي نشأت وتبلورت في إطار البحث عن أفضل الطرق الممكنة لحسن تنظيم وممارسة هذه السلطة وهو مبدأ الفصل بين السلط.

ولئن كانت أصوله الفكرية والفلسفية ترجع إلى العصور اليونانية، خاصة مع أفكار "أفلاطون" حول ضرورة توزيع وظائف الدول وأفكار "أرسطو" حول "دساتير" المدن اليونانية، فإن مبدأ فصل السلط سيبدأ في التشكل والبروز في أحضان الفلسفة السياسية للقرن الثامن عشر، كسلاح في مواجهة تسلط واستبداد الملوك. ليعرف هذا المبدأ منذ الثورة الفرنسية انتشارا واسعا، ويغدو واحدا من النظريات "العالمية" والمبادئ الدستورية المرجعية التي يقوم على أساسها، ليس فقط تنظيم السلطات العامة داخل الدولة، وإنما كذلك، التمييز بين أشكال وأنواع النظم السياسية والدستورية المعتمدة من قبل الدول، وكذا التمييز بين من يندرج من هذه الأنظمة ضمن خانة الأنظمة الديمقراطية وبين التي تندرج ضمن خانة الأنظمة السلطوية أو غير الديمقراطية.

ورغم وجاهة المبررات التي سيقوم عليها هذا المبدأ والمزايا التي سيتسم بها من الناحيتين النظرية والعملية، إلا أنه سيتعرض للرفض والانتقاد من قبل بعض الفلاسفة والفقهاء. لكن الانتقادات الموجهة لهذا المبدأ سوف لن تحظى بتأييد كبير، وستتعرض هي الأخرى للنقد من قبل معارضيه، معتبرين إياها مجرد تفسيرات خاطئة للمبدأ نتيجة عدم فهم دقيق لمضمونه الحقيقي كما تصوره "مونتسكيو". وبناء عليه، سيتم تناول هذا المبدأ من خلال رصد الأصول والجذور التاريخية لبروزه ونشأته وبيان مدلوله في (المبحث الأول)، وإبراز المبررات التي قام على أساسها أو المزايا التي يتسم بها وكذا أهم الانتقادات التي وجهت إليه في (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: نشأة مبدأ فصل السلط ومدلوله

غالبا ما ينسب الفضل في إبراز مبدأ الفصل بين السلطات للفقيه والفيلسوف السياسي الفرنسي البارون تشارلز لويس سيكوندات، المعروف بـ "مونتسكيو" (Montesquieu) كآلية لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، وكوسيلة لتوزيع السلطة ومنع تركيزها في يد واحدة على نحو يهدد حريات وحقوق الأفراد. لكن يصعب من الناحيتين النظرية والتاريخية إرجاع نشأة هذا المبدأ لاجتهادات "مونتسكيو" وحده، كما يصعب نسبة هذه النشأة

لحقة تاريخية محددة، إذ ترجع الجذور الفكرية لهذا المبدأ إلى حقبة تاريخية تمتد في القدم إلى الفترة اليونانية (المطلب الأول).

وإذا كان هذا المبدأ قد اكتمل مع "مونتسكيو"، فقد شكل مضمونه محلا لجدال فقهي كبير، حيث اختلف الفقهاء حول تفسير المدلول الحقيقي الذي أعطاه له صاحبه. فذهب جانب من الفقه إلى تفسير هذا المبدأ بتبني الفصل المرن الذي يسمح بإمكانية وجود بعض أشكال التعاون والتوازن بين السلطات، فيما ذهب جانب آخر بتفسيره على مقتضى الفصل التام أو الحاسم بين السلطات الذي لا يتيح المجال للتعاون وتبادل التأثير والتأثر بينها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: نشأة مبدأ فصل السلطات

بحكم ارتباط فكرة أو مبدأ الفصل بين السلط بمسائل وقضايا الحكم والسلطة وتنظيم الجماعة السياسية، فإن الجذور التاريخية والفكرية لنشأة هذا المبدأ، سترجح حتما إلى رواد الفكر السياسي اليوناني الذين ساهموا في وضع لبناته الأولى (الفقرة الأولى). لكن الفصل في إرساء معالم هذا المبدأ وصياغة نظرية متكاملة حوله واستعماله كسلاح ضد الحكومات المستبدة خلال القرن الثامن عشر، يرجع وينسب لمونتسكيو، صاحب كتاب "روح الشرائع"<sup>9</sup> الصادر سنة 1748 (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الجذور التاريخية لمبدأ فصل السلط

من الناحية التاريخية، يمكن التمييز في الحديث عن الجذور الفكرية لنشأة مبدأ فصل السلطات خلال المراحل السابقة على ظهور نظرية "مونتسكيو" بين مرحلتين بارزتين، مرحلة (الفكر السياسي القديم) التي تهم أفكار الفلاسفة اليونانيين وبخاصة أفلاطون وأرسطو (أولا). ومرحلة (الفكر السياسي الحديث)، التي ترتبط بتطور التجربة السياسية الإنجليزية خلال القرن السابع عشر (ثانيا).

### أولا: فصل السلطات في الفكر السياسي القديم

لئن كان الحديث عن فكرة فصل السلطات في العهد القديم، يبدو غير مستساغ من الناحية العلمية والعملية، إلا أن هذه الفترة لم تكن خالية كليا من بعض الأفكار السياسية التي أسست فيما بعد لهذه الفكرة. ففي العصر اليوناني كان أفلاطون قد انشغل، خاصة في كتابه "القوانين"، بتحليل مختلف الحكومات التي كانت قائمة في عصره وحتى التي كانت قائمة قبل ذلك العصر، حيث قام بوصف أشكال هذه الحكومات أو المدن أو "الدول" بالمفهوم الحديث، كما قام برصد مميزات وعيوب هذه الحكومات<sup>10</sup>.

9 - يقصد بالشرائح هنا القوانين، لذلك هناك من يعنون هذا الكتاب بـ "روح القوانين".

10 - أنظر أهم محددات هذا التقسيم في كتاب: - صلاح علي نيوف: "مدخل إلى الفكر السياسي الغربي"، كلية القانون والعلوم السياسية، الأكاديمية العربية في الدنمارك، ص- ص: 20-21.



**فأفلاطون (427-347 ق م)**، يعتبر من الفلاسفة والمفكرين الأوائل الذين انتبهوا إلى فكرة **الفصل بين السلط**. حينما وضع تصورا للتنظيم الجيد للمدينة أو الدولة، أي تصورا **"للجمهورية الفاضلة"**، مؤسسا هذا التصور على ضرورة تقسيم وتوزيع وظائف الدولة ومهامها المختلفة بين أجهزة أو هيئات متعددة، تختص وتمارس كل واحدة منها وظيفة معينة، من هذه الهيئات والوظائف ما يلي:

- **مجلس السيادة**، الذي يتكون من عشرة أعضاء، هو الذي يهيمن على مختلف الشؤون العامة في الدولة.
- **الجمعية**: التي تضم كبار الحكماء والمشرعين، مهمتها حماية الدستور من عبث الحكام، والإشراف على سلامة تطبيقه.
- **مجلس الشيوخ**: ويجب أن يكون منتخبا من الشعب، تتحدد مهمته في القيام بالتشريع، أي في سن القوانين اللازمة للدولة.
- **هيئة قضائية**: تتكون من عدة محاكم على درجات مختلفة، ومهمتها تنحصر في الفصل في المنازعات.
- **هيئة البوليس أو الشرطة أو الأمن**: التي يحدد دورها في المحافظة على الأمن داخل الدولة.
- **هيئة الجيش**: التي يسند إليها مهمة الدفاع عن سلامة البلاد من الاعتداءات الخارجية.
- **هيئات تعليمية وتنفيذية**: تتولى تسيير مختلف المرافق العامة داخل الدولة.

وبهذه الطريقة اعتبر أفلاطون أن توزيع الأدوار والمهام بين مختلف الهيئات في الدولة من شأنه أن يساعد على تحقيق المصلحة العامة، واستقرار الأوضاع فيها، ويمكن تفادي الاستبداد الذي قد ينجم عن تركيز جميع الأعمال في يد هيئة واحدة<sup>11</sup>. بيد أن الأفكار التي بلورها تلميذه "أرسطو" حول نظام الحكم في المدن - الدول اليونانية، تبدو أوضح في التعبير عن بروز البدايات الأولى لما سيعرف بعد قرون بنظرية أو مبدأ فصل السلطات.

كما يعتبر **أرسطو (384-322 ق.م)**، واحدا من الفلاسفة الكبار والمفكرين الأوائل، الذي عالجوا إشكالية علاقة السلطة بالجماعة السياسية، وقد اعتبر في كتابه "السياسة"، أن السلطة لا تتبع إلا من الجماعة، وبالتالي لا يجوز أن تسند إلى فرد أو أقلية من الشعب، وإنما إلى الجماعة كلها. وما دام القانون هو في الحقيقة تعبير عن إرادة هذه الجماعة ومظهرها لها، فيجب أن يحكم تصرفات هذه الجماعة، وبذلك تكون السيادة في حقيقة الأمر لهذه الجماعة، أو بمعنى آخر للشعب.

لكن بما أن تعدد وظائف الدولة وتنوعها وتشعبها، يجعل من الصعب على الجماعة، صاحبة السيادة الحقيقية في الدولة، أن تقوم بما مجتمعة، فإن ذلك يستلزم تقسيمها إلى عدة وظائف فرعية، وإن كان هذا السبب ليس الوحيد الذي يبرر مثل هذا التقسيم، بل يوجد إلى جانبه الحاجة إلى تفادي جمع كل تلك الوظائف في يد شخص

11 - محمد كامل ليلة: "النظم السياسية: الدولة والحكومة"، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت لبنان، 1969، ص-849

واحد، لأن مثل هذا الأمر يكون كفيلا بإفساد نظام الحكم من أساسه، وتحويل ذلك الشخص إلى سلطة استبدادية غير صالحة للاستمرار.

بناء على هذه المبررات اقترح أرسطو تقسيما ثلاثيا لوظائف ومهام الدولة، يقوم على أساس التمييز بين السلط التالية:

- سلطة **المدولة والتشاور**: يتولاها ما أسماه "بالمجلس العام"، أو "جمعية عامة"، تقوم بالتداول في القضايا العامة ومناقشة جميع شؤون الدولة، وتعلن السلم والحرب، وتتعقد الاتفاقيات، وتضع القوانين وتنسخها ...
- سلطة **"الحكم وإصدار الأوامر وتنفيذ القوانين"**: التي يقوم بها الحكام وكبار الموظفين السامين في مجال التدبير الإداري والمالي والأمني وتنفيذ الأحكام ...

- سلطة **"القضاء"**: التي تتولى الفصل في الخصومات والجرائم، وتسند إلى المحاكم بكافة أنواعها ودرجاتها. هذا التقسيم الأرسطي لوظائف الدولة، وإن كان يقترب كثيرا من التعبير عن الوظائف الفعلية للدولة الحديثة، خاصة وظيفتي "الأمر" و"القضاء" اللتان تطابقان السلطتين التنفيذية والقضائية في مفهومها الحديث، فإنه لا يبدو كذلك عندما يتعلق الأمر بوظيفة "التداول والتشاور". فهي، كما يقدمها أرسطو، لا تطابق وظيفة التشريع، كما هي معروفة في الدولة الحديثة. وذلك لأن هذه الوظيفة تتسع عنده لتستوعب أكثر من مجرد سن القوانين، بحيث يدخل في حكمها، فضلا عن ذلك، كل ما يتعلق بشؤون (السلم والحرب، والمعاهدات، وأحكام الإعدام، والمصادرة، والنفي، وانتخاب الحكام، والتدقيق في حساباتهم). وربما لهذا السبب كان أرسطو يعتبرها بمثابة العنصر الأسمى في الدولة.

لذلك، يصعب القول إن أرسطو كان يقصد بالضبط مبدأ الفصل بين السلطات، وإن كان هذا التقسيم لوظائف الدولة، الذي وضعه، هو في حد ذاته قد أسهم بشكل أو بآخر في تمهيد الطريق لنشأة هذا المبدأ، سيما وأن هذا الأخير لا يمكن أن يتحقق ما لم يكن هناك تقسيم لوظائف الدولة.

### ثانيا: مبدأ فصل السلط في الفكر السياسي الحديث

يرتبط التأطير الفكري والفقهي لمبدأ الفصل بين السلطات، من الناحية الواقعية بالتجربة السياسية الإنجليزية، حيث تطورت حمولات هذا المبدأ في نوع من الموازاة مع التحولات التي سيعرفها نظام الحكم البريطاني عبر محطات تاريخية بارزة، خاصة منها المحطات التي انتقل فيها هذا الحكم من ملكية مطلقة إلى ملكية مقيدة تقوم على فصل السلطات

فلئن اكتملت المعالم الأساسية لهذا المبدأ على يد المفكر الفرنسي مونتسكيو، فإن إقامة هذا المفكر لفترة معتبرة في إنجلترا كان لها الأثر البارز في أن يعجب بنظامها السياسي حينما اعتبره "مثالا للحكومة الصالحة"<sup>12</sup>، وفي أن يتأثر كذلك بأفكار "جون لوك"، الذي كان أول من كتب عن نظرية فصل السلطات<sup>13</sup>.

**– الفصل بين السلط عند جون لوك: John Locke (1632-1704):** كان هذا المفكر من المؤيدين للثورة الإنجليزية لسنة 1688، التي كان من نتائجها انتصار البرلمان بقيادة "حزب الأحرار" (whig party) على "ملكية آل ستيوارت" والقضاء الفعلي على حق الملوك الإلهي في الحكم وتوطيد دعائم "ملكية دستورية"، خاصة بعد أن أرغم الملك على توقيع "قانون / إعلان الحقوق" (Bill of Rights)، الذي قيل عنه أنه "دستور إنجلترا الجديد"، بحكم طبيعة القيود الدستورية التي فرضها على الحكم الملكي.

وقد برز تأييد هذا المفكر الإنجليزي الكبير للثورة ولما أسفرت عنه من نتائج، بل وفصل السلطات، جليا في العديد من أفكاره التي دونها في كتابه "مقالتان عن الحكومة"، وتحديدا في المقالة الثانية المخصصة للحديث عن "الحكومة المدنية"، في كتابه الشهير "في الحكم المدني"، الذي صدر سنة 1690، بعد سنتين فقط على قيام الثورة. حيث دع فيه صراحة إلى تقسيم السلطات العامة للدولة، وإلى وجوب الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد أسس جون لوك نظريته لفصل السلط على فكرتين أساسيتين: **فكرة عملية:** تتمثل في ضرورة وجود سلطة تنفيذية دائمة ومستمرة، عكس السلطة التشريعية التي بحكم طبيعة عملها لا تستوجب الديمومة. **فكرة معنوية سيكولوجية:** مرتبطة بطبيعة الإنسان الميال إلى استغلال نفوذه إلى أبعد مدى ما لم يجد رادعا، الأمر الذي يجعل تركيز السلطة في يد واحدة يؤدي إلى التحكم والاستبداد.

وانطلق "جون لوك" في التأكيد على الحاجة إلى تقسيم السلطات العامة في الدولة، من القول إن الفرد كان يملك في حياة الفطرة السابقة على إبرام "العقد الاجتماعي" المؤسس للدولة، سلطتين أساسيتين: الأولى كانت تسمح له "أن يفعل ما يراه كفيلا بالمحافظة على ذاته، وكذا على الآخرين في حدود قانون الطبيعة، الذي يقره الجميع"<sup>14</sup>. والثانية، كانت تعطيه "الحق في معاقبة الجرائم التي ترتكب ضد هذا القانون"<sup>15</sup>. لكنه، أي الفرد، "تخلى عن هاتين السلطتين بمجرد اندماجه في مجتمع سياسي وحكومة قائمة بذاتها"<sup>16</sup>.

12- رقية المصدق: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية – الجزء الأول"، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1986، ص-138.

13 - المقصود هنا كتاب جون لوك الشهير "في الحكم المدني"، الذي صدر سنة 1690 أي بعد سنتين فقط على قيام الثورة الكبرى سنة 1688. أنظر: - وحيد رافت. وايت ابراهيم: "القانون الدستوري"، المطبعة العصرية، نوفمبر 1937، ص-330..

14 - جون لوك: "في الحكم المدني"، ترجمة ماجد فخري، مجموعة الروائع الإنسانية اليونيسكو، السلسلة العربية، اللجنة الدولية لترجمة الروائع، بيروت، 1959، ص-ص: 213-214.

15 - نفس المرجع، ص- 214.

16 - نفس المرجع، ص- 214.

فالسطة الأولى "تركها حتى تنظمها القوانين التي يضعها المجتمع، بحيث يتسع نطاقها لإبعاد غرضه الخاص لتحقيق أغراض المجتمع"<sup>17</sup>. أما السطة الثانية، فقد تحلى عنها نهائياً، بل وضع قدراته الطبيعية (...) في خدمة السطة التنفيذية للمجتمع بما يتفق وحاجة القانون"<sup>18</sup>.

هذا التحلي من جانب الفرد عن هاتين السلطتين، هو الذي سمح للحكومة بوصفها وارثة للأفراد الطبيعيين بأن تملك سلطتين أساسيتين، هما: **السلطة التشريعية**، التي تتولى بموجبها وضع القواعد اللازمة لحفظ الجماعة وأفرادها، أي سن القوانين. و**السلطة التنفيذية**، التي تقوم من خلالها بتنفيذ تلك القوانين. لكن، بما أن الجماعة في حاجة إلى أن تظهر كجسم واحد أمام باقي الأفراد، الذين لا يزالون في حالة الفطرة، أو ما يسميهم بـ "الغرباء"<sup>19</sup>، فقد تطلب ذلك وجود سلطة خاصة تمثل الدولة في علاقاتها مع الخارج، وهي المهمة التي أسندها "جون لوك"، لما أسماها **"بالسلطة الاتحادية"** أو **"الفيدرالية"**، التي يكون من شأنها إعلان الحرب وإقرار السلم والانضمام إلى الأحلاف وتوقيع المعاهدات وتنظيم سائر العلاقات مع كل الأفراد والجماعات الخارجة عن الدولة"<sup>20</sup>.

ولئن كان صاحب "مقالتان عن الحكومة"، يعترف بالتباين الموجود بين **"السلطة التنفيذية"** و**"السلطة الفيدرالية"**، فقد رأى في اتحادهما في يد جهة واحدة أمراً طبيعياً، بل ومطلوباً، لأن ممارسة السلطتين كليهما تتطلب مؤازرة المجتمع"<sup>21</sup>. بحيث، يقول لوك، "إذا ما عهدنا بقوة الدولة الواحدة إلى فئتين مختلفتين لا تأتمر إحداها بأمر الأخرى، أو قلنا السلطتين التنفيذية والاتحادية أشخاصاً قد يعملون منفردين، بحيث تكون قوة الجمهور خاضعة لقيادتين مختلفتين، فإن ذلك قد يؤدي عاجلاً أم آجلاً إلى الاضطراب أو الهلاك"<sup>22</sup>.

وما يمكن ملاحظته على التقسيم الذي قدمه جون لوك للسلطات العامة في الدولة، هو أنه تجاهل الإشارة إلى **"السلطة القضائية"**. وهذا الأمر كان يعكس، بحسب ما ورد التأكيد عليه في الأبحاث التي تناولت أعماله، أنه استصعب إمكانية تحويلها إلى سلطة مستقلة، بالنظر إلى وضعية الخضوع التام التي كانت تطبع علاقة القضاة بالتاج الملكي البريطاني قبل الثورة، واستمرار هذا الخضوع المطلق بعد ذلك للبرلمان و"للأغلبية الحزبية" المسيطرة داخل هذا البرلمان"<sup>23</sup>.

17 - نفس المرجع، ص- 214.

18 - نفس المرجع، ص- 214.

19 - نفس المرجع، ص- 227.

20 - نفس المرجع، ص- 228.

21 - نفس المرجع، ص- 228.

22 - نفس المرجع، ص- 260.

23 - هذا النقص أو هذه الثغرة في تصور جون لوك، هي التي "سيستغلها" جيداً "مونتسكيو"، لكي يطور نظريته حول فصل السلطات، جاعلاً من القضاء واحداً من السلطات العامة الثلاث في الدولة، للمزيد، أنظر: - محمد كامل ليلة: **"النظم السياسية- الدولة والحكومة"**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت لبنان، 1969، ص-855.

لكن الهندسة أو الخطاطة التي يقدمها "جون لوك" لشكل النظام السياسي المثالي كما يتصوره، لا تكتمل بوضع تقسيم لوظائف الدولة بين "السلطة التشريعية" و"السلطة التنفيذية" و"السلطة الاتحادية" فحسب، وإنما يتطلب الأمر، فضلا عن ذلك، إقامة فصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو الفصل الذي يجد تبريره في اعتبارين اثنين<sup>24</sup> :

- اختلاف طبيعة المهام التي تضطلع بها كل من السلطتين، فإذا كان انحصار مهمة السلطة التشريعية في سن القوانين الضرورية للمجتمع لا يفرض عليها بالضرورة أن تظل في حالة اجتماع مستمر ودائم، على اعتبار أن الدولة لا تحتاج إلى قوانين كل يوم، فإن مهمة السهر على تطبيق القوانين وفرض احترامها يتطلب من السلطة التي تقوم بها، أي السلطة التنفيذية، الدوام والاستمرار<sup>25</sup>.

- الخطر الذي يشكله منح سلطة سن القوانين وسلطة تنفيذها لنفس الأشخاص، فهذا الأمر قد يؤدي إلى التحكم، ويغري بالاستبداد إما بفعل استسلام الطبيعة البشرية الضعيفة للقوة للإغراء وجنوحها نحو حب السلطة أو بفعل نزوع من تتركز السلطة في أيديهم نحو إعفاء أنفسهم من الخضوع للقوانين، سواء عند وضعها أو تنفيذها، وتوظيفها في اتجاه خدمة مصالحهم الخاصة<sup>26</sup>.

أخذا بعين الاعتبار هذه المساوئ التي يؤدي إليها الجمع بين السلطات، يعتبر "جون لوك" أن السلطة التشريعية في البلدان التي ضبطت أمورها ضبطا حسنا، والتي يراعى فيها خير المجموع، إنما تخلع على أشخاص مختلفين<sup>27</sup>، ففي ذلك "حافز مباشر يحتم عليهم أن يعملوا على وضع قوانين صالحة من أجل الخير العام"<sup>28</sup>.

وواضح من هذه الأفكار أن "جون لوك" وإن لم يتمكن من نسج نظرية واضحة المعالم حول فصل السلطات، كما سيفعل فيما بعد "مونتسكيو"، فبدون شك فإن هذا التصور الذي يقدمه لنظام الحكم الجيد هو الذي انطلق منه صاحب "روح الشرائع" أو "روح القوانين" في بناء نظريته التي ستكتب في تاريخ الأفكار باسمه، ولذلك قال عنه الفقيه الفرنسي "إيمانويل اسمان" (Emmanuel Esmein) (1848-1913) إنه "أوجد من النطفة مخلوقا كاملا النمو وتام التكوين"<sup>29</sup>.

24 - نفس المرجع، ص-260.

25 - يقول "جون لوك" في هذا الصدد: "ولما كانت القوانين التي يقتضي تنفيذها دوما وينبغي استمرار مفعولها مما يمكن وضعه في أمد قصير، لم يكن من الضروري أن تبقى الهيئة التشريعية في حيز الوجود دائما، إذ لا يكون لها مهمة تنهض بها دائما". نفس المرجع، ص-259.

26 - يقول جون لوك في هذا الإطار: "ولما كان تقلد الأشخاص الذين يضعون القوانين يشكلون ذاتهم السلطة التنفيذية أيضا، فمن أشد المغريات التي تتعرض لها الطبيعة البشرية الضعيفة، التوافق أبدا إلى الاستئثار بالسلطة، بحيث يتبعون لأنفسهم مخرجا من طاعة القوانين التي يضعونها ويسخرون القانون، في وضعه وتنفيذه، لمنفعتهم الخاصة، فينجم عن ذلك مصلحة خاصة بهم متميزة عن مصلحة سائر الأمة وتتناقض مع غرض المجتمع والحكومة الأصل". نفس المرجع، ص-259.

27 - نفس المرجع، ص-259

28 - مونتسكيو: "روح الشرائع"، ترجمة عادل زعتر، منشورات الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2010، ص-228.

29 - أحمد بوز: "القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، النظام الدستوري المغربي في ضوء المبادئ العامة للأنظمة الدستورية الكبرى"، إصدارات المركز المتعدد التخصصات للبحث في حسن الأداء والتنافسية، طبع إكسيس ديزاين، الطبعة الأولى 2018، ص-140.

– **الفصل بين السلط عند جون جاك روسو (1712 . 1778):** انطلق جون جاك روسو Jean-Jacques ROUSSEAU في دراسته لمبدأ فصل السلط من مفهومه الخاص **للسيادة** التي حصرها ومركزها في السلطة التشريعية، ووضع تصوره لتوزيع سلط ووظائف الدولة على هذا الأساس.

**السلطة التشريعية:** تمثل وحدها الشعب وتمارس السيادة بتفويض منه، لذلك يقتصر عملها في سن القوانين، ولا تجتمع لأداء هذه المهمة بصفة دائمة.

**السلطة التنفيذية:** مادام أن السلطة التشريعية لا تجتمع على الدوام فلا بد من سلطة أخرى تقوم بتنفيذ القوانين، وبما أن الشعب لا يستطيع القيام بهذه العملية بشكل مباشر، فلا بد من وجود السلطة التنفيذية التي تقتصر وظيفتها فقط في هذه العملية. وهي ليست سلطة مستقلة، ولكنها هيئة خادمة للشعب، ومن حقه مراقبتها وإقالتها إن اقتضى الحال، وتتلاشى سلطتها عندما يجتمع الشعب في جمعيته العمومية.

**السلطة القضائية:** ميز روسو بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، ولم يسندها إلى الشعب، ولكنه فضل إسنادها إلى هيئة خاصة، وأخضع القضاة كغيرهم من المواطنين إلى القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، بل ذهب إلى حد إقرار التظلم لدى الشعب من الأحكام القضائية، وإقرار حق العفو لهذا الأخير على المحكوم عليهم<sup>30</sup>. وحسب روسو، فالحديث عن الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية هو تحصيل حاصل نظرا لاختلاف طبيعتهما<sup>31</sup>.

### الفقرة الثانية: تصور مونتسكيو لمبدأ فصل السلط

تشكل نظرية "مونتسكيو" في فصل السلطات، خلاصة تطور فكري طويل الأمد، بدأ مع الفلسفة السياسية اليونانية ليتم إغناؤه وتطويره مع الفكر السياسي الإنجليزي، وخاصة مع كتابات "جون لوك" التي سبق عرضها. لكن، تبقى مساهمة الفيلسوف والمفكر الفرنسي "مونتسكيو" في هذا المجال هي الأقوى والأهم، لأنها انتقلت من مجرد الحديث عن تقسيم وظائف الدولة بين هيئات متعددة ومختلفة، وفقا لما طرحه أفلاطون وأرسطو، أو ضرورة الفصل بين سلطة وضع القوانين وسلطة تنفيذها، التي دعا إليها "جون لوك"، إلى إرساء دعائم نظرية مكتملة المعالم ظلت إلى حدود اليوم واحدة من أهم المبادئ التي يقوم عليها الفكر الديمقراطي الحديث.

انطلق مونتسكيو MONTESQUIEU (1689 . 1755) في عرض نظريته، التي خصص لها كتابه "روح القوانين"<sup>32</sup>، من التأكيد على أن كل دولة تتضمن ثلاثة أنواع من السلطات، حددها في "السلطة

30 - محمد كامل ليلة: "النظم السياسية - الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص- 859.

31 - نفس المرجع، ص- 859.

32 - بالذات، في الفصل السادس من الباب الحادي عشر من هذا الكتاب، المعنون "نظام إنجلترا". أنظر: - وحيد رأفت. وايت ابراهيم: "القانون الدستوري"، المطبعة العصرية، نوفمبر 1937، ص- 330.

التشريعية"، و"سلطة تنفيذ الأمور الخاضعة لحقوق الأمم"، و"سلطة تنفيذ الأمور الخاضعة للقانون المدني"، قبل أن يبين الوظيفة التي تضطلع بها كل واحدة منها.

- فبموجب الأولى، يعمل الأمير أو الحاكم على "وضع القوانين لزمان معين أو لكل زمن، ويصحح أو يلغي ما وضع منها"<sup>33</sup>، ومن خلال الثانية "يقرر السلم أو الحرب، ويرسل السفراء أو يتقبلهم، ويوطد الأمن ويحول دون الغارات"<sup>34</sup>، أما بواسطة الثالثة، "فيعاقب على الجرائم، أو يقضي فيما بين الأفراد من خصومات"<sup>35</sup>.

لكن هذا التوزيع للأدوار بين "السلطة التشريعية" و"سلطة الدولة التنفيذية"، و"سلطة القضاء"، على أهميته، لا يمثل كل البناء النظري الذي يضعه مونتسكيو لتصوره حول "دستور إنكلترا". فإلى جانب ذلك يبدو الفصل بين تلك السلطات واستقلالها عن بعضها البعض أمراً حاسماً، لأن العكس سيؤدي إلى فساد السلطة واستبدادها. وقد منح مونتسكيو الحريات السياسية مرتبة عالية في هذا الصدد، واعتبر وجودها مرهون بالأنظمة المعتدلة<sup>36</sup>.

**فالحرية** لن تكون مطلقاً، يقول مونتسكيو، "إذا اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في شخص واحد أو في هيئة حاكمة واحدة، لأنه يخشى أن يضع الملك نفسه أو المرشحين أنفسهم قوانين جائرة ليتم تنفيذها تنفيذاً جائراً"<sup>37</sup>. وبالمثل، فلا تكون الحرية، يضيف مونتسكيو، إذا لم تفصل سلطة القضاء عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لأن اتحادها مع السلطة التشريعية يعرض حياة الناس وحريتهم للتحكم، لأن القاضي سيصبح، في هذه الحالة مشرعاً<sup>38</sup>. أما إذا اتحدت مع السلطة التنفيذية، فإن القاضي قد يتحول إلى ممارس للظلم والتسلط<sup>39</sup>. بمعنى آخر، فإن "كل شيء يضيع إذا مارس الرجل نفسه أو هيئة الأعيان أو الأشراف أو الشعب نفسه هذه السلطات الثلاث"<sup>40</sup>.

وترتبط بهذه النتيجة التي يتوصل إليها مونتسكيو في تحليله، نتيجة أخرى تخدمها وتعززها، وهي أن ممارسة السلطة لا بد أن تجد من يحدّها، حيث أثبتت التجارب الأزلية أن كل إنسان ذي سلطان يميل إلى إساءة استعماله،

33 - نفس المرجع، ص- 228

34 - نفس المرجع، ص- 228.

35 - نفس المرجع، ص- 228.

36 - أندري هوريو: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الأول، ترجمة: علي مقلد، شفيق حداد، وعبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الثانية، 1977، ص- 208.

37 - نفس المرجع، ص- 228.

38- MONTESQUIEU: «Esprit des lois», Librairie de Firmin Didot frères, Imprimerie de l'institut, 1867, p.p. 128-129.

39 - مونتسكيو: "روح الشرائع"، ترجمة عادل زعيتر، منشورات الهيئة المصرية العامة للكتاب 2010، ص- 229.

40 - نفس المرجع، ص- 229.

ويتمادى في استعماله حتى يجد حدودا توقفه"<sup>41</sup>. وبالتالي، فإن "توقيف السلطة للسلطة"، يبدو أمرا ضروريا لتفادي ومنع إساءة استعمال السلطة.

وتحقيق هذا الغرض لا يكفي فيه مجرد الفصل بين السلطات أو إسناد اختصاصات إلى كل منها لتقوم بها بشكل مستقل عن الأخرى، بل يتطلب، فضلا عن ذلك، أن تكون **علاقتها متوازنة** بالشكل الذي يسمح لأي منها بأن تقف في وجه السلطات الأخرى. وهذا ما عبر عنه مونتسكيو بشكل واضح بقوله: "يتحتم لإيجاد حكومة معتدلة تنسيق السلطات، وتركها تعمل دون اندفاع، أو بعبارة أخرى، إعطاء كل منها ثقلا تستطيع أن تقاوم به الأخرى"<sup>42</sup>

**هذه الأفكار التي خطها مونتسكيو قبل ما يزيد عن قرنين ونصف من الزمان، لا تزال صامدة إلى يومنا هذا، بل لا تزال تعد "أساسا لكل حكومة منظمة، وعنوانا لكل دولة مثالية".** فقد أثرت بشكل كبير فيتأطير الثورات التي ستعرفها بعض الأنظمة السياسية خاصة في فرنسا وبريطانيا وأمريكا. حيث لم يتردد بعض رواد الثورة الفرنسية مثلا، في القول إن "فصل السلطات هو شرط الحكومة الدستورية الحرة". كما سترجم أفكار مونتسكو في الوثائق المنبثقة عن الثورات، مثل "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" رمز الثورة الفرنسية، الذي كان واضحا في إعلان "ولائه" لها وهو يقر في المادة السادسة منه بأن "أي مجتمع لا تكون فيه الحقوق مكفولة، أو فصل السلطات محددة، هو مجتمع ليس له دستور على الإطلاق"، وكذا الدستور الفرنسي لسنة 1795، الذي أكد "أن الضمانات الاجتماعية تكون مفقودة إذا لم يكن تقسيم السلطات قائما، وإذا لم يكن لهذه السلطات حدود معينة"<sup>43</sup>، وستواصل هذه الأفكار انتشارها بعد مرور قرون على تلك الثورات.

### المطلب الثاني: مدلول مبدأ فصل السلطات

لم يتخذ مبدأ فصل السلطات نفس المدلول منذ البداية، بل ثار الخلاف حول تفسير مضمونه بين فقهاء القانون العام. وبرز في هذا الإطار اتجاهين رئيسيين، أحدهما فسر المبدأ على أنه يعني الفصل المطلق للسلطات، معتبرا ذلك الطريق الوحيد الذي يسمح بمنع التعسف والاستبداد بالسلطة كغاية أساسية للمبدأ. هذا الفهم هو الذي فرض نفسه، ووجد طريقه نحو التكريس في عدد من الدساتير، وفي مقدمتها دساتير بعض الولايات الأمريكية<sup>44</sup>، ودستور الولايات المتحدة الأمريكية نفسه، والدساتير الأولى التي أعقبت الثورة الفرنسية (الفقرة الأولى). أما الاتجاه الآخر،

41 - نفس المرجع، ص- 226.

42 - نفس المرجع، ص- 241.

43 - المادة 22 من الدستور الفرنسي لسنة 1795.

44 - كان أوضحها دستور فرجينيا لسنة 1776، الذي نص بصريح العبارة على أنه: "ستبقى السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة للأبد، وليس من حق أي من ممارسي سلطة من هذه السلطات أن يعين في السلطتين الأخرين أو في إحداهما". أنظر مسودة أولية لهذا الدستور منشورة في كتاب: - توماس جيفرسون: "الديمقراطية الثورية - كيف بنيت أمريكا جمهورية الحرية؟"، ترجمة منيرة سليمان، وليد الحمامصي، منشورات دار الساقى، الطبعة الأولى، 2011.



فقد نظر إلى المبدأ على أنه يعني فصلا مرنا للسلطات، وهذا الاتجاه هو الذي تبناه معظم الفقهاء، وهو الذي حقق أوسع انتشار على مستوى التطبيقات الدستورية (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: التفسير التقليدي أو الفصل المطلق للسلطات

لقد سادت فكرة الفصل المطلق للسلطات، بصفة خاصة، في السنوات الأولى التي أعقبت الثورة الفرنسية، إذ فهم رجال الثورة، وعلى الأخص فقهاؤها، هذا المبدأ على أنه يعني استقلال كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث في القيام باختصاصاتها استقلالاً تاماً، بحيث لا يمكن لأي سلطة أن تتدخل في سلطة أخرى أو تؤثر عليها.

وقد انطلق هؤلاء في تفسيرهم للمبدأ من القول، أن الأمة صاحبة السيادة تملك ثلاث سلطات، كل واحدة منها تمثل جزءاً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة التي تملكها، ولكنها لا تمارسها بشكل مباشر بل تختار ممثلين عنها ينتظمون في إطار هيئات مستقلة ومتخصصة تفوض لكل منها سلطة من هذه السلطات. وبذلك لا تكون الوظائف الثلاث (التشريعية أو التنفيذية أو القضائية) مجرد اختصاصات مختلفة تصدر عن سلطة واحدة، وإنما سلطات مستقلة تعبر كل منها عن جانب من جوانب السيادة، وتمارس نشاطاً متميزاً ومستقلاً. ويترتب على ذلك، قيام فصل مطلق بين هذه السلطات الثلاث، وتخصص كل سلطة منها في نوع معين من النشاط والاستقلال في ممارسته.

على ضوء هذا التفسير، اعتبر أنصار هذا الاتجاه أن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على قاعدتين أساسيتين تكمل إحداها الأخرى. القاعدة الأولى، تتعلق بالتخصص الوظيفي، حيث تعدد الهيئات العامة في الدولة بقدر تعدد سلطات الدولة، وتخصص كل منها بأعمال سلطة معينة من هذه السلطات. أما القاعدة الثانية، فتهم قاعدة الاستقلال العضوي، وبمقتضاها تكون كل هيئة من هذه الهيئات مساوية لغيرها ومستقلة عنها، ولا يجوز أن تتدخل إحداها في أعمال الأخرى.

هذا الفهم للفصل بين السلطات، هو الذي اعتمد في أول دستور فرنسي بعد الثورة (دستور 1791)، الذي جعل كل سلطة من سلطات الدولة في عزلة تكاد تكون تامة عن بقية السلطات، وبصفة أكثر وضوحاً في دستور السنة الثالثة للجمهورية (دستور 1795)، خاصة من خلال إقراره بتعيين الوزراء وعزلهم من طرف رئيس السلطة التنفيذية، وتأكيده على التنافي بين المهام الوزارية والعضوية في البرلمان، فضلاً عن تجريد السلطة التنفيذية من إمكانية التأثير على السلطة التشريعية أو العكس. فمجلسي البرلمان يجتمعان بدون حاجة إلى سابق دعوة من السلطة التنفيذية، وهذه الأخيرة ليس لها الحق في حل أي منهما، كما ليس لها حق اقتراح القوانين على البرلمان، وإن كان يحق لها توجيه نظره إلى العناية بإصدار تشريع في مسألة معينة. بالمقابل، فإن البرلمان لا يملك أدوات رقابية، من قبيل ملتصم الرقابة وغيره، يمكنه أن يحركها في مواجهة الحكومة.

## الفقرة الثانية: التفسير الحديث أو الفصل المرن للسلطات

رغم الإغراء الذي مارسه فكرة الفصل المطلق للسلطات، فإن هيمنتها لم تعمر لفترة طويلة، إذ سرعان ما أخذ الفقهاء يتراجعون عنها، خاصة بعد أن أضحي التخوف قائما من أن يمثل هذا الفصل تهديدا لوحدة السلطة في الدولة. فالسلطات العامة في الدولة هي جملة اختصاصات ترتبط جميعها بأصل واحد، ومن ثم لا يمكن ممارستها بطريقة مستقلة بكيفية مطلقة، بل يحتاج الأمر أن تقوم بين الهيئات التي تمارسها علاقات تعاون وتداخل، لكي يكون نشاطها موجها إلى تحقيق أهداف مشتركة.

لذلك، فإن الفصل المرن بين السلطات يقوم على أساس أن، "سلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ"، فللدولة ثلاث وظائف يجب أن توزع على ثلاث هيئات، لكن هذه الهيئات عندما تقوم بتلك الوظائف لا تفعل ذلك باعتبارها سلطات منفصلة يمثل كل منها جانبا من جوانب السيادة، وإنما باعتبارها مجموعة من الاختصاصات تصدر من سلطة موحدة هي سلطة الدولة.

وبالتالي، فإن هذه الاختصاصات لا يمكن الفصل بينها فصلا مطلقا لاعتبارين: الاعتبار الأول، يتمثل في كونها تمارس هذه الاختصاصات لأجل تحقيق الصالح العام، ولذلك يجب أن يقوم تعاون وتنسيق بين الهيئات التي تباشرها، وذلك لأجل تحقيق تلك الغاية. والاعتبار الثاني، يتجسد في كون هذه الاختصاصات تتداخل فيما بينها لدرجة لا تسمح بالفصل بينها بكيفية مطلقة، لذلك، يستلزم الأمر درجة معينة من المشاركة في ممارسة هذه الاختصاصات بين الهيئات العامة المختلفة، لكن المشاركة لا تعني هنا إلغاء التمايزات القائمة بينها، أو تركيز السلطة في يد جهة أو هيئة واحدة<sup>45</sup>.

## المبحث الثاني: مبررات المبدأ والانتقادات الموجهة له

احتل مبدأ الفصل بين السلطات مكانة كبيرة في النظام الديمقراطي وانتشر بشكل واسع، حيث رأى فيه العديد من فقهاء القانون العام أنه ضروري للحد من انحرافات السلطة وكبح جماح الماسكين بها (المطلب الأول)، لكنه شأنه في ذلك شأن مختلف المبادئ السياسية والقواعد القانونية، تعرض لبعض الانتقادات من طرف بعض الفقهاء، الذين ذهب بعضهم إلى حد التشكيك في مدى جدواه وقيمتها المعيارية والعملية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مزايا أو مبررات مبدأ فصل السلطات

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فقد كان جمهور فقهاء القانون العام من المؤيدين لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث دافعوا عنه بقوة، وسايروا في ذلك مؤسسه "مونتسكيو"، الذي اعتبره ضرورة لمنع الاستبداد وضمان الحقوق

45 - جيمس ماديسون: الورقة رقم 51 من سلسلة "الأوراق الفيدرالية"، المؤلف المشترك بينه وبين واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية (ألكسندر هاملتون، وجان جاي)، منشورات جامعة مينيسوتا، مكتبة حقوق الإنسان.

والحرريات (الفقرة الأولى). علاوة على ما يحققه من سيادة القانون وضممان المشروعية المبنية على حسن تطبيق هذا القانون (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: منع الاستبداد وصيانة الحرريات

سواء من حيث تصوره لطريقة توزيع الوظائف بين السلطات العامة الثلاث داخل الدولة، أو لكيفية الفصل بين تلك السلطات، أو للآليات التي طرحها لجعل "السلطة تحد السلطة"، يبدو واضحا أن الهدف الأساسي الذي توخاه "مونتسكيو" من وراء مبدأ الفصل بين السلطات، هو تفادي إساءة استخدام السلطة، وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم. فقد كان هذا المفكر والفقيه القانوني يقدر أن تركيز السلطات في يد واحدة يشكل تهديدا أكيدا لحرريات الأفراد لحقوقهم. ومن ثم فلا سبيل لتجاوز هذه الوضعية إلا من خلال العمل على تفتيت السلطة وجعل أمر ممارستها من اختصاص أكثر من هيئة.

هذا الفهم لمبدأ فصل السلطات وعلاقته بمنع الاستبداد، وبالتالي، صيانة الحقوق والحرريات، هو الذي عبر عنه بوضوح الآباء المؤسسين للدستور الأمريكي، وخاصة "جيمس ماديسون"، عندما أشار إلى أن "الضممان الأقوى ضد التركيز التدريجي لعدة سلطات في فرع حكومي بعينه، إنما يقوم على منح أولئك الذين يديرون كل فرع، الوسائل الدستورية والحوافز الشخصية اللازمة، لمقاومة تجاوزات الآخرين. إن تجهيز الدفاع في هذا الحالة، كما في جميع الحالات الأخرى، يجب أن يتعاضد حتى يعادل خطر الهجوم، فالطموح يجب أن يلقي طموحا معاكسا"<sup>46</sup>.

ويضيف "جيمس ماديسون" أن، "في توزيع السلطة، يجب أن يكون الهدف الثابت هو تقسيم الوظائف المتعددة وتنظيمها على صورة تتيح لكل منها أن تكون قيما على الأخرى، وأن تكون المصلحة الخاصة لكل فرد حارسا على الحقوق العامة"<sup>47</sup>. فهذه هي الطريقة الناجعة والفعالة لمواجهة الاستبداد والتسلط، حسب ما يريد أن يقول "جيمس ماديسون" وغيره من رواد الفكر الدستوري الأمريكي ممن تأثروا بأفكار مونتسكيو و"بالتقسيم السحري" الذي أقامه هذا الأخير للفصل بين السلطات، بل وعملوا على تجسيده في أول وآخر دستور لهذا البلد (الولايات المتحدة الأمريكية) حتى الآن. فلما كانت "كل سلطة مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة"، كما سيقول فيما بعد كبار الساسة والمؤرخين الإنجليز، اللورد أكتون (1902). (Lord Acton 1834)، وكانت "السلطة نشوة تعبت بالرؤوس"، كما قال عالم الاجتماع غوستاف لوبون (G. Lebon)، فإن أفضل "ترياق" لمواجهة الخطر والحد من خطورتها يبقى هو منع تركيزها في يد جهة واحدة.

### الفقرة الثانية: تأكيد مبدأ المشروعية في الدولة

علاوة على دوره في منع الاستبداد وحماية الحقوق والحرريات، يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات إحدى الضمانات الأساسية التي تكفل قيام دولة القانون، فهو وسيلة ناجعة وفعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها تطبيقا عادلا وسليما. ولعل هذا ما أوضحه "مونتسكيو" عندما ربط بين الحرية والشرعية في الدولة، معتبرا أن وجود الأولى رهين بحماية الثانية.

46 - جيمس ماديسون: نفس المرجع.

47 - هاني علي الطهرراوي: "النظم السياسية والقانون الدستوري"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، ص- 245.

ذلك، أن اجتماع مهمة التشريع ومهمة التنفيذ في يد شخص أو جهة واحدة يؤدي إلى تجريد القانون من إحدى صفاته الأساسية، وهي كونه قواعد عامة ومجردة، توضع للمستقبل دونما نظر إلى الحالات الخاصة التي قد تؤثر في حيادها وعموميتها، وتدفع بها في اتجاه ممارسة الظلم أو المحاباة والرياء.

فصفة العمومية والتجريد وهي من الصفات الأساسية في القانون، لا تتحقق عندما يكون القائم على التنفيذ هو نفسه المكلف بالتشريع، إذ يصبح بإمكان من اجتمعت في يده السلطتين، أن يعدل أو يغير القانون في لحظة تنفيذه حسب الحالات الفردية. وهذا ما عبر عنه مونتسكيو عندما أوضح، حسبما سبقت الإشارة إلى ذلك، أن الحرية لن تكون ممكنة بكيفية مطلقة في الحالة التي تجتمع فيها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في يد جهة أو هيئة حاكمة واحدة، نظرا لما يتيح هذا الأمر للملك أو للمشرعين أنفسهم من إمكانيات لوضع قوانين جائرة، وتنفيذها تنفيذا جائرا.

نفس هذا الاستنتاج ينطبق كذلك على الجمع بين سلطتي التشريع والقضاء أو سلطتي التنفيذ والقضاء، إذ في هذه الحالة أيضا يحذر مونتسكيو، كما سلف بيانه، من خطر تحول "القاضي المشرع" أو "القاضي المنفذ" إلى شخص مستبد وظالم، فتضيع بذلك العدالة التي تشكل الغاية الأسمى لمهمة القضاء، ويعم الاستبداد، ونصبح إزاء "سلطة قضائية مطلقة".

### المطلب الثاني: الانتقادات الموجهة للمبدأ

لم تمنع معقولية المبررات التي قام عليها مبدأ الفصل بين السلطات ووجاهة المزايا التي اتسم بها، من أن يكون عرضة لجملة من الانتقادات الفقهية. لكن على أهميتها، لم تستطع هذه الانتقادات التقليل من القيمة المعيارية لهذا المبدأ، ولا محوه والحوؤل دون فرض استمرارية وجوده رغم مرور العصور وتعاقب الأزمنة. وعلى كثرتها، يمكن رد هذه الانتقادات، إلى صنفين، صنف الانتقادات التي انصبحت حول طبيعة تصور هذا المبدأ للسلطة (الفقرة الأولى)، وصنف آخر من الانتقادات التي ذهب في اتجاه التشكيك في مدى جدواه وفعاليتها المعيارية والعملية في تصنيف الأنظمة الدستورية (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: انتقادات مرتبطة بتصور طبيعة السلطة

لئن كان تصور مونتسكيو لمبدأ الفصل بين السلطات يقوم على أساس توزيع السلطات السياسية في الدولة على هيئات مختلفة، تستقل كل واحدة منها بمزاولة وظائف ومهام محددة، فقد كان هذا التوزيع محط اعتراض من لدن عدد من المفكرين والفلاسفة السياسيين.

من أبرز هذه الاعتراضات تلك التي قدمها "جون جاك روسو"، الذي رأى في مبدأ فصل السلط خطرا على مبدأ السيادة، فهذه الأخيرة، بحسب صاحب "العقد الاجتماعي"، هي ملك للشعب، الذي يجسدها أحسن تجسيد، وبالتالي، فإن تفتيتها وتوزيعها على هيئات متعددة تحتكر ممارسة السلطة باسم الشعب، يعد مسا واضحا بمبدأ السيادة، وبالتالي، بالديمقراطية<sup>48</sup>.

48 - يقول جان جاك روسو على الداعمين لقيام هذا المبدأ: "كأنما يريدون أن يجعلوا صاحب السيادة كأننا خيالنا ومركبا من أجهزة ملفقة، حتى لكأنهم يركبون الإنسان من أجسام كثيرة، لهذا عينان، ولهذا ذراعان، ولذلك قدامان، ولا شيء غير هذا".

إلى جانب روسو، تصدي الفقيه الفرنسي "ريمون كاري دي مالبريج" هو الآخر لهذا المبدأ، حين عبر عن صعوبة الفصل بين سلطة وضع القوانين وسلطة تنفيذها. ففي نظره، لا تعدو أن تكون السلطة الثانية تابعة للسلطة الأولى، لأن ترتيب الوظائف داخل الدولة حسب أهميتها، يجعل من الجهة أو السلطة التي تباشر الوظيفة الأهم أو الأعلى تعلو وتسمو على غيرها من الجهات أو السلط وبالتالي، يصعب أن تتولى سلطة دنيا سلطة أعلى منها<sup>49</sup>.

غير أن أقوى الانتقادات الموجهة لمبدأ فصل السلطات هي التي بلورها المفكرون الماركسيون، الذين لم يروا في هذا المبدأ، سوى "وهما يزيغ حقيقة السلطة، التي تكون، حسب رأيهم، سلطة واحدة تستأثر بها الطبقة السائدة"<sup>50</sup>، وبالتالي، فإن نظرية فصل السلط، ليست في جوهرها إلا، "حيل من حيل البورجوازية لتسويغ بسط سلطتها على المجتمع"<sup>51</sup>.

ولم تتوقف الانتقادات المرتبطة بطبيعة تصور مونتسكيو للسلطة عند هذا الحد، بل تواصلت مع مفكرين وفقهاء آخرين، ذهب بعضهم إلى الحديث عن صعوبة تطبيق هذه النظرية. ففي تقديرهم، فإن مباشرة وظائف السيادة بواسطة هيئات مستقلة عن بعضها البعض أمر غير ممكن، لأن هذه الوظائف مترابطة ومتداخلة فيما بينها، كما يترابط وتتصل أعضاء الجسم البشري. فالدولة مثلها مثل الآلة، فكما أن سير هذه الأخيرة يتطلب محرك واحدا واتصالا بين الأجزاء المختلفة للآلة، كذلك فإن وظائف الدولة المختلفة تحتاج إلى قيادة واحدة مركزية، فلا يمكن فصلها وإسنادها إلى هيئات مستقلة ومختلفة، لكيلا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة ويؤدي إلى تعطيل أعمالها وتعريضها للخطر، خصوصا في أوقات الأزمات التي تحتاج فيها الدولة إلى تجميع القوي وتركيز السلطات، حتى تتمكن من التغلب عليها.

فضلا عن ذلك، فإن الفصل بين السلطات يؤدي إلى تعدد الهيئات تعددا يضعف من سلطة كل واحدة منها، فتصير عاجزة عن أداء دورها، وإلى تبعثر المسؤولية بينها على نحو يصعب تحديدها، ومن ثم سهولة التهرب منها وإلقاء عبء هذه المسؤولية على غيرها. في حين أن تركيز السلطة يجعل الهيئة قادرة على تحقيق رسالتها وأداء مهامها بكل ما يتطلبه ذلك من تحمل المسؤولية المترتبة عن ذلك.

### الفقرة الثانية: انتقادات مرتبطة بفقدان المبدأ لفائده المعيارية

لئن لم تنتكر كثير من الانتقادات لأهمية مبدأ فصل السلط وقيمتها التاريخية التي لا جدال فيها، إلا أنها قالت بفقدانه لقيمتها المعيارية في الوقت الحاضر، حيث أصبح "من المبادئ القديمة التي وصلت مرحلة الاحتضار"<sup>52</sup>، ولم تعد لهذا المبدأ تلك القيمة النظرية والفائدة العملية في تصنيف الأنظمة، وذلك لاعتباران أساسيان:

#### أولا: استنفاذ المبدأ للغرض الأساسي الذي وجد من أجله:

- ج. ج. روسو، "العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي"، ترجمة عبد العزيز لبيب، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، 2011، ص-107.

