

تعطيل العمل بالدستور بين جدلية الضرورة والخيار

في الأنظمة الدستورية المقارنة

Disrupting the work of the constitution between the dialectic of necessity and choice In comparative constitutional systems



الدكتورة/ نواردة تريعتة^{1,3}، الدكتور/ عبد اللطيف والي²

¹ جامعة بومرداس، (الجزائر)

² جامعة المسيلمة، (الجزائر)

³ المؤلف المراسل: trianouara@gmail.com

تاريخ النشر: 2020/12/28

تاريخ القبول للنشر: 2020/12/08

تاريخ الاستلام: 2020/11/07



ملحظة المقال: اللغة العربية: د. / شيخ دهماني (جامعة سعيدة) اللغة الإنجليزية: أ. / سارة الناصر (العراق)

ملخص:

تعطيل العمل بالدستور؛ هو توقيف العمل بأحكامه أو تعليق قواعده لمدة قد تطول أو تقصر وهو ينقسم من حيث طبيعته إلى: التعطيل الدستوري المشروع (الرسمي)، والتعطيل الدستوري غير المشروع، وينقسم كذلك من حيث مجاله إلى: التعطيل الدستوري الجزئي، والتعطيل الدستوري الكلي. الهدف من هذه الدراسة هو إبراز الدور الذي يلعبه هذا الإجراء في تركيز السلطة وما ينجر عنه من اعتداء على الحقوق والحريات المضمونة بموجب نصوص الدستور في ظل ضوابط قانونية وواقعية متباينة، من خلال وصف وتحليل نماذج مختارة من دول مختلفة ومقارنتها. الكلمات المفتاحية: تعطيل الدستور؛ رئيس الدولة؛ حالة الضرورة؛ الانقلاب العسكري؛ الواقع الدستوري.

Abstract:

Disruption of work The constitution is the suspension of the implementation of its provisions or the suspension of its rules for a period that may be longer or shorter, and it is divided by its nature to the legal official and illegal suspension, and is divided in term of its field into the complete and partial constitutional suspension.

The aim of this study is to highlight the role that this procedure plays in concentrating power and the resulting assault on the rights and freedoms guaranteed by the provisions of the constitution in light of different legal and realistic controls, by describing and analyzing models from different countries and Compare it.

Key words: *Disrupting the constitution; the president of state; the state of necessity; the military coup; the constitutional reality.*

مقدمة:

يعد الدستور المصدر الأساسي لكل نشاط قانوني في الدولة، وهو السند الشرعي لوجود السلطات العامة فيها، كما أنه يتولى تحديد الأيديولوجية التي يقوم عليها الحكم في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وكل نشاط لهذه السلطات خارج إطاره يعتبر مساسا بعلوية الدستور واعتداء على أحكامه، وإلغاء لفكرة الدولة القانونية، التي تتطلب أن يتضمن الدستور -إلى جانب تنظيم السلطة السياسية في الدولة- الأسس والضمانات التي تكفل الحقوق والحريات العامة للأفراد، من خلال وضع مجموعة من القيود التي تحد من اعتداء السلطات العامة عليها.

ولا يمنع سمو القواعد الدستورية من تعديلها استجابة للتطور الحاصل في البلاد، كما قد يفرض تسارع الأحداث، وتغير الأوضاع والظروف القيام بإلغاء الدستور كلياً وإنهاء العمل بجميع أحكامه. ويمكن تعطيله نتيجة ضرورة ملحة تهدد بقاء الدولة أو استقرارها، وتعطيل العمل بالدستور هو ترك النصوص الدستورية أو وقفها أو العمل على غير مقتضاها بشكل جزئي أو كلي، لفترة قد تطول أو تقصر، وهي مازالت قائمة لم تعدل ولم تلغ، فيكون ذلك بمثابة استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، وكذلك على مبدأ المشروعية في حالات معينة وخرقا وانتهاكا لهما في حالات أخرى، وقد استخدمت مصطلحات مختلفة للدلالة على معنى التعطيل الدستوري، كمصطلح "تعليق الدستور" مثلما هو الحال في الدستور التركي (الصادر سنة 1982 شاملا تعديلاته لغاية سنة 2017)، والدستور السوداني (الصادر سنة 1998)، ومصطلح "وقف العمل بالدستور" كما ورد في الدستور الجزائري (الدراسي، سنة 2009، صفحة 23).