49 - محمد شفيق صرصار: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، مرجع سابق، ص-35.

50 - نفس المرجع، ص-35.

51 - نفس المرجع، ص-35.

52 - نفس المرجع، ص-36.

إذا كان الغرض الذي أنشئ من أجله مبدأ الفصل بين السلط يتمثل أساساً في استعماله كسلاح للحد من تسلط الملوك واستئثارهم بالسلطة، فإن تسلط واستفراد الملوك بالسلطة، أضحى في الوقت الحاضر، مجرد ذكرى تاريخية ليس إلا، على الأقل في السياق السياسي الغربي الذي نشأ فيه مبدأ الفصل بين السلط، طالما أنه تم انتزاع السلطة التشريعية من أيدي الملوك وتجريدهم من الكثير من سلطاتهم التنفيذية غي هذا السياق.

ففي معرض مهاجمته لبعض رجال السياسة الفرنسيين الذين أخذوا بهذا المبدأ عند مناقشة مسودة دستور 1946، اعتبر الفقيه الفرنسي ليون دوجي Léon DUGUIT متأثراً بأفكار المدرسة الألمانية، هذا المبدأ مجرد وهم. لأن مبرراته ترجع لاعتبارات تاريخية لم تعد قائمة، فالمبدأ جاء لانزعاج السلطة التشريعية من يد الملوك وقد تأتي للشعب ذلك، ولا مانع من أن تبقى السلطة التنفيذية خاضعة للسلطة التشريعية<sup>53</sup>. وهو نفس المعنى الذي عبر عنه الرئيس الأمريكي الأسبق ويلسون WILSON حينما قال: "في الواقع، إن دفة الحكومة أصبحت في يد لجان البرلمان، أما مبدأ الفصل بين السلط الحقيقي فلم يعد سوى نظرية أدبية في النصوص الدستورية"<sup>54</sup>.

### ثانياً: قصور القدرة المعيارية للمبدأ على مسايرة التحولات السياسية المعاصرة:

ففي ظل تطور النظام الحزبي وما أدى إليه من تناوب "لونين حزبيين" أو "تكتلين سياسيين" في السيطرة على البرلمان والحكومة، مثلما هو الأمر في بريطانيا وإسبانيا التي يكون فيهما رئيس الحزب هو نفسه رئيس السلطة التنفيذية، أصبح التشكيك في الجدوى المعيارية لهذا المبدأ وبالتالي في الجدوى من وجوده، أمراً مشروعاً.

فإذا كان المبدأ يستهدف أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الأخرتين، فإن ما يجري في الواقع العملي، في الكثير من الدول، لا يساير دائماً هذا التوجه. فبعد أن كان ميزان القوة السياسي يميل لفائدة السلطة التشريعية أصبح في الوقت الحاضر يميل لصالح السلطة التنفيذية، ليس فقط في فرنسا، حيث يسود النظام شبه الرئاسي، وإنما أيضاً في إنجلترا، مهد النظام البرلماني.

بيد أن هذه الانتقادات، حتى لو كان بعضها مقبولاً ومعقولاً، ويعكس إلى حد ما الثغرات التي تعترى مبدأ الفصل بين السلط، فإنها مع ذلك لم تنل من أهميته ومن أثره الكبير في الحياة الدستورية والسياسية عبر العصور. خاصة وأنها في جوهرها تبدو نابعة من "سوء فهم" للمبدأ، وتفسيره كمبدأ يؤدي إلى الفصل المتطرف للسلطات، وعدم وجود أي شكل من أشكال التعاون بينها.

لذلك، فلا يزال هذا المبدأ يفرض نفسه كأداة لقياس مدى ديمقراطية هذا النظام السياسي أو ذاك في العصر الحديث، والأساس الذي على ضوئه يتم التمييز بين الأنظمة التمثيلية المختلفة، كما سنرى في الفصول الثلاثة الموالية التي سنتناول فيها على التوالي، ثلاثة أنظمة دستورية، كنماذج للتطبيقات التي عرفها هذا المبدأ في عدد من التجارب السياسية المختلفة.

53 - محمد كامل ليلة: "النظم السياسية - الدولة والحكومة"، مرجع سابق، ص- 861.

54 - نفس المرجع، ص- 863.

## الفصل الثاني: النظام الدستوري البرلماني - النموذج البريطاني

عندما نتحدث عن النظام البرلماني ينصرف الذهن مباشرة إلى التجربة البريطانية، التي تشكل مهد الديمقراطية البرلمانية في العالم. حيث نشأت وتوطدت الركائز الأساسية للنظام البرلماني في أحضان هذه التجربة، لينتقل منها إلى مختلف التجارب الدولية التي ستتبنها فيما بعد، سواء منها التجارب الملكية أو الجمهورية<sup>55</sup>. لكن النظام البرلماني لم ينشأ في بريطانيا دفعة واحدة، بل تطور عبر مراحل تاريخية متعددة ومتعاقبة، قبل أن يستقر على الوضع المعروف به اليوم، كنظام قائم على أساس **الفصل المرن بين السلطات**، ومتصف بجملة من الخصائص التي كرستها القواعد الدستورية العرفية التي تبلورت على محك الممارسة، وكذا بعض القوانين العادية ذات الطابع الدستوري التي أقرها البرلمان البريطاني في فترات متباعدة. على النحو الذي سيتبين، من خلال الحديث عن **التطور التاريخي لهذا النظام** في (المبحث الأول)، ومن خلال استجلاء أهم **المرتكزات والخصائص** التي تميزه في (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: التطور التاريخي للنظام البرلماني البريطاني

تعود الجذور التاريخية للنظام البرلماني البريطاني إلى عصر القرون الوسطى، حيث سيبدأ هذا النظام بالتشكل في إطار نوع من الموازاة مع التطورات والتحولات السياسية التي ستعرفها بريطانيا، ابتداء من هذا العصر عبر محطات تاريخية بارزة. ولئن اختلفت عناوين ومضامين هذه التحولات بحسب خصوصيات كل مرحلة من مراحل تطور التجربة البريطانية، فإنها اتجهت جميعها نحو تمهيد الطريق لنشأة وتعزيز أسس النظام البرلماني.

فقد اتسمت المرحلة الأولى من الحياة السياسية في هذا البلد الأوربي (القرن 12 إلى القرن 17)، بالصراع بين البرلمان والتاج البريطاني، من أجل توطيد الحريات العامة والحد من السلطات المطلقة للملوك (المطلب الأول). فيما تميزت المرحلة الثانية (القرنان 18 و19)، بتوطيد سلطة البرلمان وإقامة الأسس التقليدية للنظام البرلماني، ليتم (انطلاقاً من بداية القرن العشرين) إرساء قواعد النظام البرلماني الديمقراطي (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الصراع من أجل الحرية والحد من سلطات الملوك

منذ أن استولى عليها "النورمانديين" سنة 1066، تميزت إنجلترا بصراع طويل على السلطة بين الملوك، الذين كانوا يعملون على تثبيت نظام حكم سلطوي مطلق، وبين طبقة النبلاء الأرستقراطيين (ملاكي الأراضي)، الذين كانوا يحرصون على صيانة امتيازاتهم ويسعون إلى الحد من سلطات الملوك المطلقة.

55 - مثل اليابان وإسبانيا وهولندا وبلجيكا وألمانيا وإيطاليا وجميع الدول الإسكندنافية.

في ظل هذا الصراع الطويل، الذي استمر حتى النصف الثاني من القرن السابع عشر، كانت موازين القوة تميل تدريجياً لصالح البرلمان الذي يسيطر عليه النبلاء، في مقابل الانحصر المتواصل لنفوذ التاج البريطاني. حسبما ما ستعكسه بشكل واضح، الأفكار التي سترد في مختلف المواثيق والعهد المكتوبة، التي أعلنها الملوك أو اضطروا مكرهين إلى القبول بها<sup>56</sup>. سواء منها المواثيق التي صدرت قبل الثورة الكبرى (الفقرة الأولى)، أو تلك التي كانت من تداعيات هذه الثورة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الوثائق السابقة على الثورة الكبرى

يتعلق الأمر بثلاثة وثائق أساسية، لم يمنع التباعد الزمني لصدورها من أن تندرج جميعها في مسار تحقيق هدف أساسي واحد، ألا وهو المزيد من محاصرة نفوذ الملوك، وإجبارهم على القبول بالتنازل عن جزء من سلطاتهم لصالح البرلمان أو على الأصح لفائدة الأرستقراطية التي كانت تهيمن عليه. وهي وثائق: **العهد الأعظم 1215 (أولاً)**، **عريضة الحقوق 1628 (ثانياً)**، وقانون "الهابياس كوربوس" أو قانون سلامة الجسد 1679 (ثالثاً).

### أولاً: العهد الأعظم أو الشرعة الكبرى (1215) (Magna - Carta)

ارتبط صدور هذه الوثيقة (العهد العظيم أو الأعظم)<sup>57</sup>، التي اعتبرت "فاتحة عهد جديد في تاريخ البشرية وتاريخ الوثائق القانونية والحقوقية"<sup>58</sup>، بسياق سياسي ميزه على الخصوص الصراع الذي كان قائماً بين النبلاء والملك "جون" الملقب باسم (جون بلا أرض) (Jean sans Terre). فقد أدى قيام هذا الأخير بفرض ضرائب تعسفية على النبلاء والزج ببعضهم في السجن دون سبب مشروع إلى تمردهم عليه، ليتم القبض عليه وإلزامه بتوقيع وثيقة مكتوبة تتمثل في **ميثاق الحريات العظيم عام 1215**.

هذا الميثاق الذي سيكتسي أهمية تاريخية بالغة، لكونه السباق إلى إرساء مبدأ يقضي بخضوع الحاكم في أعماله لما يقضي به القانون، وإرساء مبادئ تكفل وتحمي حقوق الأفراد وحرياتهم وعدم تركها رهينة لإرادة الحاكم ومشيتته. وهو الميثاق الذي سيفتح الطريق لانتقال بريطانيا تدريجياً من عهد الحكم المطلق إلى إرساء سيادة القانون والحكم الملكي الدستوري ونظام الحكم النيابي.

56 - تجدر الإشارة إلى أنه رغم اضطراب الملوك غير ما مرة تحت ضغط وتمرد النبلاء، إلى التنازل أو التخلي عن جزء من سلطاتهم وإلى الاعتراف ببعض الحقوق والحريات لهؤلاء النبلاء. إلا أنهم (الملوك) سرعان ما كانوا يترجعون عن عهودهم، وقد سجل التاريخ عدة محاولات ناجحة لتصلهم من التزاماتهم اتجاه النبلاء وإعادة بسط حكمهم المطلق، ولم تتوقف هذه المحاولات إلا بعد أن تم وضع حد نهائي للحكم المطلق بعد الثورة الكبرى لسنة 1688. أنظر: - محمد عرب صاصيلا: "الموجز في القانون الدستوري"، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، الطبعة الأولى، 1981، ص.144.

57 - وهي عبارة عن ميثاق، ضم في صورته الأولى عند صدوره 63 بنداً أو مادة، يتعهد فيها الملك جون بإعادة حريات الكنيسة وحقوقها، وبأن يخفف من تطبيق الإجراءات الإقطاعية على البارونات، ويرفع عنهم بعض المظالم، كما أن بعض بنوده ينص على أن يمنح البارونات ما اكتسبوه من حقوق لرعياهم أو تابعيهم، في حين تنص بنود أخرى على إجراء جملة من الإصلاحات القانونية والقضائية.

58 - يونس محمد: "موجز تاريخ الحرية - قصة ميلاد حقوق الإنسان والمواطن"، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، 2011، ص-37.



وقد أكدت الوثيقة، بصفة خاصة، على التزام الملك "بعدم جواز القبض على شخص أو حبسه أو تجريدته من حريته أو حرمانه من حماية القانون أو نفيه، إلا بحكم قضائي صادر عن المحلفين طبقاً للقانون"<sup>59</sup>. وعلى التزامه كذلك، "بعدم الرفض أو التعصب أو التساهل في تطبيق القانون وإيفاء العدالة"<sup>60</sup>.

كما أعطت هذه الوثيقة للجنة مكونة من 25 من النبلاء (البارونات) إمكانية إلغاء قرارات الملك<sup>61</sup>. وهي الإمكانية التي وإن كانت مجرد امتداد لمبدأ كان ساريا من قبل (مبدأ حبس المال)، فإن الجديد فيها، تمثل في كونها أصبحت تطبق على الملك<sup>62</sup>. الأمر الذي أكسب هذه الوثيقة أهمية وقيمة كبرى في تقييد بعض سلطات الملك، ولعل أبلغ تعبير عن هذه القيمة، الكلام أو الوصف الذي نقل عن الملك جون نفسه، في قوله: "لقد نصبوا علي 25 ملكاً"، في إشارة واضحة إلى لجنة البارونات<sup>63</sup>.

وتكمن قيمة هذه الوثيقة الصادرة سنة 1215، والتي سيتم تجديدها وتأيد العمل بأفكارها أو مقتضياتها خلال السنوات اللاحقة مع إدخال بعض التعديلات عليها، في كونها تضمنت تعهداً واضحاً وصريحاً من الملك إلى رعاياه بخضوعه للقانون، بعدما كانت القوانين السائدة من قبل، تلزم الرعايا دون الحكام. وبذلك أدت هذه الوثيقة إلى إرساء مبدأ دستوري مهم، يسمح بإمكانية محاسبة الحاكم من قبل رعاياه على ممارسته للسلطة، وبإمكانية إخضاع تصرفاته إلى ما يقضي به القانون<sup>64</sup>. ومن هنا استمدت "المagna كارتا" (Magna Carta) قيمتها كأهم وثيقة دستورية، شكلت على امتداد زمن طويل، رمزا للصراع في سبيل الحرية، ومصدراً أولاً وتأسيسياً لإقرار الحقوق والحريات في التجربة السياسية الإنجليزية.

لكن على أهمية "المagna كارتا"، سيتنكر لها الملك "جون" ويتجاهل ما جاء فيها من بنود في العام الموالي من إقرارها، لتعود سيادة الحكم المطلق وتستمر حتى مطلع القرن السابع عشر<sup>65</sup>. إلا أنه، ومع وصول الملك "جاك الأول"، وهو أول ملوك أسرة "آل ستيوارت" إلى عرش بريطانيا سنة 1603، واستئنافه للحروب التاريخية ضد ملوك فرنسا، ستسبح الفرصة أمام النبلاء من جديد ليضغطوا ويطالبوا بحقوقهم. وهي الضغوط والمطالب التي ستتخذ شكل صراع بين البرلمان الذي يمثل هؤلاء النبلاء والملك، سيتمحور هذا الصراع أساساً، حول حق هذا البرلمان في

59 - المادة 39 من العهد العظيم.

60 - يونس محمد: "موجز تاريخ الحرية..."، مرجع سابق، ص- 42..

61 - المادة 61 من العهد الأعظم.

62 - يونس محمد: "موجز تاريخ الحرية..."، مرجع سابق، ص- 42.

63 - يونس محمد، "موجز تاريخ الحرية..."، مرجع سابق، ص- 42.

64 - يونس محمد، "موجز تاريخ الحرية..."، ص- 38.

65- لم يتم تطبيق هذا الميثاق لمدة طويلة، ذلك أن الملك جون طلب من البابا في روما أن يبطل العمل بالميثاق، ووافق البابا على طلبه، وعندما وصلت أنباء إلغاء الميثاق تمرد البارونات من جديد، وخلال نزاعهم مع الملك توفي الملك جون عام 1216 وخلفه ابنه هنري الثالث البالغ من العمر تسع سنوات. ليأسس عدد من البارونات الموالين للملك الراحل مجلساً للحكم نيابة عن هنري، وفي محاولة لإنهاء التمرد أعاد هذا المجلس إصدار الميثاق. أنظر: - يونس محمد، "موجز تاريخ الحرية..."، ص- 43..

**الموافقة على فرض الضرائب.** ولما كان الملك الجديد في حاجة للحصول على الأموال اللازمة لتغطية نفقات الحرب، فقد اضطر للتنازل أمام البرلمان والموافقة على منحه حق التصويت على فرض الضرائب.

### ثانيا: عريضة الحقوق (1628) Petition of rights

إذا كان "الميثاق الأعظم" قد عكس إرادة النبلاء في التحرر من سطوة الملوك، فقد كانت **عريضة الحقوق** لسنة 1628 تعبيراً عن النفوذ المتنامي الذي أصبح للشعب داخل البرلمان الإنجليزي وفي إنجلترا ككل. فانطلاقاً من سنة 1311، تركزت تمثيلية عامة الشعب في البرلمان إلى جانب النبلاء. الأمر الذي ساهم في تعزيز الشرعية السياسية والديموقراطية للبرلمان، فأضحى يمتلك القوة لاستعمال هذه الشرعية "كسلاح"، يشهره في وجه الملك، كلما مس بحقوق وحریات الشعب، وبالذات "سلاح"، عدم الموافقة على ما يحتاجه الملك من أموال عن طريق جبايته للضرائب"<sup>66</sup>.

على هذا الأساس، سيستغل البرلمان فرصة حاجة الملك "شارل الأول" لتمويل حربه ضد إسبانيا، ليرغمه على توقيع عريضة تؤكد على أن: "فرض الضرائب من حق البرلمان وحده، وعلى أن الأحكام العرفية لا تفرض زمن السلم، وأن من حق السجناء أن يطعنوا في شرعية احتجازهم، وعلى حظر إيواء الجنود في مساكن المدنيين، التي كانت من العادات المتبعة من جانب الحكام والتي كانت تتسبب في الكثير من المتاعب للمدنيين"<sup>67</sup>.

بيد أن، قبول الملك بهذه العريضة لم يمنع من تجدد الصراع بينه وبين البرلمان، اتخذ انطلاقاً من سنة 1642، شكل ثورة قادها "أوليفر كرومويل" (Olivier Cromwell) ستحظى بتأييد البرلمان خاصة من طرف مجلس العموم، الذي أصدر قانوناً يقر بأن: "شن الملك للحرب على البرلمان يعد خيانة عظمى"، وبأن: "الشعب بعد الله هو مصدر كل سلطة عادلة"، وبأن: "النواب يمثلون الشعب ويعدون أصحاب السلطة العليا في هذه الأمة، وبأن التشريعات الصادرة عنهم تمثل قوة القانون دوماً الحاجة لموافقة اللوردات أو الملك". وهي الثورة التي كان من نتائجها إعدام الملك وإعلان الجمهورية سنة 1649، وإصدار أول دستور خطي حديث في إنجلترا وفي العالم، سنة 1653.

لكن الجمهورية الجديدة لم تصمد إلا بضعة أشهر بعد وفاة زعيمها سنة 1658، إذ لم يتمكن "ريتشارد كرومويل"، الذي تولى الحكم بناء على وصية والده "أوليفر كرومويل"، من الصمود في وجه ما أسماه هو نفسه بجو المؤامرات التي كانت تحاك ضده، حيث اضطر لاعتزال الحكم، تاركاً المجال لعودة النظام الملكي مجدداً إلى البلاد، باعتلاء الملك "شارل الثاني" العرش سنة 1660 بعد أن تعهد للبرلمان باحترام سلطاته وحقوقه، وللمواطنين بالحقوق والحرية الدينية.

66 - مازن ليلو راضي - حيدر أدهم عبد الهادي: "المدخل لدراسة حقوق الإنسان"، مرجع سابق، ص- 43.

67 - يونس محمد، "موجز تاريخ الحرية..."، مرجع سابق، ص- 51.

### ثالثاً: قانون الحرية الشخصية (1679) (Habeas Corpus Act)

رغم تأكيد "عريضة الحقوق"، على حق الرعايا في أن يطعنوا في شرعية احتجازهم، وعلى حقهم في المثل أمام العدالة، الذي نص عليه أيضاً "العهد الأعظم" وكرسته السوابق القضائية في القانون الإنجليزي، فقد استمر التلاعب بهذا الحق، واحتجز الكثير من الناس بعد صدور العريضة المذكورة، وطال ذلك بعض أعضاء البرلمان المعارضين أنفسهم، خاصة بعد انتهاء مدة ولايتهم أو حل البرلمان.

لذلك، ظل عدد من أعضاء مجلس العموم يتحينون الفرصة لدفع البرلمان إلى إصدار قانون يؤكد على حق المتهم في المثل أمام المحاكم، وفي أن يوجه إليه اتهام واضح عند سجنه. وهي الفرصة التي سيكتب لها النجاح فعلاً، سنة 1679 بعد عدة محاولات فاشلة. حيث سيشكل صدور قانون الحرية الشخصية أو قانون سلامة الجسد (الهابياس كوربوس)، خطوة مهمة نحو الحد من سلطة الدولة على الأفراد، ونحو تعزيز حماية الحرية الشخصية الفردية، وبالتالي تحقيق العدالة الناجزة، وحماية المعارضين من وضعهم في السجون دون اتهام، أو حتى بعد اتهامهم بجنح لا تستوجب السجن.

فقد تم بمقتضى هذا القانون، إلزام الدولة بتبرير دواعي المتابعة القانونية في حدود أربعة وعشرين ساعة، وذلك تحت طائلة إطلاق سراح المعني بالمتابعة، إذا لم تتمكن من تبرير اتهامه ومتابعته. كما كفل هذا القانون الحق لكل إنسان في ألا يسجن إلا بسبب ارتكابه لجرم نص عليه القانون، وفي أن تبدأ محاكمة المتهم في وقت مناسب، وألا تطول فترة سجنه دون محاكمة<sup>68</sup>.

#### الفقرة الثانية: الوثائق الصادرة في أعقاب الثورة الكبرى (إعلان قانون الحقوق لسنة 1689):

رغم الأهمية التي مثلتها الوثائق الحقوقية السابقة، بالنسبة للتاريخ السياسي والحقوقى الإنجليزي والكوني، ستصدر وثائق أخرى لا تقل عنها أهمية إذا لم تكن تفوقها من الناحيتين السياسية والدستورية، من أبرزها:

- إعلان قانون الحقوق (Bill of right) لسنة 1689: الذي اكتسى أهمية خاصة، حيث اعتبره بعض الفقهاء بمثابة "دستور إنجلترا الحديث"، ليس فقط لأهمية المضامين التي حملها، وإنما أيضاً لارتباط وضعه بواحدة من أكبر الثورات التي شهدتها تاريخ بريطانيا والتاريخ العالمي ككل (ثورة 1688).

ففي أعقاب تسلم الملك "جيمس الثاني" الحكم في إنجلترا سنة 1685، سادت هذه البلاد ذات الأغلبية البروتستانتية مخاوف من أن يعيد هذا الملك ذي المذهب الكاثوليكي سلطة الكنيسة الكاثوليكية إلى إنجلترا. وتزايدت هذه المخاوف مع إقدامه على تعميده ابنه كاثوليكياً، وإصداره إعلاناً حول التسامح، بغرض فتح المجال أمام الكاثوليك

لتقلد المناصب المهمة في الدولة. كما أن هذا الملك أصدر أحكام الإعدام في حق عدد من المشاركين في التمرد الذي عرفته وقتئذ بعض المقاطعات الغربية من إنجلترا<sup>69</sup>.

وكرر فعل على ذلك، لجأ المعارضون للملك في البرلمان، إلى الاتصال سرا بحاكم "اتحاد مقاطعات الأراضي المنخفضة" (هولندا) "الأمير وليام أوف أرونج" وزوجته "ماري" ابنة الملك "شارل الأول" البروتستانتية، ودعوها لتحرير إنجلترا من قبضة النفوذ الكاثوليكي، وهو الأمر الذي قبله الأمير وليام، ونفذه بتاريخ 5 نونبر 1688<sup>70</sup>.

وبحروب الملك "جيمس الثاني"، بعد أن تخلى عنه معظم مؤيديه وأصبحوا مؤيدين للأمير "وليام أوف أرونج"، سيطرحت التساؤل في أوساط البرلمان الإنجليزي، وخاصة في مجلس العموم، حول ما إذا كان تسليم البلاد للأمير الجديد لن يؤدي إلى إعادة إنتاج الاستبداد والتسلط.

- في خضم النقاش حول هذا السؤال، سيهتدي البرلمان إلى وضع وثيقة جديدة، يتم فيها التأكيد، بصفة خاصة، على "حقوق وحرية الشعب الإنجليزي القديمة" التي وردت في الوثائق السابقة، وعلى "بطلان وعدم قانونية إصدار قوانين بمراسيم ملكية دون موافقة البرلمان"، و"بطلان إصدار القوانين استنادا إلى سلطات الملك الخاصة، على النحو الذي مارسه الملك السابق"، و"بطلان وعدم شرعية إقامة محاكم لحاكمه رجال الدين"، و"عدم شرعية تحصيل الأموال خلافا لما يصدر به قانون من البرلمان". كما أكدت على "أن الانتخابات لا بد أن تكون حرة ونزيهة"، وعلى "أن أية نقاشات في البرلمان، أو آراء يدي بها عضو في البرلمان، لا يحاسب عليها إلا من جانب البرلمان ذاته"<sup>71</sup>.

وقد أدت هذه الوثيقة التي اعتبرت بمثابة "ثورة بيضاء" غير دامية، إلى القطع مع فكرة الحكم كتفويض إلهي، ومع فكرة القانون كمنحة يجود بها الحاكم أو الملك على الرعية ويمكن له التراجع عنها متى يشاء. كما أدت هذه الوثيقة إلى حسم الصراع المذهبي الديني، بالقضاء على المذهب الكاثوليكي، بعد أن أجبر الملك الجديد على تلاوة القسم الذي يتبرأ فيه من هذا المذهب الأخير، وبعد أن تضمن إعلان الحقوق نفسه بنودا تمييزية لصالح المذهب البروتستانتية، خاصة عندما نص على أن "الرعايا من البروتستانت يمكنهم حمل الأسلحة المناسبة للدفاع عن أنفسهم، بما يتناسب مع وضعهم، وبما يسمح به القانون".

### المطلب الثاني: قيام ومأسسة النظام البرلماني

إذا كانت ملامح النظام البرلماني في بريطانيا قد بدأت في البروز منذ أواخر القرن السابع عشر، وعلى وجه التحديد انطلاقا من ثورة 1688 المشار إليها سابقا، فإن أسس هذا النظام وقواعده التقليدية لم تتضح وتترسخ إلا

69 - نفس المرجع، ص- 57.

70 - نفس المرجع، ص- 57.

71 - نفس المرجع، ص- 58.

خلال القرنين المواليين. وذلك بفعل توفر بعض الظروف السياسية التي ستساعد على تبلوره وتطوره بشكل تدريجي وتراكمي (الفقرة الأولى). وتوفر الشروط الموضوعية والواقعية التي أفادت في إرساء مقوماته وأسسها على مستوى الممارسة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الظروف المساعدة على قيام النظام البرلماني

استجمع سياق الصراع الذي دار بين الملوك والبرلمان خلال القرون الخمسة السابقة على الثورة الكبرى وحتى بعدها، جملة من الظروف التاريخية المساعدة في اتجاه تعزيز الوجود المؤسساتي وتقوية الدور الوظيفي للبرلمان في النسق السياسي البريطاني. حيث سيمسي البرلمان، الممثل الحقيقي "للإرادة الشعبية" والمصدر الأساسي للسلطة، خاصة، بعدما انتقلت مهام ممارسة الحكم إلى حكومة متضامنة ومنبثقة عن هذا البرلمان وتعمل تحت مراقبته. ويتراجع في المقابل النفوذ والدور السياسي المهيمن للملكية، بعدما تحولت تدريجياً من سلطة حاكمة إلى مجرد مؤسسة رمزية تسود ولا تحكم.

وعلى كثرة الظروف التي ساعدت على صنع هذا المسار من التحول في النسق السياسي البريطاني، يمكن الإشارة إلى أبرزها، كما يلي:

#### أولاً: تخلي الملك ويليام الثالث عن جزء هام من مقاليد الحكم ومن مهامه إلى وزرائه:

بفعل انشغاله بالحرب مع ملك فرنسا "لويس الرابع عشر" في بداية القرن الثامن عشر، اضطر الملك ويليام الثالث للتنازل عن بعض مهامه للوزراء. فبحكم ما كانت تتطلبه هذه الحرب من نفقات مالية باهظة، لا سبيل إلى تغطيتها، إلا عن طريق موافقة البرلمان على فرض ضرائب جديدة، سيضطر الملك لاختيار وزرائه من بين أعضاء البرلمان، وخاصة من الأعضاء المنتمين لحزب الأغلبية فيه، وذلك رغبة منه في كسب تأييده ودفعه للموافقة على الاعتمادات التي تحتاجها الحرب. وهو الأمر الذي سينبئ عن نشأة وتكريس "عرف برلماني". يقضي بترك الملك لشؤون الحكم الفعلية، وإسنادها لحكومة منبثقة عن البرلمان، تشتغل تحت إشرافه ومراقبته.

#### ثانياً: تولي العرش من طرف ملك ألماني يجهل اللغة الإنجليزية:

عقب وفاة الملك "ويليام الثالث"، سيتولى العرش "جورج الأول" سنة 1714، وهو ملك ألماني الأصل من أسرة هانوفر. وقد كان جهل هذا الملك باللغة الإنجليزية، سبباً فرض عليه، عدم المشاركة في مناقشات مجلس الوزراء. وهو الأمر، الذي أدى إلى نشأة واستقرار قاعدة عرفية جديدة في النظام البرلماني البريطاني، تقتضي أن يجتمع الوزراء فيما بينهم للتداول واتخاذ القرار في شؤون وأمر الدولة في غياب الملك. وهي القاعدة التي سيستقر العمل بها وتصبح سارية منذ ذلك الحين إلى يومنا هذا، حيث لا يتزأس الملك البريطاني اجتماعات مجلس الوزراء.

#### ثالثاً: تشكل مؤسسة الحكومة وبروز آلية المسؤولية السياسية للحكومة:

بعدما أصبح الوزراء يمارسون مهام الحكم الفعلي، في معزل عن تأثير وتدخل الملك، وبعدما أصبح هذا الأخير مضطرا إلى اختيار هؤلاء الوزراء من بين أعضاء البرلمان. سيؤدي ذلك، إلى ظهور قاعدة برلمانية جوهرية، تتمثل في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، بعدما كان الوزراء في السابق، مسؤولين مباشرة أمام الملك فقط، بالنظر إلى أنه كان يتمتع بحرية مطلقة ولا يتقيد بأي شرط في اختيارهم من أجل مساعدته في شؤون الحكم. وبذلك ستصبح مسؤولية الوزراء مسؤولية مزدوجة، حيث ستضاف على عاتقهم، زيادة على مسؤوليتهم أمام الملك، مسؤولية أخرى أمام البرلمان.

#### رابعا: تحول طبيعة ونطاق مسؤولية الوزراء:

بفعل تزايد سلطات ونفوذ البرلمان، ستبيري الممارسة عن تحول في مسؤولية الوزراء، من مسؤولية مزدوجة أمام كل من الملك والبرلمان، إلى مسؤولية واحدة فقط، هي المسؤولية أمام البرلمان. كما ستتحول من جهة أخرى، هذه المسؤولية، من مسؤولية جنائية فردية إلى مسؤولية سياسية تضامنية. فقد كان باستطاعة مجلس العموم أن يوجه الاتهام للوزراء في حال ارتكابهم لجرم ما، وهو الاتهام الذي يتبعه تقديمهم للمحاكمة أمام مجلس اللوردات. وبفعل اللجوء المتواتر للبرلمان إلى تكييف بعض الأخطاء السياسية التي يرتكبها الوزراء بكونها جرم يمكن أن يؤدي إلى اتهامهم، وذلك بغرض إجبارهم على تقديم استقالتهم. الأمر الذي سيمشي الشعور لدى الوزراء بالتضامن، وهو التضامن الذي سيتطور تدريجيا ليأخذ شكل المسؤولية التضامنية للوزراء أمام البرلمان، باعتبارهم يشكلون هيئة جماعية واحدة.

#### خامسا: احتفاظ الملك بالحصانة:

في مقابل تخليه لوزرائه عن مهام الحكم الفعلي، احتفظ الملك لنفسه بحقه في الحصانة، التي تجعله غير مسؤول عن أعماله اتجاه أي سلطة أخرى. لتتكرس قاعدة حرمة الملك وحصانته، التي وإن كانت مؤكدة منذ القدم جراء استنادها إلى الاعتقاد القائل بأن: "الملك لا يمكن أن يخطأ"، فإنها أصبحت مقبولة بصورة أفضل بعد ابتعاد الملك فعليا عن ممارسة مسؤوليات الحكم.

هكذا استقرت، من خلال الظروف والممارسات العرفية، مجموعة من القواعد الأساسية التي ستسم النظام البرلماني البريطاني خاصة، والنظام البرلماني عموما، وستعزز التجربة البريطانية بممارسات وقواعد أخرى انطلاقا من بداية القرن العشرين<sup>72</sup>.

72 - للمزيد حول التطورات التي عرفها النظام البرلماني الإنجليزي، أنظر: - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، منشورات دار الكتاب، الدار البيضاء، 1981، ص-ص: 8-13.

## الفقرة الثانية: إرساء أسس النظام البرلماني

على أهميتها، لم تصل التطورات التي عرفتتها الحياة السياسية البريطانية قبل القرن 20 إلى مستوى إقرار نظام ديمقراطي بالمعنى الحقيقي للديمقراطية، وهو النظام الذي يقتضي مشاركة جميع المواطنين، على قدم المساواة، في تقرير شؤون الحكم وتسيير الحياة العامة<sup>73</sup>. لكن مع بداية القرن التاسع عشر، بدأت الطبقة البورجوازية تتصدر الواجهة، وتقوم حركة ديمقراطية<sup>74</sup>، استهدفت بنضالها تحقيق أمرين رئيسيين: **القضاء على نظام الانتخاب القديم وإقرار مبدأ الانتخاب العام (أولا)، وإعطاء الأولوية في الحياة السياسية لمجلس العموم باعتباره المجلس المنتخب من الشعب والمعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية (ثانيا).**

### أولا: تطور نظام الانتخاب

لقد كانت المؤسسات السياسية التمثيلية التي قامت في بريطانيا منذ عدة قرون، لا تعبر إلا عن إرادة جزء يسير من الشعب البريطاني، أما الأغلبية الساحقة من هذا الشعب، فلم يكن لها أي دور في الحياة السياسية. **فنظام الانتخاب** الذي كان معتمدا لاختيار أعضاء مجلس العموم، كان مقيدا ومحسورا في فئة قليلة من المواطنين، خاصة منهم الذكور والأغنياء الذين يؤدون للدولة مقادرا مرتفعا من الضرائب<sup>75</sup>. فضلا عن ذلك، فقد كان هذا النظام غير متكافئ، حيث لم تكن مختلف المدن والمقاطعات تمثل في مجلس العموم بحسب نسبة عدد سكانها، بل كانت المقاعد المخصصة لها محددة بإرادة ملكية.

فرغم التغيير الجذري الذي حدث في المجتمع البريطاني، خلال القرنين 18 و19، نتيجة الثورة الصناعية، التي أدت إلى تضخم عدد سكان المدن مقارنة بعدد سكان المقاطعات الريفية، وإلى بروز تجمعات سكانية كبرى حول المدن الصناعية وإلى بروز مدن صناعية جديدة، فإن **وضع تقييم المشاركة السياسية** ظل قائما منذ زمن بعيد ولم يطرأ عليه أي تعديل يذكر، حيث بقيت هذه التجمعات والمدن غير ممثلة في مجلس العموم.

لكن انطلاقا من النصف الأول من القرن التاسع عشر، أخذت هذه الوضعية تتغير تدريجيا، حيث بدأت حركة التغيير الديمقراطي تحقق أولى انتصاراتها في هذا المجال. ففي سنة 1828 تمكنت من دفع البرلمان إلى إصدار قانون يتضمن الإقرار بالحقوق السياسية للبروتستانت المنشقين عن الكنيسة الأنغليكانية. وفي السنة الموالية أرغمته على إصدار قانون مماثل يقر بهذه الحقوق للأقلية الكاثوليكية. وفي خطوة أخرى مهمة تمكنت من الضغط لأجل صدور **"قانون الإصلاح"** سنة 1832، الذي عمل على الزيادة في عدد مقاعد مجلس العموم، التي جرى توزيعها على

73 - كان النظام البريطاني خلال العصور السابقة، يقصر المشاركة في الحياة السياسية على فئة قليلة من الشعب تضم بشكل رئيسي أبناء الطبقة الأرستقراطية، في حين ظلت الأغلبية الساحقة من أفراد الشعب مستبعدة من الحياة العامة ومحرومة من أبسط الحقوق السياسية.

74 - بدافع خدمة مصالحها السياسية وتلبية مطالب جماهير سكان المدن الكبرى، التي كانت ترى في استمرار استبعادها عن الحياة السياسية، أمرا غير طبيعي، بعدما ازداد وزنها وتأثيرها في حياة البلاد الاقتصادية والاجتماعية.

75 - كان القسم الأكبر من أفراد المجتمع الإنجليزي محروما من حق الانتخاب، بل ومن حقوق سياسية أخرى (كحق التوظيف مثلا)، وذلك إما بسبب الوضع الاجتماعي (البورجوازية الصغيرة والعمال)، وإما بسبب المذهب الديني (الكاثوليك واليهود والبروتستانت المنشقين عن الكنيسة الأنغليكانية)، أو بسبب ضعف الولاء للتاج (الإيرلنديين مثلا).

المدن والمقاطعات التي كانت محرومة منها. فضلا عن توسيعه لحق الانتخاب ليشمل فئات جديدة من المواطنين وذلك بفعل تخفيض المقدار المطلوب من الضرائب السنوية التي يجب على المواطن دفعها لخزينة الدولة من أجل الاستفادة من ممارسة هذا الحق.

بيد أن هذه الانتصارات، على أهميتها، لم تؤدي إلى توسيع دائرة نطاق الجسم الانتخابي إلا في حدود ضيقة، استفاد منها بالدرجة الأولى كبار أفراد الطبقة البرجوازية، التي زاد عدد ممثليها في مجلس العموم. ليستمر نضال حركة التغيير الديمقراطي من أجل التوسيع التدريجي لحق الانتخاب، وتظهر في الساحة السياسية انطلاقا من سنة 1838، الحركة "الشارتية" أو "الميثاقية"، التي وضعت في مقدمة الأهداف التي سطرتها في ميثاقها، الوصول إلى مبدأ الاقتراع العام، علاوة على إصلاحات سياسية وديمقراطية أخرى<sup>76</sup>

وقد كان من نتائج الجهود التي قامت بها هذه الحركة، صدور قانون 1876 المتعلق بتخفيض مقدار الرسم الانتخابي، وقانون 1884 الذي ألغيت بموجبه التمايزات التمثيلية بين المدن والأرياف، لتتوج هذه الجهود سنة 1918 بإقرار حق الانتخاب العام والشامل للرجال والنساء، مع تمييز واحد يكمن في أن الرجال يبلغون سن الرشد الانتخابي في الواحدة والعشرين، في حين أن النساء لا يبلغنه إلا في سن الثلاثين، وإن كان هذا التمييز الأخير، سيلغي بموجب قانون صدر بعد عشر سنوات من ذلك، أي في سنة 1928. لتكون الخطوة التالية، هي التي مثلها صدور قانون 1970 الذي قضى بتخفيض السن الانتخابي للرجال والنساء إلى 18 سنة.

### ثانيا: تنامي الوزن السياسي لمجلس العموم

كان مجلس اللوردات وهو مجلس معين، يتمتع إلى حدود سنة 1909 بسلطات تشريعية ومالية وقضائية، تعطيه مركز الأولوية داخل البرلمان على حساب مجلس العموم وهو مجلس منتخب. وهو وضع لا يستقيم مع ما كان يفترض أن تحدثه عملية توسيع حق الانتخاب من تغيير ميزان القوة لصالح المجلس المنتخب والممثل الحقيقي للإرادة الشعبية داخل البرلمان (مجلس العموم). لذلك ستصوب حركة التغيير الديمقراطي سهام نقدها بوثيرة أكبر نحو مجلس اللوردات، سعيا منها نحو إضعافه وتغيير ميزان القوة لمصلحة مجلس العموم.

وقد سنحت الفرصة أمام حركة التغيير الديمقراطي لتحقيق هذا الهدف، على إثر الخلاف الذي نشب خلال نفس السنة (1909) بين حكومة الأحرار ومجلس اللوردات، حول إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، الذي عارضه مجلس اللوردات<sup>77</sup>. لكن الحكومة ستقرر الاستمرار في المواجهة واللجوء إلى تحكيم الشعب في خلافها مع

76 - يتعلق الأمر بحركة جماهيرية بريطانية كبيرة انطلقت سنة 1838 وامتدت إلى غاية الخمسينيات من القرن 19، وكانت تناضل من أجل الديمقراطية السياسية والمساواة الاجتماعية، وتمحورت حول ميثاق الاقتراع العام وإصلاحات سياسية أخرى كانت قد وضعته رابطة شغيلة لندن.

77 - عارض مجلس اللوردات هذا المشروع، تقديرا منه، أنه سيحدث في حالة تبنيه تغييرا جذريا في المجتمع يهدد مصالح الأرستقراطية، لأنه كان يتضمن بعض التدابير الإصلاحية، وخاصة تلك التي تتعلق بفرض ضريبة على الدخل.



مجلس اللوردات. فطلبت الحكومة من الملك حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة، لتتمكن من خلالها معرفة ما إذا كانت غالبية الشعب تساند الحكومة في موقفها هذا أم تعارضها وتؤيد مجلس اللوردات.

وعلى إثر ما أسفرت عنه نتائج الانتخابات من فوز حزب الأحرار وتأكيد تأييد الشعب من جديد للحكومة، زادت هذه الأخيرة من ضغطها على مجلس اللوردات، الذي لم يعد له مفر من الإذعان إلى الإرادة الشعبية والرضوخ للحكومة التي تجسد هذه الإرادة. حيث سيضطر هذا المجلس سنة 1911 للموافقة على مشروع قانون، فضلا عن كونه جعل جميع الصلاحيات المالية من اختصاص مجلس العموم فقط، سيقلص صلاحيات مجلس اللوردات في المجال التشريعي العادي. مع تمتيعه بإمكانية استعمال حق الفيتو (حق الاعتراض) في مواجهة مشاريع القوانين التي يقرها مجلس العموم، ولكن هذا الحق سرعان ما سيتعرض للتقييد في مدة ممارسته، بمقتضى قانون تعديلي جديد صدر (سنة 1949)، قلص مدة تأجيل تنفيذ القوانين المعترض عليها من طرف مجلس اللوردات من سنتين إلى سنة واحدة فقط.

وبصدور هذا القانون الذي عرف "بالقانون البرلماني"، أصبح مجلس العموم المنتخب من الشعب هو المجلس الأهم في البرلمان البريطاني، وتراجع مجلس اللوردات ليكتفي بدور جد محدود في المجال التشريعي، وإن كان قد احتفظ بدوره القضائي المهم، حيث يعتبر أعلى سلطة قضائية في المملكة (محكمة استئناف عليا)، يتأسسها وزير العدل. لكن هذه الوضعية ستتغير انطلاقا من سنة 2003 مع حذف منصب اللورد المستشار الأعلى البريطاني وحارس الأختام العظيم، واعتماد قانون الإصلاح الدستوري لسنة 2005، الذي عمل على إلغاء الوظيفة القضائية لمجلس اللوردات وإنشاء محكمة عليا لإنجلترا وبلاد الغال، والتي ستولى منذ 2009 القيام بدور المجلس كمحكمة استئناف نهائية بالنسبة لجميع القضايا في المملكة المتحدة بأكملها، باستثناء "سكوتلاندا" التي ظلت فيها محكمة القضاء العالي هي المحكمة العليا بالنسبة للأمر الجنائية.

### المبحث الثاني: خصائص ومرتكزات النظام البرلماني البريطاني

لئن تنوع واختلف مضمون النظام البرلماني من الناحية التطبيقية بتنوع التجارب الدولية واختلاف الأنظمة السياسية، إلا أن هذا التنوع والاختلاف، لا يسحب عنه تلك الخصائص الجامعة والمشاركة بين جميع الأنظمة البرلمانية التي نهلنا من نفس المنبع والأصل المتمثل في النظام البرلماني البريطاني. ويعد انتظام السلطة التنفيذية في شكل ثنائي من أبرز تلك الخصائص (المطلب الأول). إلى جانب التوازن والتعاون الذي يطبع العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كنوع من الاستثناء على مبدأ الفصل بين السلطات التي يقوم عليها النظام المذكور (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية

المقصود بثنائية السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية، وجود رئيس دولة لا يتوفر إلا على صلاحيات واختصاصات رمزية وسيادية، ما يجعله تبعاً لذلك غير مسؤول من الناحية السياسية (الفقرة الأولى). ووجود حكومة تستأثر بشؤون الحكم، وتتولى على هذا الأساس إعداد السياسة العامة للدولة والسهر على تنفيذها، ما يجعلها تبعاً لذلك مسؤولة عنها سياسياً أمام البرلمان (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً

بصورة عامة، يشكل رئيس الدولة في أغلب الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ركناً من أركان السلطة التنفيذية، سواء أكان هذا الرئيس ملكاً يتقلد الحكم عن طريق الوراثة أو رئيساً للجمهورية يصل إلى الحكم عن طريق الانتخاب بشكل مباشر من قبل الشعب أو بشكل غير مباشر من قبل البرلمان<sup>78</sup>.

ففي بريطانيا مثلاً، "الملكة" أو "الملك" حالياً، هو الذي يعين رئيس الوزراء، ويصدر الأمر بتنفيذ القوانين، ويتولى القيادة العامة للجيش، ويرأس الكنيسة الأنغليكانية، ويمضي قرار حل البرلمان بناء على طلب رئيس الحكومة، ويمارس حق الاعتراض على القوانين، ويعين بعض الأعضاء في مجلس اللوردات، ويرأس افتتاح دورات البرلمان، ويقرأ خطاب العرش المتضمن لسياسة الحكومة عند افتتاح الدورات البرلمانية، ويوجه خطاباً إلى البرلمان، ويوزع ألقاب الشرف، ويمنح الأوسمة، ويقبل أوراق اعتماد السفراء ويعتمد السفراء في الخارج، ويمارس حق العفو، ويسمي رئيس مجلس العموم بعد انتخابه<sup>79</sup>.

لكن تولي الملك لكل هذه الاختصاصات، لا يعني أنه يمارس سلطات تنفيذية فعلية، لأنه لا يباشر اختصاصاته بناء على مبادرته الانفرادية. فتعيينه لرئيس الوزراء، مثلاً، ليس سوى إجراء شكلياً يكرس نتيجة تصويت أغلبية الناخبين لفائدة حزب معين. وتسميته لرئيس مجلس العموم هو أيضاً محض إجراء شكلي لتجسيد إرادة المجلس في ممارسة اختيار رئيسه. وتصديقه على القوانين وإن كان يخوله نظرياً إمكانية الاعتراض عليها، فإن هذا الحق لم يمارس منذ أزيد من قرنين ونصف. وإمضائه على قرار حل مجلس العموم، لا يتم إلا بناء على اقتراح من رئيس الوزراء. كما أن خطاب العرش الذي يتلوه، يكون من إعداد الحكومة باعتباره يتضمن برنامج عملها وسياستها. وحتى التعيينات التي يمارسها في ميادين القضاء والجيش والدبلوماسية وفي مجلس اللوردات، تكون هي الأخرى، بناء على اقتراح من الحكومة.

78 - عادة ما ينتخب بطريقة غير مباشرة أي من طرف البرلمان، كما هو الأمر في إيطاليا، إسرائيل، اليونان، وتركيا...

79 - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص 17.

فممارسة الملك لاختصاصاته في مختلف المجالات، لا تتعدى حدود "المصادقة الشكلية والأتوماتيكية على قرارات الحكومة وإرادة ممثلي الأمة"<sup>80</sup>. ولذلك يقال بأن الملك في بريطانيا، وفي غيرها من الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، "يسود ولا يحكم". ونظرا لكونه لا يحكم، أي لا يمارس سلطات تنفيذية فعلية، فهو يتمتع بحصانة سياسية كاملة، فلا تقع على عاتقه أية مسؤولية سياسية. بل تقع هذه المسؤولية على الحكومة، نظرا إلى أن أغلب القرارات التي يتخذها الملك، يتوجب توقيعها بالعطف من لدن رئيس الوزراء أو من طرف الوزراء كل في مجال اختصاصه، حتى تكون ملزمة.

وبالإضافة إلى تمتعه بالحصانة السياسية يتوفر الملك أيضا على الحصانة الجنائية، تطبيقا لتقليد عرفي راسخ، مفاده أن "الملك لا يفعل إلا الخير وأن الملك لا يخطأ". فالملك لا يمكن أن يكون مسؤولا أمام المحاكم لا مدنيا ولا جنائيا، بل يتمتع بحصانة لا حد لها، يعكسها المثل الإنجليزي القائل: "إن الملك إذا قتل أحد الوزراء فالجريمة يسأل عنها الوزير الأول، وأما إذا قتل الملك الوزير الأول نفسه فإن الجريمة لا تقع على أحد"<sup>81</sup>. وبالتالي "فما على الذي يرغب أن يستخلص حقه من الملك، إلا أن يبعث ملتمسا كتابيا بذلك، لأن العادة جرت أن يستجيب الملك لتلك الرغبة"<sup>82</sup>.

وعلى العموم، تظل هذه الأدوار السيادية التي يضطلع بها الملك في النظام البرلماني البريطاني والمكانة الرمزية التي يحتلها، هي نفسها التي يمارسها رؤساء الدول في جميع الأنظمة البرلمانية، مع بعض الاختلافات الجزئية التي قد تملحها الخصوصيات التاريخية والحضارية لكل بلد. ففي مثل هذه التجارب يجسد الملك أو رئيس الدولة، الشعور الجماعي بالولاء الوطني لدى الشعب، وهمزة الوصل بين السلطات المختلفة والحكم بين مختلف الأحزاب، كما يمارس بفعل خبرته وكاريزمته تأثيره الشخصي في بعض الظروف لتفادي الأزمات ولتوجيه العامة إلى الخير العام ومصلحة البلاد.

### الفقرة الثانية: وجود حكومة مسؤولة سياسيا

إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني يسود ولا يحكم، فإن رئيس الحكومة أو بالأحرى، "الوزير الأول"<sup>83</sup> كما يسمى في هذا النظام، هو الذي يحكم. فللوزير الأول في إنجلترا دور مهم، فهو الرئيس الفعلي للدولة بحيث يختار الوزراء ويمارس سلطة غير محدودة، ويحدد اختصاصاتهم ويمكنه إعفاؤهم، ويراقب عملهم ويتدخل في مهامهم خصوصا

80 - نفس المرجع، 16.

81 - أورده، مصطفى قلووش: "محاضرات في الأنظمة السياسية المعاصرة، القسم الثالث"، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1981، ص- 115.

82 - حسن سيد أحمد إسماعيل، "النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا"، الطبعة الأولى، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة، ص 94.

83 - ظهر مصطلح الوزير الأول في إنجلترا سنة 1905، إلا أن مهامه ووظائفه برزت خلال القرن 18 حيث ظهر نظام المكتب الذي يسيره شخص غير الملك، وكان "Robert WALPOLE" (1676-1745) أول من عين وزيرا أولا في تاريخ إنجلترا. ومنذ سنة 1894 ستجري العادة ويستقر العرف أن يعين الملك رئيس حزب الأغلبية في مجلس العموم وزيرا أولا.

في مجال العلاقات الخارجية، وهو الوسيط بين الوزراء والملك، وهو رئيس الإدارة وله صلاحيات كبيرة فيما يتعلق بتعيين الموظفين وإعفاؤهم، كما يمكنه أن يطلب من الملك حل مجلس العموم...

فالحكومة، تشكل مركز السلطة التنفيذية في النظام البريطاني، فهي التي تتولى تحديد السياسة العامة للدولة وتسهر على تنفيذها. لذلك تكون هذه الحكومة **مسؤولة سياسيا** أمام البرلمان، إما بكيفية تضامنية، حيث تقع المسؤولية على الحكومة بكاملها، وإما بكيفية فردية، حيث تقع المسؤولية على وزير أو أكثر، كل فيما يخصه. وإعمالا لهذه المسؤولية، يمكن للبرلمان، أن يسحب ثقته من الحكومة بكاملها، بناء على تقديم ملتمس للرقابة ضد سياستها، أو من وزير معين بناء على استجوابه.

لكن، ممارسة البرلمان لاختصاص إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة أو إثارة مسؤولية وزير أو أكثر عن طريق الاستجواب، ليست بالمسألة الهينة. بل هي مسألة غاية في الصعوبة، خاصة في حالة النظام البريطاني والأنظمة البرلمانية ذات الثنائية الحزبية. وذلك نظرا لكون رئيس الوزراء وحكومته يبنثقان في هذا النظام من أغلبية مجلس العموم، أي من الحزب الفائز بالأغلبية في الانتخابات النيابية، وهي الأغلبية التي تسند وتقوي النفوذ السياسي للحكومة ورئيسها. فصعوبة إعمال ملتمس الرقابة أو إثارة مسؤولية الحكومة في النظام البرلماني البريطاني، جعلت البعض ينعته بأنه نظام **"ديكتاتورية رئيس الوزراء"**، وبأنه "النظام الذي يمارس فيه حزب، طيلة مدة الولاية التشريعية، ديكتاتوريته على الحزب السياسي المنهزم في الانتخابات".

ومع ذلك، فإن ممارسة رئيس الوزراء البريطاني لسلطاته على أهميتها<sup>84</sup>، لا تتم في جميع الأوقات بمنتهى السهولة، بل إنه في حاجة دائمة إلى تعاون فريقه الحكومي<sup>85</sup>، وإلى مساندة الأغلبية في مجلس العموم، وكذا إلى دعم المعارضة التي يقع تحت مجهر رقابتها، خصوصا عندما تكون هذه المعارضة متمتعة بوضع سياسي خاص وتتوفر على حقوق مهمة، ويكون على رأسها زعيم بارز وقوي، يحظى هو وحزبه السياسي بثقة الناخبين. لأن هؤلاء هم الذين سيقرون في نهاية المطاف في أمر رئيس الوزراء الذي سيتولى تدبير شؤونهم. إلى درجة اعتبار البعض، أن رئيس الوزراء في بريطانيا يتم تعيينه عن طريق نظام الاقتراع المباشر.

وتزداد حاجة رئيس الوزراء إلى تعاون كل هذه الأطراف، في الحالة التي تكون فيها الأغلبية مشكلة من أكثر من حزب سياسي، مثلما كان الأمر مع رئيسة الوزراء البريطانية **"تريزا ماي"** التي قادت ائتلافا حكوميا مشكلا من حزبها (المحافظون) والحزب الديمقراطي الوندوي من إيرلندا الشمالية. ومثل ما كان قبلها مع حكومة سلفها المحافظ **"ديفيد كامرون"**، الذي قاد هو الآخر ائتلافا حكوميا مكونا من حزبه وحزب الأحرار، قبل أن تدفعه نتائج الاستفتاء حول الخروج من الاتحاد الأوروبي (ما عرف بـ Brexit) إلى تقديم استقالته.

84 - تتجلى أهمية سلطة الوزير الأول في كونه يستدعى الوزراء وهو الذي يحدد جدول الأعمال، وبصايق على محاضر الاجتماعات.

85 - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص- 25.

وتجدر الإشارة إلى أن، **الحكومة** في بريطانيا تتسم بطابع خاص ومتميز، من حيث تشعب تركيبتها أو بنيتها، ومن حيث تعدد مستويات المسؤولية داخلها، ومن حيث تعدد هيئاتها وتقسيم الاختصاص بين هذه الهيئات، ومن حيث العدد الكبير للأشخاص المكونين لها والذي قد يتجاوزن 100 المائة.

وتتكون الحكومة من الوزراء ووزراء الدولة والأمناء العامون للدولة ومساعدو الأمناء العامون للدولة ثم ما يعرف بالكتاب أو الوكلاء البرلمانيين. وتوجد على رأسها هيئة مصغرة تدعى **المكتب (Cabinet)** تضم الوزراء المساعدين المباشرين لرئيس الوزراء (الحكومة)<sup>86</sup>، وإن كانت عادة ما تمهم وزراء الشؤون الخارجية والعدل والمالية والدفاع والعمل والزراعة والصحة والداخلية وشؤون المستعمرات والعلاقات مع الكومنولث، أي المهام السياسية الكبرى داخل الدولة<sup>87</sup>. ومنها تنبثق هيئة مصغرة تضم عددا من الوزراء الذين يشرفون على السياسة العليا للقطاعات الوزارية الكبرى، يطلق عليها "**المكتب الداخلي**"، وهي التي تظل بقرب رئيس الوزراء لتشارك معه في وضع السياسة العامة للدولة وتحديد وسائل وطرق تنفيذ البرنامج الحكومي.

### المطلب الثاني: التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يقوم النظام البرلماني البريطاني في جوهره على أساس الفصل بين السلطات، لكنه يأخذ بالفصل المرن بين هذه السلطات، وهو النمط من الفصل الذي يسمح من جهة أولى، بنسج علاقة مطبوعة بنوع من **التوازن بين السلطات**، خاصة بين **السلطتين التنفيذية والتشريعية**، بالشكل الذي يمنح لكل سلطة إمكانية الحد من نفوذ أو تجاوز السلطة الأخرى (الفقرة الأولى). ومن جهة أخرى، ببناء علاقة متمسة بنوع من **التعاون بين هاتين السلطتين**، على الوجه الذي يساعد على تفادي الأزمات السياسية وتحقيق الاستقرار السياسي وعلى حسن أداء السلطتين التشريعية والتنفيذية لوظائفهما وتحقيق المصلحة العامة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يقضي تطبيق مقولة "السلطة تحد السلطة"، التي جاء بها "مونتسكيو" صاحب نظرية فصل السلطات، امتلاك كل سلطة من السلطات العامة، خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، لحد معقول من الآليات الدستورية التي تمكن هاتين السلطتين من تبادل المراقبة ومن ثم التأثير والتأثر بينهما. ليحصل ذلك التوازن المطلوب لتجنب ما يمكن أن يقع من أزمات سياسية جراء نفوذ أو تغول إحدى السلط على الأخرى.

86 - يختارهم الوزير الأول ويحدد عددهم، وينبغي ألا يقل هذا العدد عن ستة ولا يزيد عن العشرين وزيرا. يختارهم من القيادات البارزة في حزبه والمنتخبين إلى مجلس العموم، وقد استقر العرف منذ 1937 أن يختار 3 وزراء من مجلس اللوردات. ولا يكون هؤلاء مجلسا وزاريا كما هو الحال في المغرب وفرنسا بل يعتبرون مساعدين للوزير الأول.

87 - يساعد الوزراء في مهامهم، الوزراء الصغار junior ministres وهم أعضاء في مجلس العموم، ويطلق عليهم اسم الكتاب البرلمانيين الخاصين.

## أولاً: آليات تأثير البرلمان على الحكومة

رغم تعدد وتنوع آليات تأثير البرلمان على الحكومة في النظام البرلماني البريطاني، كما في غيره من الأنظمة البرلمانية الأخرى، فعادة ما يتم التمييز داخلها بين الآليات التي تسمح بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة وتلك التي لا تثير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان. هذا الأخير الذي يتألف من مجلسين، "مجلس العموم" و"مجلس اللوردات":

وفيما يعتبر مجلس اللوردات مجلساً للطبقة الأرستقراطية، الذي عرف خلال القرن الماضي عدة إصلاحات همت اختصاصاته وتكوينه<sup>88</sup>، يشكل مجلس العموم الغرفة الأولى والأساس في البرلمان الإنجليزي، ويعتبر مجلساً للطبقات الشعبية. تتنافس على مقاعده الأحزاب السياسية في انتخابات عامة وحرّة ونزيهة، ويتألف من 650 عضواً<sup>89</sup>، ويقوم المجلس بتعيين رئيس له (يسمى المتحدث Speaker) لولاية نيابية كاملة عن طريق التوافق بين الأغلبية والمعارضة، فهو الذي يمثل المجلس لدى الملك، ويفتح الجلسات ويوزع المداخلات وينظم النقاش ويعلن انتهاء الجلسة...، يساعده في مهامه les whips، يتم انتخابهم. ويشغل مجلس العموم وفق الدورة الواحدة<sup>90</sup> لمدة حوالي 200 يوماً في السنة على مدار 10 أشهر<sup>91</sup>. وتحكم طريقة اشتغاله بعض الأعراف، فالجلسات تبتدئ عادة بعد الظهيرة وتستمر إلى وقت متأخر من الليل، وتكون عمومية، يحدد جدول الأعمال من طرف أحد أعضاء ديوان الوزير الأول المكلف بالعلاقة بين البرلمان والحكومة<sup>92</sup>. ويخضع البرلمان الإنجليزي لمبدأ الوحدة، لذلك لا توجد لجان دائمة كما هو الحال بالنسبة للمغرب وفرنسا مثلاً<sup>93</sup>.

88 - ابتداء من إصلاح 1999، الذي سيتم بموجبه تخفيض عدد اللوردات بالوراثة من 700 عضو إلى 92 لورداً. يتم اختيارهم من بين زملائهم، في سنة 2013 كان المجلس يضم 760 لورداً موزعين على الشكل التالي: 646 يكتسبون صفة اللورد مدى الحياة، يعينون من طرف الملك باقتراح من الوزير، 89 يكتسبون الصفة بالوراثة، 25 من كبار رجال الكنيسة الأنجليكانية. وكيفما كانت الفئة، لا تمنح العضوية إلا للذين يبلغون 21 سنة على الأقل. ويشغل المجلس بنظام الدورة الواحدة التي تفتح بخطاب للملكة في شهر نوفمبر وتستمر حوالي 35 أسبوعاً

89 - يتم انتخابهم لمدة 5 سنوات بالاقتراع العام المباشر وفقاً لقاعدة الأغلبية النسبية في دورة واحدة. وإذا تقدم مرشح واحد في دائرة تتم تزييته ولا تجرى الانتخابات، يكون أغلب أعضاء المجلس من حزب المحافظين وحزب العمال. ويتمتع أعضاء مجلس العموم بالحصانة البرلمانية، وبحق مقابلة الملك عن طريق المتحدث Speaker باسم البرلمان، وبحق توجيه التوبيخ للصحفيين الذين لا يحترمون المجلس.

90 - تفتح الملكة الدورة في فصل الخريف بخطاب في حفل رسمي يسمى state opening of parliament، هذا الخطاب يترجم التوجهات العامة للحكومة والبرنامج التشريعي للسنة، ويخضع للمناقشة لمدة 15 يوماً.

- De GUILLENDCHMIDT (M.), Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., p. 106.

91 - يجتمع أعضاء مجلس العموم داخل قاعة مستطيلة تحتوي على 450 مقعداً، وتتم المناقشة بطريق وجه لوجه (face à face) حيث جزئت القاعة إلى جزأين متقابلين يفصل بينهما ممر مركزي فيه خطان أحمران، يجلس على اليمين نواب الأغلبية وعلى اليسار نواب المعارضة، ويجلس في المقاعد الأمامية قادة الأحزاب وفي المقاعد الخلفية الأعضاء العاديين.

92 - جرت العادة أن يخصص 3/1 من الوقت للمعارضة، أما التصويت فيكون بطريقة جالس/واقف، وإذا تعذر الأمر أو كان هناك شك فإن المتحدث Speaker يطلب من الأعضاء مغادرة مقاعدهم ليصطف الموافقون في الممر الخاص بنعم والذي يوجد على يمين المتحدث Speaker، ويصطف الراضون في الممر الخاص بلا والذي يوجد على يسار المتحدث Speaker.

93 - بالإضافة إلى اللجنة المتعلقة بمراقبة عمل الحكومة أنشئت لجنتان: الأولى هي لجنة مجلس العموم، وتتخصص في الجوانب المالية؛ والثانية مكونة من 10 لجان standing committees وهي عبارة عن مجموعة مكونة من 50 نائباً على الأكثر محدد بالحروف الأبجدية من A إلى Z، وتتميز اللجان الأخرى بعدم التخصص. ويمكن إنشاء لجان متخصصة بصفة استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك.

وتعتبر مراقبة البرلمان لعمل الحكومة الحجر الأساس في الأنظمة البرلمانية، إذ تمثل أهم وسيلة في يد البرلمان للتأثير على الحكومة، سواء عبر الآليات الرقابية التي تسمح بإثارة مسؤوليتها السياسية أو تلك التي لا تثير هذه المسؤولية أمامه. وتثار المسؤولية السياسية للحكومة: عبر آليتين أساسيتين، هما: آلية "ملتمس الرقابة" وآلية "ملتمس الثقة":

- **آلية ملتمس الرقابة:** تمارس بمبادرة من البرلمان في الحالة التي يقدر فيها هذا الأخير، أن الحكومة خرقت أو خرجت عن مضمون أو روح عقد التفويض الذي منحه إياها من جراء التصويت لصالح برنامجها الحكومي. ويعتبر ملتمس الرقابة من الناحية المبدئية بمثابة سلاح في يد المعارضة البرلمانية، لكن ليس هناك ما يمنع من الناحية النظرية أن يستعمل هذا السلاح كذلك من طرف الأغلبية البرلمانية، خاصة في حالة تصدع علاقة هذه الأخيرة مع الحكومة.

- **آلية ملتمس الثقة:** يتم اللجوء إليها بمبادرة من الحكومة نفسها عندما تشعر أن البرلمان لم يعد يسايرها في اختياراتها الكبرى وتوجهاتها الأساسية، وأضحى يشكل عرقلة في وجه مبادراتها التشريعية، وكذلك عندما تستشعر حدوث أزمة سياسية أو عندما تصدح غالبية أصوات الرأي العام بعدم الرضى عن عملها. حيث تلجأ الحكومة إلى استخدام وسيلة طرح الثقة بنفسها، رغبة منها في التأكد من مدى توفرها على دعم ومساندة الأغلبية من عدمه، وتشكل هذه الوسيلة في عمقها، نوعاً من وسائل الضغط المتوفرة لدى الحكومة على الأغلبية التي تؤيدها في البرلمان.

وفي الحالتين معاً، (حالة ملتمس الرقابة وحالة ملتمس الثقة)، فإن التصويت مع ملتمس الرقابة أو ضد ملتمس الثقة، يؤدي على مستوى الممارسة إلى وضع حد لوجود الحكومة من الناحية المادية. حيث تكون الحكومة والحالة هذه ملزمة بتقديم استقالتها، مع ما يستتبع ذلك من تنظيم انتخابات سابقة لأوانها والاحتكام من جديد إلى إرادة الشعب. هذا الأخير الذي يمكنه أن يؤيد نفس الأغلبية السابقة، كما يمكن أن يكون له خياراً آخر إذا ما قرر الإدلاء بأصواته لفائدة المعارضة.

وعلى أهمية هاتين الآليتين من حيث تحقيقهما لنوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنهما يستبطنان درجة لا يستهان بها من الخطورة على الاستقرار السياسي عامة وعلى الاستقرار الحكومي بصفة خاصة، لذلك غالباً ما تحاط عمليات ممارستهما، سواء عند مرحلة المبادرة بطرحهما أو عند مرحلة اعتمادهما، ببعض الإجراءات التي يفترض أن تحد من تلك الخطورة.

فاللجوء إلى ملتمس الرقابة، مثلاً، يحتاج إلى توفر نصاب قانوني محدد من الموقعين عليه، حتى يعبر عن وجود معارضة حقيقية وجدية من جانب البرلمانيين للحكومة، وإلى احترام أجل محدد يفصل بين وقت تقديمه

والتصويت عليه، حتى لا يتخذ طابع الفجائية، ويكون بمقدور الحكومة أن تقوم بالترتيبات اللازمة وتتخذ الخطوات المناسبة التي يقتضيها الدفاع عن نفسها في مواجهة البرلمان. كما أن اعتماده يتطلب هو الآخر **تصويت عدد مهم من البرلمانيين عليه (الأغلبية المطلقة)**، أضف إلى ذلك أنه عادة ما لا يقبل ملتزم رقابة ثاني إلا بعد مرور مدة زمنية محددة. ونفس الأمر بالنسبة **لملتزم الثقة**، فإن طرحه واعتماده، يخضع هو الآخر لجملة من الشروط والضوابط، من قبيل ضرورة التوفر على **النصاب القانوني** المطلوب لاعتماده<sup>94</sup> وغيرها من الضوابط.

وعلى العموم فإن هذه الآليات تبقى في ظل النظام البرلماني البريطاني ذات طابع نظري، لأنها لا تفعل في الواقع العملي، حيث أن قيادة الحكومة من طرف رئيس الحزب السياسي الذي يمتلك الأغلبية في مجلس العموم يجعل من غير المتصور أن يجد رئيس الوزراء نفسه في يوم ما في حاجة إلى طلب الثقة من البرلمان. لذلك تعود آخر مرة عرفت فيها بريطانيا هذه الممارسة إلى سنة 1924. كما أن ملتزم الرقابة وإن كان يمكن اللجوء إليه باستمرار من جانب زعيم المعارضة، فإنه لا يكون من أجل إسقاط الحكومة، لأن ذلك يكاد يكون مستحيلاً، بل فقط من أجل لفت انتباهها إلى ما تقدره المعارضة، ممارسات خاطئة من جانبها.

إلى جانب هذه الأدوات التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة، يتوفر البرلمان خاصة مجلس العموم في الحالة البريطانية، على آليات أخرى لمواجهة الحكومة وإن كانت لا تثير مسؤوليتها السياسية، فإنها لا تقل أهمية كآلية للرقابة والتتبع المستمر والمنتظم لنشاط الحكومة. من قبيل آلية **الأسئلة الشفوية**<sup>95</sup> التي تخصص لها ساعة يومياً عند افتتاح كل جلسة من جلسات المجلس الممتدة ما بين الاثنين والخميس من كل أسبوع، وآلية **لجان المراقبة**<sup>96</sup> التي تختص بمراقبة بعض أعمال السلطة التنفيذية وأنشطة الحكومة ومراقبة طريقة صرف ميزانيات الوزارات، حيث يمكن لأعضاء البرلمان الاستماع إلى أعضاء الحكومة المكلفين بتلك الأعمال والموظفين السامين.

### ثانياً: آليات تأثير الحكومة على البرلمان

في مقابل ما تملكه السلطة التشريعية من وسائل وأدوات رقابية في مواجهة السلطة التنفيذية، أو على الأصح الحكومة، فإن هذه الأخيرة تتوفر بدورها على آليات تستطيع عبرها أو من خلالها، ليس فقط، التأثير على عمل البرلمان، وإنما قد تمكنها من إنهاء الوجود المادي لهذا البرلمان حتى قبل انتهاء ولايته. حيث يعطي الدستور

94 - تجدر الإشارة إلى أن بعض الأنظمة البرلمانية الأخرى، ذهبت إلى أبعد من الشروط العادية بخصوص أعمال آلية ملتزم الثقة، مثل، إسبانيا التي يكون فيها تقديم ملتزم الرقابة مصحوباً باقتراح مرشح لرئاسة الحكومة حسب مقتضيات (الفقرة 2 من المادة 113 من الدستور الإسباني لسنة 1978). ومثل، ألمانيا التي يتولى فيها "البنديستاغ" اختيار مستشار جديد يحل محل المستشار الذي فقد الثقة قبل سحب الثقة منه، أي ما يعرف بسحب الثقة البناء (Defiance Constructive). انظر: - سام سليمان دله: "محاضرات في القانون الدستوري"، مرجع سابق، ص- 215.

95 - من الناحية التاريخية يعود أول سؤال طرح في البرلمان، وبالضبط في مجلس اللوردات البريطاني، إلى سنة 1721، وكان ذلك من طرف اللورد "أبرل كابور"، وقد كان موجهاً للوزير الأول. وبعدها اعتبر إجراء من إجراءات البرلمان، واعتمد في مجلس العموم انطلاقاً من سنة 1783. وتخصص للأسئلة الشفهية الموجهة للحكومة من طرف النواب واللوردات، 60 دقيقة لأسئلة مجلس العموم، و20 دقيقة للأسئلة في مجلس اللوردات في كل جلسة من يوم الاثنين إلى يوم الخميس.

96 - أنشئت سنة 1979، وتوجد حالياً حوالي 20 لجنة مراقبة ويكون تكوينها ترجمة لتمثيلية مجلس العموم، وجرت العادة أن يرأسها عضو من المعارضة.



للحكومة في شخص رئيسها (رئيس الوزراء) الحق بطلب حل البرلمان. وهو الحق الذي، وإن كان يتم من طرف الملك أي من قبل رئيس الدولة من الناحية الشكلية كما هو الحال في جميع الأنظمة البرلمانية، فإنه يبقى في جوهره وحقيقته، تطبيقاً لطلب الحكومة وتجسيدها لإرادتها، حيث يقتصر دور الملك الشكلي في الإمضاء على قرار الحل بعد أن يكون مكتب الحكومة قد تداول فيه واتخذ قراراً نهائياً بشأنه<sup>97</sup>.

لكن مع صدور قانون البرلمانات الثابت (Fixed-Term Parliament-Act) لسنة 2011، عرف إجراء طلب حل البرلمان تعديلاً مهماً في التجربة البريطانية، حيث لم يعد رئيس الوزراء يتمتع بسلطة مطلقة في اللجوء إليه وتقدير توقيته. بل أضحت مدة ولاية البرلمان بمقتضى هذا القانون الذي أحدث تحولاً كبيراً في التقاليد الدستورية البريطانية، محددة في خمس سنوات ثابتة، ولا يملك رئيس الوزراء الإمكانية لحل مجلس العموم وتنظيم انتخابات سابقة لأوانها إلا في حالتين:

- حالة، اعتماد مجلس العموم للمتمس رقابة مستعجل ضد سياسة الحكومة، إذ في مثل هذه الحالة يتولى الملك الإعلان عن حل المجلس داخل أجل الأربعة عشرة يوماً التي تلي اعتماد المتمس المذكور.

- حالة إقدام مجلس العموم على حل نفسه، أي ما يعرف بالحل الذاتي، الذي يقرره بناء على تصويت ثلثي أعضائه على قانون في هذا الشأن، وفقاً لما هو موجود في عدد محدود من الدول، مثل هنغاريا ولتوانيا ومقدونيا، فضلاً عن دساتير المقاطعات أو الولايات الألمانية (Land - Länder)، حيث الحل لا يقرر من طرف رئيس الدولة أو رئيس الحكومة وإنما عبر قانون صادر عن البرلمان.

وبالإضافة إلى آلية حق حل البرلمان، تتوفر السلطة التنفيذية أو الحكومة على آلية أخرى للتأثير على السلطة التشريعية أو البرلمان، تتمثل في "حق الاعتراض على القوانين" الصادرة عن البرلمان أو فيما يعرف بحق الاعتراض الملكي أو الرئاسي. وهو الذي يسمح لرئيس الدولة بإمكانية الاعتراض على إصدار قانون معين، مادام أن أمر الإشهاد على الوجود القانوني لنص تشريعي معين يعود له في نهاية المطاف. وهو الاعتراض الذي لا يتخذ طابعاً توقيفياً أو مؤقتاً يسمح فقط بإثارة انتباه البرلمان إلى ضرورة إعادة التداول في النص القانوني، وإنما يتخذ طابعاً مطلقاً، بحيث لا يمكن للبرلمان أن يتغلب عليه ويتجاوزه من خلال التصويت عليه بنسبة محددة من أعضائه، بل يؤدي إلى إقبار هذا القانون بصفة نهائية. لكن بالنظر إلى ما يمكن أن يشكله هذا الحق من معاكسة واضحة للإرادة الشعبية التي يجسدها البرلمان، فإن واقع الممارسة في التجربة البريطانية، يؤشر على إحجام مستمر للتاج

97 - وعموماً، يتم اللجوء إلى أعمال مسطرة طلب حل البرلمان، بغاية فتح المجال لتنظيم انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، تكون بمثابة احتكام جديد للشعب، إما لتجاوز ما يمكن أن يكون قائماً من خلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو من أجل البحث عن أغلبية برلمانية أقوى في حالة هشاشة الائتلاف الحكومي أو في حالة عدم توفر الحكومة على أغلبية برلمانية مريحة، أو من أجل توحيد الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة في حال ظهور انشقاق في صفوفها، وكذا رغبة في تدعيم الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة، إذا كانت استطلاعات الرأي تفيد أن اللحظة مناسبة لإجراء انتخابات مبكرة تعطي الحكومة أغلبية برلمانية مريحة لولاية تشريعية جديدة ...

البريطاني (الملك) عن أعمال أو استعمال هذا الحق منذ سنة 1707، إلى درجة اعتبر معها البعض، أن حق الملك في الاعتراض على القوانين قد سقط بعدم الاستعمال<sup>98</sup>.

### الفقرة الثانية: تجليات التعاون بين السلطين التنفيذية والتشريعية

لا يتحقق الفصل المرن بين السلطات في النظام البرلماني عامة، وفي النظام البرلماني البريطاني على وجه الخصوص، فقط من خلال التوازن القائم بين السلطين التنفيذية والتشريعية، بل أيضا من خلال بعض مظاهر التعاون الموجود بينهما. وهو التعاون الذي وإن كان يتخذ أشكالا وصورا متعددة، فإنه يبرز فيما جرت به العادة ورسخ عليه العرف أساسا في الأمور التالية:

- انتقاء أعضاء الحكومة من داخل مجلس العموم، بحيث يكون الوزراء أعضاء في البرلمان،
- اشتراك الحكومة والبرلمان معا في المبادرة التشريعية، وإن كانت الممارسة تثبت غلبة حضور مشاريع القوانين ذات المصدر الحكومي في المبادرة التشريعية،
- حق الوزراء في الحضور إلى البرلمان إما بغرض المشاركة في مناقشة مشاريع القوانين أو الدفاع عن السياسة العامة للحكومة، سواء على مستوى اللجان البرلمانية أو الجلسات العامة،
- الإمكانية المتاحة للحكومة لدعوة البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية، بل وفض اجتماعات دوراته العادية، والتدخل في تحديد جدول أعماله،
- الإمكانية المتاحة للبرلمان لتفويض جزء من اختصاصاته التشريعية للحكومة لمدة محددة وفي مجال محدد، من خلال ما يعرف بقوانين الإذن.

- التعاون في مجال التشريع المالي، ويكتسي هذا التعاون أهمية خاصة، عندما يتعلق الأمر بقانون الميزانية أو قانون المالية. فرغم أن التقليد المتبع في الأنظمة البرلمانية وضمنها النظام البرلماني البريطاني، يجعل إعداد وتحضير مشروع القانون المذكور من اختصاص الحكومة<sup>99</sup>، فإن عملية إحالته على البرلمان بقصد مناقشته والتصويت عليه، تشكل لحظة مهمة جدا في حياة البرلمان والحكومة على حد سواء، من حيث الجهود الذي يبذل من طرف كليهما في سبيل اعتماد قانون مالي يجسد اختيارات الدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

98 - حسن مصطفى البحري: "دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الأول، 2008، ص- 423.

99 - للحكومة وزن كبير في مجال قانون المالية، فلها وحدها حق المبادرة، وسلطتها في هذا المجال غير مقيدة. إذ لا يجوز لأعضاء البرلمان إدخال تعديلات إذا كانت ستؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.

وعلى العموم، ينبغي النظر إلى **خاصية التوازن والتعاون** التي تسم النظام البرلماني البريطاني بكثير من النسبية، بالنظر إلى طبيعة النظام الحزبي القائم في هذا البلد، وإلى الآثار التي يحدثها هذا النظام خاصة في الجوانب المتعلقة بالنتائج الانتخابية على طبيعة العلاقة السائدة بين السلطين التشريعية والتنفيذية. حيث غالبا ما تتمخض نتائج الانتخابات في ضل الثنائية الحزبية التي تطبع هذا النظام، عن فوز حزب واحد بالأغلبية في مجلس العموم، وهو الفوز الذي يجعل رئيس الوزراء، هو في نفس الوقت رئيس الحزب الحاصل على الأغلبية في البرلمان، وبالتالي هو الأكثر تحكما في السلطة التشريعية.

فكونه يتوفر على أغلبية مريحة داخل مجلس العموم، يجد رئيس الوزراء نفسه معفيا من إمكانية استخدام بعض الآليات المتاحة له، مثل ملتمس الثقة أو طلب حل البرلمان، مدام أن هذا الأخير (البرلمان) يكون والحالة هذه مكبل اليدين وعاجزا عن استعمال ما يمتلكه من أدوات رقابية حيال الحكومة، خاصة تلك التي بإمكانها أن تؤدي إلى الإطاحة بها. لذلك، فقد ذهب البعض إلى حد القول إن النظام البرلماني البريطاني قد أصبح شبيها بالنظام الرئاسي بحكم الاختصاصات القوية التي يمارسها رئيس الوزراء، الذي يوصف بأنه "ملك منتخب".

وهذه الوضعية الأخيرة، كثيرا ما تجعل البرلمان مجرد آلية للتصويت على مشاريع القوانين التي يجري تحضيرها من طرف الحكومة، وإن كان ذلك لا يعني أن البرلمان يخضع دائما وفي جميع الظروف للحكومة، ليس فقط لأن المعارضة تتوفر على وضع امتيازي يسمح لها بهامش مهم من حرية التحرك، وإنما أيضا لأن الأغلبية البرلمانية قد تأخذ في بعض الأحيان مسافة حيال اختيارات وتوجهات الحكومة، كما حصل سنة 2013 عندما رفض مجلس العموم ذو الأغلبية المحافظة (نسبة إلى حزب المحافظين) مسaire قرار لرئيس الوزراء المنتمي لنفس الحزب، كان يروم من خلاله المشاركة في تحالف عسكري دولي ضد سوريا، ثم لوجود بعض التقاليد في الممارسة السياسية والبرلمانية البريطانية التي تعطي للبرلمانيين إمكانية أخذ مسافة إزاء اختيارات الحزب السياسي الذي ينتمون إليه، عن طريق استعمال ما يعرف بـ "بند الضمير"<sup>100</sup>.

100 - أحمد بوز: "القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، النظام الدستوري المغربي في ضوء المبادئ العامة للأنظمة الدستورية الكبرى"، إصدارات المركز المتعدد التخصصات للبحث في حسن الأداء والتنافسية، طبع إكسيس ديزاين، الطبعة الأولى 2018.

## الفصل الثالث: النظام الرئاسي: النموذج الأمريكي

يعد النظام الرئاسي، واحدا من التطبيقات التاريخية لنظرية فصل السلطات التي جاء بها المفكر الفرنسي "مونتسكيو"، لكنه من التطبيقات التي أخذت بالفصل التام أو الحاسم بين السلط. حيث ينفرد البرلمان بممارسة السلطة التشريعية، ورئيس الدولة بممارسة السلطة التنفيذية، بينما تتولى المحكمة العليا وغيرها من المحاكم الدنيا التي يحدثها الكونغرس ممارسة السلطة القضائية. هذا النوع من الفصل، وإن كان يؤدي إلى وجود نوع من التوازن بين السلطات الرئيسية الثلاث المذكورة، فإنه لا يقوم على أساس امتلاك هذه السلطات لوسائل التأثير المتبادل بينها، خاصة، تبادل التأثير بين السلطين التشريعية والتنفيذية، مثلما هو الحال في النظام البرلماني، وإنما يقوم على أساس تمتع كل سلطة من هذه السلطات باستقلالية تامة عن الأخرى.

وإذا كانت نماذج النظام الرئاسي متعددة ومتنوعة بحكم انتشار هذا النظام في بلدان كثيرة عبر العالم، خاصة في بعض دول أمريكا الجنوبية، فإن النظام السياسي الأمريكي يبقى هو نموذج الأمثل. حيث نشأ وتبلور النظام الدستوري الرئاسي في أحضان التجربة السياسية للولايات المتحدة الأمريكية، خلال الفترة الفاصلة بين، تاريخ استقلال ثلاثة عشرة ولاية أمريكية عن الاستعمار البريطاني سنة 1776، وتاريخ صدور أول دستور فيدرالي أمريكي سنة 1787<sup>101</sup>. وهو الدستور الذي سيلعب دورا حاسما في تبني النظام الرئاسي، باعتباره النظام الأكثر تناسبا وتلاؤما - حسب واضعيه - مع الشكل الفيدرالي الذي تبنته الدولة بعدما مرت بتجربة قصيرة من الشكل الكونفدرالي<sup>102</sup>.

ففي الوقت الذي كان يفترض أن تتأثر التجربة السياسية الأمريكية والدستورية بالنظام البرلماني الإنجليزي، بسبب الارتباط الوثيق الذي كان قائما بين الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا في ذلك الوقت؛ إلا أن واضعوا الدستور الأمريكي الفيدرالي، اتجهوا إلى خلق نظام سياسي ودستوري أصيل ومتميز. ستتجلى أصالة هذا النظام، في كونه الأول من نوعه، الذي سيرتكز على دستور مكتوب<sup>103</sup>، ويعتمد الشكل الفيدرالي كأساس لبناء الدولة، ويتبنى تبعا لذلك، نموذجا جديدا لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة للدولة، خاصة بين السلطين التشريعية والتنفيذية<sup>104</sup>.

101 - تم التصويت على الدستور الأمريكي بتاريخ 17 سبتمبر 1787، ودخل حيز التنفيذ في 4 مارس 1789، قبل أن يشهد 27 تعديلا فيما بعد، آخرها يعود إلى سنة 1992، حيث نص على أنه "يجب ألا يدخل قانون يغير التعويضات المالية لأعضاء مجلس الشيوخ والنواب لقاء خدماتهم حيز التنفيذ إلا بعد أن يكون قد تم انتخاب مجلس نواب جديد".

102 - تمت هذه التجربة ما بين 1787.1777، من خلال الاتحاد الذي أبرم بين الولايات الشمالية الثلاثة عشر المستقلة عن بريطانيا.

103 - بالنظر إلى أن القواعد العرفية الدستورية هي التي كانت سائدة في ذلك الوقت.

104 - مع مرور الوقت سيصبح النظام الرئاسي الأمريكي نموذجا ملهما ومثيرا للإعجاب ليس فقط لأنه "النظام الوحيد الذي سيخصص تطبيق الفصل الحقيقي بين السلطات، وسينجح في وضع ميكانيزمات الحكم الجيد لبلاد شاسع وشديد التنوع والاختلاف الاجتماعي كما ذهب بعض الفقه، وإنما أيضا بالنظر للدور الذي سيلعبه في صوغ قصة صعود فريدة للمجتمع الأمريكي على المستوى العالمي. لذلك، لم يتردد أحد كبار المعجبين بهذا النظام،

هذا النموذج من العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هو الذي سيشكل إحدى السمات البارزة والخصائص الأساسية للنظام السياسي الأمريكي، التي جعلت الفقه الدستوري يصفه على أساسها بالنظام الرئاسي (المبحث الأول). وهو النموذج من العلاقة الذي سينعكس أيضا، على تشكل المرتكزات المؤسساتية الكبرى التي يقوم عليها النظام السياسي الأمريكي، وعلى تحديد بنيات ووظائف وعلاقات المؤسسات الأساسية التي تكون هذا النظام بنص الدستور<sup>105</sup> (المبحث الثاني).

## المبحث الأول: خصائص النظام الرئاسي الأمريكي

أدت الطريقة الخاصة التي اعتمدها الدستور الأمريكي في تنظيم السلطات العامة للدولة، إلى جعل النظام الرئاسي الأمريكي، ينفرد بمجموعة من الخصائص، تبرز من بينها خاصيتين أساسيتين: الخاصية الأولى، تتمثل في أحادية السلطة التنفيذية بكل ما ينتج عنها من قوة ونفوذ لرئيس الدولة، والذي يبرز أكثر في لحظات الأزمات السياسية (المطلب الأول). أما الخاصية الثانية، فتتجسد في الفصل الحاسم بين السلطات، الذي تبناه واضعي الدستور، إدراكا منهم لخطورة حصر السلطات في يد جهة واحدة، وأن لم يمنع هذا النوع من الفصل، من وجود بعض الاستثناءات التي تسمح بوجود بعض آليات التأثير المتبادل، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: أحادية السلطة التنفيذية

يقصد بأحادية السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي، الحالة التي يكون فيها رئيس الدولة هو نفسه رئيس السلطة التنفيذية أو الحكومة، على خلاف الوضع القائم في النظامين البرلماني وشبه الرئاسي، حيث توجد سلطة تنفيذية برأسين. ولا شك أن نظام أحادية السلطة التنفيذية، حينما يجعل من رئيس الدولة، المالك الوحيد للسلطة التنفيذية، فهو يجعل منه في ذات الوقت "الرجل" أو المؤسسة الأقوى في الدولة. ولعل إرادة واضعي الدستور، اتجهت إلى ترسيخ هذه القوة، من خلال اعتماد وسيلة انتخاب رئيس الدولة من طرف الشعب، (الفقرة الأولى)، وأيضا من خلال منحه سلطات واختصاصات دستورية مهمة وأساسية (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: انتخاب الرئيس الأمريكي

لكونه المسؤول السياسي الوحيد في الولايات المتحدة الأمريكية الذي ينتخب على الصعيد الوطني، يتمتع الرئيس الأمريكي بمكانة وأهمية كبرى في الحياة السياسية الأمريكية، وهي الأهمية والمكانة التي ترجع في إحدى جوانبها، إلى

وهو المفكر الفرنسي "ألكسيس دي توكفيل"، في وصفه بأنه، كشف كبير في علم السياسة المعاصر، لكنه في المقابل لم يتردد أيضا في الدعوة إلى عدم نشره في باقي بلدان العالم، مشبها دستور الولايات المتحدة الأمريكية بالمنتجات الدقيقة الصنع التي تكفل الثروة والصيت لمبدعها، لكنها قد لا تصلح ولن تعود بالنفع أو الجدوى على غير المجتمع الأمريكي". أنظر: - ألكسيس دي توكفيل: "الديمقراطية في أمريكا"، ترجمة أمين مرسي قنديل، الجوزان الأول والثاني، عالم الكتاب، الطبعة الثالثة، 1993، ص 9.

105 - تجدر الإشارة إلى أنه، توجد إلى جانب المؤسسات الدستورية، مؤسسات أخرى يصعب تجاهل دورها في الحياة السياسية الأمريكية حتى ولو أن الدستور لم يشر إليها، كما هو الأمر بالنسبة للأحزاب السياسية وجماعات الضغط. لذلك، ففي حديثنا عن المرتكزات التي يقوم عليها النظام السياسي في هذا البلد، سنبين بين المرتكزات الدستورية والمرتكزات الواقعية.

الكيفية التي ينتخب بها هذا الرئيس. فرغم أن الرئيس ينتخب بطريقة غير مباشرة من الناحية الدستورية والقانونية، أي من طرف هيئة ناخبة، تنتخب من طرف الشعب لهذا الغرض، إلا أن هذه الطريقة تجعل منه، كأنه منتخب بالاقتراع العام المباشر، من الناحية الواقعية.

وتتوزع طريقة انتخاب الرئيس الأمريكي على ثلاثة مراحل أساسية: المرحلة الأولى، تتم على مستوى الأحزاب السياسية المتنافسة، وتسمى الانتخابات التمهيدية (أولاً). والمرحلة الثانية، يجسدها دور الشعب عندما يتولى انتخاب "هيئة الناخبين الرئيسيين" أو "الهيئة الناخبة للرئيس" (ثانياً). والمرحلة الثالثة، تتمثل في تصويت هذه الهيئة على الرئيس، قبل الوصول إلى المرحلة الرابعة والأخيرة، وهي شكلية بالأساس، المتمثلة في تنصيب الرئيس الجديد ودخوله البيت الأبيض لأول مرة بصفته رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية (ثالثاً).

### أولاً: الانتخابات التمهيدية

يتعلق الأمر في المرحلة أولى أو التمهيدية بالانتخابات التي تتم على صعيد كل حزب سياسي من الحزبين المتنافسين، أي الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري، وهي مرحلة غير منصوص عليها في الدستور، وإنما تكرست بواقع الممارسة. إذ منذ 1831 والحزبين المذكورين يتبعان هذه الممارسة في انتخاب من يتولى باسمهما خوض سباق الرئاسة، حيث يعقد كل حزب منهما ندوة وطنية كبرى، تخصص للإعلان الرسمي عن المرشح للرئاسة باسم الحزب، وهو المرشح الذي ينال ثقة أعضاء الحزب والمتعاطفين معه.

لكن الوصول إلى هذه المحطة يتطلب ممن يرغبون في الترشح باسم أحد الحزبين، خوض سابق محموم على صعيد كل ولاية على حدة، سعياً لإقناع أعضاء الحزب وأنصاره بالتصويت لفائدة مندوبين عنها في الندوة الوطنية يكونون موالين له. خاصة في الولايات التي تأخذ بنظام الانتخابات الحزبية، بالنظر إلى وجود ولايات تعتمد فقط نظام التعيين أو ما يعرف بنظام "الكوكس" (caucus)<sup>106</sup>، الذي لا يتم عبر الاقتراع السري وإنما من خلال سلسلة من الاجتماعات التي تعقد على مستوى الولاية وتبدأ بالمستوى الأدنى، أي الدائرة، ثم المقاطعة فالولاية<sup>107</sup>.

وتكمن فائدة وقيمة هذه الانتخابات الحزبية التمهيدية، من جهة أولى، في أنها تسمح بمعرفة أكثر مرشحي الحزبين حظوظاً، لأن الناخبين أعضاء الندوة الوطنية لا ينتخبون إلا على أساس دعمهم لأحد مرشحي حزبهم. ومن جهة ثانية، في كونها تفتح المجال لمرشحين لا يتمتعون بسند الحزبين لكي يعززوا فرصهم لخوض غمار المنافسة على الرئاسة عبر استمالة قسط مهم من الرأي العام حول شخصهم وبرامجهم، بل يمكن أن يؤدي ذلك إلى جعلهم يفضون أنفسهم على أحد الحزبين<sup>108</sup>. ومن جهة ثالثة، في أنها تمكن من تحديد أعضاء الهيئة الناخبة في الندوة

106- هي كلمة مستمدة من لغة الهنود الحمر، أي السكان الأصليين للولايات المتحدة الأمريكية، وتعني مؤتمر لزماء القبائل.

107- للمزيد حول هذا النظام، راجع: - منار الشوربجي: "كيف ينتخب الرئيس الأمريكي؟"، منشورات مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 62 و63.

108- يمكن أن نسوق كمثال على ذلك ما حصل سنة 1976 حينما اضطر الحزب الديمقراطي إلى تبني جيمي كارتر كمرشح له منذ أن ظهرت حظوظه الأولى في الانتخابات التمهيدية لولاية نيوهامبشير وفلوريدا.

الوطنية لكل حزب، والتي على ضوءها يتحدد المرشح الذي يتجند الحزب برمته لمناصرته في الانتخابات الرئاسية، والتي تشكل المرحلة الثانية في المسار المؤدي إلى انتخاب ساكن البيت الأبيض<sup>109</sup>.

### ثانيا: التصويت الشعبي

يمثل التصويت الشعبي، المرحلة الثانية في الانتخابات الرئاسية الأمريكية، وهي المرحلة التي يفسح فيها المجال للشعب لكي يعبر عن اختياراته بخصوص المرشحين لسباق الرئاسة. لكن أثناء هذه العملية، التي تجري كل أربع سنوات في يوم الثلاثاء الذي يلي يوم الاثنين الثاني من شهر نوفمبر (الثلاثاء الكبير كما يسمى)<sup>110</sup>، لا ينتخب فيها الشعب بشكل مباشر على من سيتولى رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية، وإنما يصوت على من سيمثلونه في هيئة الناخبين الرئيسيين التي ستتولى فيما بعد انتخاب رئيس الدولة.

ويجري انتخاب هيئة الناخبين على مستوى كل ولاية من الولايات الخمسين التي تتكون منها البلاد، حيث تنتخب كل ولاية عددا من هيئة الناخبين الرئيسيين يعادل عدد ممثليها في مجلسي النواب والشيوخ، ليصبح العدد المطلوب انتخابه في الهيئة المذكورة هو 538 عضوا، أي ما يعادل عدد أعضاء مجلس النواب البالغ (435) نائبا، وعدد أعضاء مجلس الشيوخ المحدد في (100) عضو، إضافة إلى (3) ثلاثة ممثلين لمقاطعة كولومبيا، التي تحتضن الحكم المركزي والعاصمة واشنطن<sup>111</sup>.

ويتم الاقتراع عن طريق اللوائح وبالأغلبية البسيطة، أي على أساس قاعدة أن الفائز يحصل على كل شيء، حيث يفوز المرشح الحاصل على أعلى الأصوات الشعبية في الولاية بجميع ممثليها في هيئة الناخبين الرئيسيين الذين سيصوتون في المجمع الانتخابي. هذا الأسلوب الانتخابي أو هذا النوع من الاقتراع، قد يؤدي في بعض الحالات، إلى فوز المرشح الذي لم يحصل على أغلبية الأصوات في مجموع الولايات، كما حصل مثلا، خلال آخر الانتخابات الرئاسية ما قبل الأخيرة، حيث فاز "دونالد ترامب" رغم تخلفه عن منافسته المرشحة الديمقراطية "هيلاري كلينتون" بأصوات كبيرة، لأن واضعو الدستور يعتبرون أن المعيار هو "أصوات المنتخبين"، أي أصوات المجمع الانتخابي وليس الأصوات الشعبية. كما يؤدي هذا الاقتراع، إلى إهدار ملايين الأصوات، التي قد لا تجد أي تمثيل لها في مؤسسات الدولة.

109- عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص 57 و58.

110 - يعود اختيار يوم الثلاثاء من شهر نونبر كموعدا للانتخابات الرئاسية إلى اعتبارات تاريخية، حيث كانت لجنة الانتخابات الفيدرالية التي أنشأها الكونغرس سنة 1845 قد حددت معايير معينة للتصويت، وقد أكدت في هذا الصدد على أنه: "في معظم تاريخنا، كانت الولايات المتحدة الأمريكية مجتمعا زراعيا، ولذلك وضع المشرعون في اعتبارهم أن نوفمبر هو الشهر الأكثر ملاءمة للمزارعين والعمال الريفيين للسفر إلى صناديق الاقتراع، حيث يكون موسم الحصاد قد انتهى". أما عن اختيار يوم الثلاثاء تحديدا، فقد تم بناء على مسافة السفر الطويلة التي يتعين على سكان المناطق الريفية قطعها للوصول إلى أماكن الاقتراع، ولذلك لم يكن يوم الاثنين مناسبا، إذ كان سيتعين عليهم بدء رحلتهم يوم الأحد، مما يتعارض مع مواعيد الموعظ بالكنيسة".

111 - أقر هذا التمثيل بمقتضى التعديل 23 الذي أدخل على الدستور الأمريكي سنة 1961، وخصص لإعطاء مقاطعة كولومبيا حق التمثيل في هيئة الناخبين الكبار وفي مجلس النواب (ثلاثة في هيئة الناخبين الكبار، وممثل واحد في مجلس النواب لا يشارك في التصويت).

### ثالثا: تصويت هيئة الناخبين الرئيسيين

من الناحية الدستورية، تبدو هذه المرحلة الثالثة، بمثابة محطة الحسم في المرشح الذي سيتولى قيادة الولايات المتحدة الأمريكية. وهي المرحلة التي يجتمع فيها "الناخبون الكبار" في إطار ما يعرف "بالجمع الانتخابي"، على صعيد كل ولاية، يوم 18 ديسمبر لينتخبوا المرشح الذي تعهدوا بالتصويت له أثناء مرحلة التصويت الشعبي، وترسل النتائج إلى مجلس الشيوخ ليعلن رئيسه النتيجة الرسمية، ويكون مطلوباً فيمن سيظفر بمنصب رئيس الدولة، أن يحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات هيئة الناخبين الكبار.

لكن، وبالنظر إلى أن الناخبون الكبار، لا يحصلون على أصوات الشعب في المرحلة الثانية، إلا لأنهم يؤيدون مرشحا معيناً وبالتالي يكونون قد التزموا مسبقاً باحترام اختيارات الشعب المعبر عنها في مرحلة التصويت الشعبي؛ فإن هذه المرحلة الثالثة تغدو وكأنها محطة شكلية ليس إلا. طالما أن الناخبون الكبار لا يكون لهم الخيار في التصرف خارج نطاق الاختيار الذي حدده لهم الشعب لحظة تصويته عليهم<sup>112</sup>، فهو الذي كلفهم بطريقة "الوكالة الأمرة"، لكي يقوموا مقامه في انتخاب من يراه أصلح المرشحين للرئاسة، كما يقول أحد الفقهاء<sup>113</sup>.

فعلى هذا الأساس، يمكن النظر إلى انتخابات الرئيس الأمريكي، كأنها انتخابات مباشرة حتى وإن جرت على مرحلتين أو درجتين. بحيث إذا كان واضع الدستور قد سعوا إلى كبح جماح الإرادة الشعبية عن طريق "خلق نظام يعطي الجماهير الحق في التعبير عن نفسها ومصالحها، وفي نفس الوقت وضع ذلك التعبير تحت السيطرة الدائمة لنخبة أكثر حكمة وقدرة على اتخاذ قرارات أفضل"<sup>114</sup>، فإن الممارسة قلصت بشكل كبير من دور هذا النظام، وجعلت الشعب هو صاحب الاختيار في نهاية المطاف.

هذا الأمر يزيه، أن الناخبون الأمريكيون وكذا الأحزاب السياسية المتنافسة ووسائل الإعلام، اعتادوا على التعامل مع نتائج الانتخابات الرئاسية التي يتم الإعلان عنها في اقتراع شهر نونبر، باعتبارها النتائج الرسمية والنهائية بدون حاجة إلى انتظار تزكيتها من طرف الناخبين الكبار في شهر يناير. وإن كان تصويت هذه الهيئة يبقى مطلوباً حتى ولو أنه يبدو بمثابة تحصيل حاصل، إذ لا بد منه قبل المرور إلى محطة أو حفل تنصيب الرئيس الذي يتم بمقر "الكابيتول"، أي مقر "الكونغرس"، بالعاصمة واشنطن في العشرين (20) من شهر يناير الموالي.

لكن هذه المسطرة الخاصة بانتخاب الرئيس، قد لا تتم دائماً بهذه الكيفية، ذلك لأن عدم تمكن أي من المرشحين للرئاسة من الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين، في الحالة التي يكون فيها التنافس قائماً بين أكثر من مرشحين اثنين، يعطي الحق دستورياً لمجلس النواب للقيام بمهمة انتخاب الرئيس من بين المرشحين

112 - تجدر الإشارة إلى أن، القانون لا يلزم الناخبين الكبار باحترام هذه الاختيارات، لكن الحالات التي حدث فيها الخروج عن احترام اختيارات التصويت الشعبي وقيام أحد الناخبين الكبار بتغيير صوته، وهي 9 حالات أو مرات على مر التاريخ الأمريكي، لم يكن لها أي تأثير على النتيجة.

113 - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص-59.

114 - منار الشروبي: "كيف ينتخب الرئيس الأمريكي؟"، مرجع سابق، ص-24.



الثلاثة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات، بحيث يصوت أعضائه في هذه الحالة بنسبة صوت واحد لكل نائب عن الولاية، على أن يكون الفائز بالترشيح هو الحاصل على الأغلبية المطلقة من أصوات النواب<sup>115</sup>.

هذه الحالة وإن كان من الصعب حصولها في ظل الهيمنة التي يمارسها الحزبان الرئيسيين على الحياة السياسية والانتخابية في التجربة الأمريكية، وقدرتهما في كل محطة للرئاسيات على فرض أحد مرشحيهما كرئيس للبلد، فإنها يجب أن تظل مستحضرة، على الأقل من الناحية النظرية، سيما وأنها حصلت من قبل مرتين: الأولى سنة 1800، مع الرئيس الديمقراطي "طوماس جيفرسون"، والثانية سنة 1825، مع الرئيس الجمهوري "جون كوينسي آدمز" ابن "جون آدمز" ثاني رئيس للولايات المتحدة الأمريكية.

هذا وتجدر الإشارة، إلى أن الرئيس الذي يشترط فيه أن يكون أمريكي المولد وأن يبلغ من العمر خمسة وثلاثين (35) سنة، وأن يكون مقيما في الولايات المتحدة الأمريكية لمدة أربعة عشر (14) عاما، ينتخب لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد إلا مرة واحدة. وهو تقليد درج الأمريكيون على اتباعه منذ أن كان "جورج واشنطن"، - أول رئيس للولايات المتحدة الأمريكية -، قد رفض الترشح لولاية ثالثة. ولم يتم تكسير هذه القاعدة العرفية إلا مرة واحدة في عهد الرئيس "فرانكلين روزفلت"، الذي فرضت عليه ظروف الحرب العالمية الثانية أن يظل رئيسا لأكثر من ولايتين (1945/1933)، قبل أن يتولى الدستور بعد ذلك، من خلال التعديل الثاني والعشرين (22) الذي أدخل عليه سنة 1951، منع تجديد انتخاب الرئيس لأكثر من ولايتين.

### الفقرة الثانية: اختصاصات الرئيس الأمريكي

لا تنبع مكانة وقوة الرئيس في الحياة السياسية الأمريكية من الطريقة التي ينتخب بها ومن الأجواء العامة التي تصاحب عملية انتخابه، فحسب، وإنما كذلك من أهمية الصلاحيات والاختصاصات التي يضطلع بها بنص الدستور. ويتعلق الأمر باختصاصات واسعة ومتنوعة، تشمل، فضلا عن ممارسة السلطة التنفيذية التي تتركز بصفة أصلية ومباشرة في يديه، اختصاصات أخرى لها علاقة بالسلطتين القضائية والتشريعية، وذلك كاستثناء على الفصل الحاسم بين السلطات.