وتتوقف القيمة العملية للدستور على مدى احترام السلطات العامة لأحكامه وتطبيقها بشكل سليم يستجيب لما هو وارد في نصوصه عند مباشرة الاختصاصات المخولة لها، وهو ما دفع المشرع الدستوري إلى إنابة رئيس الدولة بوظيفة ضمان تطبيق القواعد الدستورية وحمايتها، لكنه منحه في معظم الدساتير صلاحية تعطيل كل النصوص أو بعضها، ويمكن لهذا التعطيل أن لا يجد له سندا في أحكام الدستور عندما يبرز كظاهرة في الواقع السياسي.

وتهدف الدساتير التي اتجهت صراحة نحو حظر تعطيل العمل بالدستور، كالدستور البلجيكي لسنة 1831 (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2012) في مادته 130 إلى ضمان نفاذ القواعد الدستورية وعدم المساس بها، لأن النظام الدستوري في الدولة يستلزم أن يتضمن دستورها المبادئ الديمقراطية التي تجعل من سلطة الحكام سلطة مقيدة وليست مطلقة، وتكفل نظاما للحكم تصان فيه حقوق الأفراد وحرياتهم، وتبعاً لذلك يجب تطبيق الدستور تطبيقاً سليماً وبصورة مستمرة، مع وجوب التجسيد الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات.

ويثار الإشكال عندما يصبح الدستور ذاته عقبة سياسية وقانونية لتسيير شؤون الدولة وضمان أمنها واستقرارها، فيخول الدستور بشكل استباقي لرئيس الدولة سلطة تعطيله في حالات معينة تصل إلى

درجة جمع كل السلطات بيده، أو تجاوز أحكامه أو مخالفتها، كما يمكن أن يقوم القابضون على السلطة بعد قلب النظام بتعطيل الدستور وإرجاء العمل به، وهو ما يدفعنا لطرح الإشكالية التالية:

هل يعد تعطيل العمل بالدستور إجراء استثنائياً لا بد منه للخروج من الأزمة الدستورية، أم هو خيار يمكن الاستغناء عنه واستبداله بإجراءات أخرى؟

إن الهدف من هذه الدراسة هو التعرف على أنواع تعطيل العمل بالدستور من حيث مدى مشروعيته ومجاله الموضوعي، وكيفية مساهمته في تركيز السلطة، مما قد يؤدي إلى الاعتداء على الحقوق والحريات، أو اتساع مجال التأويل للنصوص الدستورية التي تنظمه أو تمنح لرئيس الدولة مهمة ممارسة كل السلطات في ظل تعطيل كافة قواعده، وهو ما يفرض استعمال المنهج الوصفي بانتقاء نماذج لهذا الإجراء من دساتير مختلفة وتحليل النصوص التي تنظمه وما أسفرت عليه الممارسة العملية في الواقع، ثم المقارنة بينها معتمدين على المنهج المقارن للوصول إلى النتائج المطلوبة من دراسة هذا الموضوع المتعدد الأوجه في ظل منظومات دستورية مختلفة، الأمر الذي يتطلب أن نقوم برصد أحكام تعطيل العمل بالدستور من حيث طبيعته (المبحث الأول)، ثم نحدد أحكام تعطيل العمل بالدستور من حيث مجاله (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أحكام تعطيل العمل بالدستور من حيث طبيعته

ينقسم تعطيل العمل بالدستور من حيث طبيعته إلى التعطيل المشروع (الرسمي) عندما يتضمن الدستور نصاً يفيد تعليق العمل بكافة أحكامه أو بعضها نتيجة ظرف طارئ ولمدة زمنية معينة (المطلب الأول)، والتعطيل غير المشروع الذي يتحقق بانعدام وجود نص دستوري ينظمه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعطيل المشروع للعمل بالدستور (التعطيل الرسمي)

يتجه الرأي الغالب من الفقه إلى أن فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية والمقصود بها: "تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال الذي يتعذر تداركه بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع الخطر ومواجهة الأزمات" (حسن، سنة 2007، صفحة 240)، وعليه فإن جوهر نظرية الضرورة هو وجود خطر داهم أو ضرر جسيم ناتج عن ظرف استثنائي يهدد مصلحة جوهرية يعتد بها القانون، مما يستدعي سرعة التصرف من جانب السلطة التنفيذية لمواجهته، وتعتبر الإجراءات والتدابير المتخذة في ذلك صحيحة، حتى وإن كانت مخالفة للدستور والتشريعات المعمول بها في الحالة العادية متى كانت الغاية الحقيقية منها هي مجابهة الخطر.

وقد اختلفت دساتير الدول حول تحديد حالات الظروف الاستثنائية، إلا أنها لم تخرج في مجملها عن ثلاث حالات يتعرض فيها الدستور للتعطيل بصورة كلية أو جزئية وفقاً لما ورد في أحكامه.