### أولا: الاختصاصات ذات الطابع التنفيذي

تتخذ صلاحيات الرئيس في مجال السلطة التنفيذية عدة أبعاد، تجعل منه المهيمن الوحيد والفعلي عليها، كما يظهر ذلك في الجوانب التالية:

أ- رئاسة الحكومة: حيث لا يوجد مجلس وزراء ذي كيان مستقل عن الرئيس، بل إن الوزراء، أو كتاب الدولة كما يطلق عليهم، يخضعون خضوعا تاما له. إذ هو الذي يعينهم ويعزلهم ويحدد اختصاصاتهم كيفما يشاء، ولا يلتزم عند وضعه لسياسة الدولة باستشارتهم، كما أنهم مسؤولين أمامه وليس أمام البرلمان. هذا الواقع يجسده بشكل واضح

115 - جرى تنظيم هذه الحالة بمقتضى التعديل الدستوري 12 الثاني عشر الذي دخل حيز التنفيذ سنة 1803.

كلام منسوب إلى الرئيس السابع للولايات المتحدة الأمريكية أبراهام لينكولن (1861. 1865) عندما قال، في معرض رده على اختلاف وزرائه معه: "إن سبعة في هذا المجلس يقولون لا، وإن واحد (يقصد نفسه) يقول نعم، إذن نعم هي التي ستفوز على لا".

**ب- تنفيذ القوانين:** تنص المادة الثانية من الدستور الأمريكي على واجب رئيس الجمهورية في "السهر على تنفيذ القوانين" التي يضعها الكونغرس تنفيذًا كاملاً. ولكي يتمكن من القيام بهذه المهمة يعطيه الدستور بصفته رئيس الحكومة صلاحية ممارسة السلطتين التنظيمية والإدارية. يقوم بمقتضى الأولى بإصدار أوامر تنفيذية تسمح بجعل القوانين الصادرة عن الكونغرس قابلة للدخول حيز التطبيق. ويتولى بموجب الثانية مراقبة سير الإدارة العامة الفيدرالية وتعيين الموظفين والمسؤولين في الإدارات المختلفة، وإن كان تعيين سامي الموظفين يتطلب موافقة مجلس الشيوخ.

**ج- قيادة القوات المسلحة وتوجيه العمليات العسكرية:** رغم أن الدستور قيد سلطات الرئيس في المسائل الحربية والعسكرية بالصلاحيات التي منحها إلى الكونغرس، خاصة على مستوى إعلان الحرب والتجنيد وإنشاء القوات المسلحة ووضع القواعد اللازمة لتنظيمها، فإن الرئيس بصفته قائدا للقوات المسلحة يستطيع أن يتخذ بعض التدابير العسكرية دون الرجوع إلى الكونغرس. كما حصل، مثلاً، مع "ترومان" عندما بعث بعض أفراد القوات المسلحة إلى كوريا، و"جون كينيدي" حين فرض الحصار على كوبا سنة 1961 فيما عرف بقضية خليج الخنازير، ومع "ليندون جونسون" لما عمل على "قنبلة" فيتنام، و"ريتشارد نيكسون" من خلال تدخله عسكرياً في كامبوديا، وأيضاً "جيمي كارتر"، الذي نظم عملية فاشلة كانت تتوخى إنقاذ الرهائن الأمريكيين في إيران<sup>116</sup>.

**د- مباشرة السياسة الخارجية للدولة:** بمساعدة كاتب الدولة في الخارجية، من خلال قيادة المفاوضات الدبلوماسية وتوقيع المعاهدات الدولية، والاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية، وتعيين السفراء والقناصل لدى مختلف الدول، وتلقي أوراق اعتماد سفراء وقناصل الدول الأخرى ...

### ثانياً: الاختصاصات ذات الطابع التشريعي

لئن كانت صلاحيات الرئيس في المجال التنفيذي تبقى هي الأهم، فإن دائرة تدخله لا تتوقف عند هذا المجال فقط، بل تمتد لتشمل دائرة التشريع أيضاً، وإن كان ذلك يبقى استثناء على مبدأ الفصل الحاسم بين السلطات الذي يقوم عليه النظام السياسي الأمريكي. حيث يسمح الدستور للرئيس بممارسة بعض الاختصاصات التشريعية المحدودة جداً، والتي يمكن حصرها في اختصاصين اثنين:

**أ- إثارة انتباه الكونغرس إلى بعض التدابير التشريعية اللازمة لسير البلاد:** ويتم ذلك في شكل توصيات تشريعية تتضمنها خطابات الرئيس الموجهة، من حين لآخر، إلى الكونغرس أو الخطاب السنوي للرئيس حول حالة

116 - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص-62.

الاتحاد، الذي أصبح تقليدا سائدا في هذا البلد. وفي ذلك نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور على أنه "للرئيس من وقت لآخر أن يبلغ الكونغرس معلومات عن حالة الاتحاد ويوصيه بأن يبحث الإجراءات التي يراها ضرورية وناجحة". مع العلم أن هذه الرسائل لا تلقى دائما تجاوبا معها من طرف الكونغرس، الذي قد يتصرف على خلافها، كما حصل مع الرئيس كليفلاند، عندما طالب في رسالته الموجهة إلى الكونغرس سنة 1887 بتخفيض التعريف، حيث كان موقف الكونغرس هو الرفع من قيمتها، وكان من نتاج ذلك عدم تمكن الرئيس من إعادة ترشيح نفسه لولاية ثانية.

**ب- حق الرئيس في الاعتراض على القوانين التي أقرها الكونغرس بمجلسيه:** وهذا الاعتراض ليس الغرض منه إعدام القانون الصادر تماما، بل مجرد إيقاف إصداره وإرجاعه إلى البرلمان لكي يعيد النظر فيه وفقا لملاحظات الرئيس حوله، بحيث يبقى بإمكان الكونغرس أن يتجاوز هذا الاعتراض الرئاسي ويسقطه إذا ما صوت على نفس القانون بصيغته الأولى بأغلبية ثلثي الأعضاء في كل من المجلسين. ففي هذه الحالة يكون الرئيس ملزما بالتوقيع على القانون كما صادق عليه الكونغرس، ويصبح القانون واجب النفاذ. وإن كانت الممارسة أثبتت أن إسقاط الكونغرس للفيديو الرئاسي تبدو مهمة صعبة، خصوصا عندما يكون الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس يسيطر على الأغلبية في الكونغرس، أو على الأقل في أحد مجلسيه، لكنها مع ذلك ليست غير ممكنة<sup>117</sup>.

### ثالثا: الاختصاصات ذات الطابع القضائي

تعتبر اختصاصات الرئيس في المجال القضائي أيضا استثناء على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، مع أن هذه الصلاحيات تبدو محدودة، وتتجلى بصفة خاصة في تعيين القضاة الفيدراليين، وفي مقدمتهم قضاة المحكمة العليا الاتحادية التسعة، لكن باشتراك مع مجلس الشيوخ الذي تكون تركيزته لاقتراحات الرئيس ضرورية. وكذلك حق إصدار العفو المشروط لأي محكوم عليه بخرق قانون فيدرالي، إلا في حالة الاتهام البرلماني. وتشمل صلاحياته في مجال العفو هذا إمكانية اختصار مدة عقوبة السجن وتخفيض الغرامات<sup>118</sup>.

مع الإشارة هنا إلى أن مصادر قوة ونفوذ الرئيس الأمريكي في الحياة السياسية الأمريكية، لا تنحصر فقط في الجوانب المتعلقة بكيفية انتخابه أو في نوعية الصلاحيات الدستورية التي يتوفر عليها<sup>119</sup>، بل تتأتى أيضا من تحول الولايات المتحدة الأمريكية إلى قوة عالمية كبرى، لا تتوانى في استثمار واستغلال الأزمات الاقتصادية والنزاعات

117 - حدث أن عمل الكونغرس على إسقاط فيتو الرئيس في أكثر من مناسبة، مثل ما حصل في شنتبر 2016 حين تمكن مجلس النواب وبأغلبية كبيرة من تجاوز اعتراض الرئيس "باراك أوباما" على مشروع قانون يسمح لأقارب ضحايا اعتداءات 11 شنتبر 2001 في الولايات المتحدة الأمريكية بمقاضاة المملكة العربية السعودية بصفتها الدولة التي ينتمي إليها منفذي تلك الاعتداءات.

118 - أنظر: - "موجز نظام الحكم في أمريكا"، كتيب من إصدار وكالة الإعلام الأمريكية (بالعربية)، ص-68.

119 - على اعتبار أن الرئيس الذي ينتخب من قبل الشعب، ولو بطريقة غير مباشرة، تكون له هبة وقوة تجاه الهيئات الأخرى في الدولة، إذ أن عضو المجلس منتخب من قبل منطقة أو دائرة انتخابية معينة أي من قبل عدد محدود من المواطنين بينما يكون الرئيس منتخبا من كل أو أغلبية الشعب. ولهذا يتوفر الرئيس على اختصاصاته واسعة جدا بمقتضى الدستور. أنظر:

- صالح جواد الكاظم - علي غالب العاني: "الأنظمة السياسية"، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، مطبعة دار الحكمة، العراق، 1991، ص-ص: 78-79.

المسلحة لحماية مصالحها الاستراتيجية وتقوية نفوذها الدولي<sup>120</sup>. ومن الناحية الدستورية، وعلى الرغم من أن الدستور يعطي للكونغرس صلاحية إعلان الحرب، فإن الممارسة الدستورية المتبعة في الولايات المتحدة الأمريكية منذ 1945، ما فتئت تؤكد سيطرة شبه مطلقة للرئيس على الكونغرس في موضوع العمليات العسكرية، بصفته القائد الأعلى للجيش.

## المطلب الثاني: الفصل الحاسم بين السلطات

بجانب أحادية السلطة التنفيذية، يشكل الفصل الحاسم بين السلطات، الخاصية الثانية الأساسية التي تسم النظام الرئاسي الأمريكي. حيث وإن تأثر واضعو الدستور الأمريكي بنظرية فصل السلطات، إلا أنهم وعلى خلاف صناع النظام البرلماني الإنجليزي الذين أخذوا بالفصل المرن بين السلطات العامة في الدولة، اتجهوا إلى فهم هذه النظرية على النحو الذي يكرس الفصل الحاسم أو التام بين هذه السلطات. هذا الفصل الحاسم الذي، كما يتخذ عدة مظهرات في بنية ووظائف هذه السلطات وفي طبيعة العلاقة بينها (الفقرة الأولى)، يسمح كذلك بوجود بعض الاستثناءات، على الفصل الجامد بين السلط، يفرضها الدستور نفسه وتقتضيها بعض الظروف على مستوى الممارسة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: مظاهر الفصل الحاسم بين السلطات

يتجلى الفصل الحاسم بين السلطات في الاستقلال الفعلي لكل سلطة عن الأخرى، فالرئيس باعتبار المجدد للسلطة التنفيذية، هو الذي يتولى تحديد سياسة الدولة داخليا وخارجيا، ويشرف على تنفيذها عن طريق المساعدين الذين يختارهم لهذا الغرض، وهو الذي يتصرف في كافة هياكل وأجهزة الدولة ومرافقها العامة، ويتمتع بالسلطة التنظيمية، ولكن ليس له الحق في المبادرة بالتشريع بكيفية مباشرة ورسمية، حتى وإن كان يمارس ذلك بطريقة غير مباشرة، كما سلفت الإشارة إلى ذلك.

بالمقابل، فإن السلطة التشريعية، التي يجسدها البرلمان بمجلسيه، هي التي تنفرد بوظيفة التشريع، دون أن يكون باستطاعة الرئيس التدخل في عملها، على الأقل من الناحية الدستورية؛ باستثناء الحالتين المشار إليهما آنفا (حالة إثارة الانتباه - وحالة الاعتراض)<sup>121</sup>. فلا يحق لرئيس السلطة التنفيذية مثلا حل الكونغرس، ولا يحق لهذا الأخير في المقابل، الإطاحة بالرئيس ووضع حد لمهامه، طالما أنه غير مسؤول سياسيا أمامه.

أما السلطة القضائية، التي تتمثل في مختلف الأجهزة التي تشكل التنظيم القضائي في الدولة الفيدرالية، وعلى رأسها المحكمة العليا، فهي الأخرى تمارس وظيفتها في استقلالية تامة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية. لأن القضاة

120 - كما حدث مثلا، في ظل حكم الرئيس أبراهام لينكولن إبان الحرب الأهلية (1861-1865)، والرئيس "وودرو ويلسون" في ارتباط بظروف الحرب العالمية الأولى (1913-1921)، والرئيس روزفلت في أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية الكبرى (1933-1945). أنظر:

- Frédéric Lambert - Sandrine Lefranc: «50 fiches pour comprendre la science politique» 3 édition 2010, p. 129.

121 - حالة حق الرئيس في إثارة انتباه الكونغرس إلى بعض التدابير التشريعية اللازمة لسير البلاد، وحالة حق الرئيس في الاعتراض على القوانين التي أقرها الكونغرس بمجلسيه.

الفيدراليون، وإن كان يتم تعيينهم من طرف الرئيس، فإن توليهم لمناصبهم مدى الحياة، يجعلهم يشعرون بالاستقلالية والحرية ويتمتعون بالحصانة في مزاولة مهامهم.

وعموما، يمكن إجمال مظاهر الفصل الحاسم أو التام بين السلط، خاصة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في الجوانب التالية:

- **عدم إمكانية الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية في البرلمان**، إذ أن كتاب الدولة يختارون بالضرورة من خارج أعضاء مجلسي الكونغرس.

- **عدم جواز دخول الوزراء إلى البرلمان لشرح سياسة الرئيس أو الدفاع عنها أو حتى لمناقشتهم من جانب البرلمان.**

- **عدم امتلاك رئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح مشاريع القوانين على الكونغرس**، إذ يعد هذا الاختصاص حقا مطلقا لهذا الأخير.

- **تولي الكونغرس إعداد مشروع الميزانية عن طريق لجانه الفنية**، قبل أن يقوم بمناقشتها وإقرارها، وكل ما يسمح به للسلطة التنفيذية في هذا المجال هو تقديم تقرير سنوي يبين الحالة المالية للدولة ونفقات الحكومة في السنة المنقضية واحتياجاتها برسم السنة الجديدة.

- **عدم مسؤولية رئيس الجمهورية والوزراء من الناحية السياسية أمام الكونغرس**، بحيث لا يكون الرئيس في حاجة إلى تقديم برنامجه الحكومي أمام الكونغرس لكي يصوت عليه، وليس لهذا الأخير حق توجيه أسئلة أو استجابات للرئيس أو لوزرائه، أو إثارة مسؤوليتهم السياسية عن طريق ملتصق الرقابة، وإن كانت هذه الحصانة السياسية لا تمتد لتشمل حصانتهم من الناحية الجنائية، حيث يمكنهم أن يكونوا موضع اتهام ومحكمة أمام البرلمان عن الجرائم التي يرتكبونها، كما سنوضح ذلك لاحقا.

- **غياب أدوات تأثير السلطة التنفيذية، أي الرئيس، على الكونغرس**. فليس للرئيس حق دعوة البرلمان لعقد اجتماعات عادية، كما ليس له الحق في حله، كمقابل لعدم مسؤولية الرئيس وحكومته أو إدارته أمام الكونغرس.

وهكذا، يظهر أن النظام الرئاسي في صيغته الأمريكية، يعمل على إقامة نوع من الفصل التام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مستهدفا من ذلك تحقيق المساواة الكاملة السلطتين. لكن هذا النوع من الفصل، لم يمنع من وجود بعض الاستثناءات التي تسمح بتبادل التأثير بين هاتين السلطتين، بعضها يفرضها الدستور نفسه، وبعضها الآخر، تفرضها بعض ظروف الممارسة السياسية.

## الفقرة الثانية: الاستثناءات الواردة على الفصل الحاسم بين السلطات

إذا كانت الولايات المتحدة الأمريكية تأخذ بالفصل التام بين السلطات، ففي حقيقة الأمر لا يوجد تطبيق حربي لهذا المبدأ على مستوى الممارسة، بل ترد عليه استثناءات، بعضها مقرر بمقتضى الدستور نفسه (أولاً) وبعضها الآخر فرضته الظروف السياسية (ثانياً).

### أولاً: الاستثناءات التي كرسها الدستور

تتجلى هذه الاستثناءات في تلك الحالات التي أقر فيها الدستور الاتحادي، من جهة، إمكانية تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة التشريعية (أ)، ومن جهة مقابلة، إمكانية تدخل هذه الأخيرة (السلطة التشريعية) في عمل السلطة التنفيذية (ب).

أ- يتخذ تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، مظاهر وصور عدة، من أبرزها أربعة صور:

- تولي نائب رئيس الدولة رئاسة مجلس الشيوخ.
- حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين أو الاعتراض التوقيفي، الذي قال عنه الفقه الدستوري الأمريكي بأنه "بات من أمضى الأسلحة التي يملكها رئيس الجمهورية في مواجهة الكونغرس".
- حق رئيس الدولة في دعوة الكونغرس للانعقاد في بعض الحالات الاستثنائية بغية النظر في بعض القضايا التي تستدعي ذلك<sup>122</sup>.
- حق رئيس الدولة في إخطار الكونغرس من وقت لآخر بأحوال الاتحاد، الذي تحول إلى تقليد رئاسي يمارسه الرئيس سنوياً، يستطيع من خلاله أن يعرض حالة الولايات المتحدة الأمريكية على الصعيد الداخلي والخارجي، وأن يقترح جدول أجندة تشريعية للسنة المقبلة، ثم يشرح للأمة رؤيته الشخصية<sup>123</sup>.
- ب- أما تدخل السلطة التشريعية (الكونغرس)، وعلى وجه التحديد مجلس الشيوخ، في السلطة التنفيذية (رئيس الدولة)، فيتمثل في الجوانب التالية:
  - موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي أعضائه على المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس.
  - حق مجلس الشيوخ في الموافقة على اقتراحات الرئيس فيما يخص تعيين الموظفين السامين في الدولة.

122 - الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الفيدرالي.

123 - تجدر الإشارة إلى أن هذا التقليد لم يمارس بنفس الكيفية، بحيث إذا كان الرئيس الأول للولايات المتحدة الأمريكية جورج واشنطن قد تلاه سنة 1790 أمام الكونغرس بمدينة نيويورك التي كانت وقتها العاصمة المؤقتة للاتحاد، فقد أصبح ذلك الخطاب في ظل فترة الرئيس الثالث توماس جفرسون يتم في شكل رسالة مكتوبة موجهة إلى الكونغرس دونما حاجة للممثل أمامه، لأن جفرسون كان يعتبر مثل هذا السلوك استعراضاً مضهرياً لا يليق بجمهورية ديمقراطية جديدة.

- خطاب الرئيس عن حالة الاتحاد تقليد متأصل في التاريخ الأمريكي، منشورات وزارة الخارجية الأمريكية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، أكتوبر 2013.

– سلطة الاتهام الجنائي والعزل التي يمارسها الكونغرس في حق الرئيس والموظفين السامين، حيث يعطيه الدستور سلطة "عزل الرئيس ونائبه وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأمريكية من مناصبهم وإدانتهم بعدم الولاء أو الخيانة أو الرشوة أو سواها من الجنايات والجرح الخطيرة"<sup>124</sup>، بحيث يقوم مجلس النواب بتوجيه الاتهام إليهم، على أن يتولى مجلس الشيوخ محاكمتهم. على أن دور مجلس الشيوخ في تطبيق هذا الإجراء، الذي يطلق عليه (Impeachment)، فيما يخص عدم الولاء ينحصر فقط في العزل من المنصب، والحرمان من ممارسة مهام سياسية في المستقبل، بحيث يصبح المعزول مجرد مواطن عادي يقع تحت طائلة القانون.

ومن أمثلة تطبيق مسطرة العزل (Impeachment)، الحالة التي طبقت فيها سنة 1968 على الرئيس "أندرو جونسون" في قضية اتهامه بالانحياز للجنوب و"للرجل الأبيض" ومخالفة القانون الخاص بإبعاد المسؤولين التنفيذيين المناهضين لسياسته، لكنه أفلت من العزل لكون الأغلبية المطلوبة لذلك في مجلس الشيوخ (أي الثلثين) كان ينقصها صوت واحد فقط .

والحالة التي تم الشروع في تطبيقها مرة أخرى سنة 1974 ضد الرئيس الجمهوري "ريتشارد نيكسون"، في قضية فضيحة "ووترغيت" (Watergate) التي كان قد أخفاها ونفاها عندما فجرتها الصحافة، وإن كانت المسطرة لم تكتمل<sup>125</sup>. والحالة التي طبقت فيها مسطرة العزل سنة 1999 في حق الرئيس الأمريكي "بيل كلينتون"، على خلفية اتهامه بالكذب تحت القسم وبإعاقة العدالة<sup>126</sup>.

والحالة التي طبقت فيها على الرئيس الخامس والأربعون للولايات المتحدة "دونالد ترامب" مرتين: المرة الأولى: في ديسمبر 2019 بتهمة سوء استخدام السلطة وعرقلة عمل السلطة التشريعية. والمرة الثانية: سنة 2021 قبل أسبوع واحد من انتهاء فترة ولايته، حيث اعتمد مجلس النواب في إقامة دعوى العزل ضد "ترامب" على مادة واحدة في الدستور الأمريكي، وهي المادة المتعلقة بالتحريض على العصيان.

### ثانيا: الاستثناءات التي فرضتها الظروف السياسية

فضلا عن الاستثناءات الدستورية المذكورة، تكرر الممارسة السياسية السائدة في الولايات المتحدة الأمريكية وجود بعض الإمكانيات التي تخفف نسبيا من حدة تأثير الفصل الجامد بين السلطات الذي تبناه، من حيث المبدأ، المشرع الدستوري الأمريكي. ويتجلى ذلك في ثلاثة نقاط أساسية:

124 - الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي لسنة 1787 .  
125 - إذ بعد أن صوتت لجنة العدل بمجلس النواب على قرار اتهامه في قضية فضيحة "ووترغيت" (Watergate)، التي كان قد أخفاها ونفاها عندما فجرتها الصحافة، عجل بتقديم استقالته وطلب العفو، الشيء الذي اعتبره مجلس النواب كافيا لعدم متابعة الموضوع مادام الرئيس قد أذان نفسه، وما دام أن القرار الذي كان سيتخذه المجلس، أي العزل، قد تحقق فعليا بالاستقالة.  
126 - بناء على دعوى قضائية بالتحرش الجنسي، رفعتها ضده "باولا جونز". ومن شهادة كلينتون التي أنكر فيها أنه كان على علاقة جنسية مع المتدربة في البيت الأبيض مونیکا لوينسكي . وبدأت محاكمة "بيل كلينتون" في مجلس الشيوخ في يناير 1999، ترأسها رئيس المحكمة العليا في الولايات المتحدة "ويليام رينكويست". وفي 12 فبراير تمت تبرئة كلينتون من كلتا القضيتين المتهم بهما، لأن أيًا منهما لم تحصل على أغلبية الثلثين اللازمة لأعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين للإدانة والعزل من المنصب، في القضية الأولى، صوت 45 عضواً في مجلس الشيوخ لصالح الإدانة، في حين صوت 55 بالبراءة. وفي التهمة الثانية، صوت 50 عضواً بالإدانة، في حين صوت 50 للبراءة، وبقي كلينتون في منصبه حتى نهاية فترة ولايته الثانية.

- الدور الذي يلعبه نظام الثنائية الحزبية الراسخ في الحياة السياسية الأمريكية، خاصة في الحالة التي يكون فيها رئيس الجمهورية من نفس الحزب السياسي الذي يتوفر على الأغلبية في الكونغرس بمجلسيه، أو على الأقل في أحدهما. ولو أن الناخب الأمريكي يبدو في العديد من الحالات أكثر ميلا نحو توزيع دوائر السلطة في البلاد بين الحزبين الرئيسيين الجمهوري والديمقراطي.

- تأثير اللجان البرلمانية في تقوية الصلة بين السلطتين، إذ عن طريقها تلعب الجماعات الضاغطة أو جماعات المصالح دورا مهما في التأثير على عمل البرلمان ودفعه إلى إصدار قوانين أو اتخاذ مبادرات قد يكون الجهاز التنفيذي، بل والرئيس نفسه، هو من يقف ورائها.

- إقدام الكونغرس على إحداث لجان للتحقيق في بعض الاتهامات التي تنسب لأعضاء السلطة التنفيذية، وهو إجراء كثيرا ما يتم اللجوء إليه في مواجهة كبار المسؤولين بمن فيهم الرئيس نفسه، على نحو ما يظهر من خلال التحقيق الذي يجري في الوقت الحاضر ضد الرئيس "دونالد ترامب" في قضية علاقاته المفترضة مع روسيا، والدور الذي قد تكون لعبته هذه الأخيرة من أجل التأثير في الانتخابات الرئاسية لفائدته.

## المبحث الثاني: مرتكزات ومؤسسات النظام السياسي الأمريكي

لا تنحصر المرتكزات التي يقوم عليها النظام السياسي الأمريكي في المؤسسات التي ينص عليها الدستور ويحدد صلاحياتها واختصاصاتها، بل توجد بجانبها مؤسسات أخرى يصعب تجاهل دورها في الحياة السياسية الأمريكية حتى ولو أن الدستور لم يشير إليها، كما هو الأمر بالنسبة للأحزاب السياسية وجماعات الضغط. لذلك، ففي حديثنا عن المرتكزات التي يقوم عليها النظام السياسي في هذا البلد، سنميز بين المرتكزات الدستورية (المطلب الأول) والمرتكزات الواقعية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: المرتكزات الدستورية

تتجسد الركائز الدستورية الأساسية للنظام السياسي الأمريكي في ثلاثة مؤسسات رئيسية، هي: "الرئيس"، باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية، و"الكونغرس"، بصفته صاحب السلطة التشريعية، ثم "المحكمة العليا"، التي توجد في قمة الهرم القضائي في هذا النظام. وتفاديا للتكرار، سنكتفي بالتوقف عند كل من الكونغرس (الفقرة الأولى) والمحكمة العليا (الفقرة الثانية)<sup>127</sup>.

### الفقرة الأولى: الكونغرس - البرلمان

إذا كان نظام الثنائية البرلمانية قد ارتبط بصفة خاصة بالتمايز الموجود على مستوى الطبقات الاجتماعية في المجتمع الإنجليزي، والمجتمعات الأوروبية عموما، فإن عدم وراثة المجتمع الأمريكي لهذه البنية التطبيقية كان من الممكن

127 - بالنظر إلى أنه تم التعرض لمؤسسة الرئيس أي لدور الرئيس وصلاحياته وطريقة انتخابه سابقا، بمناسبة تناولنا لتجليات أحادية السلطة التنفيذية في النظام الأمريكي التي يجسدها هذا الرئيس.



أن يجعل المؤسسين الأوائل للنظام السياسي في هذا البلد في حل من التفكير في تبني نظام الثنائية البرلمانية. لكنهم إذا كانوا قد تنوّه في نهاية المطاف، فإن ذلك لم يكن لأسباب طبقية وإنما تجنباً لاحتكار السلطة التشريعية من قبل مجلس واحد. وقد شجع هذا التوجه الطابع الفيدرالي للدولة ذاته، الذي اقتضى الحرص على ضمان تمثيلية متكافئة لمختلف الولايات في مجلس الشيوخ.

هكذا، يتكون الكونغرس الأمريكي من مجلسين، أحدهما (مجلس النواب) يمثل الشعب الأمريكي، على اعتبار أن انتخابه يتم بالاقتراع العام المباشر على أساس التمثيل السكاني للولايات، حيث يكون نصيب كل ولاية في المجلس منسجماً مع الحجم السكاني لها، مع مراعاة أن تمثل كل ولاية بنائب على الأقل، ويضم 435 عضواً، ومدة نيابته سنتين يؤدي انتهاءها إلى التجديد الكامل للمجلس. أما الآخر (مجلس الشيوخ) فيمثل الولايات، إذ يتكون من 100 عضو ينتخبون على صعيد كل ولاية من الولايات الخمسين التي يتكون منها الاتحاد الأمريكي بمعدل عضوين لكل منها بغض النظر عن أهميتها الاقتصادية أو عدد سكانها أو حجمها الجغرافي، ومدة ولايته هي ست سنوات، لكن يتم تجديد ثلث أعضائه (33 عضواً) كل سنتين.

وبينما يرأس مجلس الشيوخ دستورياً نائب رئيس الجمهورية، الذي لا يكون له حق التصويت إلا في حالة تعادل الأصوات داخل المجلس، فإن رئيس مجلس النواب، الذي يطلق عليه (the speaker of house)، ينتخب من بين الأعضاء المكونين للمجلس المذكور. علماً أن عمل المجلسين معا يرتكز أساساً على أشغال اللجان الدائمة، التي تتمتع بسلطات كبيرة في الكونغرس الأمريكي، لكونها هي "المطبخ السياسي للبرلمان"، والساحة المناسبة لإجراء المناقشات التفصيلية وتوزيع الأعضاء حسب توجهاتهم وخبرتهم. ولذلك فقد سبق للرئيس الأمريكي "وودرو ويلسون" أن أطلق عليها اسم "المجالس التشريعية المصغرة".

ولئن كان، الأصل أن مجلسي الكونغرس يشتركان معا في ممارسة السلطة التشريعية حيث يتم إقرار القانون في المجلسين معا بالأغلبية المطلقة، إلا أن مجلس الشيوخ ينفرد ببعض الاختصاصات التي لا يشاركه فيها مجلس النواب. من قبيل، موافقته الضرورية على تعيين رئيس الجمهورية لكبار الموظفين، وعلى المعاهدات التي أبرمها الرئيس. وهو امتياز يبدو مثيراً للانتباه بالنظر إلى أن الأنظمة الدستورية المقارنة، عادة ما تعطي التفوق لمجلس النواب، باعتباره يمثل ويعكس الإرادة العامة للأمة بواسطة الاقتراع المباشر.

ويبدو أن انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ هو كذلك بالاقتراع المباشر من طرف سكان كل ولاية 33، وتمثيله للولايات، التي تشكل أساس النظام الفيدرالي الأمريكي، ومحدودية عدد أعضائه مقارنة بأعضاء مجلس النواب، وطول مدة ولايته، كلها عوامل أعطت أهمية خاصة لهذا المجلس وجعلت مكانته في الحياة السياسية الأمريكية تبرز بشكل أقوى من مكانة مجلس النواب.

## الفقرة الثانية: المحكمة الاتحادية العليا - القضاء

يتمتع النظام القضائي بمكانة بارزة في الولايات المتحدة الأمريكية، وتنبع هذه المكانة من تبني واضعي دستور هذا البلد للتصور الذي أعطاه "مونتسكيو" صاحب نظرية فصل السلطات "للسلطة القضائية". والذي أكد انطلاقاً من معرض دراسته لوضعية القضاء في النظام الإنجليزي على أهمية وجود القضاء كسلطة مستقلة، خلافاً "لجون لوك" الذي دفعه يأسه من فساد النظام القضائي في بلده إنجلترا، وخضوعه التام للملك في تلك الفترة، إلى إهمال الحديث عن القضاء، بل والإحجام عن اعتباره سلطة.

وقد اتجه واضعي الدستور الأمريكي، متأثرين بتصور نظرية "مونتسكيو" إلى التنصيص في هذا الدستور (مادته الثالثة) على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا، التي تعتبر واحدة من الركائز الأساسية للنظام الدستوري الأمريكي. والتي كان يقال عنها، عندما كانت في وقت من الأوقات، تعارض بشدة السياسة الاقتصادية الجديدة التي طرحت في أعقاب أزمة 1929 العالمية، بأنها المؤسسة التي تتولى الحكم الفعلي في البلاد، أو بالأحرى أن قضائها هم الحاكمون الفعليون في البلد، وليس البيت الأبيض أو الكونغرس. ولعل تبني النظام الفيدرالي، شكل هو الآخر محمداً أساسياً، في ضرورة وجود هذه المحكمة الاتحادية، لكون هذا النظام، يتطلب بدوره وجود هيئة قضائية تتولى الفصل في النزاعات المحتملة بين الولايات المكونة للاتحاد.

وتمتاز تشكيلة المحكمة الاتحادية العليا، التي يوجد مقرها بالعاصمة واشنطن، باستقرار عدد أعضائها، حيث ظلت تتكون من تسعة قضاة منذ 1869، ولذلك فإن عدد القضاة الذين تعاقبوا على العضوية بها منذ نشأتها لم يتجاوز المائة قاضٍ<sup>128</sup>. وهؤلاء القضاة وإن كان يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير لا يتمتع بجزية مطلقة في ممارسة هذا التعيين، بل تكون اختياراته في هذا المجال، مقيدة بموافقة مجلس الشيوخ، وبمراعاة نوع من التوازن بين مختلف مكونات الأمة الأمريكية. لذلك، كثيراً ما كانت مسألة تعيين بعض قضاة المحكمة وخاصة رئيسها، تثير جدلاً واسعاً بين رئيس الدولة ومجلس الشيوخ، خاصة عندما يكون هذا المجلس الأخير تحت هيمنة أغلبية لا تمثل نفس الحزب السياسي الذي ينتمي إليه الرئيس<sup>129</sup>.

وتتميز هذه المحكمة كذلك، بتمتع قضائها باستقلال كبير عن السلطات الأخرى، ولعل تعيينهم لمدى الحياة<sup>130</sup> ومن طرف السلطتين الرئيسيتين في البلاد، هو الذي يعزز هذا الاستقلال، حيث يعينهم رئيس السلطة التنفيذية وتوافق على تعيينهم السلطة التشريعية. الأمر الذي ينمي في نفوس قضاة هذه المحكمة الشعور بأنهم يمثلون المجتمع الأمريكي، ويجسدون فكرة استمرارية الدولة. كذلك تشكل طبيعة وأهمية الوظائف التي تضطلع بها هذه المحكمة،

128 - أنظر: - "موجز نظام الحكم في أمريكا"، مرجع سابق، ص 115.

129 - على نحو ما حدث خلال ولاية الرئيس الديمقراطي باراك أوباما، حيث ووجهت رغبته بتعيين قاضٍ جديد بالمحكمة خلفاً لقاضي آخر كان قد توفي بنوبة قلبية، باعتراض قوي من طرف مجلس الشيوخ ذي الأغلبية الجمهورية، والذي اعتبر أن هذا التعيين من اختصاص الرئيس الجديد، على اعتبار أن الولاية الثانية والأخيرة لباراك أوباما كانت قد أوشكت على نهايتها وأن الانتخابات الرئاسية كانت على الأبواب.

130 - مع الإمكانية المتاحة لهم للمطالبة بإحالتهم على التقاعد بعد سن السبعين براتب كامل.

عاملا أساسيا في ترسيخ مكانتها ضمن البناء المؤسساتي للدولة، إذ من الناحية البروتوكولية، يتموقع رئيسها في المرتبة الثانية بعد رئيس الدولة، كأهم شخصية في هرمية هذا البناء المؤسساتي.

وتتجسد اختصاصات هذه المحكمة أساسا، في حل النزاعات التي تكون الدولة أو الولايات طرفا فيها والبث في القضايا الخاصة بالشخصيات الرسمية الأجنبية، والنظر في بعض الدعاوي الجنائية التي يقرر الكونغرس إسناد تطبيق العقوبة فيها لها، وفي مراقبة دستورية القوانين الصادرة عن الكونغرس والقرارات والإجراءات الصادرة عن الحكومة. بالإضافة إلى أنها تعتبر كهيئة استئناف بالنسبة للقضايا المطروحة أمام المحاكم الفيدرالية، وبعض القضايا المطروحة أمام محاكم الولايات. لذلك، عادة ما يقال عن هذه المحكمة، بأنها **محكمة وقائع وقانون**، على خلاف محكمة النقض الفرنسية مثلا، التي لا تنظر في الوقائع، وتقتصر على مراقبة مدى تطبيق القانون من طرف المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف<sup>131</sup>.

### المطلب الثاني: المرتكزات الواقعية

لئن كانت العين لا تخطئ الأهمية الكبرى التي تحتلها المؤسسات الدستورية الأساسية (الرئيس، الكونغرس والمحكمة الاتحادية) في النظام السياسي الأمريكي، فإن الواقع لا يخفى الدور الذي تضطلع به مؤسسات أخرى في هذا النظام. خاصة منها، **الأحزاب السياسية** التي تشكل المعبر الضروري للترشيح للمناصب الانتخابية، ولضمان الحضور في مختلف الأجهزة التمثيلية للدولة على الصعيدين الوطني والمحلي (**الفقرة الأولى**). وكذا ما يعرف **بجماعات المصالح** أو **جماعات الضغط**، التي تلعب هي الأخرى، أدوارا هامة في تشكيل وتوجيه الرأي العام وفي صنع وتوجيه القرار السياسي والحكومي والعمومي في مختلف المجالات (**الفقرة الثانية**).

### الفقرة الأولى: الأحزاب السياسية

لم تكن الأحزاب السياسية خلال الفترة الأولى لتأسيس الولايات المتحدة الأمريكية محل ترحيب وتأييد، من طرف واضعي الدستور الفيدرالي لسنة 1787، حيث لم يعطوها أي اعتبار ولم يذكروها حتى، في نص الدستور. بل اعتبرها البعض، من الكيانات المشجعة على الانقسامات في المجتمع، ف "جورج واشنطن" مثلا، وهو أول رئيس للبلاد، لم يتردد في التحذير من أن الأمة الوليدة يمكن أن تعصف بها "الآثار القاتلة للروح الحزبية". وكذلك "جيمس ماديسون"، وهو أحد واضعي الدستور والرئيس الرابع للبلاد، وصف الأحزاب السياسية، بأنها "زمر تهدد الصالح العام للمجتمع"<sup>132</sup>.

131 - حسن سيد أحمد إسماعيل: "النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا"، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الأولى، ص-

30.

132 - لاري الوينتز: "نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية"، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، الطبعة الأولى، 1996، ص-78.

لكن عدم تأييد الأحزاب في الرحلة الأولى لتشكيل النظام الدستوري الأمريكي، لم يمنعها من أن تصبح مع مرور الوقت، حقيقية واقعية في التجربة السياسية الأمريكية، ومن أن تفرض نفسها كركيزة أساسية من الركائز التي يقوم عليها النظام السياسي الأمريكي. وذلك منذ وقت مبكر، أي منذ الانقسام الذي برز بين أنصار فكرة النظام الفيدرالي والمعارضين لها، والخلاف الفلسفي الذي برز بين بعض الآباء المؤسسين للولايات المتحدة الأمريكية خلال حكم الرئيس جورج واشنطن، وتحديدًا بين "ألكساندر هاملتون" و"توماس جيفرسون".

وستعاطم أهمية الأحزاب السياسية الأمريكية بشكل أكبر مع طبيعة الممارسة الانتخابية، إذ في ظل عدم خضوع هذه الأحزاب لإيديولوجية ثابتة وقوية، وعدم توفرها على ركيزة اجتماعية معينة، إضافة إلى هشاشة العلاقة النازمة بينها وبين المنتسبين إليها، بما في ذلك أولئك الذين يتولون المسؤولية باسمها في المؤسسات التداولية وغيرها، وتصرفها بالتالي "كأحزاب أطر" بتعبير "موريس دوفرجه"، يبقى الحقل الانتخابي هو مجال تميزها الخاص. فرغم ما يقال من أن الانتخابات الأمريكية تبرز فيها بصفة خاصة صورة المرشح وأسلوبه وطبيعة شخصيته، فإن الدعم الكبير الذي يحظى به من الحزب السياسي الذي يرشحه، يبقى ضروريا بل وحاسما، خصوصا وأن الطابع النخبوي للأحزاب السياسية الأمريكية لم يمنعها من أن تتوفر على بنية تنظيمية قوية ومحكمة، سواء على المستوى القومي أو على مستوى الولايات.

لذلك، يجوز القول إن وظيفة الأحزاب السياسية الأمريكية، وعلى خلاف ما هو موجود في الكثير من البلدان التي تسعى فيها الأحزاب السياسية إلى تحقيق سياسة محددة عبر الدفاع عن اختيارات معينة، تكاد تنحصر في تأمين انتخاب مرشحيها، وإيصالهم إلى مراكز القرار، سيما عندما يكون الترشيح من خلال الأحزاب السياسية يبدو أمرا ضروريا في الكثير من الحالات .

وإذا كان واقع الممارسة السياسية السائدة في هذا البلد يشهد على هيمنة حزبين معينين على المشهد السياسي، إذ كثيرا ما تنحصر المنافسة في مختلف الاستحقاقات الانتخابية التي تنظم على الصعيد الفيدرالي أو على صعيد الولايات بين ("حزب الحمار" - الحزب الديمقراطي) و("حزب الفيل" - الحزب الجمهوري)، فإنه لا يمكن من الناحية الواقعية تجاهل أهمية الأحزاب السياسية الصغيرة التي تتأسس في ارتباط ببعض الظروف والقضايا، مثل "حزب حظر المشروبات الكحولية"، و"الحزب الشعبي" الذي طالب الحكومة بتأميم ملكية شركات السكك الحديدية والهاتف. صحيح أن الكثير منها تختفي بعد مرور فترة من الزمن على ميلادها، إلا أن ذلك لا ينفي تأثيرها الملحوظ على الانتخابات وعلى النقاش الدائر حول بعض القضايا، خلال فترات تاريخية معينة، سيما وأن هذه الأحزاب السياسية الصغيرة كثيرا ما تكون ذات قناعات إيديولوجية معينة، أو على الأقل تبدو كذلك في نظر معظم الرأي العام الأمريكي في ظروف مخصوصة.

## الفقرة الثانية: جماعات الضغط

إلى جانب الأحزاب السياسية، تعد جماعات المصالح أو جماعات الضغط التي تتواجد بشكل مكثف وفعال في المجتمع الأمريكي، مكونا أساسيا في الحياة السياسية الأمريكية. فغالبا ما تسعى هذه الجماعات ولو بطرق غير مباشرة، إلى التأثير في دوائر صنع القرار، فهي لا تقدم مرشحين باسمها بشكل رسمي في الانتخابات، وإنما تحاول التأثير على نتائج تلك الانتخابات، عبر تأييد أو معارضة من يترشحون لشغل المناصب العامة، وعبر توجيه الرأي العام. وذلك بغرض الوصول إلى صانعي القرارات والسياسات في البيت الأبيض والكونغرس، على مستوى الولايات وعلى الصعيد الفيدرالي<sup>133</sup>.

والجماعات الضاغطة في الولايات المتحدة الأمريكية متعددة ومتنوعة يصعب حصرها، حيث تتجسد في العدد الضخم من الجماعات المهنية أو الحرفية، والتجمعات التعاونية والزراعية، واتحادات الغرف التجارية، وتجمع الحديد وصناعة السيارات والبنوك والتأمينات، والنقابات، والروابط الدينية، والشركات الكبرى... ذلك التعدد الذي يرجع إلى عوامل عدة، من أبرزها:

- التنوع الديني والعنصري والعرقى التقليدي في هذا البلد، حيث لاحظ "ألوكسي دو توكفيل" منذ الثلاثينيات من القرن التاسع عشر، ميلا ملحوظا لدى الأمريكيين للتكتل والاتحاد في إطار جمعيات متنوعة.
- وجود حرية تنظيم الجمعيات والاتحادات في ظل الحماية التي يضيفها الدستور الأمريكي على حرية التعبير والاجتماع وتقديم الملتزمات والعرائض.
- طبيعة النظام السياسي الأمريكي، وخاصة الشكل الفيدرالي الذي يتخذه، حيث فرض وضع توزيع السلطات والموارد بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، الحاجة لوجود آليات ومؤسسات ذات تنظيم جيد، تستطيع من خلالها هذه الأخيرة الضغط على مراكز القرار في الحكومة الفيدرالية<sup>134</sup>.
- النمو المضطرد الذي تعرفه الإدارة الأمريكية وجهازها الحكومي، واتساع دائرة المشاريع والبرامج والأنشطة الحكومية وما يصاحب ذلك من حاجة إلى إحداث جماعات جديدة تتولى تنظيم الاستفادة من تلك البرامج والمخصصات المرصودة لها.
- قوة الولايات المتحدة الأمريكية وتزايد نفوذها على الساحة الدولية، حيث تسعى الإدارة الأمريكية إلى توظيف جماعات من هذا النوع لتقوية مصالحها الخارجية، ولفرض وجودها في الخريطة الدولية. لهذا، فإن أهمية جماعات الضغط والمصالح لا تتصور فقط على المستوى الداخلي بل تمتد أيضا على المستوى الخارجي لضمان مناطق النفوذ على الصعيد العالمي.

133 - وإن كانت فعاليتها في هذا المجال تتوقف على عدد من المتغيرات، مثل حجم العضوية التي تتوفر عليها والأموال المتاحة لها ونوعية الجهود المبذولة للضغط من طرفها ومدى تقاني قيادتها في القيام بالمهمة المنوطة بها، وتماسكها التنظيمي، علاوة على التوقيت السياسي الذي تختاره للضغط من أجل تحقيق أهدافها. نفس المرجع، ص-102.

134 - نفس المرجع، ص-94.

ولئن كان هذا التنوع الذي توجد عليه جماعات المصالح في الولايات المتحدة الأمريكية، يجعل عملية تحديد كل الطرق والأساليب التي تلجأ إليها هذه الجماعات للتأثير على القرارات والسياسات العامة، عملية في غاية في العسوية، إلا أنه يمكن رد هذه الأساليب أو الطرق، إلى نوعين أساسيين، طرق مباشرة وأخرى غير مباشرة:

- **الطريقة المباشرة:** وتتمثل في التأثير على أعضاء المجالس التشريعية لدفعهم إلى التصويت لصالح أو ضد مشاريع قوانين، ترى فيها هذه الجماعة أو تلك من جماعات الضغط تهديدا لمصالحها. فتبادر إلى تقديم الدعم للمرشحين وللأحزاب السياسية أثناء الحملات الانتخابية، حيث تقوم بإحداث لجان خاصة بجمع التبرعات وبالدعم السياسي.

- **الطريقة غير المباشرة:** وتكون موجهة أساسا للتأثير على الرأي العام وإقناعه بأهمية وعدالة القضايا التي تدافع عنها تلك الجماعات، حيث يلعب سلاح توظيف وسائل الإعلام دورا أساسيا في هذا المجال.

**وعموما** فإن، النظام الرئاسي الأمريكي، يمثل نموذجا فريدا وخصوصا لتنظيم السلطات العامة في الدولة، يقوم على أساس المساواة والتوازن بينها، بالشكل الذي لا يسمح لأي منها أن تطغى أو تخضع لبعضها الآخر. وإن كانت هذه المساواة لم تمنع من الناحية الواقعية أو العملية، من اختلال التوازن في العلاقة بين السلط، في بعض الظروف السياسية الخاصة التي عرفت التجربة الأمريكية. فقد عبر "ودرو ويلسون" - أستاذ القانون الدستوري، الذي أصبح رئيسا للولايات المتحدة الأمريكية ما بين 1913 و 1923- عن هذا الاختلال بقوله: "إن نظام فصل السلطات لم يعرف قط تطبيقه في الولايات المتحدة"، و بقوله أن: "الحكم ينتقل بين السلطات الثلاثة بحسب اختلاف الظروف"<sup>135</sup>.

فحينما تصادف الظروف، **وجود رئيس ذي شخصية قوية أو نفوذ سياسي كبير**، أو تصادف اجتياز البلاد لأزمة تتطلب تدابير حازمة يتخذها رئيس نافذ يتمتع بسند الرأي العام، فإن الكونغرس لا يملك والحالة هذه، إلا أن يترك زمام الأمور لهذا الرئيس ويصبح الحكم حكمه<sup>136</sup>. أما عندما تصادف الظروف **وجود شخصية ضعيفة على رأس الدولة** غير مسنودة بأغلبية كافية في المجلسين، أو بسند شعبي يعوض السند البرلماني، فلا يملك الرئيس ومساعديه في هذه الحالة، إلا الإذعان لسلطة ونفوذ الكونغرس، الذي يصبح هو الحاكم الفعلي في مثل هذه الظروف<sup>137</sup>.

وفي ظروف معينة أخرى، قد لا يكون المتحكم في دواليب الأمور، لا رئيس الجمهورية ولا الكونغرس، وإنما **قضاة المحكمة العليا**. حيث تتحول الولايات المتحدة الأمريكية إلى ما يشبه "**دولة القضاة**". كالوضعية التي عرفت هذه الدولة خلال ثلاثينيات القرن الماضي، حينما نجحت المحكمة المذكورة في فرض إرادتها على الرئيس "فرانكلين روزفلت"، بخصوص قضية السياسة الاقتصادية الجديدة التي أعقبت الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، المرتبطة بما عرف بفضيحة "ووترغيت".

135 - عبد الهادي بوطالب: "الأنظمة السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص 70.

136 - كما حصل في ظل حكم "جورج واشنطن"، و"أبراهام لينكولن" و"تيودور روزفلت" و"ودور ويلسون"، وبعدهم "فرانكلين روزفلت" و"هاري ترومان" و"جون كينيدي"، و"رولاند ريغان"، و"بيل كلينتون" و"جورج بوش الابن".

137 - حينما يكون الحكم بيد الكونغرس، يتحول النظام إلى ما يشبه "النظام المجلسي" على الطريقة السويسرية، الذي لا تشكل فيه الحكومة ورئيسها، إلا أداة لتنفيذ سياسة الكونغرس.

## الفصل الرابع: النظام شبه الرئاسي: النموذج الفرنسي

من الناحية النظرية، لا يندرج النظام شبه الرئاسي، ضمن التقسيمات المعتمدة للأنظمة الدستورية الكبرى على ضوء نظرية فصل السلطات. فإلى حدود أوائل القرن العشرين، كان التقسيم السائد يقوم على أساس التمييز بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي. لذلك، فإن الأمر يتعلق بتوصيف أطلق على النظام الدستوري الفرنسي للجمهورية الخامسة، في ارتباط بالتعديلات الجوهرية التي أدخلت على النظام البرلماني الموروث في هذا البلد عن الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وخاصة مع التحول الذي حصل سنة 1962 في طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، من الاقتراع غير المباشر إلى الاقتراع العام المباشر.

ولئن ارتبط النظام شبه الرئاسي بالسياق السياسي الفرنسي لنهاية الخمسينيات من القرن الماضي، فإن بداية تكسير التفرقة بين النظامين البرلماني والرئاسي، والتأسيس لنماذج من الأنظمة المختلطة، تعود إلى فترة سابقة على ذلك في بعض الدول<sup>138</sup>. لكن دون أن يدرك واضعو دساتير تلك الدول، أن محاولاتهم لمعالجة بعض المظاهر غير المرغوب فيها في الأنظمة الدستورية الكلاسيكية، ستفضي إلى تأسيس نظام جديد، سيطلق عليه "موريس دوفرليه" سنة 1970 اسم النظام شبه الرئاسي. وهو النظام الذي، وإن كان حالياً غير محصور في التجربة الفرنسية، وإنما ينتشر بمحولاته وتطبيقات مختلفة في غيرها من الدول<sup>139</sup>، لكنه من الناحية النظرية والفقهية، يبقى مدنياً في تشكيله وتبلوره وتطوره إلى المرجعية التاريخية والسياسية الفرنسية (المبحث الأول).

فالنظام الفرنسي، نظام مختلط يجمع بين بعض خصائص النظام البرلماني وبعض خصائص النظام الرئاسي، حيث يأخذ من النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية<sup>140</sup>، ويأخذ عن النظام الرئاسي فكرة انتخاب رئيس الدولة<sup>141</sup> وخاصة امتلاك هذا الرئيس لصلاحيات واختصاصات واسعة ومهمة تجعل منه محور الحياة السياسية، وجعلت البعض يطلق عليه أحيانا اسم النظام البرلماني- الرئاسي. وإن كانت التطبيقات التي سار عليها هذا النظام، خاصة

138 - مثل، فلندا سنة 1919، وألمانيا في نفس السنة من خلال دستور جمهورية فيمار، والنمسا سنة 1920، ثم إيرلندا سنة 1937.  
139 - لا يقتصر وجود النظام الشبه الرئاسي على فرنسا والدول التي سبقت الإشارة إليها في الوقت الحاضر، بل يمتد وجوده في عدد من الدول الأخرى، خاصة في بعض المستعمرات الفرنسية السابقة مثل تونس والسنغال، وبعض الدول الأوروبية نفسها، مثل البرتغال ورومانيا وأوكرانيا وبولندا وجورجيا وصربيا وبلغاريا. وهناك اختلاف بين الفقهاء، حول عدد الدول التي تأخذ بهذا النظام، بين يعتبرها خمسين دولة، ومن بعدها ما بين ثلاثين إلى أربعين دولة. للمزيد حول الاختلاف في عدد هذه الدول، ويرجع ذلك إلى الاختلاف الذي لازال قائما حول ماهية النظام شبه الرئاسي نفسه، وحول معايير تصنيفه ضمن التصنيفات المعتمدة في الأنظمة الدستورية الكبرى. كما يرجع إلى الإشكالات الناجمة عن إمكانية إدراج بعض الأنظمة المعتمدة في بعض الدول غير الديمقراطية ضمن هذا النظام من عدمها.

أنظر: - "أنظمة الحكم- النظام شبه الرئاسي نموذجا"، ورقة بحثية "للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية"، سنة 2012.  
140 - مع ما يعني ذلك، من وجود رئيس دولة بجانب رئيس الحكومة، ووجود حكومة مسؤولة أمام البرلمان في مقابل امتلاكها لأدوات التأثير في العمل البرلماني.

141 - ولو أن النظامين، يختلفان في الكيفية التي تجري بها عملية انتخاب رئيس الدولة (الانتخاب غير المباشر في النظام الرئاسي والانتخاب المباشر في النظام شبه الرئاسي).

في ظل حكم الجنرال "شارل دوغول" الذي فرض هيمنة رئاسة الجمهورية على سائر المؤسسات، قد جعلت منه نظاما ذو نزعة رئاسية، يقترب أكثر إلى النظام الرئاسي منه إلى النظام البرلماني (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: مرجعيات النظام شبه الرئاسي الفرنسي

لئن ارتبط ميلاد النظام شبه الرئاسي في فرنسا بالجمهورية الخامسة الفرنسية، فإن جذوره التاريخية ترتبط بمسار سياسي سابق على هذه المرحلة، بدأ سنة 1789، عندما كانت الطبقة السياسية في هذا البلد تراهن على إقرار نظام دستوري بمواصفات خاصة، من شأنه أن يخرج البلاد من دوامة عدم الاستقرار الذي عاشته لسنوات في ظل أنظمة سياسية متقلبة (المطلب الأول).

فالمنظومة السياسية الفرنسية الحالية، ليست سوى نتيجة لسيرورة من التطور السياسي والتاريخي، عرف تعاقب أنظمة سياسية متنوعة على الحكم، ورافقته ظروف سياسية مخصوصة، جعلته مع مرور الوقت، ينتقل من النظام البرلماني للجمهورية الرابعة إلى نشأة النظام السياسي الشبه الرئاسي بالمضمون المعروف به اليوم (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: التطور التاريخي للنظام السياسي الفرنسي

منذ ثورة 1789 وقبل أن يرسو النظام شبه الرئاسي، على الصيغة التي تشكل بها في دستور 1958، مرت فرنسا بمراحل عدة، تبنت خلالها عدة أنظمة سياسية، كان القاسم المشترك بينها، أنها شكلت تعبيرا عن موجات من التقلبات السياسية التي أدخلت البلاد في دوامة من التغيير والتغيير المضاد أو الثورة والثورة المضادة (الفقرة الأولى).

وكان لا بد من انتظار حوالي خمس سنوات بعد الثورة (1870-1875)، لكي تنجح فرنسا في اعتماد دستور جديد، تكرر من خلاله الانتقال إلى الجمهورية الثالثة، وتدخل في عهد جديد من الاستقرار السياسي الذي سيستمر إلى حدود بداية الحرب العالمية الثانية (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: تقلبات الحياة السياسية الفرنسية بعد الثورة

تتميز فرنسا من الناحية السياسية، بكونها تشكل نموذجا للدولة التي كادت أن تجرب جميع الأنظمة السياسية، فقد عاشت لفترة زمنية طويلة في ظل نظام الملكية المطلقة، إلى جاءت ثورة 1789 لتضع حدا له. لكن محاولات الإنهاء مع هذه النظام، شكلت مسارا من التقلبات السياسية، عرفت فيها فرنسا خلال الفترة الفاصلة بين 1791 (تاريخ أول دستور بعد الثورة) وسنة 1875 (تاريخ دستور الجمهورية الثالثة)، أربعة عشر نصا دستوريا. وعرفت تعاقب ثلاثة أنظمة سياسية على الحكم، هي "الملكية المقيدة" و"الجمهورية" و"الإمبراطورية"، بحيث كان كل واحد منها يتنحى حينما عن السلطة ليعود إليها مرة أخرى، إما بفعل ثورة جديدة وإما من جراء حصول تمرد على السلطة، بالإضافة إلى أنظمة أخرى انتقالية أو مؤقتة.



فقد شكلت الملكية المقيدة أول نظام للحكم كرسه دستور 1791، باعتباره أول دستور وضع في ظل الثورة والأول في تاريخ فرنسا، حيث تضمن أحكاما كرسست تجريد الملك من السلطة التشريعية ونقلها إلى جمعية وطنية مكونة من ممثلي البورجوازية والفلاحين والمجالس العامة السابقة<sup>142</sup>. وإن احتفظ هذا الدستور للملك بصلاحيحة الاعتراض المؤقت على القوانين، وبتحصينه من إمكانية إقالته من طرف البرلمان.

لكن، ظروف الأزمة السياسية الحادة التي نشبت بين الملك ونواب الجمعية الوطنية في سياق وضع هذا الدستور، عمقت انعدام الثقة بين الجانبين<sup>143</sup>، وجعلت الاتجاه النافذ في الثورة - خاصة اليقابة - Les Jacobins يدفع في اتجاه اختيار نظام الجمهورية إلى أبعد مدى، سيما تحت ضغط التقييم الشعبي السليبي الذي كان يلاحق زعماء الثورة، ويتهمهم بالفشل في تحقيق انتظارات الشعب من الثورة. في خضم هذا السياق، سيشكل اجتماعا للمجلس التأسيسي، منعظفا جديدا في مسار الثورة، حينما قرر محاكمة الملك، وأعلن إنهاء النظام الملكي وإقامة النظام الجمهوري<sup>144</sup>، وإلغاء الدستور السابق<sup>145</sup> وأحل محله دستورا جديدا بتاريخ 24 يوليوز 1793، والذي سيظل مجرد حبر على ورق من الناحية الواقعية<sup>146</sup>.

بعد ذلك ستدخل فرنسا في عهد ما سمي "بنظام حكم المديرين"، حيث سيجعل دستور 22 غشت 1795<sup>147</sup>، الذي صدر بعد سنة من إعدام "روبسبير"، السلطة التنفيذية تعمل تحت إشراف إدارة جماعية مكونة من خمسة مديرين<sup>148</sup>. لكن الهندسة التي اعتمدها هذا الدستور للسلطات العامة في الدولة، والقائمة تحديدا على العزل التام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية سببت الأزمات السياسية المتعاقبة التي تنشب بينهما، دفعت الجنرال "نابوليون بوناپارت" إلى قيادة انقلاب بتاريخ 9 نونبر 1799، والسيطرة على السلطة، قبل أن يقوم بوضع دستور جديد في دجنبر من نفس السنة، زاد من خلاله تركيز السلطة في يده باعتباره القنصل أو الحاكم الأول للبلاد<sup>149</sup>. بل إن نابوليون سيلجأ في مرحلة لاحقة إلى تعيين نفسه قنصلا أولا مدى الحياة، قبل أن تدفعه انتصاراته المتولية في

142 - بالإضافة إلى إلغاء حقه في اللجوء إلى حل البرلمان، وتقييد صحة أعماله بالتوقيع عليها من طرف الوزير المختص تطبيقا لمبدأ عدم المسؤولية السياسية.

143 - شكلت محاولة الهروب الفاشلة التي قام بها "لويس السادس عشر" وزوجته، وكذا تحركات ملوك أوروبا لمساعدة ملكها على استعادة النظام السابق، عوامل زادت من حدة الشك وتعميق انعدام الثقة بين الملك والجمعية الوطنية.

144 - وعمل في سياق ذلك على تصحيح مفاهيم الثورة السابقة، معتبرا أن مخرجات هذا الاجتماع، هي التي تشكل الثورة الفرنسية الجديدة والحقيقية، وأن سنة 1792 هي السنة الأولى للثورة.

145 - في أعقاب إلغاء الدستور، تم تشكيل لجنة للأمن العام - من اثني عشر شخصية برئاسة "ماك سيميليان روبسبير" لتسهل على تسيير شؤون الدولة.

146 - رغم أن هذا الدستور سيميز، مقارنة مع سابقه، بعدم تقييد حق الانتخاب بنصاب مالي، وبإعطاء إمكانية الاعتراض على القوانين من طرف الشعب/ إلا أنه سيبقى دستورا معظلا من الناحية الواقعية، لأن "روبسبير" رئيس لجنة للأمن العام، سيخضع فرنسا لنظام ديكتاتوري فعلي، حين أعلن حالة الاستثناء، وعطل القوانين، وجعل فرنسا تعيش في ظل ما عرف بسنوات الرعب أو الإرهاب، التي لم تنته إلا بإعدامه سنة 1794.

147 - يعد هذا الدستور من أطول دساتير فرنسا حتى الآن، ضم 337 مادة، وقد أعاد العمل بنظام الاقتراع المقيد بالمال، كما اعتمد نظاما ثنائيا للسلطة التشريعية، تنوزع فيه وظيفة التشريع بين مجلس الخمسمائة ومجلس القدامى، حيث يتولى الأول صلاحية المبادرة بتقديم مشاريع القوانين والتصويت عليها، فيما يتولى الثاني ممارسة حق الاعتراض عليها.

148 - مؤازرين بسبعة وزراء تعيينهم وتعيينهم الإدارة الجماعية، ينتخبون هؤلاء المديرين من مجلس القدامى لمدة خمس سنوات بعد اقتراحهم من مجلس الخمسمائة، على أن يعوض أحدهم كل سنة.

149 - فإلى جانب تخويله كامل السلطة التنفيذية، إعطاء الجنرال بوناپارت حق المبادرة بتقديم مشاريع القوانين، وحق تعديل الدستور، وتسمية القضاة، وأكثر من ذلك سمح له بحق اختيار نواب البرلمان أنفسهم.

حروبه داخل الفضاء الأوروبي وغير الأوروبي إلى اتخاذ قرار بإلغاء نظام القناصل واستبداله بنظام إمبراطوري وراثي، حيث سيتم تنويجه سنة 1804 في كنيسة "نوتردام" بلقب إمبراطور فرنسا نابوليون الأول<sup>150</sup>.

هذا النظام الإمبراطوري، هو الذي ظل قائما في فرنسا إلى حين انهزام قائدها في معركة "واترلو" سنة 1814، وسقوط العاصمة باريس في يد الحلفاء الأوروبيين، ليكون البديل هو عودة النظام الملكي إلى السلطة من جديد تحت حكم الملك "لويس 18"، الذي سيتولى وضع دستور جديد، أطلق عليه اسم "الميثاق الملكي"، تميز على الخصوص بسعيه نحو التوفيق بين الواقع الذي فرض عودة الملكية إلى الحكم والظروف السابقة التي خلفتها تداعيات الثورة<sup>151</sup>.

لكن "شارل العاشر" (Charles X) الذي سيخلف لويس 18 الذي توفي سنة 1824، سيعيد البلاد إلى نظام الملكية المطلقة، في إطار تصفية حسابات الملكية مع الثورة وآثارها، حيث جرى تعطيل الحريات وحل البرلمان. لكن محاولة الرجوع إلى الحكم الملكي المطلق، ستواجهه برد فعل شعبي قوي، من خلال ما عرف بالأيام المجيدة (27، 28 و 29 يوليو 1830)، أرغم الملك على الفرار إلى إنجلترا، محدثا فراغا في العرش. وهو الوضع الذي استغله مجلس النواب على نحو جيد، لكي يدفع في اتجاه إقامة نظام ملكية دستورية مقيدة أقرب إلى النظام البرلماني البريطاني. حيث تولى تنصيب ملك جديد<sup>152</sup> وتحرير دستور جديد اتخذ شكل عقد مبرم بين البرلمان وبين الملك<sup>153</sup>.

وقد تطلب الأمر انتظار حوالي 33 سنة من الحكم الملكي (1815-1848) لتتم الإطاحة به من جديد في ثورة 1848، التي قادتها الطبقة العمالية، لكونها لم تكن ترى فيه سوى داعما لمصالح البورجوازية. ليعود النظام الجمهوري مرة أخرى إلى الواجهة، حيث أجريت في نفس السنة انتخابات المجلس التأسيسي، الذي وضع للجمهورية الثانية دستورا جديدا، ميزه تنازع واضع بين الرغبة في إعادة إحياء مبادئ الثورة وفي نفس الوقت الحرص على تحقيق المصالحة الوطنية<sup>154</sup>. لكن أهم ما سيميز دستور 1848، هو سعيه للانفتاح على الدستور الأمريكي، واقتباس بعض مقتضياته المتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة<sup>155</sup>.

150 - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص 100.  
 151 - سيكرس هذا الملك كمصدر للسلطة ويمنحه حق تعيين أعضاء مجلس الأعيان، لكن في المقابل سيعطي للشعب حق انتخاب مجلس النواب، وإن كان هذا الدستور قد قيد هو الآخر الحق في التصويت بالنصاب المالي.  
 152 - هو "لويس فيليب" ابن عم شارل العاشر الذي كان يحمل لقب "دوق أورليان".  
 153 - على أساس أن تكون ولاية هذا الأخير مقابل ما تعهد به للأمة من حريات ومشاركة سياسية. لذلك، فقد كانت السمة البارزة لهذا العقد تكمن في التقليل الكبير لسلطات الملك لفائدة مجلس النواب، على نحو ما برز في تنصيبه على إمكانية استجواب مجلس النواب للوزراء، وإبطاله لتوارث العضوية في مجلس الشيوخ، فضلا عن تجريده للملك من حق الاعتراض على القوانين.  
 154 - فضلا عن تركيز هذا الدستور على المبادئ السياسية التي أقرتها ثورة 1789، سيولي أهمية للحقوق الاجتماعية، وضرورة التزام الدولة بتحقيقها لفائدة الأفراد، بل إنه حاول إعطاء منظور جديد لمفهوم الحق نفسه عندما لم يعد التمتع بحق التعليم أو حق الشغل يعني فقط حق الفرد في أن يتعلم ويشغل، وإنما يعني أيضا حقه على الدولة في أن توفر له التعليم والشغل، وحقه في مطالبتها بإنجاز ما يفضي إلى توفير الحقوق التي تضمنها الدستور كحقوق أساسية نفس المرجع، ص 102.  
 155 - خاصة من خلال نصه على انتخاب رئيس الجمهورية ولو أنه اختلف عنه في إقرار الاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات في وقت يعتمد الدستور الأمريكي الاقتراع غير المباشر. ومن خلال صلاحيات الرئيس في ممارسة السلطة التنفيذية، وتعيين الوزراء وإقالتهم، وتخويله إمكانية توجيه خطاب سنوي للبرلمان لإطلاعه على الحالة العامة للسادة في البلاد، فضلا عن عدم توفر البرلمان على صلاحية إسقاط الحكومة أو توفر هذه الأخيرة على صلاحية حل البرلمان لإطلاعه على الحالة العامة للسادة في البلاد، فضلا عن عدم توفر البرلمان على صلاحية إسقاط الحكومة أو توفر هذه غير المباشر. لذلك، سيقال عن النظام الذي أرسى معالمه هذا الدستور بأنه شبيه بالنظام الرئاسي المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية، حتى ولو أن هذا الأخير يقوم على أساس برلمان مزدوج التكوين بينما كان الدستور الفرنسي يتبنى نظام المجلس الواحد. كما سيقال أن السبب الذي يفسر انهياره يكمن في عدم نجاح النظام الرئاسي إلا في السياق الأمريكي، أو على الأصح في ظل وجود الفيدرالية

وكما هو الحال بالنسبة للملكية التي انهارت ثم عادت، والجمهورية التي انتهت ثم رجعت لترضت نفسها من جديد، فقد اقتضى المسار السياسي لفرنسا ما بعد الثورة الكبرى، عودة النظام الإمبراطوري للحياة مرة ثانية هو الآخر. فما إن انتخب "لويس نابوليون" رئيسا للجمهورية، حتى استبد بالحكم وأعلن قيام الإمبراطورية الثانية، مسترجعا بذلك نفس النظام الذي كان قد أقامه عمه "نابوليون الأول" من قبل، ولقب نفسه "بالإمبراطور نابليون الثالث"، وأصدر بتاريخ 14 يناير 1852 دستورا جديدا مقتبسا معظم أحكامه من دستور الإمبراطورية الأولى<sup>156</sup>. وسيضل النظام الإمبراطوري قائما إلى حدود بداية السبعينيات من القرن التاسع عشر، حيث أدت هزيمة الإمبراطور في الحرب مع ألمانيا سنة 1870 إلى دخول البلاد في فترة فراغ سياسية<sup>157</sup>.

وبعد مرور حوالي خمس سنوات (1870-1875)، ستنتج الجمعية الوطنية في اعتماد دستور جديد وتكريس الانتقال إلى الجمهورية الثالثة، التي ستدخل من خلالها فرنسا، في عهد جديد سيستمر إلى حدود بداية الحرب العالمية الثانية. رغم أن واضعي هذا الدستور، خاصة منهم أنصار النظام الملكي، كانوا يتمنون انخيار النظام الجمهوري في أقرب وقت. لكن اختلافهم حول الأسرة الملكية التي ستتولى الحكم، اضطرتهم إلى القبول بالنظام الجمهوري بكيفية مؤقتة، على أمل تغييره بنظام ملكي في أقرب فرصة. وهو الأمل الذي سيتلاشى بعد إصدار البرلمان لقانون يمنع التقدم باقتراح تعديل دستوري يرمي إلى إلغاء نظام الجمهورية.

### الفقرة الثانية: الجمهورية الثالثة وبداية استقرار النظام البرلماني

لم تضع الجمعية الوطنية دستورا مدونا في وثيقة دستورية خاصة، وإنما اقتصر على إصدار ثلاثة قوانين دستورية، الأول والثاني صدرا بتاريخ 24 فبراير 1875 ويتعلقان على التوالي بمجلس الشيوخ وتنظيم السلطات، بينما صدر الثالث في 16 يوليو من نفس السنة ويتعلق بتنظيم العلاقة بين المؤسسات<sup>158</sup>. وتميزت هذه القوانين الدستورية باتجاهها نحو تبني الديمقراطية البرلمانية المقتبسة من الملكية الدستورية البريطانية، ما جعل البعض يسمي نظام هذه المرحلة، بنظام الملكية بدون ملك<sup>159</sup>.

وقد تجلّى هذا التوجه بشكل واضح، في تحويل القوانين الدستورية المذكورة للبرلمان نفس السلطات المعروفة التي يمارسها في الديمقراطية البرلمانية، وفي التنصيص على وجود رئيس جمهورية غير مسؤول ويتقاسم سلطاته مع الوزراء، وأيضا في إخضاع الحكومة لمراقبة البرلمان. وإن كانت هذه الهندسة الدستورية قد خضعت، فيما بعد، لبعض

156 - يمنح هذا الدستور للإمبراطور سلطات تنفيذية وتشريعية واسعة، بما في ذلك صلاحية تعيين أعضاء مجلس الشيوخ، والمبادرة بتقديم القوانين من خلال مجلس الدولة هو الذي يتولى تعيين الموظفين الذين يتكون منهم .

157 - فرغم تكوين حكومة مؤقتة للدفاع الوطني، وتوليها وضع حد للحرب الفرنسية الألمانية، وإعلانها عودة النظام الجمهوري، والإشراف على انتخاب جمعية وطنية لم يحدد لها دور أو اختصاص، فإن الخلافات السياسية الحادة التي عرقتها تلك الفترة بين اتجاهات مختلفة، وخاصة بعد الحرب الأهلية لسنة 1887، لم تسمح بالتعجيل بقيام مؤسسات سياسية، كما لم تسمح للجمعية الوطنية بأن تتخذ قرارات محددة .

158 - حاولت الجمعية الوطنية بذلك، عدم الخوض في النقاش المذهبي، تجنباً لمضاعفة حدة المشاكل التي كانت وقتئذٍ تمزق فرنسا، وفضلت بالمقابل البحث عن حلول توفيقية، بين مواقف أنصار الملكية الذين كانوا لا يزالون يعتقدون بإمكانية عودتها، وبين أنصار الجمهورية الذين لم يتمكنوا من انتزاع موقف تبني هذا النظام إلا بصوت واحد داخل الجمعية الوطنية (353 مقابل 352).

159 - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص104.

التغييرات سواء عن طريق تعديل النصوص الدستورية<sup>160</sup>، أو عن طريق الممارسات العرفية<sup>161</sup>. وقد أدت هذه التعديلات، خاصة منها المتعلقة بسلطة حل البرلمان، إلى إحداث تحويل جوهري في بنية النظام الدستوري الفرنسي للجمهورية الثالثة، جعلت البعض يتحدث عن تحوله إلى شبه نظام مجلسي. بفعل الهيمنة التي أصبح يفرضها البرلمان على الحياة السياسية، سيما وأن فرنسا وإن عرفت خلال هذه الفترة نوعا من الاستقرار الدستوري، لكن لم يقابله نفس الاستقرار على المستوى الحكومي<sup>162</sup>.

وبسقوط باريس في يد الألمان خلال الحرب العالمية الثانية، ستقسم السلطة التنفيذية في فرنسا بين **حكومتين**: حكومة "المارشال بيتان" المتعاونة مع الألمان، والتي اتخذت من "فيشي" مقرا لها، وعملت على وضع دستور جديد وإلغاء جميع المؤسسات الدستورية المنبثقة عن دستور 1875. وحكومة فرنسا الحرة التي نادى بها الجنرال "دوغول" من منفاه في "لندن"، والتي وإن لم تصرح بإلغاء النظام السابق، فإنها أصدرت قرارا يؤكد على أن: "الشعب الفرنسي هو الذي سيقدر بكامل سيادة مؤسسات المستقبل، وأن مجلسا تأسيسيا سيستدعى لوضع التنظيمات الدستورية الجديدة"<sup>163</sup>.

وهذا ما سيتم بالفعل بعد انتصار الحلفاء بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية في حركهم ضد النازية، وتمكنهم من تحرير فرنسا، حيث لجأ الجنرال "دوغول" سنة 1945 إلى تنظيم استفتاء شعبي تمحور حول سؤالين: سؤال إقامة مجلس تأسيسي لوضع دستور جديد، وسؤال تنظيم السلطات العامة، طبقا لمقتضيات مشروع قانون طرح على الاستفتاء وأرفق بالسؤالين المذكورين. سينتهي بانتخاب وإعادة انتخاب مجلس تأسيسي جديد، تولى وضع مشروع الدستور الجديد بتاريخ 19 أبريل 1946<sup>164</sup>.

ورغم الاختلاف الذي سيميز هذا الدستور عن دستور الجمهورية الثالثة، فإن دستور 1946 (دستور الجمهورية الرابعة) ظل متمسكا بأسس النظام البرلماني، حيث عمل على تقوية سلطة البرلمان جاعلا منه المؤسسة

160 - كما هو الشأن بالنسبة لإلغاء نظام العضوية الدائمة في مجلس الشيوخ، ومنع أعضاء الأسر التي تعاقبت على العرش من الترشح لرئاسة الجمهورية، وتحسين النظام الجمهوري من إمكانية التعديل

161 - كما هو الشأن بالنسبة لفقدان رئيس الجمهورية لسلطة عزل رئيس الوزراء، وتقلص سلطاته لفائدة رئيس الوزراء والوزراء، وتمكن الحكومة انطلاقا من سنة 1926 من انتزاع إمكانية ممارسة التشريع بواسطة مراسيم القوانين بناء على تفويض من البرلمان نفسه، فضلا عن تراجع رؤساء الجمهورية عن حل البرلمان بفعل الأزمة المؤسساتية التي تسببت فيها محاولة "ماك ماهون" في هذا الشأن سنة 1877.

162 - شهدت فرنسا رقما قياسيا في عدد الحكومات (104 حكومة في ظرف سنتين سنة)، برز أكثر خلال مرحلة الثلاثينيات من القرن العشرين، أي في نفس الفترة التي أدت مباشرة إلى الحرب العالمية الثانية.

163 - عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص 106.

164 - رغم أن السؤالين معا، قد حظيا بأغلبية المشاركين في الاستفتاء، وأصبح بالتالي مشروع القانون المرفق بهما قانونا دستوريا دخل حيز التنفيذ في نونبر من نفس السنة، وأصبح كذلك المجلس المنتخب مجلسا تأسيسيا تولى وضع مشروع الدستور الجديد بتاريخ 19 أبريل 1946، إلا أن عدم حصول هذا المجلس الأخير على الأغلبية، دفع إلى إعادة انتخاب مجلس تأسيسي جديد، وفقا لما نص على ذلك القانون الدستوري المشار إليه، وتمت الموافقة عليه في استفتاء شعبي بتاريخ 13 أكتوبر من ذات السنة، رغم المعارضة الشديدة التي وجهها له الجنرال "دوغول"، والذي تخلى عن رئاسة الحكومة، ووجه إلى الشعب دعوة صريحة لإسقاطه.

الأولى في الحياة السياسية الفرنسية، وخاصة الجمعية الوطنية<sup>165</sup>. بينما عمل الدستور في المقابل، على إضعاف سلطة رئيس الدولة<sup>166</sup> وتقوية السلطات التي خولها لرئيس الحكومة<sup>167</sup>.

وعموماً، يتميز التطور التاريخي للنظام السياسي الفرنسي، بتعاقب أنظمة سياسية متنوعة على الحكم، هي "الملكية المطلقة، والملكية المقيدة" و"الجمهورية" و"الإمبراطورية"... وبأنظمة انتقالية أو مؤقتة، بحيث كان كل واحد منها يتنحى حيناً عن السلطة ليعود إليها مرة أخرى، إما بفعل ثورة جديدة وإما من جراء حصول تمرد على السلطة، أو بفعل التعديلات الدستورية أو حتى الممارسات الدستورية العرفية أو الواقعية.

ويمكن تلخيص المحطات التاريخية البارزة لتطور هذه الأنظمة من خلال الجدول التالي:

### جدول التطور التاريخي للنظام السياسي الفرنسي

الملكية المطلقة	قبل ثورة 1789	غياب الدستور
الملكية المقيدة	1789-1792	دستور 1791
الجمهورية الأولى (نظام برلماني)	1793-1799	دستور 1793 - دستور 1795
الإمبراطورية الأولى	1799-1814	دستور 1799
ملكية دستورية	1815-1848	دستور 1815
الجمهورية الثانية (نظام برلماني)	1848-1851	دستور 1791 - دستور 1830
الإمبراطورية الثانية	1852-1870	دستور 1848
مرحلة انتقالية	1870-1875	
الجمهورية الثالثة (نظام برلماني)	1875-1940	دستور 1875
حكومة فيشي الاستعمارية	1940-1945	
الجمهورية الرابعة (نظام برلماني)	1946-1958	دستور 1946

165 - التي تنتخب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، وتستأثر بممارسة التشريع، وتملك حق المبادرة بتقديم القوانين، وتتوفر على صلاحية الحسم النهائي في القوانين بعد اعتراض الرئيس عليها، وليس هناك ما يجبرها على تفويض التشريع للسلطة التنفيذية، كما خولها الدستور سلطة مراقبة الحكومة بدءاً من تصيب رئيسها، مروراً بإمكانية إسقاط حكومته عبر التصويت على ملتصق الرقابة.

166 - حيث نص على انتخابه لولاية نيابية واحدة مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد، وجرده من صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية التي أنطها برئيس الحكومة، وجعل صلاحيته في تعيين هذا الأخير متوقفة على حصوله على ثقة الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية. كما حد بشكل كبير من سلطاته في مجال التعيين في المناصب العليا، وإن كان الدستور قد خوله إمكانية ممارسة حق العفو، ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء، واللجنة الدستورية المعنية بمراقبة دستورية القوانين.

167 - حيث منحه المسؤولية الكاملة لتسيير العمل الحكومي في الداخل والخارج، وأعطاه حق تعيين الوزراء وإقالتهم وتعيين عدد كبير من سامي الموظفين، والإشراف الفعلي على الإدارة، وإبرام المعاهدات، كما ترك له صلاحية طرح الثقة والتهديد بالاستقالة بعد المداولة في مجلس الوزراء، بل إن قرار حل البرلمان هو نفسه كان يحمل توقيع رئيس الجمهورية. وبالتالي، فإن هذا الدستور كان ينزع نحو جعل رئيس الحكومة زعيماً للأغلبية البرلمانية على طريقة النظام البرلماني البريطاني.

دستور 1958	1958 إلى اليوم	الجمهورية الخامسة (نظام شبه رئاسي)
------------	----------------	------------------------------------

## المطلب الثاني: ظروف نشأة النظام شبه الرئاسي الفرنسي

لئن كان تغيير الأنظمة السياسية قد أضحى ثابتاً من ثوابت الحياة السياسية الفرنسية منذ ثورة 1789، فإن ذلك لا يعني أن الانتقال من نظام الجمهورية الرابعة إلى نظام الجمهورية الخامسة، كان مجرد ترف سياسي أو رغبة في التميز وتأكيد سنة التغيير في هذا البلد، بل كان نتيجة تضافر عوامل عدة فرضت حاجة البلاد إلى هذا الانتقال، وجعلت مستقبل فرنسا السياسي، يرتبط به أشد ما يكون الارتباط (الفقرة الأولى).

لكن مهمة هندسة هذا الانتقال، وإن أقيمت على عاتق دستور 1958، فإن صيغته الأصلية لم تكن موفقة في تجسيد تصور دقيق له، على الأقل، كما كان يريد الجنرال "دوغول" والقوى التي راهنت عليه لإخراج فرنسا من أزمتها السياسية. لذلك احتاج الأمر مرور بعض الوقت لكي يتخذ الانتقال من النظام السياسي السابق إلى النظام السياسي الجديد مضمونه الحقيقي (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: محددات أو عوامل الانتقال إلى النظام شبه الرئاسي

لم يكن تبني النظام شبه الرئاسي، والانتقال بالتالي من الجمهورية الرابعة إلى الجمهورية الخامسة، وليد الصدفة، أو ضربة حظ كما يقال، وإنما كان نتيجة تضافر عوامل متعددة ومتداخلة، من أبرزها ما يلي:

- تزامن مجيء الجنرال "شارل دوغول" إلى الحكم مع ظرفية الأزمة السياسية، وهي الظرفية التي تزامنت مع نجاحات الثورة الجزائرية التي ستغرق فرنسا في أزمة سياسية كبيرة، خاصة بعد توالي سقوط حكوماتها. وكان من تداعيات نجاح هذه الثورة، لجوء عدد من القادة العسكريين في ماي 1958 إلى التمرد على السلطة والانقلاب عليها وإلى استنجد قادة التمرد بالجنرال "دوغول"، وهو الوضع الذي سيستغله هذا الأخير لتسلم مقاليد السلطة ولفرض شروطه وتصوره لطبيعة النظام السياسي المراد اعتماده في فرنسا، خاصة أنه، كان من أشد المعارضين لنظام الجمهورية الرابعة<sup>168</sup>.

- طبيعة شخصية الجنرال "شارل دوغول" كرجل عسكري، يتمتع بسمعة كبيرة لدى الفرنسيين، جعلته يميل إلى اعتماد نظام سياسي يعطي لرئيس الدولة وزناً أكبر مما كان عليه الأمر في ظل نظام الجمهورية الرابعة، حيث كانت صلاحياته في هذا النظام الأخير تكاد تكون رمزية، على شاكلة الدول ذات الأنظمة الجمهورية البرلمانية أو الملكية البرلمانية.

168 - كان الجنرال "دوغول" قد لجأ لحظة تبني نظام الجمهورية الرابعة إلى توجيه دعوة صريحة إلى الشعب من أجل التصويت ضده.

- تأثر الجنرال "شارل دوغول" بالنظام الرئاسي الأمريكي، باعتباره مصدر نجاح وقوة الولايات المتحدة الأمريكية، سيما وأن هذه الأخيرة لعبت دورا كبيرا في الحربين العالميتين الأولى والثانية، ويعود لها الفضل في حماية أوروبا وفرنسا بالتحديد من التوسع والهيمنة النازية.

- ربط الإخفاقات السياسية التي عرفتها فرنسا بالنظام البرلماني، حيث تم تفسير وضع عدم الاستقرار السياسي الذي عاشته فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية بكونه نتيجة مباشرة لاعتمادها النظام البرلماني، بكل ما يعني ذلك، من سيطرة البرلمان على الحياة السياسية، ومن وجود وضع غير متكافئ بين الحكومة المهتدة بالسقوط من طرف البرلمان في أي وقت، وبين هذا الأخير الذي يتمتع بالحصانة من الحل اتجاه الحكومة، بشكل ساهم في استمرار ممارسة "هواية" إسقاط الحكومات وبالتالي استمرار عدم الاستقرار الحكومي الذي كان سببا في تفويض دعائم نظام الجمهورية الرابعة<sup>169</sup>.

- الرغبة في إقامة نظام سياسي توفيقى متميز ونموذجي، يحاول التوفيق بين المحافظة على الإرث والتراث البرلماني، للجمهوريات الأربع السابقة في التجربة السياسية الفرنسية، وبين الاستفادة في نفس الوقت من النجاحات التي حققتها بعض التجارب الدستورية الدولية التي اعتمدت الأنظمة الرئاسية، وعلى رأسها النظام الرئاسي الأمريكي الذي أبان مهندسوه عن قدرة كبيرة في التأسيس لنظام سياسي متميز وفريد من نوعه. لذلك، سيقوم النظام السياسي الفرنسي الجديد، على أساس إقامة توليفة توفيقية، بين قواعد النظام الرئاسي، خاصة منها ذات الصلة بالصلاحيات القوية التي يتمتع بها رئيس الدولة، وبين قواعد النظام البرلماني، ذات العلاقة بالتوازن القائم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية المجلسد في امتلاكهما لأدوات التأثير المتبادل بينهما، وفي وجود آليات للحيلولة دون إمكانية تغول إحداها على الأخرى.

- إسناد مهمة صياغة نص الدستور إلى فقهاء عرفوا بانتقادهم للنظام البرلماني، حيث كانوا من المدافعين عن النظام السياسي الذي يعطي مركزا قويا ودورا قياديا لرئيس الجمهورية، وقد كان الدور الذي لعبه "ميشال دوبري" (Michel Debre) حاسما في هذا الصدد، باعتباره كان رئيسا للجنة الاستشارية التي كلفت بوضع مشروع الدستور. إذ يعتبر بمثابة الأب الروحي لدستور الجمهورية الخامسة، الذي صاغه من وحي الأفكار السياسية والدستورية المضمنة في مؤلفاته المتعددة، خاصة منها، مؤلف "إصلاح فرنسا" الذي أصدره سنة 1943<sup>170</sup>. وكذا من وحي العلاقة القوية التي كانت تجمعها بالجنرال "دوغول"، والتماهي الكبير في تصورهما للنظام

169 - ستجد فرنسا نفسها من جديد أمام نفس المأزق الذي كانت قد عاشته في ظل الجمهورية الثالثة، وعلى وجه التحديد في العشر سنوات الأخيرة من عمرها، حيث بلغت نسبة التغيير الحكومي رقما قياسيا، عندما عرفت فرنسا في ظرف 12 اثني عشر سنة فقط، أي ما بين 1946 و1958، أربعة وعشرين 24 حكومة. دون أن يؤدي التعديل الدستوري الذي حصل سنة 1954، والذي كان يرمي إلى تغيير النصاب القانوني المطلوب في تنصيب رئيس الحكومة من الأغلبية المطلقة إلى الأغلبية النسبية، إلى تغيير هذا الواقع غير المستقر للحكومات. (وصل عدد الحكومات خلال الفترة الممتدة ما بين ما بين 1871 و1940، ما مجموعه 109 حكومة)

170 - وأكد فيه على وجوب إصلاح فرنسا والمحافظة على عظمتها من خلال اعتماد ما أسماه "ديمقراطية منضبطة"، تتجسد عبر مؤسسة رئيسية في البلاد، حددها في رئيس الجمهورية، معتبرا، في نفس الوقت، أن الجمهورية الثالثة لم تكن تستحق هذا الاسم.

الذي ينبغي أن تعتمد الجمهورية، وهي الجمهورية التي سيصبح أحدهما أول رئيس لها (شارل دوغول)، والثاني أول وزير أول فيها (ميشال دوبري).

### الفقرة الثانية: التجسيد الدستوري للنظام شبه الرئاسي في فرنسا

لئن كانت الخاصية الأساسية للنظام شبه الرئاسي الفرنسي تكمن في المكانة الكبيرة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الحياة السياسية باعتباره يمثل السلطة الأولى أو المؤسسة الرئيسية في الدولة، فإنها لم تظهر في الصيغة الأصلية لدستور 4 أكتوبر 1958. فهذا الأخير كان قد احتفظ إلى حد كبير بالطابع البرلماني للنظام الدستوري في فرنسا، في ظل إقراره بالقاعدة الجوهرية لهذا النظام، المتمثلة في مسؤولية الحكومة كهيئة متضامنة عن سياستها وأعمالها أمام البرلمان. وفي ظل إقراره كذلك، بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية، حيث توقع قراراته من طرف الوزير الأول والوزراء المعنيين بالأمر<sup>171</sup>.

وإذا كان النظام شبه الرئاسي، ينسب ضمينا إلى دستور 4 أكتوبر 1958، فإنه في حقيقة الأمر ينسب بشكل صريح وواقعي إلى التعديل الذي أدخل على هذا الدستور في نونبر سنة 1962<sup>172</sup>، وبالذات إلى التعديل الذي طال المادتين الخامسة 5 والسادسة 6 منه، المتعلقتين بانتخاب رئيس الجمهورية. فهذا التعديل هو الذي شكل نقطة التحول الجوهرية في اتجاه تبني هذا النظام، حينما أقر انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر من طرف الشعب. حيث سيشكل إيدانا بتكريس هيمنة الرئيس على الحياة السياسية على المستويين الخارجي والداخلي، خاصة في الحالة التي تسفر فيها نتائج الانتخابات التشريعية والرئاسية عن هيمنة حزب سياسي واحد على طرفي السلطة التنفيذية، أي على رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وبالتالي على الأغلبية البرلمانية.

كما يرتبط النظام شبه الرئاسي ببعض الممارسات التي استقرت في ضمير الدولة على أنها جزء من الدستور، وربما تجاوز بعضها النصوص الدستورية نفسها. فدستور 1958 مثلا يعطي للوزير الأول صلاحية إدارة عمل الحكومة<sup>173</sup>، لكن منذ بداية تطبيقه، استأثر رئيس الجمهورية بحق الإشراف على سير الحكومة وتوجيه سياستها تاركا للوزير الأول صلاحية تنفيذ تعليماته فقط. كذلك، فإن الدستور ينص على مسؤولية الوزير الأول وسائر أعضاء الحكومة أمام الجمعية الوطنية، ولا ينص على مسؤوليتهم أمام رئيس الجمهورية، ومع ذلك فقد أباح هذا الأخير لنفسه صلاحية إقالة الحكومة على أساس "أن من يعين يملك أن يقيل"، فأصبحت بذلك المسؤولية المزدوجة للحكومة أمام الجمعية الوطنية ورئيس الجمهورية عرفا دستوريا. بل إن الجنرال "دوكول" ابتدع ممارسة اعتبرت خطيرة،

171 - فضلا عن جعل انتخاب الرئيس يتم بكيفية مباشرة من خلال هيئة ناخبة جد موسعة تتكون من حوالي 80 ألف من الناخبين الكبار، يمثلون أعضاء البرلمان والمستشارين العاميين والأعضاء المنتخبين في المجالس البلدية، والمندوبين المنتخبين من الجماعات الإدارية الموجودة في أقطار ما وراء البحار التابعة لفرنسا.

172 - رغم أن الرئيس كان حتى قبل هذا التعديل يمارس سلطات فعلية، ويتم انتخابه بواسطة استفتاء دستوري، يعد بمثابة انتخابات رئاسية ولو تقدم فيها مرشح واحد.

173 - المادة 21 من دستور 1958.



عندما اعتمد في تعديل بعض مواد الدستور على المادة 11 المتعلقة بالاستفتاء على كل مشروع قانون يخص تنظيم السلطات، بدلا من المادة 89 التي تنص على إجراءات ومسطرة مراجعة الدستور<sup>174</sup>.

هذه الوضعية الدستورية والواقعية التي أضحت عليها رئيس الجمهورية في الحياة السياسية الفرنسية، هي التي جعلت النظام الدستوري في هذا البلد يتعد نسبيا عن النظام البرلماني على النمط البريطاني، ويقترّب بخطوة أساسية من النظام الرئاسي على الشاكلة الأمريكية. وفتحت المجال أمام إمكانية الحديث عن **نظام مختلف/مختلط**، ذي هوية خاصة وكيونة متميزة، ويتوفر على خصائص تفرقه عن النظامين البرلماني والرئاسي على السواء.

### المبحث الثاني: خصائص ومرتكزات النظام شبه الرئاسي الفرنسي

أخذا بعين الاعتبار، ما أحدثه دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 من مؤسسات الجديدة، ومن تغيير في ترتيب المؤسسات الموروثة عن نظام الجمهورية الرابعة ودستورها لسنة 1946، ومن تحوير في طبيعة ونوعية العلاقات الناطمة بينها، فإن دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، يكون قد أحدث نظاما دستوريا فرنسيا، متميزا وفريدا. تتمظهر هذه الفريدة، في الكيفية التي ينظم بها العلاقة داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة (**المطلب الأول**). كما يتمظهر هذا التميز، في الكيفية التي ينظم بها العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على أساس الرقابة المتبادلة بينهما، وإن كانت الكفة الرقابية تميل في حقيقة الأمر لفائدة الحكومة على حساب البرلمان، المطوق بمساطر وإجراءات العقلنة البرلمانية (**المطلب الثاني**).

### المطلب الأول: ازدواجية السلطة التنفيذية

لقد تولى دستور الجمهورية الخامسة تنظيم السلطة التنفيذية على أساس مزدوج، حيث يوجد **رئيس دولة** منتخب بكيفية مباشرة من طرف الشعب، ويتمتع بصلاحيات هامة، تبرز أكثر على المستوى الخارجي، خاصة في ارتباط ببعض الظروف السياسية الخاصة (**الفقرة الأولى**). كما يوجد **وزير أول** تنبثق حكومته على أساس نتائج انتخابات الجمعية الوطنية، ويتوفر على صلاحيات تتفاوت أهميتها بحسب بعض الظروف الواقعية (**الفقرة الثانية**).

### الفقرة الأولى: رئيس دولة منتخب ويتمتع بصلاحيات واسعة

ليست تحفى المكانة البارزة والأهمية الكبرى التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري والسياسي الفرنسي، وهي المكانة والأهمية التي يستمدّها من **محددات عدة**، يمكن ردها إلى **أربعة أساسية**: شرعيته الانتخابية والطريقة التي ينتخب بها (**أولا**)، حصانته السياسية والجنائية (**ثانيا**)، أهمية الصلاحيات الدستورية المسندة إليه (**ثالثا**)، نفوذه القوي في الحالة التي يحوز فيها جزبه على الأغلبية البرلمانية (**رابعا**).

174 - مستهدفا بذلك التخلص من سلطة البرلمان، ومن الصلاحية التي يعطيها له هذا الفصل في دراسة والتصويت على مبادرة تعديل الدستور التي يتقدم بها رئيس الجمهورية. ومن ثم الوصول مباشرة إلى انتزاع موافقة الشعب على مقترحاته بالاستفتاء. عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، مرجع سابق، ص 119.

## أولاً: انتخاب الرئيس بالاقتراع العام المباشر وبالأغلبية المطلقة في دورتين:

يؤدي تعذر حصول أي من المرشحين المتنافسين على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، إلى تنظيم دور ثان ينحصر فيه التنافس بين المرشحين اللذين حصلوا على المرتبة الأولى والثانية في الدور الأول. وهي طريقة تعطيه شرعية انتخابية وسياسية مهمة، وتجعله على قدم المساواة مع البرلمان أو بالأحرى مع الجمعية الوطنية من حيث الشرعية الانتخابية، على اعتبار أنهما معا منتخبان من طرف الشعب<sup>175</sup>.

## ثانياً: تمتع الرئيس بحصانة سياسية وجنائية تكاد تكون مطلقة:

فبعد أن كانت مسؤوليته الجنائية مقررّة قبل دستور 1958، فلم يعد مسؤولاً جنائياً في ظل هذا الدستور عن الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسته لوظائفه، إلا في حالة واحدة، وهي التي تتعلق بارتكابه لجريمة الخيانة العظمى، بل وحتى في هذه الحالة، ظلت مسؤوليته مبهمّة وموضوع جدل فقهي<sup>176</sup>. ولم تقرر مسؤولية الرئيس من الناحية السياسية، إلا بعد سنوات طوال، مع التعديل الذي أدخل على المادة 68 من الدستور الفرنسي في 23 فبراير 2007. حيث سيتم، من جهة أولى، استبدال جريمة الخيانة العظمى "بالأفعال التي تشكل إخلالاً بواجباته في ممارسته لوظيفته"، والتي تعد بلا منازع ذات طبيعة سياسية. ومن جهة ثانية، إسناد صلاحية تنحية الرئيس إلى جهة سياسية بامتياز، تتمثل في البرلمان المشكل في هيئة محكمة عليا. ومن جهة ثالثة، ستقرر في هذه الحالة عقوبة العزل وهي عقوبة ذات طابع سياسي<sup>177</sup>.

ثالثاً: توفر الرئيس على صلاحيات سياسية وتنفيذية وسيادية وعسكرية وقضائية وتشريعية ودبلوماسية مهمة يكرسها له الدستور، سواء في الظروف العادية (أ) أو أثناء ظروف الأزمات الكبرى (ب):

## أ- في الظروف العادية:

علاوة على أن الدستور، يجعله هو الساهر على احترام الدستور، والضامن عبر تحكيمه لانتظام سير السلطات العامة واستمرار بقاء الدولة، واستقلال الوطن ووحدة الأرض واحترام المعاهدات<sup>178</sup>، فإنه يعطيه صلاحيات أخرى مهمة، يمكن تحديدها فيما يلي:

175 - لذلك سارع الجنرال "دوغول" إلى القول: "إنه أصبح مسؤولاً أمام الأمة وحدها"، بمجرد اعتماد تعديل 1962، ومنذ اللحظة الأولى التي أصبح فيها رئيس الدولة منتخبا بكيفية مباشرة من طرف الشعب، بمقتضى هذا التعديل. أنظر: - عمار حسين سيف الدين: "مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا وسوريا - دراسة مقارنة"، مجلة جامعة البعث، المجلد 38، العدد 52، سنة 2016، ص:ص: 18-19.

176 - فالدستور لم يعرف جريمة الخيانة العظمى ولم يحدد المقصود بها، كما أن التشريع الجنائي الفرنسي جاء خالياً من جريمة من هذا النوع، مما يعني انتفاء مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة، والقول بخلاف ذلك سيكون فيه مس بمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، الذي استقرت عليه النظم الجنائية.

177 - المادة 5 من دستور 1958.

178 - المادة 8 من دستور 1958.

- **تعيين الوزير الأول** وإنهاء مهامه بناء على تقديمه لاستقالة الحكومة، وتعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم بناء على اقتراح الوزير الأول<sup>179</sup>، وترأس المجلس الوزاري<sup>180</sup>.
- **إصدار الأمر بتنفيذ القوانين**، خلال الخمسة عشر يوما التالية لانتقال القانون المصادق عليه بكيفية نهائية إلى الحكومة، وتوجيه طلب إلى البرلمان لإعادة النظر في القانون أو بعض مواده قبل انقضاء المدة المحددة لإصدار الأمر بتنفيذه<sup>181</sup>.
- **العرض على الاستفتاء**، بناء على اقتراح من الحكومة خلال جلسات البرلمان أو بناء على طلب مشترك من المجلسين تم نشره في الجريدة الرسمية، لأي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم وبالمرافق العامة التي تساهم في ذلك أو يهدف إلى الترخيص بالمصادقة على معاهدة، والتي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور قد تؤثر على سير المؤسسات<sup>182</sup>.
- **حل الجمعية الوطنية**، بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان، على أن يتم إجراء انتخابات عامة خلال مدة لا تقل عن 20 يوما ولا تزيد عن 40 يوما بعد حل الجمعية<sup>183</sup>.
- **التوقيع على المراسيم والأوامر** التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء<sup>184</sup>.
- **التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية**<sup>185</sup>.
- **تعيين مستشارو الدولة والمستشار الأكبر** لوسام الشرف والسفراء والمبعوثون فوق العادة ومستشارو ديوان المحاسبة والمحافظين وممثلو الدولة في أقاليم ما وراء البحار وفي كاليدونيا الجديدة وكبار الضباط ومدبري الأكاديميات ومدبري الإدارات المركزية، وتسلم أوراق اعتماد السفراء والمبعوثين فوق العادة لدى الدول الأجنبية والسفراء والمبعوثين فوق العادة المعتمدين لديه<sup>186</sup>، وقيادة القوات المسلحة ورئاسة المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني<sup>187</sup>.
- **ممارسة حق العفو الخاص**<sup>188</sup>.
- **مخاطبة البرلمان**، إن عبر رسائل يوجهها إليه يعهد بها لمن يتلوها، أو عبر تناول الكلمة أمامه مجتمعاً في شكل مؤتمر<sup>189</sup>، وإصدار أوامر افتتاح واختتام الدورات غير العادية للبرلمان<sup>190</sup>.

179 - المادة 9 من دستور 1958

180 - المادة 10 من دستور 1958.

181 - المادة 9 من دستور 1958.

182 - المادة 11 من دستور 1958

183 - المادة 12 من دستور 1958

184 - الفقرة 1 من المادة 13 من دستور 1958.

185 - الفقرة 2 من المادة 13 من دستور 1958.

186 - الفقرة 3 من المادة 13 من دستور 1958.

187 - المادة 14 من دستور 1958.

188 - المادة 17 من دستور 1958.

189 - المادة 18 من دستور 1958.

190 - المادة 30 من دستور 1958.

- **التفاوض على المعاهدات**<sup>191</sup>، والمصادقة على تلك التي لا تتطلب صدور قانون عن البرلمان بالموافقة عليها<sup>192</sup>.

- **تعيين رئيس المجلس الدستوري وثلاثة من أعضائه**<sup>193</sup>، وإحالة القوانين عليه قصد النظر في مدى دستوريته<sup>194</sup>.

- **ضمان استقلال السلطة القضائية**، بمساعدة المجلس الأعلى للقضاء، لولاية مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد<sup>195</sup>.

- **تعيين المدافع عن الحقوق**<sup>196</sup>.

- **المبادرة بتعديل الدستور**<sup>197</sup>.

### **ب- في الظروف غير العادية:**

تحدد صلاحيات الرئيس في اتخاذ قرار فرض حالة الحصار من خلال مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته<sup>198</sup>، لكنها تبرز أكثر من خلال إعلان حالة الاستثناء عندما تتعرض فيها مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو وحدة أراضيه أو تنفيذ التزاماته الدولية لخطر جسيم، وأيضاً عندما تتوقف السلطات العمومية الدستورية عن سيرها المنتظم.

فعند الإعلان عن هذه الحالة (حالة الاستثناء)، يخوله الدستور إمكانية اتخاذ التدابير التي تقتضيها ظروف هذه الحالة، وإن كان يقيد في ذلك بجملة من الشروط. كضرورة الاستشارة المسبقة والرسمية للوزير الأول ورئيسي المجلسين ورئيس المجلس الدستوري قبل الإقدام على هذه الخطوة، مع ضرورة إخبار الأمة بذلك عن طريق خطاب يوجه لها في هذا الشأن. ويجب أن تكون تلك التدابير مستوحاة من الرغبة في منح السلط الدستورية العمومية الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها في أقرب وقت ممكن، وأن تتم استشارة المجلس الدستوري بشأن تلك التدابير. ويجب كذلك أن يعقد البرلمان اجتماعه قانونياً ورسمياً، وألا يتم حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلط الاستثنائية. فضلاً عن صلاحية رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أوستين نائباً أوستين عضواً في مجلس الشيوخ في إشعار المجلس الدستوري - بعد مرور ثلاثين يوماً على تطبيق حالة الاستثناء - بغرض النظر فيما إذا كانت الظروف

191 - الفقرة 1 من المادة 52 من دستور 1958.

192 - المادة 53 من دستور 1958.

193 - المادة 56 من دستور 1958.

194 - المادة 61 من دستور 1958.

195 - المادة 64 من دستور 1958.

196 - المادة 1.71 من دستور 1958.

197 - المادة 89 من دستور 1958.

198 - المادة 36 من دستور 1958.

التي استدعت اللجوء إليها لا زالت قائمة أم لا، على أن يكون المجلس الدستوري ملزما بالفصل في ذلك علنا وبسرعة<sup>199</sup>.

**رابعا: ترسيخ هيمنة رئيس الجمهورية في الحالة التي تسفر نتائج الانتخابات عن هيمنة نفس الحزب السياسي الذي ينتمي إليه، على الأغلبية في الجمعية الوطنية.**

وذلك، لأن هذه الوضعية، التي تعد كثيرة الورد في الحياة السياسية الفرنسية، تعطي لرئيس الجمهورية نفوذا أكبر على رئيس الحكومة. خلافا للفترة التي يكون فيها الرئيس مضطرا **للتعايش** مع وزير أول يقود أغلبية تنتمي إلى الحزب السياسي المنافس، حيث تبرز سلطات الرئيس في هذه الحالة في السياسة الخارجية بينما تكون السياسة الداخلية موضوعا لممارسة نفوذ الحكومة<sup>200</sup>.