الفرع الأول: حالة الأحكام العرفية (الحصار) أو حالة الطوارئ

أثارت مسألة التمييز بين حالة الأحكام العرفية أو الحصار وحالة الطوارئ جدلا فقهيا كبيرا، فهناك من يرى بأن المصطلحين وجهان لعملة واحدة، وهناك من يرى بأن لكل من المصطلحين معناه الخاص، فالضرورة التي تقتضيها حالة الطوارئ لا تبلغ في شدتها تلك التي تستلزمها الأحكام العرفية، كما أن نظام الأحكام العرفية عسكري في حين أن نظام حالة الطوارئ سياسي (أبودرابي، سنة 2017، صفحة 14)، والملاحظ أن هناك اتفاق بين جميع الفقهاء على أن الحالتين تقومان على أساس ظروف طارئة وغير طبيعية تهدد كيان الدولة وسلامتها وأمنها، ولا يمكن درؤها إلا بالخروج عن مبدأ المشروعية بإعلان حالة من حالاتها، وذلك بما يتناسب مع خطورة هذه الظروف. (ناجي، سنة 2017، صفحة 575).

ويعتمد التمييز بين الحالتين على عنصرين، يتمثل العنصر الأول في الجهة المسند إليها تسيير وإدارة الحالة (أبودرابي، الصفحات 12-13)، لذلك فإن حالة الطوارئ وفقا لأحكام المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم (92 - 44) المتضمن إعلان حالة الطوارئ هو نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية للصالح الوطني، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة من قبل السلطات المدنية لمواجهة حالات طارئة لا تلائم القوانين العادية، أما الأحكام العرفية أو حالة الحصار فهي نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر المحدق بالكيان الوطني، ويجوز طبقا لنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم (91 - 196) المتضمن تقرير حالة الحصار اتخاذ السلطات المختصة لكل التدابير المنصوص عليها بنقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية، ويتمثل العنصر الثاني في التمييز بين الحالتين على أساس مدى خطورة الظروف الموجبة لإعلان هذه الحالة، وتصنيفها إلى حالة الطوارئ العادية أو السياسية وحالة الطوارئ الحقيقية أو القسوى أو العسكرية، ويقصد بالحالة الأولى أن يقع من الحوادث ما يستدعي منح السلطة التنفيذية سلطات أكثر اتساعا مما لها في الظروف العادية نظرا لما يهدد سلامة الدولة وأمنها من الأخطار، أما الحالة الثانية فتتمثل في وقوع حوادث خطيرة تنعدم معها قدرة الأجهزة المدنية العادية على معالجة الوضعية، الأمر الذي يستلزم تدخل الإدارة العسكرية لأخذ مكان الإدارة المدنية، ويطلق الفقه على هذه الحالة اسم الأحكام العرفية (ناجي، الصفحات 269 - 272).

ويمكن أن يكون تعطيل العمل بالدستور ليس بموجب أحكامه، وإنما بمرسوم أو بقانون مثلما هو الحال بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1989 (ج.ر عدد 09 مؤرخة 29 فيفري 1989، صفحة 234) الذي كان ينص في المادة 86 منه قبل تعديله على أن يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة، دون تقييد سلطته التقديرية في تحديد المدة، كما لم تقييد سلطته في اتخاذ كل التدابير اللازمة من أجل استتباب الوضع، وهو ما جسده المرسوم رقم 91 - 196 الذي يتضمن إعلان حالة الحصار، عندما أصبح للسلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة أن تجري تفتيشات ليلية ونهارية في المحال العمومية والخاصة، وتقييد مجموعة من الحقوق والحريات كإصدار المنشورات، وتنظيم الاجتماعات والإضرابات، وتضييق أو منع مرور الأشخاص أو تجمعهم في الطرق والأماكن العمومية، وغيرها من التقييدات، أما الدستور المعدل إلى غاية سنة 2016 فإنه قد نص في

المادة 106 منه على أن يحدد تنظيم حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي، بعد أن نص في المادة 105 الفقرة 01 على أن يتخذ رئيس الجمهورية كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، مع أن هذا القانون العضوي لم يصدر إلى حد الآن (ج.ر عدد 14 مؤرخة 07 مارس 2016، صفحة 03).