وقد تكرر هذا الوضع، مع التعديل الدستوري الذي انتقلت بمقتضاه مدة ولاية رئيس الجمهورية من **سبع** إلى **خمس** سنوات<sup>201</sup>، لتتساوى بذلك مع مدة ولاية الجمعية الوطنية. حيث تراجعت إمكانية حصول التعايش لفائدة الانسجام بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، بحكم أن إجراء انتخابات الجمعية الوطنية بعد مرور مدة قصيرة جدا من الانتخابات الرئاسية، لا يسمح بإمكانية تغيير الناخبين الفرنسيين لمزاجهم الانتخابي، وبالتالي تصويتهم في الانتخابات التشريعية لنفس الحزب السياسي الذي فاز مرشحه بالرئاسة.

وهي القاعدة التي لم تحتل خلال انتخابات 2017، فرغم انهيار الحزبين التقليديين اللذين اعتادا التناوب على السلطة في فرنسا، وتمكن "إمانويل ماكرون" مرشح حركة إلى الأمام - (En Marche) كحركة سياسية جديدة، تضع مسافة اتجاه اليمين واليسار معا - من الظفر بمنصب الرئاسة، ورغم حالة التوزع غير المسبوق لمقاعد الجمعية الوطنية بين قوى سياسية متعددة؛ فقد تمكنت الحركة المذكورة من الحصول على أغلبية مثيرة في الجمعية الوطنية (306 من أصل 577 عضوا)، تسمح لها بأن تحكم لوحدها، حتى من دون أن تستعين بالمقاعد التي حصلت عليها بعض الأحزاب السياسية الحليفة لها، مثل "الحركة الديمقراطية" المعروفة اختصارا ب (MoDem)، بزعامة "فرانسوا بايرو" (F. Bayrou).

### الفقرة الثانية: وزير أول معين يتولى قيادة السياسة الوطنية

يمثل الوزير الأول الطرف الثاني في السلطة التنفيذية، بعد رئيس الجمهورية. ورغم توفره على موقع دستوري ودور محدود نسبيا، مقارنة بالموقع الذي يحتله رئيس الجمهورية وبالاختصاصات التي يتوفر عليها هذا الأخير، فإن

199 - المادة 16 من دستور 1958.

200 - كما حصل إبان الفترة التي أضطر فيها الرئيس الاشتراكي "فرانسوا ميتران" للتعايش مع الوزيرين الأولين الدوغوليين -نسبة إلى دوغول- "جاك شيراك" (1986- 1988) و"إدوارد بلادور" (1993- 1995). ونكرر ذلك مع الرئيس "جاك شيراك" نفسه عندما أرغم على المرور بفترة تعايش مع الوزير الأول الاشتراكي "ليونيل جوسبان" (1997 - 2003).

201 -Loi constitutionnelle no 2000-964 du 2 octobre 2000.

أهمية دور الوزير الأول تضل ثابتة في النظام الدستوري الفرنسي على مستوى الممارسة. وهي الأهمية المستمدة من عناصر أو محددات عدة، يمكن إجمالها فيما يلي:

- انتماء الوزير الأول إلى الحزب السياسي الذي يقود الأغلبية في الجمعية الوطنية. فالممارسة جعلت الوزير الأول يعين في هذا المنصب بحكم هذا الانتماء. فرغم أن الدستور الفرنسي اكتفى بالنص على تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول وعلى إنهاء مهامه بناء على تقديم استقالة الحكومة<sup>202</sup>، ولم يتضمن نصا مباشرا يلزمه بتعيينه بناء على نتائج الانتخابات كما هو موجود في بعض الدساتير الأوروبية<sup>203</sup>. ورغم أنه (الدستور الفرنسي) كذلك، لم يربط تنصيب الحكومة بضرورة تقديم الوزير الأول لبرنامج الحكومي أمام البرلمان وتصويت هذا الأخير عليه وفقا لنصاب محدد - وإن أشار لهذه المسألة على سبيل الإمكان -؛ فإن الممارسة المتبعة فرضت أن يتم تعيين الوزير الأول من الحزب السياسي الحاصل على الأغلبية، سيما وأن نمط الاقتراع المعمول به (الاقتراع الفردي في دورتين) ظل إلى حدود الآن يسمح بحصول حزب سياسي واحد على الأغلبية المطلقة من مقاعد الجمعية الوطنية.

- حصانة الوزير الأول من إمكانية الإقالة المباشرة من طرف رئيس الجمهورية: على اعتبار أن الدستور، ولو أنه أعطى الحق لهذا الأخير في إنهاء مهام الوزير الأول، فإنه ربط ذلك بضرورة تقديم هذا الأخير لاستقالة الحكومة<sup>204</sup>. وهي مسألة تبدو طبيعية ومنطقية لأنها ناتجة عن قيادة الوزير الأول لأغلبية نابعة من صناديق الاقتراع، وبالتالي، فلا يمكن وضع حد لمهامه ومهام حكومته إلا إذا توفرت بعض الشروط التي تحددها المادة 49 من الدستور، حيث يكون مرغما والحالة هذه على تقديم استقالة الحكومة.

- أهمية الصلاحيات الدستورية المخولة للوزير الأول ولحكومته: فهو الذي يقترح الوزراء على رئيس الجمهورية لكي يقوم بتعيينهم كما يقترح عليه وضع حد لمهامهم<sup>205</sup>. ويتولى إدارة عمل الحكومة، ويعد المسؤول عن الدفاع الوطني، ويكفل تنفيذ القوانين، ويمارس السلطة التنظيمية، ويسند الوظائف المدنية والعسكرية<sup>206</sup>، ويمكنه أن ينوب عن رئيس الجمهورية، عند الاقتضاء، في رئاسة المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني، وكذا في رئاسة المجلس الوزاري بصفة استثنائية بموجب تفويض صريح ووفق جدول أعمال محدد<sup>207</sup>، ويصادق - هو والوزراء المسؤولون عند الاقتضاء - على توقيع أعمال رئيس الجمهورية مع بعض الاستثناءات<sup>208</sup>.

202 - المادة 8 من دستور 1958.

203 - مثل الدستور البرتغالي الذي ينص على تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الوزراء بعد استشارة الأحزاب الممثلة في الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية ووفق نتائج الانتخابات. (المادة 187 من الدستور البرتغالي لسنة 1976). والدستور اليوناني، الذي يفرض على رئيس الجمهورية أن يعين في منصب الوزير الأول رئيس الحزب الحاصل على الأغلبية المطلقة في انتخابات مجلس النواب، ثم رئيس الحزب الحاصل على الأغلبية النسبية إن تعذر حصول أي حزب على الأغلبية المطلقة (المادة 37 من دستور اليونان لسنة 1975).

204 - المادة 8 من دستور 1958.

205 - المادة 8 من دستور 1958.

206 - الفقرة 1 من المادة 21 من دستور 1958.

207 - الفقرة 3 من المادة 21 من دستور 1958.

208 - المادة 16 من دستور 1958.

كما أن الحكومة التي يتولى إدارة أعمالها تحدد سياسة الأمة وتمارسها، وتوضع الإدارة والقوات المسلحة تحت تصرفها<sup>209</sup>، وتشرع بواسطة مراسيم القوانين<sup>210</sup>. هذا فضلا عن صلاحيات أخرى يباشرها الوزير الأول في علاقته برئيس الجمهورية، قد تكون على شكل اقتراحات يقدمها إليه، مثل عرض رئيس الجمهورية لمشروع قانون معين على الاستفتاء<sup>211</sup>، ومبادرته بتعديل الدستور<sup>212</sup>، وقد تتخذ شكل آراء استشارية يدلي بها إليه، حيث يكون الرئيس ملزما بأخذ رأيه عند إقدامه على حل الجمعية الوطنية<sup>213</sup>، وإعلان حالة الاستثناء<sup>214</sup>.

**- تأثير نتائج الانتخابات التشريعية على اقتسام السلطة التنفيذية:** بين رئيس ينتمي لحزب سياسي معين ووزير أول يقود أغلبية حكومية تنتمي إلى حزب سياسي آخر. حيث يؤدي هذا التعايش بين الرئيس والوزير الأول إلى إضعاف سلطات الأول وتجريده من بعض الأسلحة التي يتمتع بها، خصوصا تلك التي يمارسها بالمشاركة مع الحكومة. في مقابل إعطاء الوزير الأول وزنا سياسيا حقيقيا في الدولة، خاصة على مستوى سياستها الداخلية، فتصبح السلطة التنفيذية مداراة برأسين. رغم أن التعديل الذي أدخل على مدة الولاية الرئاسية، خلال العشرية الأولى من الألفية الثالثة، والذي حددها في خمس سنوات بدل سبعة، قد قلل من فرص حصول مثل هذا التعايش، إن لم يكن جعله شبه مستحيل، كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

### المطلب الثاني: الرقابة المتبادلة بين الحكومة والبرلمان

إلى جانب التنظيم المزدوج للسلطة داخل الجهاز التنفيذي بين رئيس الجمهورية منتخب ويتوفر على صلاحيات كبيرة، ووزير أول يقود أغلبية حكومية ويتوفر على صلاحيات تبدو محدودة مقارنة بصلاحيات رئيس الجمهورية، توجد خاصية أساسية أخرى تميز النظام شبه الرئاسي على الطريقة الفرنسية، تتمثل في وجود رقابة متبادلة بين الحكومة والبرلمان. تبرز في المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان من جهة (الفقرة الأولى). وفي توفر الحكومة على وسائل للتأثير في العمل التشريعي والرقابي للبرلمان من جهة أخرى (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: مسؤولية الحكومة أمام البرلمان

بصفة عامة، يمتلك البرلمان في النظام الدستوري الفرنسي، عدة وسائل لمراقبة عمل الحكومة، حيث يتيح له الدستور إمكانية مساءلتها خلال الجلسات الشهرية المخصصة لمراقبة عملها وتقييم السياسات العامة، وأثناء الجلسات الأسبوعية المخصصة لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها<sup>215</sup>. ويعطيه الصلاحية لتشكيل لجان

209 - المادة 19 من دستور 1958.  
210 - المادة 36 من دستور 1958.  
211 - المادة 11 من دستور 1958.  
212 - المادة 89 من دستور 1958.  
213 - المادة 12 من دستور 1958.  
214 - المادة 16 من دستور 1958.  
215 - المادة 48 من دستور 1958.

تحقيق للقيام باستقصاء المعلومات المتعلقة بقضية معينة<sup>216</sup>. لكن كل هذه الإمكانيات الرقابية، لا تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة، لأنها لا ترتب إسقاط الحكومة ودفع وزيرها الأول إلى تقديم استقالته.

فالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، لم تنقرر إلا في ارتباط بأدوات رقابية محددة هي التي يمكن أن تؤدي إلى الإطاحة بها، على الأقل من الناحية النظرية ما دام توفر الحكومة على الأغلبية في الجمعية الوطنية يجعل تحقق هذه المسألة أمرا صعبا من الناحية الواقعية. على هذا الأساس، فإن الدستور الفرنسي عندما أقر، في المادة 20 منه، بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، فقد ربطها بعدد من الشروط والإجراءات، هي التي تضمنتها المادتين 49 و50 منه.

– **المادة 49** من الدستور، حددت الطرق والكيفيات التي يمكن عبرها إثارة مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية، وحصرتها في ثلاثة آليات:

• **ملتمس الثقة:** الذي يكون بمبادرة من الوزير الأول، يعلن من خلاله تحمل مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها أو عند الاقتضاء عن بيان السياسة العامة، ويشترط في الإقدام على هذه المبادرة ضرورة التداول بشأنها مسبقا في مجلس الوزراء (الفقرة 1 من المادة 49).

• **ملتمس الرقابة:** الذي تتولى عبره الجمعية الوطنية الطعن في مسؤولية الحكومة بالتصويت على اقتراح سحب الثقة منها، والذي يحتاج قبوله التوقيع عليه من لدن عشر أعضاء الجمعية المذكورة، كما أن التصويت عليه لا يمكن أن يجري إلا بعد مرور ثمانية وأربعين ساعة من إيداعه (الفقرة 2 من المادة 49).

• **ربط تحمل الوزير الأول مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية بالتصويت على مشاريع القوانين:** كمشروع قانون الميزانية أو مشروع قانون للضمان الاجتماعي، أو أي مشروع أو اقتراح قانون آخر في كل دورة، مع اعتبار مشروع أو مقترح القانون موافق عليه شريطة ألا يتم إيداع ملتمس رقابة في الأربع والعشرين ساعة التالية (الفقرة 3 من المادة 49).

– **أما المادة 50**، فتحدد الآثار المترتبة على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، بحيث يؤدي إقرار الجمعية الوطنية لاقتراح سحب الثقة، أو رفض الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان حول سياستها العامة، إلى وجوب تقديم الوزير الأول لاستقالته إلى رئيس الجمهورية.

216 - بالإضافة إلى إمكانية التي يتيحها الدستور أمام الوزير الأول بأن يطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على القانون والأنظمة الدستورية وبيان السياسة العامة. (الفقرة 4 من المادة 49 من دستور 1958). وكذا التي يتيحها للحكومة، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من مجموعة برلمانية، لتقديم بيان حول موضوع محدد. (المادة 1.50 من دستور 1958).



## الفقرة الثانية: تدخل الحكومة في عمل البرلمان

في مقابل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، يظل هذا الأخير هو كذلك مقيدا بالإمكانيات التي تتوفر عليها الحكومة للتدخل في عمله، حيث لا يبقى حرا ومطلق التصرف في وفي منأى عن تأثير الحكومة في ممارسة وظائفه في التشريع والرقابة وتقييم السياسات العمومية. فسلطات البرلمان في هذا المجال، خضعت لعقلنة واسعة في ظل دستور الجمهورية الخامسة<sup>217</sup> عبر جملة من الآليات والتقنيات التي تسعى إلى محاصرة عمل البرلمان في إطار هذه "العقلية البرلمانية" والتي تبرز في الجوانب التالية:

– **التحديد الحصري للسلطة التشريعية للبرلمان**، حيث يضع الدستور قائمة بالمواضيع التي تدخل في مجال القانون، ويؤكد في نفس الوقت على أن المواضيع التي لا تدخل في مجال القانون تدخل في المجال التنظيمي، أي تكون تنظيمية أو لائحية، أي من اختصاص الحكومة<sup>218</sup>. علاوة على إمكانية تفويض سلطة التشريع، إلى الحكومة إذا ما طلبت ذلك وفقا لبعض الشروط<sup>219</sup>، وفي هذه الحالة تصبح الحكومة، وليس البرلمان، هي صاحبة الولاية العامة في التشريع.

– **مشاركة الوزير الأول لأعضاء البرلمان في المبادرة التشريعية**<sup>220</sup>، بل غالبا ما تصبح المبادرة التشريعية من اختصاص الحكومة من الناحية الواقية، بالنظر للتفوق الكبير المسجل على مستوى مشاريع القوانين التي تتم بمبادرة منها، مقارنة بمقترحات القوانين التي يكون مصدرها البرلمان. علما أن هذه الممارسة، لا تخص فرنسا وحدها، بل أضحت قائمة في غالبية الدول، سواء ذات النظام شبه الرئاسي أو النظام البرلماني.

– **الاعتراف للحكومة ببعض الامتيازات في المجال التشريعي**: كأفضلية أو أسبقية تسجيل مشاريع القوانين التي تتقدم الحكومة في جدول أعمال البرلمان<sup>221</sup>. وأحقية الحكومة في طلب التصويت الإجمالي على

217 - رغم بعض مظاهر التخفيف من هذه العقلانية من جراء المراجعة التي خضعت لها من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008.

218 - المادة 34 من دستور 1958: "يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي:

الحقوق المدنية والضمائم الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة؛ والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام؛ والالتزامات التي يتم فرضها لأغراض الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم؛ الجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم وأنظمة الملكية الزوجية والتركات والهبات؛ تحديد الجنايات والجرح وكذلك العقوبات المقررة بشأنها؛ والإجراءات الجزائية؛ والعفو؛ وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي لأفراد السلطة القضائية؛ أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها؛ ونظام إصدار النقود.

كما تحدد القوانين القواعد المتعلقة بما يلي:

النظام الانتخابي لمجلسي البرلمان والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذلك شروط الاضطلاع بالولايات والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في المجتمعات المحلية؛ إنشاء فئات الكيانات القانونية العامة؛ والضمانات الأساسية التي تُمنح للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة؛ تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية:

التنظيم العام للدفاع الوطني؛ الاستقلال الإداري للمجتمعات المحلية وصلاحياتها ومواردها؛ التعليم؛ المحافظة على البيئة؛ نظام الملكية وحقوق الملكية والالتزامات المدنية والتجارية؛ قانون العمل وقانون النقابات العمالية والضمان الاجتماعي. تحدد قوانين الموازنة موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي. تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي. تحدد قوانين التخطيط أهداف عمل الدولة. تحدد قوانين التخطيط المبادئ التوجيهية متعددة السنوات للمالية العامة. وعليها أن تسهم في تحقيق هدف حسابات متوازنة للإدارات العامة. يمكن أن تحدد وتُستكمل أحكام هذه المادة بموجب قانون أساسي".

219 - الفقرة 1 من المادة 37 من دستور 1958.

220 - المادة 38 من دستور 1958.

221 - الفقرة الأولى من المادة 39 من دستور 1958.

مشاريع القوانين المقدمة من قبلها، لتسريع الإجراءات أو لتجاوز التعديلات غير المرغوب فيها<sup>222</sup>. وإعطائها للجمعية الوطنية الكلمة الحاسمة للتصويت على القوانين في حالة عدم التوافق مع مجلس الشيوخ حول إقرار نص معين، وفشل اللجنة المشتركة في الوصول إلى حل<sup>223</sup>. فضلا عن تحويلها الإمكانية للدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل ظهر أثناء تطبيق هذا الإجراء التشريعي أنه لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض تشريعي<sup>224</sup>.

**- صعوبة الشروط المطلوبة لإقرار مسؤولية الحكومة أمام البرلمان :** حيث يتطلب سحب الثقة منها تصويت الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة لأعضائها، مع احتساب المتغيين والممتنعين عن التصويت في عداد المصوتين لفائدة الحكومة<sup>225</sup>. واعتبار مشروع القانون (مشروع قانون الميزانية أو مشروع قانون التضامن الاجتماعي أو أي مشروع أو اقتراح قانون آخر)، الذي يربط الوزير الأول ثقة حكومته بالتصويت عليه، موافق عليه في حالة عدم وجود اقتراح بحجب الثقة خلال الأربع وعشرين ساعة التالية، والتصويت عليه وفق الشروط التي يحددها الدستور يؤدي إلى جعل النص الذي ربطت الحكومة مسؤوليتها على أساسه مصادق عليه<sup>226</sup>.

**- صلاحية الوزير الأول بعرض القوانين على المجلس الدستوري:** بغرض التأكد من عدم دستوريته، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، حيث يمكن أن يؤدي إقرار المجلس المذكور بعدم دستورية تلك القوانين أو بعض مقتضياتها إلى إلغائها. وإن كان هذا الإجراء لا يعد وجوبيا إلا بالنسبة للقوانين التنظيمية، بينما يعد اختياريا بالنسبة للقوانين العادية. كما أنه ليس متاحا للوزير الأول وحده، وإنما يمارسه أيضا، رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ وستين عضوا من أعضاء الجمعية الوطنية أو ستين من أعضاء مجلس الشيوخ<sup>227</sup>.

222 - المادة 48 من دستور 1958.

223 - المادة 44 من دستور 1958.

224 - المادة 41 من دستور 1958.

225 - الفقرة الأخيرة من المادة 45 من دستور 1958.

226 - الفقرة 3 من المادة 49 من دستور 1958.

227 - الفقرة 2 من المادة 61 من دستور 1958.

## الفصل السادس: النظام الدستوري المغربي

احتلت مسألة "الدستورانية" حيزا مهما ضمن اهتمامات الفاعلين السياسيين في المغرب ابتداء من العشرية الأولى للقرن العشرين. ترجم هذا الاهتمام في بعض المذكرات الإصلاحية والمشاريع الدستورية التي قدمتها النخبة المغربية بغية الانتقال من "الحكم التقليدي السلطاني" إلى "الحكم الدستوري الحديث". وهو الانتقال الذي اعتبرته هذه النخبة، بمثابة طوق نجاة المغرب من الأزمات الداخلية المتوالية التي عرفها المغرب، والتي جعلته فريسة للمد الاستعماري الأجنبي، حيث كانت الدول الأجنبية في سباق مع الزمن، من أجل تقسيم النفوذ فيما بينها، وإخضاع ما تبقى من الدول الحرة لسيطرتها.

وإن عرف حضور موضوع الدستور ومعه التفكير في المسألة الديمقراطية بعض التراجع ضمن انشغالات النخبة السياسية المغربية إبان مرحلة الحماية، بفعل بروز مطلب الاستقلال كأولوية في تقدير الجزء الأهم من الحركة الوطنية (تحديدا حزب الاستقلال)، فإن هذا الموضوع سرعان ما سيصبح، مع منتصف الخمسينيات من القرن الماضي، جزءا لا يتجزأ من استراتيجيات الفاعلين السياسيين وتصوراتهم لبناء دولة ما بعد الاستقلال، كما سيعكسه الخطاب الموقع والمبادرات الفعلية التي صبت في اتجاه التأكيد على ضرورة دخول المغرب لمرحلة العهد الدستوري.

ولئن أصبح موضوع الدستور والانتقال إلى نظام الحكم المؤطر بالدستور، محل إجماع الملكية وباقي القوى السياسية والاجتماعية الموجودة بعيد الاستقلال، إلا أن هذا الإجماع، صاحبه اختلاف وتباين في الرهانات والتصورات على هذا المستوى، وبالتالي اختلاف حول المنطلقات التأسيسية للنظام الدستوري المغربي<sup>228</sup> بين اتجاهين رئيسيين: **اتجاه أول**، كان يسعى إلى توظيف النسق الدستوري في المحافظة على التوازنات السياسية القائمة وفي إضفاء الشرعية على نظام الحكم القائم، لمواجهة الأزمات السياسية وضغوطات المحيط الدولي، واحتواء المعارضة السياسية. و**اتجاه ثاني**، كان ينظر إلى الدستور، كمقدمة ضرورية، لمعالجة الخلل البنوي والوظيفي الذي يعتري النظام السياسي، ولإرساء دعائم نظام ديمقراطي في إطار الملكية دستورية أو البرلمانية (المبحث الأول).

228 - برز هذا الاختلاف أو التوتر منذ لحظة التحضير لصدور أول وثيقة دستورية رسمية في تاريخ المغرب، متجسدا بصفة خاصة، في رفض بعض القوى المنبثقة عن الحركة الوطنية المشاركة في "مجلس الدستور"، ثم مقاطعتها الاستفتاء على دستور 1962، لكنه استمر قائما في ظل المراجعات الدستورية الثمانية اللاحقة التي خضع لها، مع بعض الاختلاف من مراجعة إلى أخرى تبعا لاختلاف محتوياتها واختلاف السياقات السياسية التي فرضتها. فبينما برز بشكل جلي في ظل دستور 1970، الذي شكل انحرافا واضحا على دستور 1962، سواء من حيث طريقة وضعه أو من حيث مضامينه، وإلى حد ما في ظل دستور 1972، الذي لم ينجح هو الآخر في إقناع أغلب القوى السياسية بجدوى التعديلات التي جاء بها، فقد أخذ يتراجع مع دستور 1992، ودستور 1996، الذي شكل شبه الإجماع الذي حظي به من طرف معظم القوى السياسية، وفي مقدمتها أحزاب المعارضة وقتئذ، منعطفا حاسما في التعاطي مع المسألة الدستورية.

بيد أن، استحضار السياق السياسي الخاص وغير المسبوق الذي جاء فيه آخر دستور للبلاد، (دستور 2011)، والمسطرة التي اتبعت في وضعه، وطبيعة المضامين التي حملها، والإجماع الذي ناله من قبل القوى السياسية الرئيسية، وكذا طبيعة النقاش العمومي الذي واكب تفعيل بعض أحكامه. كلها عناصر تفرض التساؤل حول طبيعة التحولات التي أحدثتها أو يفترض أن يحدثها هذا الدستور في بنية النظام السياسي أو الدستوري المغربي، خاصة على مستوى الصعوبات أو الإشكالات التي ظلت تطرحها محاولات تصنيف هذا النظام على ضوء المعايير المعتمدة في تصنيف الأنظمة الدستورية الكبرى (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: المنطلقات التأسيسية للنظام الدستوري المغربي

مرت التجربة السياسية أو الدستورية المغربية، بمحطات وسياقات تاريخية فارقة، انطلقت بطرح بعض المبادرات التي اتخذت شكل أفكار ومشاريع دستورية، ترمي إلى تقييد الحكم السلطاني المطلق والحد من هيمنته على مختلف مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وهي المبادرات التي كانت تنم عن وعي دستوري عميق ومتقدم في تصورات أصحابها لنمط الحكم في المغرب بالنظر إلى السياق السياسي والتاريخي الذي طرحت فيه (المطلب الأول).

واستمرت بدخول المغرب، بعد توالي المحولات والمبادرات، في العهد الدستوري، مع أول دستور في بداية الستينيات من القرن الماضي، وبالضبط سنة 1962، الذي سيخضع لعدة مراجعات، تباينت دواعيها ومضامينها بحسب تباين مقتضيات السياقات السياسية التي سيعرفها المغرب خلال الثلاث عقود ونيف الموالية لتبني دستور 1962 (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تشكل الوعي الدستوري في بداية القرن العشرين

لم يكن تنامي الوعي بالمسألة الدستورية، الذي ميز مطلع القرن العشرين، وليد الصدفة، بل كان، نتاج تفاعل عوامل داخلية وأخرى خارجية، أثرت بشكل كبير في تشكيل وعي دعاة الإصلاح في تلك الفترة، وترسيخ الاعتقاد عندهم بجدلية العلاقة بين الانتقال إلى "الحكم الدستوري"، وبين حل الأزمات الداخلية المتوالية للمغرب، ومن ثم تجنب الأطماع التوسعية والاستعمارية للدول الأجنبية المتربصة بإخضاع ما تبقى من الدول الحرة لسيطرتها<sup>229</sup> (الفقرة الأولى).

229 - وقد عبر عن هذا الوضع بشكل واضح أحد كبار مفكري وأعلام تلك المرحلة، "عبد الرحمان بن زيدان"، بقوله: "إن معالجة هذه الأمراض (يعني بذلك المشاكل التي كان يتخبط فيها المغرب آنذاك) أيسر في الحكم الدستوري مما في الحكم الاستبدادي، لأن الملوك المستبدين إنما يطلبون النفع الشخصي". أنظر:  
- عبد الرحمان بن زيدان في كتابه «إتحاف أعلام الناس بجمال أخبار حاضرة مكناس»، المطبعة الوطنية، 1929، الجزء الرابع، ص 472، أورده مصطفى الشابي في "النخبة المخزنية في مغرب القرن التاسع عشر"، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 1995، ص-16.

ترجع الجذور الأولى لفكرة الدستور في المغرب حسبما تكشف عنه "الحفريات الدستورية"، إلى بداية القرن التاسع عشر<sup>230</sup>. لكن أهم هذه المحاولات هي التي تمت في بداية القرن العشرين، حيث ظهرت عدة وثائق إصلاحية اتخذت شكل **مذكرات ومشاريع دستورية**، كان مصدرها بعض "الإصلاحيين" المغاربة والأجانب خاصة منهم المشاركة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: العوامل المؤثرة في تنامي الوعي الدستوري

لم يتشكل ويترسخ الاعتقاد عند دعاة الإصلاح السياسي والدستوري إبان مطلع القرن العشرين، بضرورة الانتقال إلى "الحكم الدستوري"، كوسيلة أساسية لحل الأزمات الداخلية المتوالية للمغرب، بشكل اعتباطي. وإنما تضافرت عوامل داخلية (أولا)، وأخرى خارجية (ثانيا)، ساهمت في تنامي الوعي بأهمية المسألة الدستورية في المشاريع والأفكار الإصلاحية التي طرحت خلال تلك الفترة.

#### أولا: العوامل الداخلية

تضافرت وتكاملت عوامل داخلية متنوعة ومتعددة للتأثير في تنامي وتشكل الوعي الدستوري في مغرب نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، يمكن ردها إلى عاملين رئيسيين: **العامل الأول**: تجسد في حالة تفكك الدولة المغربية وعجزها عن مواجهة الأطماع الخارجية والأزمات الداخلية. **والعامل الثاني**: تمثل في تزايد مظاهر الاستبداد والاستفراد بالحكم، خاصة في ظل الفراغ الذي تركته وفاة السلطان الحسن الأول سنة 1894.

#### أ- تفكك وضعف الدولة المغربية

لكن ظل استقلالها ووقوفها في وجه التدخل الأجنبي الغربي والعثماني على حد سواء، يشكل الطابع المميز للدولة المغربية عبر معظم مراحل تطورها التاريخي الممتد إلى مئات السنين، فإنها ستمسي مع نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، على درجة كبيرة من الوهن والهشاشة جعلتها على حافة الانهيار والسقوط.

فبعدها ظل المغرب لسنين طويلة معروفا بتمنعه وصموده في وجه مشاريع الهيمنة الخارجية للدول الغربية وللنفوذ العثماني الذي طال غيره من الدول العربية والإسلامية، وبعدها تمكن في فترة معينة من التاريخ من إلحاق هزيمة تاريخية بواحدة من أكبر القوى الدولية في تلك الفترة (معركة واد المخازن أو معركة الملوك الثلاثة). إلا أنه (المغرب) سيتعرض لهزيمتين عسكريتين (معركة إسلي سنة 1844 وحرب تطوان سنة 1866).

وبقدر ما عكس انهزام المغرب في هاتين المعركتين عن أزمة الدولة المغربية خلال تلك الفترة، كما عبر عن ذلك المفكر المغربي "عبد الله العروي" بقوله: "يرمز (الانهزام) إلى أزمة الدولة والمجتمع في القرن التاسع عشر ويؤشر على

230 - بالضبط إلى سنة 1718 التي عرفت وجود مشروع "دستور شعوب المغرب"، كان قد وضع من طرف رحالة إسباني يدعى "دومنيغوباديا"، الذي تحول اسمه إلى "علي باي"، في محاولة منه على ما يبدو لخداع الناس ليأخذوه على مأخذ أمير مسلم، حتى يحصل على ثقة كبار أعيان المغرب وإعداد مؤامرة للاستيلاء على العرش في هذا البلد، وذلك بدعم من ملك إسبانيا شارل الرابع.

قرع أجراس الأسى على أحلام المغرب، حيث لم يعد ممكناً أن تجري حرب حقيقية مع الدول الكبرى لأن التفاوت صار عظيماً، بقدر ما زاد من تعميق هذه الأزمة بسبب التداخيات والآثار النفسية والاقتصادية والعسكرية الوخيمة التي خلفها انهزام المغرب في هاتين المعركتين على البلاد والعباد.

كما أن "نظام الحكم" في تلك الفترة كان يعرف بعض التوترات والقلقل الداخلية، من جراء بعض التمردات التي كانت تقوم بها بعض القبائل المصنفة في إطار بلاد السببية. من قبيل، ثورة "الجيلالي بن إدريس الزرهوني" الملقب بـ "بوحامرة" سنة 1902، التي كان لها تأثير مباشر، ليس على "المس بهيبة المخزن" الذي عجز عن التحكم في هذه القلاقل في كثير من الأحيان فحسب، وإنما كذلك، على استنزاف خزينة و"بيت مال" الدولة. الأمر الذي جعل الدولة تلجأ إلى الاقتراض الأجنبي وبفوائد مرتفعة، وتفتح بذلك الباب أمام القوى الأجنبية لسط هيمنتها على البلاد والتحكم في شؤونها، كما سيتضح ذلك في معرض الحديث عن العوامل الخارجية.

### ب- تزايد الاستبداد والاستفراد بالحكم

لئن بدأت مظاهر تفكك الدولة المغربية تبرز في ظل حكم السلطان "الحسن الأول"، فإنها ستتعمق وتتجلى أكثر بعد وفاته وانتقال الحكم إلى ابنه الأصغر السلطان "عبد العزيز". هذا الأخير الذي سيكون مجرد أداة في يد الرجل القوي في تلك الفترة الحاجب "أحمد بنموسي"، أو "باحماد" كما كان يطلق عليه وقتها. والذي سيستغل حداثة سن السلطان الجديد (13 سنة)، وضعف تجربته في شؤون الملك والحكم، ليعمل، من جهة أولى، على إبعاد المنافسين له عن دائرة البلاط والتنكيل بهم<sup>231</sup>، ومن جهة ثانية، على تعيين أفراد عائلته والمقربين منه في المواقع الحساسة داخل النظام المخزني<sup>232</sup>، وإحاطة نفسه بشبكة واسعة من الأتباع من قواد وشرفاء في مختلف مناطق البلاد.

وبسيطته على أسس الحكم ودواليب الدولة، سيواجه "باحماد - أحمد بنموسي" من موقعه في منصب "الصدر الأعظم"، كل المعارضين له أو المحتجين على سياسته، بكل قسوة وحزم. ولم يطل ظلم وجبروت الصدر الأعظم، الناس في أبدانهم وحرقاتهم فحسب، وإنما أضحت كذلك، أموال الناس وممتلكاتهم عرضة للنهب والابتزاز من طرف أعوانه ومساعديه.

فقد كان "باحماد"، كما قال أحد الشهود الكبار عن تلك المرحلة، وهو "محمد بن الحسن الحجوي الثعالبي" في مذكرته الشهيرة، حول "انتحار المغرب الأقصى بيد ثواره"، الموجهة إلى السلطان "عبد الحفيظ": "دكتاتوراً مستبداً مطلقاً، يجمع في شخصه وزارات المغرب كافة، داخلية وخارجية وحربية وعدلية وغيرها لعدم ثقته بأحد"<sup>233</sup>.

231 - يمكن أن نستحضر هنا بصفة خاصة ما يعرف في التاريخ المغربي المطلع القرن العشرين "بمحنة أو نكبة آل الجامعي"، الذين تقلبوا في عدة مناصب عليا في ظل حكم الحسن الأول، الذي كانت تربطه وإياهم علاقات مصاهرة، قبل أن يستغل أبا حماد وفاة الحسن الأول للإيقاع بهم. من أجل تفاصيل أكثر حول هذه النكبة، يمكن الرجوع إلى العدد 3 من «مجلة زمان» الصادر بتاريخ 15 دجنبر 2013. المادة 189 من دستور سويسرا لسنة 1999.

232 - بعد أن أصبح أبا حماد في منصب الصدر الأعظم في ظل حكم عبد العزيز، عين أخاه "إدريس" في منصب الحاجب.

233 - للمزيد حول هذه المذكرة، انظر:

وكانت البلاد قد وصلت، بسبب الاستبداد والطغيان في ظل حكم "عبد العزيز"، إلى درجة كبيرة من "الانحدار السياسي والمالي والعسكري"، حسب الوصف الذي جاء في نفس المذكرة<sup>234</sup>.

### ثانيا: العوامل الخارجية

إضافة إلى التأثير الذي مارسه تفاعلات الأحداث على المستوى الداخلي في تنامي الوعي الدستوري في مغرب هذه المرحلة، فقد كان للتأثير الخارجي دورا لا يمكن تجاهله في هذا المجال. تمثل، بصفة خاصة، في توالي الهزائم العسكرية واشتداد الضغط الخارجي، وفي احتكاك المغرب وتأثره ببعض التجارب الأجنبية، التي كانت قد حققت بعض التراكمات في المجال الدستوري .

#### أ- الهزائم العسكرية واشتداد الضغط الخارجي

بقدر ما أبانت الهزائم العسكرية، التي تكبدها المغرب في معركة إسلي و حرب تطوان، عن تحلل في بنيان الدولة المغربية، بقدر ما أدت مطامع القوى الأجنبية وزادت من درجة تحرشاتها إزاء البلاد. وهي المطامع التي أصبحت ظاهرة ومعلنة في مؤتمر الجزيرة الخضراء، الذي انعقد بتاريخ 16 يناير 1906. فرغم تأكيد هذا المؤتمر على "احترام سيادة المغرب" في الميثاق الصادر عنه، إلا أنه من الناحية الواقعية، أدخل البلاد في دائرة تقسيم النفوذ بين الدول الأوروبية، التي أضحت تتوفر، بناء على بنود الميثاق، على "حق المساواة الاقتصادية"، بل يمكن القول إن احتفاظ كل من فرنسا وإسبانيا ببعض الامتيازات - من قبيل حق تنظيم شرطة الموانئ، والأولوية في إنشاء بنك للدولة المغربية - كان بمثابة تفويض أوروبي لهاتين الدولتين، وبصفة خاصة فرنسا، لترسيخ وجودهما في البلاد.

وبقدر ما عجلت القرارات الصادرة عن مؤتمر الجزيرة بنهيار "المخزن العزيمي"، بقدر ما ستشكل عاملا أساسيا في تشكل وبروز حركة قوية للمطالبة بإدخال إصلاحات بنوية على هياكل الدولة، توخت بالإضافة إلى إصلاح الهيكل العسكري والإداري والمالي للدولة، إصلاح النظام السياسي برمته.

#### ب- الاحتكاك ببعض التجارب الأجنبية

بالإضافة إلى الهزائم العسكرية واشتداد المطامع الأجنبية، كان لاحتكاك المغرب مع بعض التجارب السياسية الأجنبية أو على الأصح مع بعض النخب السياسية والعلمية المنتمية لهذه التجارب الغربية منها والشرقية، تأثير

- محمد الصغير الخلوفاي: "انتحار المغرب الأقصى بيد ثوراه: مذكرة الفقيه محمد بن الحسن الحجوي الثعالبي الجعفري نموذج من الكتابات السياسية في مطلع القرن 20"، المعارف الجديدة. الرباط، 1994.

234 - كما يعكسه الكلام الذي جاء في نفس المذكرة المشار إليها: "لقد جالت الأيدي الضاربة في أشلاء الأمة الفقيرة الضعيفة، وقطعت أوصالها، ومزقت أحشائها ففرقت كلمتها وبغضت لأميرها وأميرها إليها، كل هذا بالظلم الفادح وعدم انتظام الأحكام، وبيع الوظائف جهارا، واختلاس الخونة للمكوس وبيت المال في عسر شديد واستغلالهم بظل الحماية الأجنبية (..) وعقدت أوربا الأوفاق المحجفة بالحقوق وباستقلال البلاد، والقروض العظيمة باسم الأمة، والأمة لا علم لها ولا رأي ولا خيرا، وأعطيت المشاريع الكبرى للأجانب الذين لم يكونوا يحلمون بنوال أقل جزء منها فصارت لهم مهداة".

ملحوظ على تعزيز النزوع نحو المطالبة بالإصلاح السياسي والدستوري في المجال التداولي المغربي. اتخذ هذا الاحتكاك مظاهر عدة، من أبرزها:

- تأثر النخبة الإصلاحية المغربية بالأفكار التي دعى إليها بعض المصلحين في الشرق العربي والإسلامي حول أهمية الإصلاح السياسي، من قبيل: "جمال الدين الأفغاني" و"عبد الرحمان الكواكبي" و"رفاعة رافع الطهطاوي"، و"محمد عبده"، و"رشيد رضا"، و"محمد خير الدين التونسي" وغيرهم ...

- تأثر التجربة الدستورية المغربية الأولى بالحركة الدستورية التي كانت قد بدأت تنتشر في بعض بلدان الخلافة العثمانية، وبخاصة الدستور التونسي لسنة 1861، أو "قانون الدولة" كما سمي آنذاك<sup>235</sup>. وكذا بالدستور العثماني لسنة 1876، حيث لم يكن مشروع الدستور المغربي لسنة 1908 حسب بعض المؤرخين، سوى "اقتباسا من الدستور العثماني الذي تم تجديده في صيف تلك السنة<sup>236</sup>، ولعل السبب في ذلك يرجع في نظر البعض إلى العلاقة التي كانت قائمة بين جماعة "لسان المغرب"، التي ينسب إليها مشروع الدستور المذكور، وجماعة "الاتحاد والترقي"، وإلى الدور الذي لعبته جريدة "لسان المغرب" في طنجة في تقريب الأفكار بين المغرب وأرض الخلافة العثمانية.

- تأثير كتابات بعض السفراء والبعثات المغربية إلى الخارج، التي ساهمت في إشاعة أفكار الحركات الدستورية الغربية، والتي ستشكل الروافد الأولى لحركة التحديث والتنوير في المغرب، والمرجعية الفكرية للوثائق الدستورية و"المذكرات الإصلاحية"، التي صدرت في تلك الفترة.

- تأثير الدساتير الغربية التي تم إقرارها في نهاية القرن 18 والقرن التاسع عشر، كالدستور الأمريكي السنة 1787، والدساتير الفرنسية التي أعقبت ثورة 1789 وأولها دستور 1791. بما خلقت من إشعاع وفتحت من أفاق في العالمين العربي والإسلامي بصفة عامة، وفي المغرب على وجه الخصوص. حيث كان لإعجاب بل ولانبهار النخب المغربية بالمسار السياسي الذي عرفته كثير من البلدان الغربية، أثره البارز في تشكيل وعيهم السياسي وفي توجيه تحركاتهم نحو المطالبة بإصلاح سياسي مماثل لهذه الدول، بلغ حد، إثارته لانتباه السلطان إلى فوائد أنظمة هذه

235 - تجدر الإشارة إلى أن هذا الدستور، اكتسب أهمية كبرى في حينه وسياقه، ليس لكونه يعتبر الأول في العالم العربي والإسلامي، وإنما بالنظر لما تضمنه من مقتضيات تتعلق بتحديد صلاحيات "الباي". من خلال إحداث مجلس استشاري، وتحديد مصاريف العائلة الملكية ضمن ميزانية الدولة، وإرساء مفهوم الحقوق. وإن لم يتجاوز وجود هذا الدستور أكثر من ثلاث سنوات، حيث عمد الباي إلى إلغائه سنة 1864، مستغلا ثورة الأرياف التي كانت قد اندلعت وقتها. كما تجدر الإشارة إلى أن هذا الدستور كانت قد سبقته وثيقة جد هامة تعرف "بعهد الأمان"، والتي كانت بمثابة اللبنة الأولى في "دسترة" الملكية تقييد صلاحياتها وتحديد مصادر شرعيتها، حسب ما ذكر المؤرخ التونسي "عادل لطيفي" في مقال له حول "التجربة الدستورية التونسية"، منشور بموقع "الجزيرة نيت"، بتاريخ 28 يناير 2014.

236 - بيرنابي لوبيث غارثيا: "الدستور الذي قدم من الخارج"، مرجع سابق.



الدول وإلى أهمية اقتباسها وإقرارها بالمغرب، وذلك لأنهم ربطوا عوامل نجاح هذه الدول بالتطور الذي حصل في أنظمتها السياسية<sup>237</sup>.

### الفقرة الثانية: تجليات تنامي الوعي الدستوري

تجسد الوعي الدستوري لمغرب بداية القرن العشرين أساسا، في بروز مجموعة من "المذكرات الإصلاحية و"مشاريع الوثائق الدستورية"، وفي بعض المحاولات والمبادرات التي وإن لم تتخذ طابعا دستوريا محضا، إلا أنها تشارك في المرامي والأهداف الأساسية التي تصبو إليها المذكرات الإصلاحية والمشاريع الدستورية<sup>238</sup>. فقد برزت في المغرب خلال هذه الفترة وثائق عدة، لكن أغلبها لم يصل إلى مستوى المشاريع الدستورية، وإنما بقيت مجرد رسائل أو مذكرات إصلاحية<sup>239</sup>.

وإذا كان يصعب تجاهل الأهمية التي مثلتها هذه المذكرات، في تقوية النزوع نحو الإصلاح السياسي في مغرب نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، وتنمية الوعي بأهمية الحد من السلطات المطلقة التي كان يتمتع بها سلاطين المغرب في تلك الحقبة، فإن مشروع الوثيقة الدستورية لسنة 1908، يبقى أهم تلك الوثائق على الإطلاق، لجملة من الاعتبارات من أبرزها ما يلي:

- السياق السياسي الذي جاء فيه، والمتسم على العموم بخلع السلطان عبد العزيز وتعويضه بسلطان جديد (عبد الحفيظ)، طوق بشروط والتزامات سياسية واضحة وغير مسبوق.
- الأثر الكبير الذي خلفه في الأوساط السياسية والفكرية وقتئذ، بل إن أثره تجاوز الفترة التي وضع فيها، عندما أمسى مرجعا أساسيا للفكر السياسي الإصلاحي في المغرب لعدة عقود لاحقة، ولكل محاولات الحفر في الذاكرة الدستورية المغربية، والاعتماد على التراكم الذي خلفه الأسلاف في مجال الإصلاح.
- لكونه أول وثيقة تنطبق عليها مواصفات وشروط الوثيقة الدستورية، ولو أنه عادة ما يطلق عليه "مشروع دستور 1908"، فسواء من حيث هيكلته وتبويبه، أو من حيث طبيعة مضامينه، فهو وثيقة تحمل كل مقومات الوثائق الدستورية العصرية التي عرفتها مجموعة من البلدان الغربية قبل ذلك بما يزيد عن قرن من الزمن.

237 - كمثال على ذلك يمكن الإشارة إلى محمد الكردودي، الذي قدم في كتابه الشهير "كشف الغمة ببيان أن حزب النظام حق على هذه الأمة" وصفا دقيقا لمزايا النظام النيابي في أوروبا وتركيا، قبل أن يدعوا السلطان عبد الرحمان بن هشام إلى اعتماده في المغرب .

238 - المتمثلة أساسا، في تقييد مجال تحرك السلطان وحكم المخزن ككل، وفرض بعض الشروط لقاء مبايعته (البيعة الحفيظية)، بل أصبح هذا الأمر يجد تجسيده في محاولات لتنظيم شؤون الحكم بطريقة عصرية، أي من خلال وثيقة دستورية، بعد أن أضحت هذه الأخيرة تفرض نفسها في عدد من بلدان المعمور كأحد الأشكال الأكثر فائدة وأهمية في تنظيم شؤون الحكم في الدولة.

239 - من قبيل: مذكرة القائد عبد الله بن سعيد السلاوي لسنة 1900، ومذكرة الحاج علي زنيبر السلاوي لسنة 1906 في نفس السنة، ومذكرة الشيخ عبد الكريم مراد الطرابلسي، التي نسبها محمد المنوني لهذا الفقيه السوري الذي استقر بمدينة فاس ما بين 1906 و1907 وربطها علال الفاسي بكاتب مجهول بينما ردها محمد الفاسي إلى جماعة وطنية من مدينة فاس، ثم مذكرة محمد بن الحسن الحجوي الثعالبي المعنونة: "انتحار المغرب الأقصى على يد ثواره".

- فمن حيث هيكلية مشروع الدستور وطبيعته مضامينه: يتكون مشروع الوثيقة من 93 مادة تتوزع على "عشرة أبواب"<sup>240</sup>، وهي الأبواب التي يمكن حصر مضامينها في أربعة مجالات رئيسية تم: مجال "المبادئ العامة للدولة"<sup>241</sup>، ومجال "الحقوق والحريات" والتي يبدو واضحا من هذه قائمتها مدى تأثير واضعي المشروع بالتصور الليبرالي للحقوق والحريات<sup>242</sup>، ومجال "تنظيم الدولة ومؤسساتها"<sup>243</sup>، وأخيرا مجال "مالية الدولة وكيفية تحصيلها ومراقبة صرفها"<sup>244</sup>.

وعموما، فإن هذه الوثيقة الدستورية، التي تمت بمبادرة من مجموعة من الفقهاء والمهاجرين، الذين رجعوا من الشرق العربي وأطلقوا على أنفسهم جماعة "لسان المغرب"<sup>245</sup>، شكلت "علامة بارزة على التحول الذي طرأ في تفكير النخبة المغربية، ومؤشرا دالا على ولادة معالم حداثة سياسية داخل المجال السياسي التقليدي"<sup>246</sup>. لكن المشروع، شأنه في ذلك شأن المذكرات الإصلاحية السابقة، كان مصيره الإجهاض لأسباب عدة، من أبرزها:

- اختلاف تصورات النخبة ورهاناتها حول مضمون الإصلاح المنشود وآفاقه، ويرجع ذلك أساسا إلى اختلاف الأصول السياسية والجغرافية والثقافية لهذه النخبة.

240 - تتعلق "بالدولة والدين والسلطان"، و"أبناء الدولة الشريفة وحقوقهم وواجباتهم"، و"منتدى الشورى"، و"مجلس الأمة"، و"مجلس الشرفاء"، و"كبار الموظفين"، و"مالية الدولة"، و"رواتب الموظفين"، و"الجبايات"، و"المدارس الوطنية".  
241 - فيما يتعلق بالمبادئ العامة للدولة، تحدث المشروع عن "الإسلام كدين للدولة"، و"المذهب المالكي كمذهب الشرعي"، وحدد "العاصمة في مدينة فاس"، وحث على "احترام الديانات الأخرى والإقرار لمعتقداتها حق أداء شعائهم بكل حرية في دائرة مراعاة الآداب العمومية".

242 - خصص المشروع 23 مادة لموضوع الحقوق والحريات، من قبيل "الحرية الشخصية"، و"حرية المطبوعات"، و"حرية أصحاب سائر الأديان المعروفة في إقامة شعائهم معتقداتهم"، و"حرية التملك"، و"مساواة جميع المسلمين أمام وظائف المخزن"، و"منع السخرة والتعذيب"، و"ربط صدور حكم بالمؤبد بقرار منتدى الشورى ومصادقة السلطان كتابة"، و"تحريم قطع رؤوس العصاة الذين يسقطون في القتال مع عساكر المخزن"، و"الحق في التعليم ومجانته وإلزاميته للذكور والإناث".

243 - على مستوى "تنظيم الدولة ومؤسساتها"، اعتبر المشروع السلطان "إماما للمسلمين وحاميا لحوزة الدين"، و"المسؤول الأول عن ضمان حماية أبناء الدولة باعتباره وارث البركة الكريمة"، و"باسمه تسك النقود وتخطب الخطب"، ومنحه "دورا حاسما في الدفاع عن حوزة الدولة الشريفة: قيادة الجيش، وإشهار الحرب وعقد الصلح وإبرام المعاهدات مع الدول"، كما أعطاه "حق تعيين موظفي الدولة، وعزلهم ومنحهم النياشين"، على أن يكون السلطان في كل هذه الوظائف والمهام التي يشغلها غير مسؤول، أي "يتمتع بحصانة، سواء فيما يتعلق بتدبير السياسة الداخلية أو البرانية...". وإلى جانب السلطان، تحدث المشروع عن الحكومة، أو "هيئة الوزارة" بحسب التعبير الذي كان ساندا وقتها، التي أعطاه "صلاحية تعيين عمال بلدان السلطنة وقبائلها"، مع الاحتفاظ لمنتدى الشورى بالحق في أن يعارض تعيين كل عامل لم يره جديرا بالوظيفة. وهذه الطريقة في تعيين الموظفين السامين تحاكي إلى حد ما تلك المعتمدة في عدد من البلدان الديمقراطية، وبصفة خاصة النموذج الأمريكي. كما تحدث المشروع عن "مجلس الأمة"، وإن لم يعطيه مهام محددة ينفرد بها، مما يعني "أن كل ما يقرره المجلس الأول يعرض على المجلس الثاني للبت وإصدار القرار الأخير حوله، وفصل في الشروط المطلوبة في عضويته... وتحدث المشروع كذلك عن "مجلس الشرفاء"، الذي يتكون من "أكابر رجال الدولة الذين امتازوا بحسن صفاتهم وعلو همهم وصدق خدمتهم للبلاد"، و"تجاوزوا 45 سنة"، حيث "يختارون من أعضاء الأسرة السلطانية، ومن رؤوس الشرفاء ورؤساء العلماء والفقهاء ومشاهير قواد العسكر وأعيان القبائل وزعمائهم وأمثالهم...".

244 - تضمن المشروع عددا من المقتضيات في هذا الشأن، تفرض "تقديم الوزير المختص تقريرا شهريا إلى منتدى الشورى عن مالية الدولة"، و"تمنع الحكومة من أن تنتفق في شيء لم يحدد الإنفاق عليه منتدى الشورى"، و"تحدد رواتب الوزراء وتعويضات أعضاء مجلس الأمة، والمبلغ المالي الواجب للسلطان من طرف منتدى الشورى"، كما تعطي "لمجلس الأمة حق المراقبة العملية على الموظفين". وهي المراقبة التي تتم من خلال "تعيين لجان للمحاسبة والمراقبة تتجول في أنحاء البلاد لتفتيش الموظفين وبحث الإدارات، ومن حق لجان البحث أن توقف الموظف إذا رأت في عمله ما يمس بالأمانة أو بسمعة الدولة، كما من حقها أن تستمع إلى شكايات المواطنين".  
245 - نسبة إلى الجريدة التي كانت تصدر بنفس الاسم "لسان العرب" في مدينة طنجة من طرف الأخويان اللبنايين "ارتور" و"فرج الله نمور".

246 - باعتبارها وثيقة جريئة إلى حد أنها رمت إلى انتزاع تنازلات من المولى عبد الحفيظ، وهو أمر لم يكن السلطان - حديث العهد بالملك- مهيا له، وكان هذا أيضا من الأسباب التي أدت إلى احتجاج صحيفة لسان المغرب سنة 1909.

- غياب الرغبة الحقيقية في الإصلاح لدى الدولة المخزنية، التي كانت تعتبر مثل تلك الأفكار بمثابة "نوع من التحجير عليها من شأنه أن يحط من قدرها"<sup>247</sup>، لذلك غالبا ما كانت تترص بالحاملين للمطالب الإصلاحية وتحاصرهم وتتخلص منهم<sup>248</sup>.

- ضعف التوعية بأهمية الإصلاحات السياسية والدستورية، بحيث لم تجتهد الحركة التجديدية كفاية، في توعية القاعدة الشعبية بمزايا وبأهمية هذه الإصلاحات بالنسبة لمغرب تلك الفترة<sup>249</sup>، حيث لم تسعى، أو على الأقل لم تنجح، في خلق "رأي عام" داعم لها، ولمضمون ما كانت تطرحه من إصلاحات.

- فرض الحماية على المغرب، التي شكلت ضربة قوية لهذا المشروع الإصلاحي، ومثلت قطيعة حقيقية بالنسبة لتنامي الوعي بأهمية الدستور، وبأهمية مسايرة البلد للتطورات السياسية التي كانت تفرض نفسها بإلحاح وقتئذ في الكثير من بلدان المعمور. فباستثناء "مشروع دستور ثورة الريف" الذي تعرض للتجاهل والإهمال، وبعض كتابات "محمد بلحس الوزاني" حول المسألة الديمقراطية والدستورية، وكذلك مبادرة حزب الإصلاح لسنة 1954 الخاصة بوضع مشروع للدستور، فإن السمة العامة لهذه المرحلة السياسية ظلت مطبوعة بنوع من "الاحتشام الدستوري" وضعف الانشغال المباشر بالمسألة الدستورية، حيث اتجهت أغلب الوثائق الإصلاحية الصادرة وقتئذ نحو الاهتمام بموضوع المطالبة بالاستقلال أكثر من الاهتمام بموضوع الدستور.

وقد تطلب الأمر انتظار فترة الاستقلال، التي كانت منطلقا لمسار جديد في علاقة النخبة السياسية المغربية بقضية الدستور، إذ في غمرة الحماس الذي ميز هذه المرحلة، أصبح الاهتمام ببناء الدولة المغربية يحتل مساحات مهمة ضمن انشغالات الفاعلين السياسيين، بما في ذلك المؤسسة الملكية. حيث ارتفعت وثيرة الخطوات التي ستمهد الطريق للتأسيس لأول تجربة دستورية في المغرب. بعضها اتخذ طابعا دستوريا مباشرا (العهد الملكي أو خطاب 8 ماي 1958، إحداث مجلس الدستور سنة 1960، القانون الأساسي للمملكة لسنة 1961). وبعضها الآخر، تمثل في إحداث بعض المؤسسات السياسية "كالجلس الوطني الاستشاري"، وفي إصدار عدة نصوص قانونية تأسيسية نظمت العديد من المجالات التي ستكون موضوعا لدستور 1962، من قبيل ظهور النقابات المهنية لسنة 1957، وظهر الحريات العامة لسنة 1958، والقانون الانتخابي لسنة 1959 ...

247 - موقف عبد الحفيظ من شروط البيعة، كما ينقل ذلك عبد الكريم غلاب عن عبد الحفيظ الفاسي، في «التطور الدستوري والنيابي»، المشار إليه أنفا، ص 91 و92.

248 - كما هو الأمر بالنسبة لزعيم الزاوية الكتانية محمد عبد الكبير الكتاني، الذي لعب دورا رئيسيا في صياغة "البيعة الحفيظية"، قبل أن يتم التنكيل به وقتله سنة 1909 في ظل حكم عبد الحفيظ.

249 - محمد المنوني: "مظاهر يقظة المغرب الحديث"، منشورات الجمعية المغربية للتأليف والترجمة والنشر، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، سنة 1985، ص-141.

## المطلب الثاني: دستور 1962 والمراجعات الدستورية اللاحقة

باعتباره الأول من نوعه في التجربة الدستورية المغربية، كان يفترض أن يؤدي دستور 1962 إلى تأطير الملكية في اتجاه تحديثها وتحديد صلاحياتها وضبط طبيعة علاقتها بالمؤسسات الأخرى. لكن المضامين التي حملها هذا الدستور وطبيعة ممارسة هذه المضامين في الواقع، جعلته، يكرس نظام الملكية التقليدية التي تمتزج فيها عناصر الخلافة الإسلامية مع التقاليد المغربية الخاصة، كسمة أساسية لنظام الحكم في المغرب (الفقرة الأولى).

ولم يفضي مسار تطور الحياة السياسية في ظل هذا الدستور ولا المراجعات الدستورية التي سيخضع لها هذا الأخير، إلى إحداث ذلك التغيير المنشود من قبل النخب السياسية في طبيعة الحكم السائد. بل ستستمر الملكية في توطيد سموها المؤسساتي وفي هيمنتها على السلطة التأسيسية وعلى ممارسة السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإن عرفت ووظيفة هاتين السلطتين بعض التحسينات النسبية في المراجعات الدستورية الأخيرة (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الأسس العامة للنظام الدستوري المنبثق عن دستور 1962

في الوقت الذي كان ينتظر من دستور 1962 أن ينقل "الملكية" من مرحلة، كانت تحكم فيها وهي متحررة من وجود أية قيود دستورية وقانونية، إلى مرحلة تحكم فيها وهي مقيدة بدستور يحدد صلاحياتها ويضبط علاقاتها بالمؤسسات الأخرى<sup>250</sup> ولا يقيها سلطة فوق السلط (أولاً).

إلا أن هذا الدستور، جاء حاملاً لمضامين ستكرس المكانة السامية التي كانت تحظى بها الملكية قبل إقراره، كما أن طبيعة الممارسة التي سادت في ظله، ستؤكد هذه المكانة وستكرس تبعية الحكومة للمؤسسة الملكية، وضعف مكانة البرلمان في علاقته بالسلطة التنفيذية (ثانياً).

### أولاً: سمو المؤسسة الملكية على باقي المؤسسات

تكفي إطلالة أولية على هندسة ومضمون دستور 1962 لاستجلاء المكانة السامية التي تحتلها الملكية في النظام الدستوري المغربي، ليس من خلال الأولوية التي حظيت بها في هرم البناء المؤسساتي الذي يجسده تخصيص الباب الثاني من الدستور للملكية، مباشرة بعد الباب الأول المخصص للحقوق والواجبات وقبل باقي المؤسسات الدستورية الأخرى (الحكومة، البرلمان، القضاء...)، ولكن من خلال جملة من المحددات الأخرى يمكن إجمالها فيما يلي:

#### أ- تكريس الدستور لمشروعية وسلطة الملك الدينية والتاريخية:

250 - اعتبر جاك روبرت (J. Robert) أن مجرد وضع هذا الدستور، هو عمل سيغير من طبيعة الدولة المغربية، وسيعمل على دمج المغرب في الكونية أو في نوع من الكونية على الأقل. للمزيد، أنظر:  
- عبد اللطيف المنوني: "التجربة البرلمانية، دلالاتها وأبعادها السياسية والدستورية: قراءة تركيبية"، ضمن الكتاب الجماعي حول "التجربة البرلمانية في المغرب"، منشورات دار توبقال، سلسلة المعرفة للجميع، الطبعة الأولى، سنة 1985، ص - 75.

رغم ما يؤشر عليه دستور 1962 من انجذاب نحو استلهام المبادئ والآليات القانونية التي أنتجها "النسق السياسي الغربي"، فإنه ظل مسكونا بحاجس توظيفها واستثمارها في خدمة "التقاليد السلطانية" الموروثة عن واقع الحكم الذي ترسخ عبر معظم مراحل التاريخ المغربي والإسلامي. معتبرا أن هذه المبادئ والآليات، وفي مقدمتها مبدأ سمو الدستور، لا تتلاءم مع خصوصية الملكية المغربية، حيث لا تستمد هذه الملكية شرعيتها وسلطانها من الدستور وحده، وإنما كذلك من إرثها التاريخي وطبيعتها الدينية<sup>251</sup>.

وقد تجلّت هذه الخصوصية واضحة، من خلال التأكيد على الطابع الوراثي لانتقال الملك<sup>252</sup>، والارتقاء بشخص الملك إلى درجة القداسة<sup>253</sup>، والإقرار بإسلامية الدولة، واعتبار الملك مكونا من مكونات "شعار المملكة" إلى جانب الله والوطن<sup>254</sup>، فضلا عن التنصيب على منع تعديل النظام الملكي للدولة، وكذا النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي<sup>255</sup>، التي تضفي المشروعية الدينية على الحكم، بل تجعل هذه الأخيرة في خدمة المشروعية السياسية<sup>256</sup>.

#### ب- تحويل الملك سلطات واختصاصات تأسيسية وتنفيذية وتشريعية وقضائية جد واسعة:

- **فبخصوص السلطة التأسيسية:** وإن خول الدستور حق المبادرة لتعديل الدستور للوزير الأول ولأعضاء البرلمان، فإن ربط تحقق المراجعة الدستورية بإجراء استفتاء يختص الملك بالدعوة إليها<sup>257</sup>، والتنصيب على أن مشروع المراجعة يضعه المجلس الوزاري الذي يعقد برئاسة الملك<sup>258</sup>، جعل هذه المبادرة متوقفة على الإرادة الملكية، وبالتالي جعل الملك يتحكم في سلطة تعديل الدستور.

- **وبالنسبة للسلطة التنفيذية:** فتمظهر في اختصاصات عدة منها، تعيين الملك للوزير الأول والوزراء وإعفائهم من مهامهم وإقالتهم إن استقالوا أفرادا أو جماعة<sup>259</sup>، وفي رئاسة المجلس الوزاري<sup>260</sup>، وفي انفلات أهم المراسيم الملكية من التوقيع بالعطف من لدن الوزير الأول<sup>261</sup>، وفي ممارسة السلطة التنظيمية في مجالات استراتيجية مثل التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية<sup>262</sup>.

251 - محمد معتمد: "النظام الدستوري المغربي"، مرجع سابق، ص- 80.

252 - الفصل 21 من دستور 1962.

253 - حيث نص الفصل 23 من دستور 1962، على أن "الملك شخص مقدس لا تنتهك حرمة".

254 - الفصل 7 من دستور 1962.

255 - الفصل 108 من دستور 1962.

256 - فحمل الملك لصفة أمير المؤمنين وحمى الملة والدين، جعلته يجمع بين المشروعية السياسية والمشروعية الدينية. كما أن صفة أمير المؤمنين ارتبطت بسلاطين الدولة الموحدية، قد أقحمت في الفصل 19 من دستور 1962 بإيعاز من علال الفاسي وعبد الكريم الخطيب، على نحو ما يشير هذا الأخير في مذكراته: "مسار حياة"، ص-ص: 27-28.

257 - الفصل 107 من دستور 1962.

258 - الفصل 105 من دستور 1962.

259 - الفصل 24 من دستور 1962.

260 - الفصل 25 من دستور 1962.

261 - الفقرة الثانية من الفصل 29 من دستور 1962.

262 - الفصل 30 من دستور 1962.

- وتمثل سلطات الملك التشريعية: في افتتاحه لدورتي البرلمان<sup>263</sup>، وحقه في توجيه خطاب إلى البرلمان لا يكون قابلا للنقاش من طرفه<sup>264</sup>، وسلطته التقديرية في حل البرلمان<sup>265</sup>، وفي ممارسته لسلطة البرلمان عند اللجوء إلى إعلان حالة الاستثناء وخلال الفترة الانتقالية الفاصلة بين صدور الدستور وانتخاب البرلمان المنبثق عنه<sup>266</sup>، فضلا عن التدخل في المسطرة التشريعية من خلال رئاسة المجلس الوزاري الذي تعرض عليه جميع مشاريع القوانين، وحق طلب قراءة جديدة لمشروع أو اقتراح قانون عرض على الطابع الملكي<sup>267</sup>، والبث في مشروع أو اقتراح قانون لم تتم موافقة مجلسي البرلمان على نص واحد بشأنه<sup>268</sup>، وإصدار الأمر بتنفيذ القانون<sup>269</sup>، وعرض مشروع أو مقترح قانون على الاستفتاء<sup>270</sup>.

- أما سلطات الملك في المجال القضائي: فتبرز في تعيين القضاة<sup>271</sup>، ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء<sup>272</sup>، وتعيين رئيس المحكمة العليا للعدل<sup>273</sup>، وعضوين بالغرفة الدستورية<sup>274</sup>، وممارسة حق العفو بنوعية العام والخاص<sup>275</sup>، علاوة على صدور الأحكام وتنفيذها باسم الملك<sup>276</sup>.

هذا وتجدر الإشارة، إلى أن هذه السلطات الواسعة المعترف بها للملك في الحالات العادية، تصبح أوسع وأقوى في الحالة التي يتم فيها اللجوء إلى فرض حالة الاستثناء. حيث تنتقل جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية إليه، على اعتبار أن الفصل 35 من الدستور يعطيه الصلاحية، رغم جميع النصوص المخالفة، في اتخاذ التدابير التي يفرضها الدفاع عن حوزة التراب ورجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي. وهي وضعية وإن كانت مستوحاة من أحكام الفصل 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي ينظم حالة الاستثناء في فرنسا، فإنها تختلف كثيرا عما هو عليه الأمر في المغرب<sup>277</sup>.

263 - الفصل 39 من دستور 1962.

264 - الفصل 28 من دستور 1962.

265 - الفصل 77 من دستور 1962.

266 - الفصل 35 من دستور 1962 ينص على ما يلي: "إلى أن يتم تنصيب البرلمان يتخذ جلالته الملك التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لإقامة المؤسسات الدستورية ولتدبير شؤون الدولة.

267 - الفصلان 26 و70 من دستور 1962.

268 - الفصل 62 من دستور 1962.

269 - الفصل 26 من دستور 1962.

270 - الفصلان 26 و72 من دستور 1962.

271 - الفصلان 33 و84 من دستور 1962.

272 - الفصل 86 من دستور 1962.

273 - الفصل 91 من دستور 1962.

274 - يتعلق الأمر بقاض الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى وأستاذ بكليات الحقوق، بحسب ما يشير إلى ذلك الفصل 101 من دستور 1962.

275 - على اعتبار أن الفصل 34 من دستور 1962 ينص على ممارسة الملك الحق العفو دون أن يميز بين العفو الخاص والعفو العام، كما هو موجود في معظمة التجارب الدولية، حيث يعد الأول من اختصاص رؤساء الدول بينما يعود أمر ممارسة الثاني للبرلمان.

276 - الفصل 83 من دستور 1962.

277 - يبرز هذا الاختلاف في الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الملك في الحالة المغربية في تقدير الظروف التي تفرض الإقدام على هذه المبادرة، سيما وأن الصيغة التي جاء بها الدستور المغربي لا تربط اتخاذ هذا القرار بالضرورة بوجود خطر مباشر وحال، كما يبرز أيضا في محدودية السلطات التي تعطي لرئيس الدولة الفرنسية في هذه الحالة، مقارنة مع ما هو مكرس في الدستور المغربي. بل إنه في فرنسا ظلت هذه المسألة موضوع جدال، كان قد دفع بالرئيس الفرنسي "فرانسوا ميتران" إلى الدعوة، بمناسبة التعديل

## ثانيا: ضعف مكانة البرلمان أمام السلطة التنفيذية

لئن كان البرلمان، يتمظهر كمرکز للسلطة في الأنظمة الدستورية الرئاسية والبرلمانية على حد سواء، فإن ضعف مكانته في علاقته بالسلطة التنفيذية، تشكل إحدى السمات التي تميزه في النظام الدستوري المغربي. فقد عمل المشرع الدستوري المغربي، من خلال دستور 1962، على تطويق عمل البرلمان بالكثير من تقنيات "العقلنة البرلمانية" التي ساهمت في إضعاف مركزه وسلطته إزاء الحكومة من عدة نواحي، لعل أبرزها ما يلي:

### أ- إضعاف التمثيلية الشعبية للبرلمان:

وذلك بسبب اعتماد برلمان مكون من مجلسين: "مجلس نواب"، ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر، و"مجلس مستشارين"، ينتخب أعضاؤه بالاقتراع غير المباشر. وكذلك بسبب اعتماد نمط اقتراع (نمط الاقتراع الفردي الإسمي في دورة واحدة وبأكبر بقية)، الذي ساهم بشكل كبير في تشتيت الخريطة السياسية، والحيلولة دون إمكانية إفراز حزب أغلبية واضحة، ودون إمكانية نشوء ثنائية حزبية تساعد على تنظيم المشهد الحزبي ودمقرطة الحياة السياسية<sup>278</sup>.

### ب- تعقيد وتقييد نظام عمل البرلمان:

يتمظهر ذلك التقييد من خلال، حصر انعقاد البرلمان في دورتين (نونبر وأبريل)<sup>279</sup> وأحقية الحكومة في ختم عمل الدورتين بمرسوم إذا استمرت جلسات البرلمان شهرين على الأقل في كل دورة<sup>280</sup>، وانعقاد دورات استثنائية بمرسوم أو بطلب من ثلث أعضاء البرلمان<sup>281</sup>، وبرمجة جلسات سرية بطلب من الوزير الأول أو عشر أعضاء البرلمان<sup>282</sup>. ومن خلال، النص على انتخاب الرئيس بالأغلبية وانتخاب المكتب بالتمثيل النسبي (لكل فريق)<sup>283</sup>، وعلى وضع مكتب كل مجلس لجدول أعماله وتضمينه بالأسبقية وحسب الترتيب الذي تحدده الحكومة، مناقشة المشاريع والمقترحات المقبولة من طرف الحكومة<sup>284</sup>، وعلى استمرار عمل اللجان خلال الفترة الفاصلة بين الدورات<sup>285</sup>.

### ج- إسناد اختصاصات محدودة للبرلمان:

الدستوري لسنة 1993، لإعادة النظر في الفصل 16 المذكور، والتفكير في مراجعة طرق تنظيم السلطات العامة خلال فترة الأزمات الخطيرة.

278 - مع الإشارة هنا إلى أن الدستور لم ينص على نمط الاقتراع وإنما اعتمد هذا النمط من خلال قانون تنظيمي أقره الملك بمرسوم في أبريل من سنة 1963.

279 - الفقرة 1 من الفصل 39 من دستور 1962.

280 - الفقرة 3 من الفصل 39 من دستور 1962.

281 - الفصل 40 من دستور 1962.

282 - الفصل 42 من دستور 1962.

283 - الفصل 44 من دستور 1962.

284 - الفصل 59 من دستور 1962.

285 - الفصل 57 من دستور 1962.

تتجلى محدودية اختصاصات البرلمان في مجالات ومستويات عدة، يمكن ردها إلى أربعة مستويات أساسية:

- **تقليص الوظيفة التشريعية للبرلمان:** من خلال، تحديد اختصاصاته على سبيل الحصر<sup>286</sup> وجعله مشرعا استثنائيا في مقابل جعل الحكومة مشرعا عاديا<sup>287</sup>، وإباحة تفويض اختصاصاته التشريعية<sup>288</sup>، ومنح الأولوية للحكومة في المسطرة التشريعية وفي جدول الأعمال<sup>289</sup>، والأسبقية لمناقشة مشاريع القوانين في القراءة الأولى للنص المقدم من طرفها<sup>290</sup>، ومشاركتها (الحكومة) للبرلمان في حق التعديل<sup>291</sup>، وحقها في الدفع بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون<sup>292</sup>، إضافة إلى تقييد مناقشة مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية بمرور مدة محددة (بعد مضي 10 أيام على الإيداع)<sup>293</sup>.

- **تقييد السلطات المالية للبرلمان:** عبر اشتراط تصويت البرلمان "مرة واحدة" بالموافقة على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز التخطيط مع استمرار مفعول هذه الموافقة طيلة مدة المخطط، وحصر صلاحية تقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير البرنامج المصادق لفائدة الحكومة وحدها<sup>294</sup>. وعبر وتحديد مدة زمنية للتصويت على مشروع قانون المالية<sup>295</sup>، وإعطاء الإمكانية للحكومة لفتح الاعتمادات بمرسوم عند انتهاء هذه المدة<sup>296</sup>، وأحقية الحكومة في رفض مقترحات وتعديلات أعضاء البرلمان إذا كانت تؤدي إما إلى تخفيض الموارد العمومية أو إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود<sup>297</sup>.

- **عقلنة مراقبة البرلمان للحكومة:** من خلال منحه وسائل رقابية، لا يترتب عنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (الأسئلة، ولجان تقصي الحقائق). ومن خلال التشدد في الشروط المطلوبة لاستخدام الوسائل الرقابية التي تتيح إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة السياسية (ملتمس الثقة<sup>298</sup> وملتمس الرقابة<sup>299</sup>).

- **ضعف أدوار البرلمان في مجال السياسة الخارجية:** لكونه مجالا محتكرا من قبل الملك، الذي يمتلك صلاحية التوقيع على المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، في مقابل اكتفاء البرلمان بالموافقة على تلك التي تلزم مالية الدولة<sup>300</sup>.

286 - الفصل 45 من دستور 1962.

287 - الفصل 49 من دستور 1962.

288 - من خلال قانون الإذن (الفصل 47)، ومراسيم الضرورة (الفصل 58) من دستور 1962.

289 - الفصل 59 من دستور 1962.

290 - الفصل 60 من دستور 1962.

291 - الفصل 61 من دستور 1962.

292 - الفصل 56 من دستور 1962.

293 - الفصل 63 من دستور 1962.

294 - الفقرة 2 من الفصل 53 من دستور 1962.

295 - الفقرة 3 من الفصل 53 من دستور 1962.

296 - الفقرة 3 من الفصل 53 من دستور 1962.

297 - الفصل 54 من دستور 1962.

298 - كان تحريك ملتمس الرقابة بحسب الفصل 80 من دستور 1962 يتطلب توقيع عشر أعضاء مجلس النواب، والتصويت عليه يتطلب الأغلبية المطلقة. أما سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص المطلوب المصادقة عليه فقد كان يحتاج إلى الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.

299 - الفصل 81 من دستور 1962.

300 - الفصل 31 من دستور 1962.



وبعدما كان إشهار الحرب يتطلب الإذن من البرلمان في ظل دستور 1962<sup>301</sup>، سيصبح هذا الاختصاص شأنًا ملكيًا في دستور 1970 والدساتير اللاحقة، لا يتجاوز دور البرلمان فيه حدود الإحاطة علما بقرار إشهار الحرب<sup>302</sup>.

### ثالثا: تبعية الحكومة للمؤسسة الملكية

رغم ما قد يبدو عليه دستور 1962 من كونه اتجه إلى اعتماد سلطة تنفيذية مزدوجة وفقا للنمط المعتمد في الأنظمة الملكية البرلمانية الغربية حيث تتوزع هذه السلطة بين الملك والوزير الأول لفائدة هذا الأخير من الناحية الفعلية، فإن الكيفية التي عمل بها هذا الدستور على تنظيم العلاقة بين الملك والحكومة في التجربة المغربية، تبرز تكريسه لتبعية هذه الأخيرة للملك، بل تظهر تكريسه "الحكومة جلاله الملك وليس لحكومة الوزير الأول"<sup>303</sup>، وهي التبعية التي تتمظهر بشكل واضح في الجوانب الثلاثة التالية:

أ- تعيين الملك للوزير الأول والوزراء وإقالتهم: واعتبار الحكومة معينة بمجرد تسلمها لظواهر تعيين وزرائها دون الحاجة للحصول على ثقة البرلمان، الذي يكتفي بمناقشة برنامجها دون التصويت عليه<sup>304</sup>.

ب- المسؤولية المزدوجة للحكومة أمام الملك والبرلمان: على اعتبار أن الأول (الملك) هو الذي يعفيها من مهامها ويقبل استقالته<sup>305</sup>، وأما الثاني (البرلمان) فهو الذي يراقبها ويمكنه الإطاحة بها عن طريق ملتصق الرقابة<sup>306</sup>.

ج- القيود الواردة على الصلاحيات الدستورية للحكومة: بالنظر إلى أن الدستور، وإن منح الحكومة اختصاصات مهمة<sup>307</sup>، فإن ممارسة معظم هذه الاختصاصات تبقى مرهونة بالإرادة الملكية. فالملك هو الذي يرأس المجلس الوزاري<sup>308</sup> الذي يتداول في مشاريع المراسيم، ومشاريع القوانين، ومشروع تعديل الدستور، واستدعاء البرلمان في دورة استثنائية). وهو الذي يمارس سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية<sup>309</sup>، مع ما يستتبع ذلك من تأثير على "وضع الإدارة تحت تصرف الحكومة"، خاصة تعيين عمال الأقاليم والعمالات. فضلا عن ذلك، فإن البرنامج الحكومي، عادة ما يكون ترجمة حرفية للتوجهات الملكية.

301 - الفصل 51 من دستور 1962.

302 - الفصل 72 من دستور 1970.

303 - محمد معتصم: "النظام الدستوري المغربي"، مرجع سابق، ص- 129.

304 - الفصل 24 من دستور 1962.

305 - الفصل 24 من دستور 1962.

306 - الفصل 81 من دستور 1962.

307 - ممارسة السلطة التنظيمية (الفصل 68)، وحق التقدم باقتراح القوانين (الفصل 67)، وعرض مشروع تعديل الدستور على البرلمان (الفصل 104)، وطلب عقد دورة استثنائية (الفصل 40)، وجلسة سرية للبرلمان (الفصل 42)، والإعلان عن حالة الحصار لمدة 30 يوما (الفصل 52)، واللجوء إلى الغرفة الدستورية للبت في نزاعها مع البرلمان (الفصل 56)، وطرح مسألة الثقة أمام البرلمان (الفصل 80)، والسهر على تنفيذ القوانين (الفصل 66)، وطلب تفويض التشريع من البرلمان (الفصلان 47 و 58)، من دستور وعرض برنامجها أمامه (الفصل 64)، وتوقيع الوزير الأول بالعطف على المراسيم الملكية (الفصل 29)، صلاحية الوزراء في حضور أشغال البرلمان (الفصل 41) ... من دستور 1962.

308 - الفصل 25 من دستور 1962.

309 - الفصل 30 من دستور 1962.

## الفقرة الثانية: تطور النظام الدستوري في ظل المراجعات الدستورية اللاحقة

لئن عمل دستور 1962 على تكريس مقومات "دستور ملكي" حيث الملك يسود ويحكم ويفرض نفسه فوق الدستور، بدل أن يؤسس "الملكية دستورية"، كما كانت تتطلع إليها بعض القوى السياسية وتتطلبها ظروف الانتقال من الحكم المطلق إلى الحكم الديمقراطي<sup>310</sup>، فإن هذا التوجه سيترسخ ويتقوى أكثر مع دستور 1970 (أولاً). وإن اتجهت الدساتير اللاحقة عليه، بالموازاة مع تثبيت المكانة المرسومة للملكية، إلى إدخال بعض التحسينات النسبية على وضعية البرلمان والحكومة (ثانياً).

### أولاً: تكريس سمو وهيمنة المؤسسة الملكية في دستور 1970

لم يمر على وضع أول دستور مغربي أكثر من ثلاث سنوات، حتى دخلت البلاد في أزمة سياسية غير مسبوقة، كان من نتائجها لجوء الملك إلى تفعيل مقتضيات الفصل 35 من الدستور وإعلان حالة الاستثناء بتاريخ 7 يونيو 1965، مع ما استتبعها من استنثائه بكل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية

وإذا كان التعديل الدستوري، الذي جاء بعد خمس سنوات من إعلان حالة الاستثناء قد سبقه الإعلان الرسمي بتاريخ 8 يوليوز 1970 عن "انتهاء هذه الحالة"، فإنه لم يكن، في حقيقة الأمر، سوى "دسترة" أو إضفاء للطابع الدستوري على هذه الوضعية الاستثنائية.

وقد تظاهرات هذه الدسترة للوضعية الاستثنائية، ليس في المسطرة التي وضع بها هذا الدستور بواسطة ظهير فحسب،<sup>311</sup> وإنما كذلك، في المضامين التي جاء بها هذا الدستور، والتي عكست المزيد من تقوية صلاحيات المؤسسة الملكية، في مقابل تقليص اختصاصات الوزير الأول والحكومة، وإضعاف سلطة المؤسسة التشريعية.

### أ- تقوية سلطات واختصاصات المؤسسة الملكية:

تمظهرت في مجالات عدة، سمحت للمؤسسة الملكية بتحقيق أربعة أهداف أساسية:

310 - إذ لا تعدو أن تكون "الملكية الدستورية" المنصوص عليها في الدستور إلا ظلاً "لإمارة المؤمنين"، باعتبارها تشكل الأصل والمترسخة تاريخياً ووجدانياً، كما أن مجال "إمارة المؤمنين" يغطي جميع المؤسسات التي أحدثها الدستور، فيخترقها ويعلوا عليها. أنظر: - عبد العزيز غوردو: "الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي"، مرجع سابق، ص-ص: 43-44.

311 - أثار مسألة مسطرة وضع هذا الدستور بعض الاعتراض، كان أبرز من عبر عنه (Jacques Rober)، حين اعتبر أن هذا التعديل الدستوري، الذي استعاد جميع فصول دستور 1962، ولم يطل التغيير إلا عدد قليل منها، كان يقتضي في وضعه، سلوك نفس المسطرة التي ينص عليها هذا الأخير، والتي تحصر صلاحية اتخاذ هذه المبادرة في الوزير الأول والبرلمان. للمزيد حول الأساس الدستوري لوضع دستور 1970، أنظر:

- محمد أشركي: "الظهير الشريف في القانون العام المغربي"، دار الثقافة، الدار البيضاء، سنة 1983، ص من 55 إلى 57.  
- رقية مصدق: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية: النظام السياسي المغربي وأنظمة أخرى معاصرة"، دار توبقال للنشر، الطبعة الثانية، 1992، ص 51 إلى 55.

- **تحصين قدسية العرش والعودة إلى التقاليد السلطانية:**<sup>312</sup> ويتضح هذا الأمر من خلال تعويض المرسوم بالظهير، الذي كان معمولا به قبل دخول العهد الدستوري<sup>313</sup>، و"اختفاء الوراثة الأوتوماتيكية" للعرش بتحويل الملك حق تعيين أحد أبنائه خلفا له ولدا آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سنا<sup>314</sup>، وانتقال رئاسة مجلس الوصاية من أقرب أقرباء الملك من جهة الأعمام وأكبرهم سنا إلى أقرب أقرباء الملك من جهة الذكور وأكبرهم سنا<sup>315</sup>، ومنع المجلس من صلاحية تعديل الدستور<sup>316</sup>، وإعطاء الملك حق تعيين سبعة من أعضاء<sup>317</sup>، وتجريد البرلمان من الحصانة عندما يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يخل بالاحترام الواجب للملك<sup>318</sup>، وإضفاء نوع من القداسة على الخطب الملكية بمنع مناقشتها بشكل مطلق...

- **جعل الملك الممثل الأسمى للأمة والمعبر عن إرادتها:** فمع إضافة هذه الصفة الجديدة للملك إلى قائمة الصفات التي تضمنها الفصل 19 في ظل دستور 1962، يكون دستور 1970 قد اعتبر صفة التمثيل غير مرتبطة بالضرورة بالانتخابات، مكرسا بذلك التمثيلية الثانوية للبرلمان الذي يفترض فيه أن يستمد نيابته من الأمة، أمام الملك، باعتباره الممثل الأسمى للأمة الذي يستمد مشروعيته من "الدين والبيعة والنسب الشريف"...

- **تعزيز الصلاحيات الدستورية المباشرة للملك:** من خلال احتكاره لسلطة تعديل الدستور بعد أن تم تجريد الوزير الأول منها<sup>319</sup>، وإضعاف إمكانية لجوء البرلمان إليها<sup>320</sup>. ومن خلال امتلاك الملك لصلاحية "اتخاذ الإجراءات التشريعية والتنظيمية اللازمة لإقامة المؤسسات الدستورية وسير السلطات العمومية وتسيير شؤون الدولة" في ظل الفترة الفاصلة بين صدور الأمر بتنفيذ الدستور وتنصيب مجلس النواب المنبثق عنه<sup>321</sup>، خصوصا عندما تكون هذه الفترة غير محددة زمنيا، وتمديد الفترة الفاصلة بين حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، التي يمارس فيها وظيفة التشريع، من أربعين يوما إلى ثلاثة أشهر<sup>322</sup>. وأيضا عبر احتكاره للسلطة التنظيمية التي لم يعد الوزير الأول يمارسها إلا بناء على تفويض محدد في مجالات معينة<sup>323</sup>. وكذلك من خلال رئاسة الملك لعدد من المجالس المدسرة<sup>324</sup>.

312 - كما عبر عن ذلك الزعيم التاريخي لحزب الاستقلال "علال الفاسي" بالقول إن: "المشروع الحالي ينظم الحكم التقليدي في إطار نص الدستور". انظر:

- عبد القادر الشاوي، "حزب الاستقلال 1944-1974"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 1990، ص-176.  
313 - في الحقيقة لم يكن تعويض الظهير بالمرسم في دستور 1970 سوى تحصيل حاصل، لأن هذا الأمر كان قد أصبح واقعا قبل ذلك، وبالضبط منذ سنة 1967.

314 - الفصل 20 من دستور 1970.  
315 - الفقرة 2 من الفصل 21 من دستور 1970.  
316 - الفقرة 1 من الفصل 21 من دستور 1970.  
317 - الفقرة 2 من الفصل 21 من دستور 1970.  
318 - الفقرة 1 من الفصل 37 من دستور 1970.  
319 - الفصل 97 من دستور 1970.  
320 - الفصل 98 من دستور 1970.  
321 - الفصل 101 من دستور 1970.  
322 - الفصل 71 من دستور 1970.  
323 - الفصل 29 من دستور 1970.  
324 - الفصل 33 من دستور 1970.

- **تقوية حضور الملك في الظروف الخاصة:** وعلى وجه التحديد صلاحيته في إعلان حالة الحصار بظهير يوافق عليه في المجلس الوزاري<sup>325</sup>، بعد أن كانت هذه الصلاحية تتم في ظل الدستور السابق بمقتضى مرسوم (وليس مرسوم ملكي)<sup>326</sup>. وصلاحيته في حالة الاستثناء، بفعل التعديل الذي خضع له الفصل 35 من دستور 1962، الذي لم يكن يسمح لرئيس الدولة عند الإعلان عن هذه الحالة إلا باتخاذ التدابير الضرورية للدفاع عن حوزة التراب الوطني أو رجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي، وبالتالي لم يكن مؤهلاً لاتخاذ التدابير التشريعية العادية التي لا ترتبط مباشرة بالظروف المبررة للجوء إلى الفصل 35، قبل أن يوسع دستور 1970 من صلاحياته في هذا المجال، حيث أصبح بمقدوره اتخاذ كل "ما يراه ضرورياً" لتسيير شؤون الدولة.

### ب- تقليص صلاحيات الحكومة وتكريس تبعية الوزير الأول المطلقة للملك:

وتتمظهر في أبعاد ومجالات عدة، يمكن ردها إلى أربعة أساسية:

- **توسيع دائرة الظواهر التي لم تعد من صلاحية الوزير الأول التوقيع عليها بالعطف،** بحيث أصبحت تشمل ظواهر جديدة، وخاصة الظواهر المتعلقة بكيفية تشكيل مجلس الوصاية<sup>327</sup>، والظواهر المتعلقة بممارسة الملك للسلطة التنظيمية وتفويض الوزير الأول ممارستها في بعض الميادين<sup>328</sup>.

- **تجريد الوزير الأول من صلاحية المبادرة بتعديل الدستور،** بعدما كان يشترك في ممارستها مع المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1962.

- **حصر مهمة الوزير الأول في تنسيق الأنشطة الوزارية،** بكل ما يعنيه ذلك من إضعاف سلطاته، ليس فقط إزاء الملك وإنما إزاء وزراء حكومته، الذين يفترض أن يجسد فعلياً رئيستهم.

- **فقدان الوزير الأول لصلاحية ممارسة السلطة التنظيمية،** حيث أصبح الدستور ينص بصريح العبارة على ممارستها من طرف الملك، وإن كان قد أتاح إمكانية تفويضها للوزير الأول في إطار محدود وفي مجالات معينة<sup>329</sup>. وكذلك لصلاحية تفويض بعض اختصاصاته إلى الوزراء، التي كان ينص عليها الفصل 69 من دستور 1962، وهو أمر يبدو مرتبط بضعف الصلاحيات التي أضحي بممارستها، بحيث لم يعد له ما يمكن أن يفوضه لباقي أعضاء الحكومة.

### ج- إضعاف سلطات المؤسسة التشريعية.

325 - مثل المجلس الأعلى للتعليم كمؤسسة جديدة نص عليها دستور 1970 (الفصل 48)، إلى جانب المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط والمجلس الأعلى للقضاء الموروثان عن دستور 1962.

326 - تجدر الإشارة إلى أن الفصل 52 من دستور 1962 لم يستعمل تعبير "مرسوم ملكي"، كما فعلت فصول أخرى من الدستور عندما تحدثت عن الصلاحيات الملكية (الفصل 27 مثلاً)، ما يعني أن صلاحية إعلان الحصار كانت تتم بمرسوم صادر عن الوزير الأول وليس بمرسوم ملكي.

327 - محمد جلال السعيد: "مدخل لدراسة القانون"، منشورات دار الأمان، الرباط، طبعة 1993، ص- 162.

328 - الفقرة 2 من الفصل 21 من دستور 1970.

329 - الفصل 29 من دستور 1970.

وتتخذ مظهرات عدة، من أبرزها:

- الحد من التمثيلية الشعبية والحزبية للبرلمان، وذلك من خلال "اعتبار الملك ممثلاً أسمى للأمة"، والتراجع عن ثنائية تكوين البرلمان بحذف مجلس المستشارين، وتقليص دائرة التمثيل المباشر في مجلس النواب، بعد أن أصبح الثلث فقط ينتخب بالاقتراع المباشر، بينما ينتخب الثلثان بالاقتراع غير المباشر.
  - تقليص السلطات التأسيسية للبرلمان، حيث فقدت المؤسسة البرلمانية صلاحية المبادرة بتعديل الدستور، وأضحى دورها في هذا المجال يقتصر على تقديم طلب إلى الملك بذلك، بل إن هذا الطلب هو نفسه يبدو صعب التحقق عندما يأخذ بعين الاعتبار توقفه على توقيع ثلثي الأعضاء المكونين لها<sup>330</sup>.
  - تقييد دور البرلمان في المجال الخارجي، وعلى وجه التحديد في الأمن الخارجي للدولة، إذ بعد أن كان إذنه ضروريا لإشهار الحرب من طرف الملك في الدستور السابق، لم يعد يتجاوز في الدستور الجديد حدود "إحاطته علما بإشهارها"<sup>331</sup>.
  - تطويق البرلمان بتقنيات جديدة "للعقلنة البرلمانية"، وبصفة أساسية من خلال الرفع من النصاب القانوني المطلوب في ممارسة بعض الآليات الرقابية، حيث أصبحت المبادرة البرلمانية لعقد دورة استثنائية تتطلب توفر الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب<sup>332</sup>. واللجوء إلى تقديم ملتمس الرقابة يحتاج إلى توقيع على الأقل ربع أعضاء نفس المجلس<sup>333</sup>.
  - تغيير طريقة عقد الدورات العادية والجلسات السرية للبرلمان، فالدورات العادية، أصبحت الأولى منها تفتتح برئاسة الملك في الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، بينما تفتتح الثانية في الجمعة الثانية من شهر أبريل، لكن دون أن يتولى الملك رئاستها<sup>334</sup>. أما التحول الذي وقع على مستوى الجلسات السرية، فيتجلى في رفع العدد المطلوب لعقدتها من عشر إلى ثلث أعضاء مجلس النواب<sup>335</sup>.
  - إعادة النظر في بعض اختصاصات البرلمان التشريعية، من خلال سحب حق المداولة في مشروع قانون قبل عرضه على الاستفتاء<sup>336</sup>، وتتمديد أجل انتخابه بعد حله<sup>337</sup>، بكل ما ترتب عن ذلك من تعزيز لصلاحيات
- 
- 330 - الفصل 98 من دستور 1970.
- 331 - الفصل 72 من دستور 1970.
- 332 - تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذه المبادرة، التي نص عليها الفصل 39 من دستور 1970، كانت قد أثارت جدلا في ظل الدستور السابق عندما عارضت الحكومة دعوة المعارضة لعقد دورة استثنائية للبرلمان، وتطور الأمر إلى لجوء المعارضة لطلب التحكيم الملكي الذي جاء لفائدتها.
- 333 - الفصل 74 من دستور 1970. ولعل خلفية اتجاه واضعي الدستور في هذا المنحى، يكمن في سعيهم إلى تجنب تكرار ما حصل في ظل الدستور السابق، حين سمح العدد المحدود من التوقيعات المطلوبة (عشر أعضاء مجلس النواب) للمعارضة بتقديم ملتمس للرقابة بكل ما خلفه من تداعيات على الوضعية الداخلية للبرلمان، وعلى الحياة السياسية ككل.
- 334 - بناء على الفصل 30 من دستور 1962، كانت الدورة الأولى تفتتح في 18 نونبر والدورة الثانية في الجمعة الأخيرة من أبريل، ويرأسهما معا الملك.
- 335 - الفصل 41 من دستور 1970.
- 336 - الفصل 66 من دستور 1970.
- 337 - من 20 يوما كحد أدنى و40 يوما كحد أقصى، إلى ثلاثة أشهر. (الفصل 70 دستور 1970).

الملك في المجال التشريعي لكون الدستور يخوله ممارسة صلاحيات مجلس النواب خلال هذه الفترة. ومن خلال حصر الدور التشريعي للبرلمان في المجال القضائي في إحداث أصناف جديدة من المحاكم<sup>338</sup>، بعدما كان يتسع ليشمل في الدستور السابق تنظيم قضاء المملكة<sup>339</sup>.

**- إضعاف الضمانات الدستورية الممنوحة لأعضاء البرلمان،** أخذا بعين الاعتبار التعديلات التي أدخلت على نظام الحصانة التي أقرها دستور 1962<sup>340</sup>، حيث عمل دستور 1970 على تضيقها، حينما ربط التمتع بهذه الحصانة بعدم مجادلة الرأي المعبر عنه في النظام الملكي أو الدين الإسلامي وبعدم تضمنه لما يخل بالاحترام الواجب للملك<sup>341</sup>، وهو ما يقيد ويضيق هامش تحرك أعضاء البرلمان إلى أبعد الحدود.

### ثانيا: إدخال تحسينات على وضعية البرلمان والحكومة في الدساتير الأخرى

خلافًا لدستور 1970، الذي نزع نحو تقوية سلطات الملك في مقابل إضعاف دور البرلمان والحكومة، فإن الدساتير اللاحقة عليه، وإن حافظت على تثبيت المكانة التي رسمها للملكية<sup>342</sup>، فقد اتجهت بالموازاة مع ذلك إلى إدخال بعض التحسينات على وضعية المؤسسات البرلمانية والحكومية، تجلت أساسا فيما يلي:

#### أ- إعادة هيكلة البرلمان:

- من خلال زيادة عدد مقاعده التي يتم انتخابها بطريقة مباشرة من الثلث إلى الثلثين<sup>343</sup>، قبل أن تتم العودة انطلاقا من دستور 1996 إلى اعتماد نظام الثنائية البرلمانية، حيث ينتخب مجلس النواب بكيفية مباشرة بينما ينتخب مجلس المستشارين بكيفية غير مباشرة<sup>344</sup>.

338 - الفصل 45 دستور 1970.

339 - الفصل 48 دستور 1970.

340 - من خلال تنصيبه على عدم متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا إلقاء القبض عليه ولا حبسه ولا محاكمته بمناسبة إيداعه لرأيه أو قيامه بتصويت خلال مزاولة مهامه (الفصل 38 دستور 1962). والذي جعل من الحصانة البرلمانية "ضمانة حقيقية تهدف إلى منح عضو البرلمان الحرية والثقة التي تمكنه من أن يقول كل ما من شأنه إثراء العمل البرلماني وإعلاء الفكر الديمقراطي.

341 - الفصل 37 من دستور 1970.

342 - حيث ظلت المقترضات المتعلقة بوضعية العرش ثابتة، واستمر الفصل التاسع عشر مصاعا بنفس الكيفية، كما حافظ الملك على نفس صلاحياته، مع استثناءات قليلة تجسدت في استعادة البرلمان لحقه كاملا في المبادرة بتعديل الدستور، واستعادة الوزير الأول للسلطة التنظيمية. إذ كان التعديل الذي أدخل على دستور 1972، بتاريخ 23 ماي 1980، قد جاء بمتغيرين في هذا المجال لم يكن لهما أي تأثير على مكانة الملكية في الحياة السياسية المغربية: الأول، يتعلق بتخفيض سن الرشد القانوني لولي العهد من 18 سنة إلى 16 سنة، مع العلم أن دستور 2011 عاد من جديد لكي يحدد هذا السن في 18 سنة. أما الثاني، فيهم مراجعة وضعية مجلس الوصاية، من حيث تقليص المدة التي يتولى فيها العمل باعتباره هيئة استشارية بجانب الملك من السنة الثانية والعشرين إلى السنة العشرين، والتنصيب على رئاسته من طرف الرئيس الأول للمجلس الأعلى بدل أقرب الأقرباء إلى الملك من جهة الذكور، وتعزيز تركيبته بعضوية رئيس المجلس العلمي الإقليمي لمدينتي الرباط وسلا، ورفع عدد الشخصيات الذين يحق للملك تعيينهم بمحض إرادته من سبعة إلى عشرة.

343 - الفصل 43 دستور 1972.

344 - الفصلان 37 و38 من دستور 1996.

- تعزيز صلاحيات البرلمان في مجال التشريع، بالشكل الذي يمكن من توسيع مجال تدخله التشريعي لكي يشمل قضايا جديدة<sup>345</sup>، ومن استعادة حقه كاملا في المبادرة بتعديل الدستور<sup>346</sup>، وإتاحة الإمكانية أمامه لتشكيل لجان تقصي الحقائق<sup>347</sup>، ومن جعل موقفه من برنامج الحكومة محددًا في التنصيب القانوني لها<sup>348</sup>.

- التقليص من الإمكانات المتاحة لوضع حد لوجود البرلمان، من خلال إلغاء إمكانية "الحل الأوتوماتيكي" في الحالة التي يحصل فيها تصويت مخالف لتصويته على مشروع أو مقترح قانون عرضه الملك على الاستفتاء.

- تقييد سلطة الملك على القوانين التي يصوت عليها البرلمان، من خلال ربط صلاحيته في إحالة أي مقترح أو مشروع قانون على الاستفتاء، من جهة أولى، بضرورة قراءته قراءة جديدة من طرف مجلس النواب، ومن جهة ثانية، بأن يكون ذلك المقترح أو المشروع قد قبل أو رفض بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس<sup>349</sup>، ومن خلال تحديد أجل لإصدار الأمر بتنفيذ القانون<sup>350</sup>.

#### ب- مراجعة وضعية الحكومة في علاقتها بالملك:

- تعزيز صلاحيات الحكومة، من خلال استرجاع الحكومة لبعض الاختصاصات التي كانت قد فقدتها في دستور 1970، حيث أضحى الوزير الأول يتوفر على صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية، بعدما كان دستور 1970 قد جعلها من اختصاص الملك<sup>351</sup>، واستعاد الوزير الأول حقه في تفويض بعض سلطه للوزراء<sup>352</sup>.

- النص على اختصاصات المجلس الوزاري، وتحديد القضايا التي تعرض عليه<sup>353</sup>، بعدما كان عدم تنصيب دستور 1962 ودستور 1970 عليه يجعل أهم القرارات تتخذ على مستوى الديوان الملكي بعيدا عن الحكومة.

- التخفيف النسبي من تبعية الحكومة المطلقة للملك، من خلال إقرار تنصيبها من طرف مجلس النواب، حيث أصبح دستور 1992 يعتبر الحكومة منصبة بعد تصويت مجلس النواب على برنامجها<sup>354</sup>. ومن خلال تعزيز تقوية وضع الوزير الأول، الذي أضحى يتوفر على سلطة اقتراح أعضاء الحكومة، ويتولى تحت مسؤوليته تنسيق

345 - تتجلى تلك القضايا، كما حددها دستور 1972، في إحداث المؤسسات العمومية، والقوانين التي تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها والمسطرة الجنائية والمسطرة المدنية، وتأميم المنشآت ونقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص، والنظام الأساسي للقضاة والنظام الأساسي للوظيفة العمومية والنظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية ونظام الالتزامات المدنية والتجارية.

346 - دستور 1972.

347 - دستور 1972.

348 - دستور 1992.

349 - الفصل 68 من دستور 1972.

350 - الفصل 26 من دستور 1992.

351 - الفصل 62 من دستور 1972.

352 - الفصل 63 من دستور 1972.

353 - الفصل 65 من دستور 1972.

354 - علما أن استمرار مباشرة الحكومة لعملها القانوني مباشرة بعد تسلمها لظواهر تعيينها قد ظل يضعف بشكل كبير أهمية هذا المستجد الذي حملته دستور 1992.

الأنشطة الوزارية<sup>355</sup>، كما أن القوانين أضحت تنفذ من طرف الحكومة، تحت مسؤوليته، في وقت كان فيه دستور 1970 يحدد مهمتها في هذا المجال في العمل على تنفيذ القوانين<sup>356</sup>.

### المبحث الثاني: دستور 2011<sup>357</sup> ومحاولة التأسيس لنظام دستوري جديد

في السياق العام الذي فرض إقرار دستور 2011<sup>358</sup>، شكل الارتفاع في سقف المطالب الإصلاحية الذي وصل حد التعبير المباشر عن الرغبة في الانتقال إلى "الملكية البرلمانية"، وفي مستوى العرض السياسي الرسمي الذي حمّله خطاب الملك في 9 مارس، إحدى المحددات الأساسية التي ساهمت في تكوين القناعة لدى الباحثين والمهتمين، بسعي هذا الدستور نحو التأسيس لنظام دستوري جديد ينزع نحو النظام البرلماني (المطلب الأول).

لكن استمرار هذا الدستور في تكريسه لنفس المكانة والسمو الذي تتمتع به المؤسسة الملكية في علاقتها بباقي المؤسسات الدستورية الأخرى، خاصة الحكومة والبرلمان، يعاكس تلك القناعة بوجود تحول نحو نظام دستوري جديد، ويؤشر على استمرار وجود عناصر وحدود كثيرة، تحول دون حصول هذا التحول وتعمل في نفس الوقت على تثبيت الطابع "الرئاسوي" للنظام الدستوري المغربي (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: دستور 2011 ومعالم التأسيس لنظام دستوري جديد.

فضلا عما استتبعه السياق العام الذي فرض إقرار دستور 2011، من تغيير في طريقة التحضير لإخراج هذا الدستور إلى حيز الوجود، وفي الهندسة الدستورية للعلاقة بين المؤسسة الملكية والمؤسسات المنتخبة، سترز بعض معالم التحول الدستوري نحو التوجه البرلماني، وستتخذ بعدين أساسيين:

يتعلق البعد الأول، بإعادة ترتيب العلاقة بين المؤسسة الملكية القائمة على أساس الوراثة وبين الحكومة المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية، في اتجاه تعزيز استقلالية الجهاز التنفيذي وتقوية صلاحياته (الفقرة الأولى). بينما يرتبط البعد الثاني، بتحسين وضعية البرلمان وتقوية حضوره في هرمية البناء المؤسساتي للدولة (الفقرة الثانية).

355 - الفصل 64 من دستور 1992.

356 - أنظر الفصل 60 من دستور 1972 ودستور 1992.

357 - الصادر بظهير شريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 شعبان الموافق 29 يوليوز 2011، ج.ع عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 من شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص: 3600. بعد الموافقة الشعبية على مشروع الدستور في الاستفتاء الذي أجري يوم الجمعة 28 من رجب 1432 (فاتح يوليوز 2011)، والمعلن عليها بموجب قرار المجلس الدستوري رقم 815.2011، الصادر بتاريخ 12 من شعبان 1432 (14 يوليوز 2011).