وقد تنبه المشرع الدستوري في العديد من الدول إلى أن تعليق القواعد الدستورية وتعطيلها عن طريق قانون أو مرسوم يعد اعتداء على مبدأ تدرج القواعد القانونية، وإهدارا لمبدأ سمو الدستور، وعليه لا بد أن يتضمن الدستور نصا يجيز التعطيل في ظل الأحكام العرفية (حالة الحصار) وحالة الطوارئ (الدراجي، صفحة 27)، حيث نجد أن هناك دساتير تمنع تعطيل بعض القواعد الدستورية، وتحيل صراحة على القانون أو المرسوم تعطيل ما يتعارض مع التدابير المتخذة عند إعلان الطرف الاستثنائي، كدستور الإمارات الصادر سنة 1971 (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2009) الذي نص في المادة 146 على أن يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم، ثم نص في المادة 145 على أنه: "لا يجوز بأي حال تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور، إلا أثناء قيام الأحكام العرفية وفي الحدود التي بينها القانون المنظم لتلك الأحكام، ولا يجوز مع ذلك تعطيل انعقاد المجلس الوطني الاتحادي في تلك الأثناء، أو المساس بحصانة أعضائه".

وقد ذهبت دساتير بعض الدول لتحديد القواعد الدستورية التي يجب تعطيلها في حالة إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، كدستور السودان الصادر سنة 1998 في مادته 132 الذي نص على أنه "الرئيس الجمهورية أثناء حالة الطوارئ أن يتخذ بموجب قانون أو أمر استثنائي أيا من التدابير الآتية: أ- أن يعلق كلا من الأحكام المنصوص عليها في فصل الحريات والحرمات والحقوق الدستورية، ولا يجوز في ذلك المساس بالحرية من الاسترقاق أو التعذيب، أو الحق في عدم التمييز فقط بسبب العنصر أو الجنس أو الملة الدينية، أو بحرية العقيدة، أو بالحق في التقاضي أو حرمة البراءة وحق الدفاع. ب- أن يحل أو يعلق أيا من الأجهزة الولائية، أو السلطات الممنوحة للولايات بموجب الدستور ويتولى بنفسه أعباء تلك الأجهزة وممارسة السلطات، أو يقرر الكيفية التي تدار بها شؤون الولاية المعنية. ج- أن يصدر أي تدابير يراها ضرورية لمواجهة حالة الطوارئ و تكون لتلك التدابير قوة القانون".

الفرع الثاني: حالة الحرب

تعد الحرب الوسيلة الأخيرة من وسائل الإكراه التي يلجأ أطراف النزاع إليها في حال فشل الوسائل السلمية لحله، وهي إحدى عناصر التغيير السياسي والقانوني للنظام الدولي، غير أن إيجاد تعريف موحد له لم يكن ممكنا في ظل تعدد النظريات السياسية والتوجهات الأيديولوجية والتصورات المتباينة لمفهوم الحرب، وهناك من أطلق وصف الحرب على كل نزاع مسلح حتى وإن لم يكن أطرافه دول، وبذلك يدخل ضمن هذا المفهوم الحرب الأهلية والكفاح المسلح و المقاومة الشعبية المسلحة، وهناك من عرف الحرب بمعناها الضيق ليقصر على الحرب الدولية دون أنواع النزاعات المسلحة الداخلية (الحديدي، سنة 2010، الصفحات 99 - 100).

وإن كان الحرب ظاهرة لاستخدام العنف والإكراه كوسيلة للحماية أو لحسم خلاف بشأن مصالح أو مطالب بين الطرفين (صالح ز.، سنة 2009، صفحة 292)، وتحكيم للقوة بدل القانون ومبادئ العدالة فذلك لا يعني أن إعلانها مبني على الاعتداء دائما فقد تكون هناك ضرورة ملحة لخوضها، وعلى هذا الأساس صنفها الفقهاء إلى أنواع، فيمكن أن تكون حربا مشروعة أو غير مشروعة، كما يمكن أن تكون حربا دفاعية أو عدوانية (الحديدي، الصفحات 100 - 101).

ومعظم الدول لم تنص صراحة في دساتيرها على إجراء التعطيل في حالة الحرب واقتصرت موادها على الشروط الموضوعية والشكلية المطلوبة لإعلان هذه الحالة، غير أنه يمكن أيضا أن يكون القانون هو من يحدد نطاق تعطيل الدستور وخير مثال على ذلك ما جاءت به المادة 89 الفقرة 08 من دستور المكسيك الصادر سنة 1917 (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2007) عندما نصت على أنه: "تتمثل سلطات وواجبات الرئيس في الآتي... إعلان الحرب باسم الولايات المتحدة المكسيكية بموجب قانون سابق يسنه الكونغرس الاتحادي، وكذلك هو الحال بالنسبة لدستور تركيا الصادر سنة 1982 المعدل إلى غاية سنة 2008 عندما وحد كافة الأحكام المتعلقة بتعطيل العمل بالدستور بالنسبة لكل حالات الظروف الاستثنائية من خلال المادة 122 التي جاء فيها بأنه: "...وفي حالات الأحكام العرفية والتعبئة والحرب، ينظم القانون الأحكام المطبقة، وتصريف شؤون الدولة، والعلاقات مع الإدارة العامة، وطريقة تقييد الحقوق والحريات الأساسية أو تعليقها، والالتزامات التي تفرض على المواطنين".

ويمكننا أن نستنتج بأن تعطيل العمل بالدستور في حالة الحرب بالنسبة للدستور المكسيكي والتركي يكون جزئيا على خلاف ما هو منصوص عليه في الدستور الجزائري، الذي يكون التعطيل فيه كليا، حيث نصت المادة 110 الفقرة 01 منه على أنه: "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات...".

الفرع الثالث: حالة الأزمات الخاصة (الحالة الاستثنائية)

تتطلب حالة الأزمات الخاصة (الحالة الاستثنائية) إجراءات أسرع وسلطات أوسع للسلطة التنفيذية بسبب ما تشكله هذه الحالة من خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها يتعذر معه السير العادي لمؤسسات الدولة، وهي لا تعلن إلا إذا توافرت لها مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية المتباينة نسبيا من دستور دولة إلى أخرى.

ويمنح لرئيس الدولة في إطار هذه الحالة الحق في التشريع و في تعطيل بعض أحكام الدستور، واتخاذ كل التدابير التي يراها مناسبة لاستقرار الدولة وأمنها، وهو ما يجعل كل السلطات مركزة بيده، وخاضعة لسلطته التقديرية الواسعة جدا، فينعدم معها مبدأ الفصل بين السلطات، وتصبح الحقوق والحريات عرضة للاعتداء بحجة مواجهة هذا الظرف، خاصة في ظل غياب أهم ضمانات لها والمتمثلة في ضرورة تولي البرلمان وحده سن القواعد القانونية لممارسة هذه الحقوق والحريات (بن طيفور، سنة 2002، صفحة 102).

وقد تبني ذلك الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2008) في نص المادة 16 وفقا لمجموعة من الإجراءات الشكلية والموضوعية المنصوص عليها دستوريا، ولم يكن رئيس الجمهورية يملك الحق المنفرد في تحديد القواعد الدستورية التي يجب تعليقها أثناء إدارته لهذه الحالة كاستشارة المجلس الدستوري فيما يتعلق بهذه التدابير، كما لا يجوز له حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسته لهذه الصلاحيات الطارئة.

وأخذ بذلك أيضا المشرع الدستوري الجزائري في المادة 107 الفقرة 01 من الدستور، التي نصت على أن يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، غير أنه نصت المادة نفسها في فقرتها الثالثة على السلطة التقديرية غير المحدودة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية من خلال صلاحياته في اتخاذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، وعليه فإنه ينفرد بسلطة تحديد نطاق التعطيل في غياب أي قيد، بالإضافة إلى عدم النص على حظر حل المجلس الشعبي الوطني خلال مدة سريان هذه الحالة، على خلاف دول المغرب العربي الأخرى التي سارت على نهج الدستور الفرنسي في الفصل 59 فقرة 02 من دستور المغرب (الصادر بتاريخ 29 يوليو 2011)، والفصل 80 فقرة 02 من دستور تونس (الصادر بتاريخ 27 جانفي 2014)، والمادة 39 فقرة 04 من دستور موريتانيا الصادر بتاريخ 20 جويلية 1991 (شاملا تعديلاته لغاية تعديل 05 أوت 2017).

ويمكن أن نستدل في هذا الإطار بالسلطات الهامة والخطيرة التي منحها المشرع الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية بموجب المادة 59 من الدستور الصادر بتاريخ 08 سبتمبر 1963 (ج.ر عدد 64 مؤرخة 10 سبتمبر 1963، صفحة 888)، التي تجسدت فعليا بتاريخ 03 أكتوبر 1963 على إثر التمرد العسكري الذي قاده كل من "حسين آيت أحمد" و "محمند ولحاج"، وعند ذلك لم تتجاوز مدة العمل بالدستور 23 يوما فقط، وفي إعلانه هذا اعتمد على ندوة الإطارات الحزبية التي انعقدت بتاريخ 02 أكتوبر 1963، كما وجه للمجلس التأسيسي خطابا يوم 03 أكتوبر من السنة نفسها جاء فيه: "...طبقا لتمنيات الشعب والحزب سأتولى كامل السلطات ابتداء من هذه اللحظة..."، وهكذا أوقف رئيس الجمهورية العمل بالدستور واستولى على كافة السلطات، ولم يتخل عنها إلى غاية يوم إسقاطه بتاريخ 19 جوان 1965 (بلحاج، سنة 2010، صفحة 57).