358 - وهو امتداد لسياق الحراك السياسي والاجتماعي الذي عرفته دول المنقطة العربية في إطار ما سمي "بالربيع الديمقراطي العربي"، والذي سيخلق مناخا سياسيا عاما ضاغطا في اتجاه تبني إصلاحات سياسية واجتماعية عميقة وشاملة لتجاوز الأوضاع الداخلية المتأزمة، كان خيار الإصلاح الدستوري واحد من السيناريوهات أو المداخل الإصلاحية التي تبناها المغرب لأجل اجتياز المرحلة.



## الفقرة الأولى: إعادة ترتيب العلاقة بين المؤسسة الملكية والحكومة

أخذا بعين الاعتبار تبعية الحكومة للملك التي كرستها الدساتير السابقة، فقد شكل تطوير الوظائف السياسية والإدارية للوزير الأول، وللجهاز التنفيذي ككل، أحد الرهانات الكبرى لدستور 2011<sup>359</sup>. الذي تضمن مقتضيات حاولت إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الملك ورئيس الحكومة، والتأسيس، بالتالي، لعلاقة من نوع جديد بينهما، في اتجاه تعزيز استقلالية الجهاز التنفيذي وتقوية صلاحياته، وفقا لما يظهر في الجوانب التالية:

### أولا: تقييد سلطة الملك في تعيين رئيس الحكومة:

من خلال التنقيص الدستوري على وجوب تعيين الملك لرئيس الحكومة من الحزب السياسي المتصدر لنتائج انتخابات مجلس النواب<sup>360</sup>، وإن كان عدم تنظيم الدستور للوضعية التي قد لا يتمكن فيها "رئيس الحكومة المعين" من جمع الأغلبية قد أدى إلى إضعاف أهمية هذا التقييد. إذ يسمح بوجود تأويلات تدفع في اتجاه إعطاء الصلاحية للملك لاعتماد الحل المناسب، مستندة في ذلك، إما على مقتضيات الفصل 42 من الدستور الذي يجعل من منه "الساھر على احترام الدستور" وعلى "حسن سير المؤسسات"، أو على مقتضيات الفقرة الأولى من الفصل 47 نفسها، التي تتحدث عن تعيين الملك لرئيس الحكومة من الحزب المتصدر لنتائج انتخابات مجلس النواب و"على أساس نتائجها". هذا في وقت كانت فيه آراء أخرى تعتبر أن الحل الدستوري الوحيد الممكن في هذه الحالة يكمن في حل مجلس النواب والدعوة إلى تنظيم انتخابات سابقة لأوانها.

### ثانيا: تحصين رئيس الحكومة من إمكانية الإقالة وتعزيز وضعيته إزاء أعضاء الحكومة:

لم يعد الدستور يعطي للملك صلاحية المبادرة بإعفاء الحكومة، كما كان الأمر في ظل دستور 1996 والدساتير السابقة عليه، بل أضحى دوره في هذا المجال يقتصر على إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، وحتى هذه الصلاحية أضحت مقيدة بضرورة استشارة رئيس الحكومة<sup>361</sup>.

وبخصوص علاقة رئيس الحكومة بباقي أعصائها، وعلاوة على احتفاظه بصلاحية اقتراحهم على الملك الذي يتولى تعيينهم<sup>362</sup>، تعزز موقع رئيس الحكومة بصلاحية جديدة في هذا المجال، تتمثل في إمكانية طلبه إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من الملك، إما بمبادرة منه<sup>363</sup> أو بناء على تقديمهم لاستقالتهم الفردية أو الجماعية<sup>364</sup>.

359 - حسبما عكست ذلك، معظم مذكرات الأحزاب السياسية، وكما أكد على ذلك خطاب جلالة الملك ل 9 مارس 2011، حين اعتبر "تقوية مكانة الوزير الأول، كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية، يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، وقيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي"، من بين المبادئ السبعة التي يجب أن تحكم التعديل الدستوري المنتظر.

360 - الفقرة 1 من الفصل 47 من دستور 2011.

361 - الفقرة 3 من الفصل 47 من دستور 2011.

362 - الفقرة 2 من الفصل 47 من دستور 2011.

363 - الفقرة 4 من الفصل 47 من دستور 2011.

364 - الفقرة 5 من الفصل 47 من دستور 2011.

كما تقوى موقع رئيس الحكومة وازداد نفوذه وتعززت سلطته الرئاسية على الوزراء وعلى أدائهم، بالتنصيص الدستوري، على كون الحكومة تعمل تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين<sup>365</sup>، وعلى أن الوزراء يقومون بالمهام المسندة إليهم من قبل رئيس الحكومة، ويطلعون مجلس الحكومة على ذلك<sup>366</sup>. وهو موقع مغاير لما كان عليه الوضع بالنسبة للوزير الأول في الدستور السابق، حيث كان مجرد منسق للأنشطة الوزارية<sup>367</sup>.

### ثالثا: دسترة المجلس الحكومي وتحديد المجالات التي يتداول فيها:

عمل دستور 2011 على دسترة المجلس الحكومي وعلى تحديد اختصاصاته بمقتضى الفصل 92 منه<sup>368</sup>، وجعل بعض قراراته منفصلة من المرور الإجباري بالمجلس الوزاري، كالقضايا المتعلقة بالسياسات العمومية، والسياسات القطاعية وطلب الثقة من مجلس النواب والقضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان والنظام العام، ومشاريع القوانين ومراسيم القوانين ومشاريع المراسيم التنظيمية ومشاريع المراسيم المتعلقة بختتم دورات البرلمان، وجمع البرلمان في دورة استثنائية وقوانين الإذن، وإن كان رئيس الحكومة ملزما بضرورة اطلاع الملك على خلاصات مداولاته<sup>369</sup>.

### رابعا: تعزيز صلاحيات رئيس الحكومة في التعيين بالمناصب العليا:

أعطى دستور 2011 لرئيس الحكومة، بالإضافة إلى صلاحية اقتراح التعيين في مناصب محددة، مثل والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية<sup>370</sup>، التي تحدد لائحتها بقانون تنظيمي<sup>371</sup>، صلاحية التعيين في الوظائف المدنية

365 - الفقرة 2 من الفصل 89 من دستور 2011.

366 - الفقرة 2 من الفصل 93 من دستور 2011.

367 - الفصل 65 من دستور 1996.

368 - ينص الفصل 92 من دستور 2011 على أن: "يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري. - السياسات العمومية. - السياسات القطاعية. - طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها. - القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام. - مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من هذا الدستور. - مراسيم القوانين. - مشاريع المراسيم التنظيمية. - مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 (الفقرة الثانية) و66 و70 (الفقرة الثالثة) من هذا الدستور. - المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري. - تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة. ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية. يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة".

369 - الفقرة الأخيرة من الفصل 92 من دستور 2011.

370 - الفقرة الأخيرة من الفصل 49 من دستور 2011.

371 - هو القانون التنظيمي رقم 12-02 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-12-20 صادر في 27 من شعبان 1433 (17 يوليو 2012). الجريدة الرسمية عدد 6066 بتاريخ 29 شعبان 1433 (19 يوليو 2012)، ص 4235.

في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، مع استثناء تلك التي لا يحق له، إلا صلاحية اقتراح التعيين فيها<sup>372</sup>.

### خامسا: مشاركة رئيس الحكومة للملك في ممارسة بعض الصلاحيات:

منح دستور 2011 لرئيس الحكومة إمكانية الحلول محل الملك في ممارسة بعض المهام التي تعود في الأصل إلى الملك، حيث أصبح بإمكانه، بناء على تفويض من الملك وعلى جدول أعمال محدد، ترأس المجلس الوزاري وترأس اجتماع المجلس الأعلى للأمن<sup>373</sup>. كما أصبح رئيس الحكومة يتمتع ببعض الصلاحيات المماثلة لتلك التي يتوفر عليها الملك، حيث يمارسان معا حق اتخاذ المبادرة بجل مجلس النواب<sup>374</sup>، وبمراجعة الدستور<sup>375</sup>، وإن كانت مبادرة رئيس الحكومة على هذا المستوى تحاط بقيود تجعلها في نهاية المطاف متوقفة على الإرادة الملكية<sup>376</sup>.

### الفقرة الثانية: تعزيز صلاحيات ووظائف السلطة التشريعية أو البرلمان

إلى جانب تحسين وضعية الحكومة ورئيسها في علاقتها بالمؤسسة الملكية، شكل تعزيز صلاحيات وأدوار المؤسسة البرلمانية، مظهرا آخر من مظاهر النزوع البرلماني في دستور 2011، تعكسه المجددات أو العناصر التالية:

#### أولا: مراجعة العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية:

عمل دستور 2011 على مراجعة العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، إن على مستوى "المسؤولية السياسية"، حيث أضحى التنصيب القانوني للحكومة قائما على تصويت مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على برنامجها<sup>377</sup>. أو على مستوى الآليات الرقابية التي أصبح يتوفر عليها البرلمان، خاصة من خلال خفض سقف النصاب القانوني المطلوب في تحريك بعضها<sup>378</sup>، أو من خلال إقرار الدستور لآليات رقابية جديدة. من قبيل: آلية الجلسات الشهرية لرئيس الحكومة المتعلقة بالسياسة العامة<sup>379</sup>، وآلية الجلسات السنوية الخاصة بمناقشة السياسات

372 - الفصل 91 من دستور 2011.

373 - الفصلان 48 و54 من دستور 2011.

374 - الفصلان 51 و 104 من دستور 2011.

375 - الفصل 172 من دستور 2011.

376 - تقتضي مبادرة رئيس الحكومة لحل مجلس النواب، استشارة الملك، إلى جانب رئيس المجلس ورئيس المجلس الدستوري، ويتم بمرسوم يتخذ في المجلس الوزاري الذي يعقد برئاسة الملك، كما أن مبادرته بمراجعة الدستور تحتاج، مثلها مثل مبادرة البرلمان، أن تعرض بمقتضى ظهير ملكي على الشعب قصد الاستفتاء، ولا تكون نهائية إلا بعد إقرارها بالاستفتاء. (الفقرتان 1 و 2 من الفصل 174 من دستور 2011).

377 - على خلاف دستوري 1992 و1996، حيث كان حصول برنامج الحكومة على ثقة مجلس النواب يتطلب عدم تصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ضده، أضحى دستور 2011 في الفصل 88 منه يربط حصول برنامج الحكومة على ثقة مجلس النواب بضرورة تصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس لصالحه.

378 - على وجه التحديد ملتزم الرقابة الذي أضحى يتطلب توقيع خمس أعضاء مجلس النواب، وملتزم التنبيه الموجه من مجلس المستشارين إلى الحكومة الذي أضحى يحتاج هو كذلك توقيع خمس الأعضاء فقط (ف105) ولجان تقصي الحقائق التي تم تخفيض النصاب القانوني المطلوب في تشكيلها من الأغلبية إلى ثلث أعضاء مجلس النواب أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين (ف67).

379 - الفصل 98 من دستور 2011.

العمومية وتقييمها<sup>380</sup>، وآلية طلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم<sup>381</sup>، بالإضافة إلى ممارسة البرلمان لوظيفة تقييم السياسات العمومية<sup>382</sup>.

### ثانيا: تعزيز الصلاحيات التشريعية للبرلمان:

وتمظهر في استعادة البرلمان لوظيفة التمثيل الأسمى للأمة التي كان قد فقدتها منذ دستور 1970، وفي التنصيص الواضح للدستور على ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية<sup>383</sup>، وفي توسيع دائرة المجالات التي يحق له التشريع فيها<sup>384</sup>. علاوة على إدخال أنواع جديدة من المعاهدات التي يشترط للمصادقة عليها الموافقة القبلية، بعدما أصبح الدستور يحددها في معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق وحرريات المواطنين، العامة أو الخاصة<sup>385</sup>.

### ثالثا: تكريس توازن جديد بين مجلسي البرلمان:

أقر دستور 2011 مفهوم جديد للتوازن بين مجلسي البرلمان، يقوم على أساس منح مركز الصدارة لمجلس النواب، في مقابل عقلنة وظائف مجلس المستشارين، الذي فقد الكثير من الصلاحيات التي كان يتوفر عليها في ظل الدستور السابق. فبالإضافة إلى تقليص عدد أعضائه مجلس المستشارين<sup>386</sup>، أصبح حقه في المبادرة التشريعية مقصورا على القوانين العادية دون القوانين التنظيمية<sup>387</sup>، كما فقد إمكانية التداول بالأسبقية في مشاريع القوانين، باستثناء تلك التي تتعلق بثلاثة مجالات محددة على سبيل الحصر (الجماعات الترابية، التنمية الجهوية، والقضايا الاجتماعية)<sup>388</sup>.

فالثنائية المجلسية للبرلمان أضحت ثنائية غير متكافئة في المجال التشريعي، حيث تؤول الكلمة النهائية والقول الفصل لمجلس النواب من أجل الحسم في مشاريع ومقترحات النصوص التشريعية<sup>389</sup>، وفي مراسيم القوانين المتخذة بناء على مقتضيات الفصل 81 من الدستور<sup>390</sup>. كما أضحت هذه الثنائية غير متكافئة في المجال الرقابي، حينما

380 - الفصل 101 من دستور 2011.

381 - الفصل 102 من دستور 2011.

382 - الفقرة الثانية من الفصل 70 من دستور 2011.

383 - الفقرة 1 من الفصل 70 من دستور 2011.

384 - الفصل 71 من دستور 2011.

385 - الفصل 55 من دستور 2011.

386 - نص الفصل 63 من دستور 2011 على أن يتراوح أعضائها بين 90 و 120 عضوا.

387 - رغم تنصيص النظام الداخلي لمجلس المستشارين في المادة 85 منه على صلاحيته في تقديم مقترحات قوانين تنظيمية، فقد كرس الاجتهاد الذي تبناه المجلس الدستوري، في قراره رقم 968 / 15 بتاريخ 30 يونيو 2015، حصر المبادرة التشريعية في هذا المجال على مجلس النواب فقط.

388 - يحددها الفصل 78 من الدستور في مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية.

389 - الفقرة الأخيرة من الفصل 84 من دستور 2011

390 - نصت الفقرة 2 من الفصل 81 من دستور 2011، على أنه "يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه. وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب...".

المشروع الدستوري لمجلس المستشارين من إمكانية تحريك "ملتزم الرقابة" كأحد أهم الأسلحة التي كان يملكها إزاء حكومة سابقا، وإن احتفظ له بإمكانية تحريك "ملتزم مساءلة"، يكون موضوع مناقشة دون أن يعقبه تصويت<sup>391</sup>.

#### رابعا: تعزيز موقع المعارضة داخل البرلمان وإعادة النظر في النظام القانوني لأعضائه:

لم تعد المعارضة محتلة في مؤسسة الحزب السياسي ومجرد فاعل سياسي داخل البرلمان، وإنما أصبح لها موقعا مؤسساتيا ووجودا قانونيا، حينما اعترف الدستور بها كمكون أساسي في المجلسين ومنحها حق المشاركة في وظيفتي التشريع والمراقبة<sup>392</sup> وافر لها بعض الحقوق الأخرى<sup>393</sup>. وإن لم يصل إلى حد تمكينها من وضع قانوني خاص يكسبها حقوقا خاصة ووضعها تمييزا إزاء الأغلبية البرلمانية، وإلى حد رفع كافة القيود القانونية والسياسية، التي تحد من عملها وتضيق هامش تحركها.

وعلى مستوى النظام القانوني لأعضاء البرلمان، وفيما يتعلق بنظام الحصانة اقتصر دستور 2011، على إضفاء "حصانة موضوعية"، تسمح بحماية أعضاء البرلمان من المسؤولية عن الأقوال والأفكار والآراء التي تصدر عنهم أثناء ممارستهم لوظائفهم التمثيلية. بعدما كان الدستور السابق يضيف عليهم أيضا "حصانة إجرائية"، تحول دون اتخاذ أي إجراءات جنائية ضدهم في غير حالة التلبس إلا بإذن المجلس الذي يتبعون إليه<sup>394</sup>.

كما منع الدستور تحلي أعضاء البرلمان عن انتماءهم إلى الحزب الذي ترشحوا باسمه أو الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمون إليها<sup>395</sup>، وكذا عن الانتماء النقابي الذي ترشحوا باسمه، بالنسبة لأعضاء مجلس المستشارين الذين يجري انتخابهم في إطار الهيئة الناخبة الخاصة بممثلي المأجورين، وكذا الهيئة الناخبة لممثلي المنظمات المهنية للمشغلين<sup>396</sup>.

#### المطلب الثاني: حدود التأسيس لنظام دستوري جديد

رغم ما قد توحى به الهندسة الدستورية الجديدة لمواقع ووظائف وعلاقات المؤسسات الدستورية والسلطات العامة في الدولة، من انطباع بنزوع الدستور الحالي نحو "التوجه البرلماني" و"التحول الديمقراطي" أو على الأقل التأسيس لهذا التحول، فإن هذا الانطباع، سرعان ما يصطدم بوجود سقف وحدود لهذا التحول. إذ لم يبتعد الدستور الجديد عن منحي المراجعات الدستورية السابقة<sup>397</sup> في إعادة تكريس الطابع "الرئاسوي" للنظام الدستوري المغربي،

391 - الفصل 106 من دستور 2011.

392 - الفقرة الأخيرة من الفصل 60 من دستور 2011.

393 - الفصل 10 من دستور 2011 والفقرة الأخيرة من الفصل 82 من نفس الدستور.

394 - الفصل 39 من دستور 1996.

395 - الفصل 61 من دستور 2011 والمادة 20 من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية.

396 - لم يربط الدستور في الفصل 61 التجريد من صفة عضو بأحد المجلسين إلا بالتخلي عن الانتماء السياسي، لكن النظام الداخلي

لمجلس المستشارين في المادة 98 منه هو الذي عمل على ربط التجريد من هذه الصفة بالتخلي عن الانتماء النقابي .

397 - تميزت المراجعات الدستورية السابقة، على وجه الخصوص بكونها لا تعدو أن تكون مجرد: "إصلاح الدستور من أجل

الاحتفاظ بالدستور".

- Mohamed Madani : «constitutionnalisme sans démocratie : la fabrication et la mise en œuvre de la constitution marocaine de 2011. Dans l'ouvrage «la nouvelle constitution marocaine à l'épreuve de la

من خلال تكريسه لهيمنة المؤسسة الملكية على الحياة السياسية والدستورية، حينما احتفظ للملك بنفس السلطات الواسعة (الفقرة الأولى). ومن خلال تكريسه لاستمرار هيمنة الحكومة وتحكمها في العمل البرلماني، في مقابل إثقال البرلمان بآليات "العقلنة البرلمانية" (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: احتفاظ الملك بسلطات وصلاحيات واسعة

احتفظ دستور 2011 للملك بصلاحيات واسعة ومهمة للملك، سواء بصفته "أميرا للمؤمنين" أو بصفته "رئيسا للدولة"، تجعل منه مركز النظام السياسي والمتحكم الرئيسي في توجيهات وقرارات هذا النظام، وتتمظهر استمرارية هيمنة الملك على باقي السلطات داخل الدولة وعلى نظامها السياسي برمته في مجالات عدة، من أبرزها:

أولا: استمرار توفر الملك على "المجال المحفوظ":

فضلا عن احتكار الملك لحق المبادرة في بعض المجالات، فهو يهمن على مجالات استراتيجية متعددة، من قبيل:

- احتكار الملك للمبادرة في المجال الديني: من خلال ما توفره له صفة "أمير المؤمنين" ورئاسة المجلس العلمي الأعلى، من إمكانيات لاتخاذ القرار في كل ما يتعلق بالشأن الديني، بما في ذلك احتكار التشريع في هذا المجال<sup>398</sup>.
- احتكار الملك للمبادرة في المجال العسكري: عبر رئاسته للقوات المسلحة الملكية، وامتلاكه لسلطة التعيين في الوظائف العسكرية<sup>399</sup>، واتخاذ قرار إشهار الحرب<sup>400</sup>. علاوة على التحكم في المبادرة التشريعية في هذا الميدان، بالنظر إلى إجبارية عرض مشاريع النصوص المتعلقة به على المجلس الوزاري الذي يعقد برئاسته، بل والتحكم في مصير ما يصدر عن البرلمان من تشريعات في هذا المجال وحتى في مجالات أخرى، عن طريق ممارسة حقه في طلب قراءة جديدة لهذه التشريعات، بل يمكنه أن يلجأ إلى استعمال سلطته في حل البرلمان أو أحد مجلسيه.
- هيمنة الملك على المبادرة في المجال الخارجي: باعتباره الممثل الأسمى للدولة<sup>401</sup>، والجهة الموكل لها مهمة اعتماد السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، والتوقيع على المعاهدات والمصادقة عليها مع بعض الاستثناءات التي يحددها الدستور<sup>402</sup>.

pratique », coordonné par Omar Bendourou, Rkia el Mossadeq et Mohamed Madani, édition la croisée des chemins, 2014, p. 37.

398 - الفصل 41 من دستور 2011 .

399 - الفصل 53 من دستور 2011.

400 - بحسب الفصل 99 من دستور 2011 ، يتخذ هذا القرار داخل المجلس الوزاري، وبعد إحاطة مجلسي البرلمان علما بذلك من طرف الملك .

401 - الفصل 42 من دستور 2011.

402 - الفصل 55 من دستور 2011.

- **هيمنة الملك على المبادرة في المجال القضائي:** من خلال رئاسته للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، وموافقته على تعيين القضاة بظهير<sup>403</sup>، وممارسة حق العفو<sup>404</sup>، وأيضاً لكون الأحكام تصدر وتنفذ باسمه وطبقاً للقانون<sup>405</sup>
- **هيمنة الملك على المبادرة في المجال الأمني:** من خلال رئاسته للمجلس الأعلى للأمن<sup>406</sup>، وتعيينه للولاة والعمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، حتى ولو كان ذلك يتم بناء على اقتراح من رئيس الحكومة<sup>407</sup>.

### ثانياً: إعطاء إمكانيات جديدة للملك في مجال مراجعة الدستور.

منح الدستور الجديد للملك، بالإضافة إلى الإمكانية المشتركة مع رئيس الحكومة والبرلمان، اختصاصاً جديداً يخول للملك إمكانية عرض مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور بظهير على البرلمان، ولا يشترط في ذلك سوى استشارة رئيس المحكمة الدستورية، الأمر الذي يجعله متحكماً ومهيمناً على أهم سلطة في الدستور، المتمثلة في السلطة التأسيسية الفرعية<sup>408</sup>.

### ثالثاً: توجه الممارسة الدستورية نحو تقوية سلطات الملك في مجال التعيين:

برز ذلك من خلال القانون التنظيمي المتعلق بتحديد لائحة المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية التي يتم التعيين فيها من طرف الملك باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني<sup>409</sup>. فمن خلال العدد الكبير من المؤسسات والمقاولات التي احتفظ الملك بالتعيين فيها، والأهمية الاستراتيجية التي تمثلها في النسيج الاقتصادي والاجتماعي<sup>410</sup>، علاوة على الصلاحيات الممنوحة لها بصريح الدستور، تؤشر على استمرار النفوذ الكبير للملك في هذا المجال<sup>411</sup>.

- 403 - الفصل 56 من دستور 2011.
- 404 - الفصل 58 من دستور 2011. تجدر الإشارة إلى أن ذات الدستور أضحى ينص على ممارسة البرلمان لحق العفو العام، في الفصل 71 منه. وكان حرياً بالمشروع الدستوري أن يتحدث في هذا الصدد، عن ممارسة الملك للعفو الخاص حتى يكون واضحاً في التمييز بين العفو الخاص والعفو العام.
- 405 - الفصل 124 من دستور 2011.
- 406 - الفصل 54 من دستور 2011.
- 407 - الفصل 49 من دستور 2011.
- 408- رقية المصدق: "وهم التغيير في مشروع الدستور الجديد"، ضمن الكتاب الجماعي "الدستور الجديد وهم التغيير"، منشورات دفاتر وجهة نظر، ص-63.
- 409 - القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور (ج. ر. عدد 6066، بتاريخ 19 يوليوز 2012).
- 410 - على سبيل المثال، تمثل هذه المؤسسات والمقاولات ما يقارب 80 في المائة من الاستثمارات العمومية أخذاً بعين الاعتبار التقرير الخاص بالمؤسسات العمومية المرفق بالقانون المالي لسنة 2011.
- 411 - يبرز هذا النفوذ أكثر، حينما نستحضر اتجاه القضاء الدستوري بدوره، نحو تقوية صلاحيات الملك في هذا المجال. فبعدما عمل القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي صوت عليه البرلمان على إسناد هذا الاختصاص لرئيس الحكومة، كان للمجلس الدستوري رأياً آخر وهو يخول هذا الاختصاص إلى الملك، مستنداً في ذلك على أن الاستقلال المؤسساتي للمجلس يجعله مؤسسة لا تخضع للسلطة الرئاسية للحكومة ولا لوصايتها، وبحول دون اعتباره مجرد إدارة موضوعة تحت تصرفها شأن سائر الإدارات العمومية التي ينص عليها الفصل 89 من الدستور، ولا تنطبق عليه مقتضيات الفصل 91 من الدستور التي تعطي لرئيس الحكومة صلاحية التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، ويفرض بالتالي أن يتم تعيين أمينه العام من طرف سلطة أعلى، أي الملك بصفته رئيساً للدولة. **أنظر:** - قرار المجلس الدستوري رقم 932/14 بتاريخ 30 يناير 2014.

#### رابعاً: الالتباس الذي تثيره بعض الأوصاف والألقاب التي يضيفها الدستور على الملك:

تثير الألقاب المضمنة في الفصلين 41 و42 من الدستور، إشكالات كثيرة حول الوظائف الحقيقية التي تخولها للملك، أي حول تأويلها في اتجاه تحويل الملك لصلاحيات لا ينص عليها الدستور بكيفية صريحة، وربما في اتجاه يفتح المجال لتدخل الملك في اختصاصات مؤسسات أخرى، كما كان عليه الحال في ظل الدساتير السابقة<sup>412</sup>. وهي الإشكالات التي تظل مطروحة حتى في ظل التمييز الذي حاول الدستور إقامته بين الملك باعتباره "أميراً للمؤمنين" و"رئيساً للدولة"، ونصه، في نفس الوقت، على أن "الملك يمارس هذه المهام بمقتضى ظواهر من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور". حيث لا زالت نفس الصعوبات مطروحة بخصوص تحديد السقف أو الحد الذي تتوقف عنده سلطات الملك الدينية لكي تبدأ سلطاته المدنية<sup>413</sup>.

#### خامساً: عدم خضوع الملك للمسؤولية السياسية بموجب الدستور:

لئن لم يعد يضيف الدستور الجديد طابعا "مقدسا" على الملك<sup>414</sup>، واتجه نحو تضيق نطاق اختصاصاته التي لا تخضع للتوقيع بالعطف من طرف رئيس الحكومة، وإلى جعل كل قرار يصدر عنه في المجال الإداري قابلاً للطعن، وإلى التنصيص على مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، فإن كل ذلك وغيره، لم يغير من حقيقة تمتع الملك بحصانة سياسية مطلقة، حيث لا يخضع الملك لأية مراقبة أو مساءلة أو محاسبة من أية جهة أو مؤسسة عن الأعمال التي يقوم بها. ولئن كانت الحصانة السياسية لرئيس الدولة، تبدو مسألة طبيعية من الناحية النظرية، قياساً على ما هو معمول به في كثير من التجارب الدولية<sup>415</sup>، بالنظر إلى أن عدم المسؤولية السياسية للرئيس أو الملك في هذه التجارب يقابلها عدم توفر هذا الأخير على اختصاصات فعلية ومباشرة، كرئيس يسود ولا يحكم؛ لكن هذه الحصانة تثير تساؤلات نظرية وإشكالات عملية في المجال التداولي المغربي، حيث يمارس رئيس الدولة اختصاصات دستورية فعلية وواسعة، ويجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة المجلس الوزاري، الأمر الذي يجعل من انعدام مسؤوليته السياسية تبدو في هذه الحال، كتناقض صريح مع المبدأ الدستوري القاضي بالتلازم بين السلطة والمسؤولية.

412 - كما كان الحال مع الفصل 19 الشهير، الذي غالباً ما شكل منطلقاً لتأسيس ممارسة دستورية تسمح للملك بمعالجة بعض الأوضاع التي لم يتناولها الدستور، بل وبتعويض مؤسسات أخرى في مجال اختصاصاتها الصريحة.

413 - خاصة أن الدستور السابق، لم يمنع من توظيف الفصل التاسع عشر في الاتجاه الذي حوله إلى ما يشبه "دستور فرق الدستور"، بالرغم من تنصيصه هو الآخر في الفصل 29 منه على نفس المقتضى في هذا الشأن: "يمارس الملك بمقتضى ظواهر السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور".

414 - أصبح الفصل 46 من دستور 2011 يجعله "شخص لا تنتهك حرمة" بعد أن كان الفصل 23 من الدستور السابق يعتبره شخصاً مقدساً.

415 - مثل إسبانيا التي ينص دستورها على أن الملك لا تنتهك حرمة ولا يخضع للمساءلة. (الفقرة 3 من الفصل 56 من دستور 1978). وبلجيكا التي يؤكد دستورها على أن الملك مصان من كل تبعة ومسؤولية، وتقع المسؤولية على عاتق الوزراء. (المادة 88 من الدستور البلجيكي لسنة 1831 بما أدخلت عليه من تعديلات إلى حدود 2012). والدنمارك التي يشير دستورها إلى أنه لا يجوز مساءلة الملك عن أفعاله، ويعتبر شخصه محصناً. (المادة 13 من الدستور الدنماركي لسنة 1953).



### سادسا: استمرار إضفاء الحصانة على الظهائر الملكية:

فضلا عن الظهائر التي تنفلت من التوقيع بالعطف عليها من طرف رئيس الحكومة<sup>416</sup>، توجد ظهائر لا تخضع لمراقبة دستورية القوانين، حيث يتم إصدار الأمر بتنفيذها مباشرة ودونما حاجة لعرضها على أنظار القضاء الدستوري لكي يتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها مع الدستور<sup>417</sup>.

بالإضافة إلى، عدم قابلية الظهائر الملكية للطعن أمام القضاء، إذ رغم تنصيب الدستور على قابلية المقررات المتعلقة بالوضعيات الفردية الصادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة أمام أعلى هيئة قضائية إدارية بالمملكة<sup>418</sup>، وعلى إمكانية الطعن في كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء أكان تنظيميا أو فرديا، أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة<sup>419</sup>؛ فإن ذلك لا يبدو أنه كافيا لتجاوز الإشكالية التي ظلت مطروحة على مستوى الممارسة القضائية، منذ أن أرسى قضاء المجلس الأعلى مبدأ حصانة "الظهائر الملكية" من إمكانية الطعن بالشطط في استعمال السلطة<sup>420</sup>.

### الفقرة الثانية: استمرار اختلال التوازن في العلاقة بين الحكومة بالبرلمان

على الرغم من إقرار المشرع الدستوري لمقتضيات دستورية جديدة، عزز من خلالها مكانة ووظائف البرلمان وأعاد النظر في التوازن بين مجلسيه<sup>421</sup>، فإن هذه المؤسسة، تظل، من حيث ممارستها لوظائفها وأدوارها، خاضعة لتأثير سلطة الحكومة، عن طريق ما يعرف "بالعقلنة البرلمانية"، والتي تتخذ مظاهر عدة، من أبرزها ما يلي:

#### أولا: منح رئيس الحكومة صلاحية حل مجلس النواب:

لئن جعلت الدساتير السابقة من موضوع حل البرلمان أو أحد مجلسيه اختصاصا خالصا وحصريا للملك، فإن دستور 2011 جاء ببعض المستجدات في هذا الشأن، عندما أتاح لرئيس الحكومة إمكانية اتخاذ المبادرة لحل مجلس النواب. ليصبح هذا الأخير معرضا للحل إما من خلال الصلاحية التي لا يزال الدستور الحالي يحتفظ بها للملك أو من خلال الصلاحية الجديدة التي أضحي بمنحها لرئيس الحكومة.

416 - خاصة الظهائر المتعلقة بالمجال الديني (الفصل 41)، ومجلس الوصاية (الفصل 44)، وتعيين رئيس الحكومة وإعفاءها من مهامها (الفصل 4)، وحل البرلمان أو أحد مجلسيه (الفصل 51) الموافقة على تعيين القضاة من طرف المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل 57)، وإعلان حالة الاستثناء (الفصل 59)، وتعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها (الفصل 130)، ومراجعة الدستور (الفصل 174). من دستور 2011.

417 - يتعلق الأمر بالظهائر التشريعية أو الظهائر بمثابة قانون الصادرة في المجال الديني أو في ظل إعلان حالة الاستثناء.

418 - الفصل 114 من دستور 2011.

419 - الفصل 118 من دستور 2011.

420 - قرار المجلس الأعلى الصادر بتاريخ 18 يونيو 1960، في قضية عبد الحميد الرونودة، مجموعة قرارات المجلس الأعلى، الجزء الأول، ص- 136.

421 - التأكيد على أن سيادة الأمة تتجسد من خلال من ممثليها، التنصيب على أن البرلمان هو الذي يمارس السلطة التشريعية، إعطاء البرلمان وظيفة "تقييم السياسات العمومية" إلى جانب وظائفه التقليدية في التشريع والمراقبة، منح مجلس النواب الكلمة الأخيرة في تنصيب الحكومة، اتساع مجال التشريع ليشمل قضايا جديدة، تعديل مقتضيات الدستور بدون المرور عبر آلية الاستفتاء وإن كانت المبادرة لا تأتي منه وإنما من الملك، تعزيز الدور الرقابي للبرلمان، التصديق على المعاهدات ...

وإن كانت هذه الإمكانية الأخيرة، التي ينص عليها الفصل 104 من الدستور، تظل مقيدة بجملة من الشروط الصعبة، من قبيل: تقديم تصريح أمام المجلس تبين فيه دوافع قرار الحل وأهدافه، واستشارة الملك ورئيس المحكمة الدستورية، فضلا عن اتخاذ مرسوم الحل في المجلس الوزاري الذي ينعقد برئاسة الملك.

### ثانيا: استمرار تحديد اختصاص البرلمان على سبيل الحصر:

رغم الإضافات التي حملها الدستور الجديد فيما يخص القضايا التي تدخل ضمن دائرة "مجال القانون"، وبصفة خاصة تلك المتعلقة، "بمبادئ التقطيع الانتخابي" و"بمبادئ تحديد الدوائر الخاصة بالجماعات الترابية" و"بالعفو العام"، و"بنظام مصالح وقوات الأمن"؛ إلا أنها لم تغير من وضع استمرار البرلمان كمشروع استثنائي مقارنة "بالتشريع الحكومي".

ويبدو ذلك واضحا، من إشارة الدستور في الفصل 72 إلى أن "المجال التنظيمي يختص بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون"، مما يتيح للحكومة مجالا أفسح وأكبر للتشريع عبر ما يعرف بالمراسيم التنظيمية المستقلة، ويجعلها بالتالي "مشرعا رئيسيا"، في مجالات عادة ما تكون من اختصاص القانون، حتى في الأنظمة الدستورية التي تقيم تمييزا بين مجال التنظيم ومجال القانون، مثل فرنسا وتونس<sup>422</sup>.

### ثالثا: إمكانية تدخل الحكومة في مسطرة التشريع:

تمتلك الحكومة آليات عدة للتدخل في المسطرة التشريعية تشمل مختلف المراحل التي تقطعها هذه المسطرة، بدء من اتخاذ المبادرة في مجال التشريع<sup>423</sup>، والتحكم في جدول الأعمال<sup>424</sup>، مروراً بامتلاك الحق في التعديل<sup>425</sup>، بل والاعتراض على التعديلات والمقترحات التي يقدمها البرلمان في الحالة التي تكون فيها غير داخلة في مجال القانون، أو غير معترض عليها من قبل اللجنة التي يعينها الأمر<sup>426</sup>، وانتهاءً بالتحكم في انعقاد دوراته، سواء من خلال طلب عقد دورات استثنائية للبرلمان<sup>427</sup>، أو من خلال ختم دوراته العادية بمرسوم<sup>428</sup>.

بل قد تصبح هذه الآليات أكثر تأثيرا في عمل البرلمان، خاصة في الحالة التي تسمح بحلول الحكومة محله في بعض اختصاصاته التشريعية، أو في الحالة التي تسمح للحكومة بتغيير بعض النصوص الصادرة عن البرلمان:

422 - الفصل 83 من دستور 2011.

423 - يتجلى هذا التحكم فيما ينص عليه الفصل 82 من أن جدول الأعمال يتضمن مشاريع القوانين ومقترحات القوانين بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة.

424 - الفصل 83 من دستور 2011.

425 - الفصل 83 من دستور 2011.

426 - الفصل 66 من دستور 2011.

427 - الفصل 65 من دستور 2011.

428 - على سبيل المثال يجعل الدستور التونسي تنظيم الجيش الوطني من اختصاص القانون (الفصل 65)، كذلك الأمر بالنسبة للدستور الفرنسي في المادة 34 منه، الذي يدرج التنظيم العام للدفاع الوطني ضمن اختصاص القانون.

- **فحالة "الحلول"**: هي التي تتجسد عبر ما يعرف **بقوانين الإذن**<sup>429</sup>، التي تتيح للحكومة إمكانية طلب إذن من البرلمان لكي تتخذ بمقتضى مراسيم "تدابير يختص القانون عادة باتخاذها"، حيث يجري العمل بها بمجرد نشرها، وإن كانت هذه المراسيم محددة في الزمن وفي الغاية المتوخاة منها، ومشروطة بضرورة عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عليها، بمجرد انتهاء الأجل المحدد في قانون الإذن. كما تتجسد حالة الحلول من خلال **مراسيم الضرورة**<sup>430</sup>، التي تتيح هي الأخرى للحكومة، إمكانية التشريع بدل البرلمان، حيث يمكنها خلال الفترة الفاصلة بين الدورات أن تصدر "مراسيم قوانين"، وإن كانت هذه الإمكانيات تبقى مقيدة بجملة من الشروط على مستوى الممارسة<sup>431</sup>.

- **أما حالة إمكانية تغيير نص تشريعي**، فهي التي تتم من خلال إعطاء الإمكانيات للمراسيم، أي للحكومة، لتغيير النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان<sup>432</sup>، إذا ما سايرت المحكمة الدستورية، عند نظرها في النزاع القائم بين البرلمان والحكومة رأي هذه الأخيرة، وأقرت بأن مضمون القانون أو القوانين التي اعتمدها البرلمان تدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصاتها.

#### رابعاً: هيمنة الحكومة على التشريع المالي:

لئن كان أمر التصويت على القانون المالي واعتماده، يعود إلى البرلمان، فإن ذلك لا يمنع من أن يكون هذا القانون من أكثر أنواع التشريع التي تظهر فيها محدودية تحكم البرلمان في عمله التشريعي. فعلاوة على أن مشروع القانون المالي يعد اختصاصاً حكومياً من ناحية إعدادهِ وتحضيرهِ، حيث لا يمكن تصور وجود مبادرة برلمانية في هذا المجال، فإن تدخل البرلمان فيه يظل محكوماً بعدة قيود من أبرزها:

- **قيد مراعاة مبدأ أو قاعدة "توازن مالية الدولة"**: حيث يلزم الفصل 77 من الدستور، الحكومة والبرلمان على حد سواء، بضرورة السهر على هذا التوازن<sup>433</sup>. وإذا كان الهدف الأساسي من إقرار هذه القاعدة هو التحكم في العجز المالي، كيفما طبقت في عدد من البلدان الأوروبية وفي المغرب على الأقل منذ ما يعرف بسياسة التقويم الهيكلي، فإن الارتقاء بها إلى درجة القاعدة الدستورية لا يعدو أن يكون مجرد دسرة لممارسة جارية. وهي الدسرة التي تطرح إشكالية على مستوى الممارسة، تتمثل في التعارض مع الاختيارات الانتخابية التي تعد جوهر العملية

429 - الفصل 70 من دستور 2011.

430 - الفصل 81 من دستور 2011.

431 - من قبيل: أولاً، ضرورة الاتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في المجلسين، أو على الأقل لجنة المالية بمجلس النواب في الحالة التي يتعدى فيها اتفاق اللجان المعنية بالبرلمان على قرار مشترك في الموضوع. وثانياً، ضرورة عرضها على مصادقة البرلمان خلال الدورة العادية الموالية.

432 - الفصل 73 من دستور 2011.

433 - ينص الفصل 70 من دستور 2011، على أن: "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة. وللحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود".

الديمقراطية. لكونها قد تقيد اختيارات القوى السياسية الفائزة بالانتخابات، خاصة في الحالة التي تكون برامج وتصورات ومرجعيات هذه القوى، ذات توجه مخالف لهذه القاعدة بحمولتها التقليدية أو المحاسبية.

**- الإمكانية التي يتيحها الفصل 77 نفسه، أمام الحكومة لرفض المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان بخصوص قانون المالية، إذا كان قبولها سيؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو إلى إحداث تكليف عمومي أو إلى الزيادة في تكليف موجود".** إذ رغم ما ظل يثيره هذا الفصل من جدل<sup>434</sup> من قبل المعارضة، التي كانت تعتبره سيفاً مسلطاً على الحق المكفول للبرلمان في الاقتراح والتعديل، خاصة وأنه كان يستعمل في بعض الحالات بطريقة تعسفية، فقد استمر قائماً في الوثيقة الدستورية الجديدة بنفس المضمون، اللهم تعديلاً بسيطاً يفرض على الحكومة، بيان الأسباب الموجبة للدفع بمقتضيات هذا الفصل.

**- حصر تدخل البرلمان أو تصويته، في مرة واحدة على بعض النفقات،** حيث ينص الفصل 75 من الدستور على أن، تصويت البرلمان على نفقات التجهيز التي يتطلبها إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات، يتم مرة واحدة وذلك عندما يوافق عليها. إذ لا يحق له بعد ذلك، أي طيلة المدة المحددة لهذه المخططات والبرامج، تقديم مقترحات ترمي إلى تعديل ما سبق له أن وافق عليه، فهذه الصلاحية مخصصة للحكومة فقط، حيث يمكنها أن تقدم مشاريع قوانين تروم إدخال مثل هذا التعديل.

**- إمكانية تجاوز الحكومة للبرلمان، في حالة عدم موافقته على مشروع القانون المالي أو في حالة تأخر صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته على المحكمة الدستورية:** حيث يمنح الدستور، بناءً على الفصل 75 من الدستور، والفصل 50 من القانون التنظيمي رقم 130.13، للحكومة إمكانية أن: "تفتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة على الموافقة"<sup>435</sup>. حيث يتم والحالة هذه، الاسترسال في استخلاص المداخل، وفقاً لما هو منصوص عليه في المقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، باستثناء تلك التي يقترح مشروع قانون المالية إلغائها، أما المداخل التي يقترح المشروع المذكور تخفيضها، فيتم استخلاصها على أساس المقدار الجديد المقترح<sup>436</sup>.

**- إمكانية إعادة النظر في قانون المالية من طرف الحكومة بعد المصادقة عليه، والتي يحددها الدستور والقانون التنظيمي لقانون المالية، وكذا المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية:** وتتجلى هذه الصلاحيات أساساً في الإمكانية المتاحة أمام الحكومة لتعديل قانون المالية<sup>437</sup> من خلال مرسوم بقانون، أو ما يعرف بمراسيم الضرورة<sup>438</sup>،

434 - كان يحمل رقم 51 في الدستور السابق والساتير التي قبله.

435 - الفقرة 3 من الفصل 75 من دستور 2011.

436 - الفقرة 4 من الفصل 75 من دستور 2011.

437 - وبموجب المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 130.13، إمكانية تغيير، خلال السنة، أحكام القانون المالي للسنة بمقتضى "قوانين مالية معدلة".

438 - الفصل 181 من دستور 2011.

أو من خلال قوانين الإذن<sup>439</sup>. أما الصلاحيات التي ينص عليها القانون التنظيمي لقانون المالية، فتهم أساسا الإمكانيات المتاحة أمام الحكومة، "لإحداث حسابات خصوصية للخزينة"<sup>440</sup>، و"فتح اعتمادات إضافية"<sup>441</sup>، و"تحويل المناصب أو إعادة انتشارها"<sup>442</sup>، ووقف تنفيذ بعض نفقات الاستثمار إذا استلزمت ذلك الظروف الاقتصادية والمالية، بحيث لا يشترط في ذلك سوى إخبار اللجنة البرلمانية المعنية<sup>443</sup>...

### لائحة المراجع المساعدة<sup>444</sup>:

- أحمد البوز: "الدستور المغربي سياق النشأة ومسار التطور - الجزء الأول: دراسة في تاريخ الدستور المغربي (1900-2011)، إصدارات المركز المتعدد التخصصات للبحث في حسن الأداء والتنافسية، طبع: شمس برينت، الرباط، الطبعة الأولى 2019.
- أحمد البوز: "الدستور المغربي سياق النشأة ومسار التطور - الجزء الثاني: وثائق التاريخ الدستوري للمغرب (1900-2011)، إصدارات المركز المتعدد التخصصات للبحث في حسن الأداء والتنافسية، طبع: شمس برينت، الرباط، الطبعة الأولى 2019.
- أحمد بوز: "القانون الدستوري والأنظمة الدستورية، النظام الدستوري المغربي في ضوء المبادئ العامة للأنظمة الدستورية الكبرى"، إصدارات المركز المتعدد التخصصات للبحث في حسن الأداء والتنافسية، طبع إكسيس ديزاين، الطبعة الأولى 2018.
- أحمد حضرائي: "الأنظمة الدستورية المقارنة، مقارنة للتجارب الدولية والمغرب"، مطبعة وراقعة سجلماسة - الزيتون مكناس، سنة 2017.
- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد: "السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة"، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 2014.

439 - الفقرة 3 من الفصل 75 من دستور 2011. حيث بناء على هذه الأحكام الدستورية يتولى البرلمان الإذن للحكومة كل سنة في إطار قانون المالية باتخاذ عدد من الإجراءات إما ذات طابع جمركي لتفادي عنصر المفاجأة الذي تستلزمه هذه الإجراءات، أو تخص فتح اعتمادات إضافية وإحداث حسابات خصوصية للخزينة في ظروف معينة يتولى توضيحها القانون التنظيمي للمالية، وكذا إحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

440 - المادة 26 من القانون التنظيمي لقانون المالية.

441 - المادة 60 من القانون التنظيمي لقانون المالية.

442 - المادة 61 من القانون التنظيمي لقانون المالية.

443 - المادة 62 من القانون التنظيمي لقانون المالية.

444 - **ملحوظة:** هذه لائحة ببعض المراجع للقراءة والتوسع في مسائل وقضايا المادة، وسيتم الإشارة لمصادر ومراجع أخرى في هوامش المحاضرات المكتوبة حسب تناسبها مع المواضيع المدروسة.

- أحمد فتحي سرور: "الحماية الدستورية للحقوق والحريات"، دار الشروق، القاهرة، مصر، الطبعة الثانية، 2000.
- أحمد كافي: "مشاريع الإصلاح السياسي بالمغرب - في القرنين التاسع عشر والعشرين"، دار الكلمة للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 2013.
- أمين السعيد: "التوازن بين السلط في النظام الدستوري المغربي - بين الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والممارسة السياسية"، المطبعة شمس برينت، الطبعة الأولى، سلا، 2019.
- أندري هوريو: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الأول، ترجمة: علي مقلد، شفيق حداد، وعبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الثانية، 1977.
- بارينجتون مور (الابن): "الأصول الاجتماعية للدكتاتورية والديمقراطية - اللورد والفلاح في صنع العالم الحديث"، (يتضمن تصدير لإدوارد فريدمان وجيمس سكوت)، ترجمة: أحمد محمود، المنظمة العربية للترجمة، الطبعة الأولى، بيروت، 2008.
- برتران بادي: "الدولة المستوردة، تغريب النظام السياسي"، ترجمة: لطيف فرج، مدارات للأبحاث والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، 2016.
- ثامر كامل محمد الخزرجي: "النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة - دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة"، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان الأردن، 2002.
- ثروت بدوي: "النظم السياسية"، دار النهضة العربية، القاهرة 1999.
- جون جاك روسو: "في العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي"، ترجمة وتقديم وتعليق: عبد العزيز لبيب، المنظمة العربية للترجمة، الطبعة الأولى، بيروت، 2011.
- حسان محمد شفيق العاني: "الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة"، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، مطبعة جامعة بغداد، 1986.
- حسن مصطفى البحري: "الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية"، الطبعة الثانية، دمشق، 2016.
- حسين عثمان محمد عثمان: "النظم السياسية والقانون الدستوري - النظم السياسية"، كلية الحقوق بجامعة الإسكندرية وبيروت العربية، الدار الجامعة، 1988.
- خلدون حسن النقيب: "الدولة التسلطية في المشرق العربي، دراسة بنائية مقارنة"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الثانية، 1996.
- رقية المصدق: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - الجزء الأول"، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1986.

- رقية المصدق: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - النظام المغربي وأنظمة أخرى معاصرة"، دار تيقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، 1992.
- زهرة الهياض: "مدخل إلى الأنظمة السياسية الكبرى"، مطبعة وراقه سجلماسة - الزيتون مكناس، سنة 2017-2018.
- سام سليمان دله، "مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية"، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، سوريا، 2002.
- سعاد الشرفاوي: "النظم السياسية في العالم المعاصر"، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007.
- صالح جواد الكاظم - علي غالب العاني: "الأنظمة السياسية"، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، العراق، 1991.
- عبد الرحمان القادري: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - الجزء الأول"، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 1990.
- عبد الرحمان القادري: "الوجيز في المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري - النظم السياسية"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1982.
- عبد العزيز غوردو: "الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي"، إصدارات أي كتب، لندن، نوفمبر، 2015.
- عبد الكريم غلاب: "التطور الدستوري النيابي في المغرب 1908-1977"، مطابع شركة الطبع والنشر، البيضاء، 1978.
- عبد الله ابن المليح: "التاريخ السياسي للمغرب إبان الاستعمار - البنيات السياسية"، ترجمة محمد الناجي، مطابع إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، المغرب، 2014.
- عبد الله الأشعل: "الفكر القانوني والسياسي في القرآن الكريم"، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2009.
- عبد الهادي بوطالب: "المرجع في القانون الدستوري والنظم السياسية - الجزء الأول"، مطابع دار الكتاب، البيضاء، 1979.
- عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية العالمية المعاصرة"، منشورات دار الكتاب، الدار البيضاء، 1981.
- عبد الهادي بوطالب: "النظم السياسية في العالم الثالث"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 1993.
- عمر بندورو: "النظام السياسي المغربي"، طبع بدعم من مؤسسة كونراد أديناور، الطبعة الأولى، 2002.
- لاري إلويتز: "نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية"، ترجمة: جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1996.

- محمد اتركين: "الدستور والدستورانية من دساتير فصل السلط إلى دساتير صك الحقوق"، تقديم الدكتور عبد اللطيف أكنوش، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، الطبعة الأولى، 2007.
- محمد زين الدين: "الأنظمة السياسية المقارنة"، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء، الطبعة الأولى، 2018.
- محمد زين الدين: "الدستور ونظام الحكم في المغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.
- محمد ضريف: "تاريخ الفكر السياسي المغربي، مشروع قراءة تأسيسية"، (كتاب في أصله أطروحة دكتوراه الدولة في العلوم السياسية، قدمت سنة 1988، بكلية الحقوق بالدار البيضاء)، إفريقيا الشرق، البيضاء، الطبعة الأولى، 1988.
- محمد معتصم: "النظام السياسي الدستوري المغربي"، منشورات إيزيس للنشر، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، مارس 1992.
- محمد معتصم: "النظم السياسية المعاصرة"، منشورات إيزيس - الدار البيضاء، الطبعة الأولى فبراير 1993.
- محمد نصر مهنا: "في تاريخ الأفكار السياسية وتنظير السلطة"، (أستاذ العلوم السياسية - جامعة أسيوط)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999.
- محمود سعيد عمران - أحمد أمين سليم - محمد علي القوزي: "النظم السياسية عبر العصور"، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1999.
- مروان محمد محروس المدرس: "مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقهاء الإسلامي - دراسة مقارنة"، دار الإعلام، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2002.
- موريس ديفرجي: "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة: جورج سعد، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، بيروت، 2014.
- نعمان أحمد الخطيب: "الوجيز في النظم السياسية"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، 2011.
- نعمان أحمد الخطيب: "الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة السابعة، عمان، الأردن، 2011.
- وحيد رأفت، ووايت إبراهيم: "القانون الدستوري"، (الكتاب الأول: المبادئ والنظم الدستورية الأساسية" المطبعة العصرية، مصر، 1937.
- وودي هولتون: "الأمريكيون الجوامح وأصول الدستور الأمريكي"، ترجمة: أبو يعرب المرزوقي، كلمة، هيئة أبو ضبي للثقافة والتراث، الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الأولى، 2010.

انتهى، بالتوفيق للجميع.