المطلب الثاني: التعطيل غير المشروع للعمل بالدستور

يكون تعطيل العمل بالدستور غير مشروع عند عدم احتوائه على نص يجيزه أو ينظمه، وهو يأخذ بدوره أيضا شكلان، إما أن يتعطل جزئيا أو كليا بموجب قرار أو بيان صادر من القابضين على السلطة بدافع سياسي، لذلك يسمى بالتعطيل السياسي للعمل بالدستور (الفرع الأول)، وإما أن يهمل العمل بالقواعد الدستورية أو تتم مخالفتها ويسمى في هذه الحالة التعطيل الفعلي للعمل بالدستور (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعطيل السياسي للعمل بالدستور

يجد التعطيل السياسي للعمل بالدستور أساسه في القوة وليس في نصوصه، لأن القابضين على السلطة يعلقون العمل بقواعده عن طريق قرار أو بيان بناء على أسباب سياسية، وليس على نص دستوري يجيزه و ينظمه، وهو بهذا الشكل يخرج من نطاق المشروعية، ويقع التعطيل السياسي للعمل بالدستور غالبا بسبب الانقلابات العسكرية، عندما تلجئ الفئة المستحوذة على السلطة إليه من أجل تأمين استقرارهم في الحكم، خشية قيام ثورة أو حركة انقلابية مضادة من جانب أعدائهم أو خصومهم السياسيين (الدراجي، الصفحات 44 - 45)، والانقلاب هو حركة سياسية تعتمد على القوة المادية للوصول إلى الحكم في الدولة بغير الطرق المقررة دستوريا، وتقوم به إحدى السلطات الحاكمة لتغيير الحكومة القائمة وإحلال أخرى مكانها بغير إتباع الطرق القانونية (المسلماني، سنة 2015، صفحة 165)، وهو بهذا تغيير غير اعتيادي أو غير دستوري ينجر عنه في الغالب تعطيل العمل بالدستور القائم.

ومن أحدث الأمثلة في هذا الإطار ما حصل في باكستان عندما أعلن قادة الانقلاب العسكري الذي وقع بتاريخ 15 أكتوبر 1999 الأحكام العرفية في البلاد وتولى رئيس هيئة أركان الجيش الجنرال "بروز مشرف" صلاحيات واسعة، وجاء في بيان صادر عن هذا الجنرال أن الجيش يسيطر على كل شيء وقد تم تعطيل العمل بالدستور وحل البرلمان (الدراجي، الصفحات 46 - 47)، وكذلك ما جاء في بيان الفريق الأول عبد الفتاح السيسي، القائد العام للقوات المسلحة، وزير الدفاع والإنتاج الحربي قبل أن يتولى رئاسة الجمهورية لاحقا، بتاريخ 03 جويلية 2013 بعزل رئيس الجمهورية "محمد مرسي" وتعيين المستشار "عدي منصور" رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسًا للبلاد وتعطيل العمل بالدستور مؤقتا (رمضان، سنة 2013).

الفرع الثاني: التعطيل الفعلي للعمل بالدستور

يتحقق التعطيل الفعلي للعمل بالدستور بوجود اختلاف بين الواقع السياسي للدولة وواقعها الدستوري، بحيث يتغاضى الحكام عن تطبيق نص موجود في الدستور متعمدين إهماله برمته أو تعليق بعض قواعده أو تطبيق نصوص الدستور بشكل يتعارض مع محتواها، لفترة قد تطول أو تقصر دون الإعلان صراحة عن التعطيل، ويظهر هذا النوع غالبا في الدول ذات التجربة السياسية الحديثة التي تشهد اختلافا مستمرا بين النصوص الدستورية المسطرة وتطبيقها العملي، إلا أن الحكام في هذه الدول يلجؤون إلى تعطيل الدستور فعليا عندما يكون عقبة قانونية أو سياسية في سبيل الوصول إلى الأهداف التي يبتغونها (الدراجي، الصفحات 49 - 51)، أو نتيجة الفراغ الدستوري وما قد يصاحبه من ظروف أمنية خطيرة يستحيل معها الرجوع إلى الشرعية الدستورية.

المبحث الثاني

أحكام تعطيل العمل بالدستور من حيث مجاله

يمكن أن يكون تعليق العمل بالقواعد الدستورية بشكل كلي أو جزئي، بغض النظر عن مدى شرعية هذا التعليق، لذلك ينقسم تعطيل الدستور على أساس معيار مجاله إلى التعطيل الجزئي للعمل بالدستور (المطلب الأول)، والتعطيل الكلي له (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعطيل الجزئي للعمل بالدستور

يتفق الفقه الدستوري على رفض الجمود المطلق للدستور، وعدم إضفاء قيمة قانونية عليه لأنه يعطل سيادة الشعب وحقه في اختيار شكل النظام السياسي للدولة، ويعد تعديل الدستور انعكاسا مباشرا للتغير والتبدل المستمر للظروف التي تعيشها الدولة في كل المجالات، حتى يسايرها ويتماشى معها، وإلا انفصلت نصوصه عن الواقع، الأمر الذي قد يؤدي إلى إلغاء القواعد الدستورية نهائيا وبطريقة غير قانونية، تتمثل في الثورة والانقلاب.

والنظام الدستوري في أي دولة لا يمكن أن يصل إلى درجة الثبات وعدم القابلية للتغيير أو التعديل، مهما حرص واضعو الدستور على هذا الثبات، لذلك فإن فكرة الجمود المطلق للدساتير يستحيل تحقيقها من الناحية العملية، ويعدل الدستور عادة بطريقتين الأولى رسمية، أما الطريقة الثانية فهي غير رسمية، وتتمثل في العرف الدستوري المعدل.

وتتطلب الإحاطة بمجال التعطيل الجزئي للعمل بالدستور في البداية التمييز بينه وبين تعديله (الفرع الأول)، ثم تسليط الضوء على تطبيقاته القانونية والواقعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تمييز التعطيل الجزئي للعمل بالدستور عن تعديله

سنعرض في هذا الإطار لمجموعة من أوجه التشابه والاختلاف بين تعديل الدستور والتعطيل الجزئي للعمل به، وهو ما يساعدنا على تحديد مجال هذا الأخير ومظاهر تطبيقاته.

أولا: أوجه التشابه بين التعطيل الجزئي للعمل بالدستور وتعديله

تظهر أوجه التشابه بين تعطيل العمل بالدستور وتعديله من خلال الآتي:

- 1- يتشابه التعطيل السياسي مع التعديل الرسمي في أن كليهما ضرورة تفرضها التطورات الحاصلة في شتى المجالات، بعد أن عجزت نصوص الدستور على مسايرتها، حيث أن الدستور هو واجهة النظام الدستوري والسياسي للدولة، وقواعده في حقيقة الأمر لا بد أن تكون انعكاسا حقيقيا للظروف والأوضاع التي تعيشها البلاد سواء من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، وعليه يصبح تعطيل الدستور أو تعديله ضرورة يحتمها ما أصاب هذه الأوضاع والظروف من تطور،
- 2- يتشابه التعطيل المشروع مع التعديل الرسمي للدستور في أن كليهما منظم بأحكامه، ووارد بشكل صريح في نصوصه،

3- يتشابه التعطيل المشروع الجزئي مع التعديل الرسمي للدستور، في أن المشرع الدستوري حدد نطاق كل منهما،

4- التعديل يكون جزئياً وليس كلياً وإلا اعتبر إلغاء للدستور، وهو يشبه التعطيل الجزئي للدستور الذي يمكن أن يتوفر في كل أنواع التعطيل باستثناء التعطيل السياسي الذي يكون في الغالب تعليقاً كلياً له،

5- يتشابه التعديل العرفي (العرف المعدل) مع التعطيل الفعلي للدستور في القيام بالإجراءات بشكل ضمني وليس صريحاً أو رسمياً.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين التعطيل الجزئي للعمل بالدستور وتعديله

تظهر أوجه الاختلاف بين تعطيل العمل بالدستور وتعديله من خلال الآتي:

1- يختلف تعديل الدستور عن تعطيله في كون التعديل هو زوال النصوص الدستورية محل التعديل أو استبدالها أو الإضافة إليها أو الحذف منها، وعليه فإن تغييرها يكون دائماً وليس مؤقتاً، بالمقابل يكون تعطيل الدستور مؤقتاً،

2- يختلف الأساس الذي يقوم عليه تعديل الدستور عن الأساس الذي يقوم عليه تعطيله فيما يتعلق بمسألة الضرورة، حيث يتم التعطيل استجابة لضرورة المحافظة على أمن الدولة وسيادتها واستقرارها وسلامة إقليمها وشعبها، أما الضرورة التي تستدعي التعديل فتكمن في مساهمة التطورات الحادثة في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي،

3- يختلف تعديل الدستور عن تعطيله من حيث الجهة المقررة لهذا الإجراء، لأن التعطيل قد يكون من قبل رئيس الدولة أو القابضين على السلطة في حالة التعطيل السياسي، أما الجهات القائمة على تعديل الدستور من مرحلة المبادرة إلى غاية مرحلة الإقرار النهائي للدستور فتحدد بموجب نصوصه، أو نتيجة استقرار العرف الدستوري المعدل بالإضافة،

4- يمكن أن يكون تعطيل العمل بالدستور مشروعاً أو غير مشروع، غير أن تعديل الدستور لا يمكنه إلا أن يكون مشروعاً، وذلك بالنص عليه في صلب الدستور بالنسبة للتعديل الرسمي، أو يستمدّها من مشروعية العرف المعدل بالإضافة بالنسبة للتعديل العرفي،

5- يمنع المشرع الدستوري تعديل الدستور في ظل الظروف الاستثنائية وحالة الشغور الوقتي أو النهائي لدى رئيس الجمهورية، في حين نجد أن التعطيل يمكن إعلانه في ظل هذه الظروف بشكل شرعي أو غير شرعي.

الفرع الثاني: تطبيقات التعطيل الجزئي للعمل بالدستور

التعطيل الجزئي للعمل بالدستور هو تحديد بعض القواعد الدستورية التي تكون قابلة للتعليق، فيكون نطاق التعطيل جزئياً، ونلاحظ من خلال النصوص الدستورية والممارسة العملية أن هذا النوع من التعطيل يأخذ شكلين، التعطيل الجزئي المشروع الذي ينص عليه المؤسس في صلب الدستور،

والتعطيل الجزئي غير المشروع وهو الذي يكون خارج أحكام الدستور وناتجا عن ظروف معينة أو مفتعلا لصالح الفئة القابضة على السلطة.

ومن أمثلة التعطيل الجزئي والمشروع المادة 43 من دستور دولة الشيلي الصادر سنة 1980 (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2014)، التي نصت على أنه وبمجرد إعلان حالة الحصار يمكن لرئيس الجمهورية أن يقيد حرية التنقل، ويوعز باحتجاز الأشخاص في منازلهم أو في أماكن يحددها القانون على أنها ليست سجوناً وغير مستخدمة لاحتجاز المجرمين العاديين أو سجنهم، ويمكن له أن يقيد حرية التنقل والتجمع، ويأمر أيضا بمصادرة الأملاك، ويضع قيودا على ممارسة حق التملك، ويتخذ جميع التدابير الاستثنائية والضرورية ذات الطابع الإداري لإعادة الوضع إلى طبيعته بأسرع وقت ممكن في المنطقة المتضررة، وقد يكون العكس مع الحالة الأولى، حيث ينص الدستور على القواعد التي لا يجوز تعطيلها مثلما هو الحال بالنسبة للمادة 123 من دستور دولة البحرين الصادر سنة 2002 (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2012)، التي نصت على أنه لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء إعلان الأحكام العرفية، وذلك في الحدود التي يبينها القانون، ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الشورى أو مجلس النواب، أو المساس بحصانة أعضائه.

أما بالنسبة للتعطيل الجزئي غير المشروع فيظهر من خلال إهمال العمل ببعض القواعد الدستورية أو مخالفتها، حيث يمكننا أن نقدم مجموعة من التجاوزات التي مثلت تعطيلاً للدستور الجزائري، خلال النصف الأول من التسعينيات التي عانى فيها النظام السياسي الجزائري مشكلة الشرعية، كانت بدايتها بتعطيل المادة 162 من دستور سنة 1989 وتحول المجلس الأعلى للأمن من هيئة دستورية استشارية إلى هيئة منشئة للمؤسسات الانتقالية، حيث كانت تنص على أن المجلس الأعلى للأمن يتأسسه رئيس الجمهورية ومهمته هي تقديم الآراء له في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، واستقالة رئيس الجمهورية "الشاذلي بن جديد" رحمه الله بتاريخ 11 يناير 1992 التي اقترنت بشغور المجلس الشعبي الوطني هي التي فتحت المجال واسعا أمام المجلس الأعلى للأمن للقيام بأعمال مخالفة لما خوله له الدستور.

بعد أن استقال رئيس الجمهورية بيوم واحد اجتمع المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 12 يناير 1992، دون استدعاء من رئيسه، وهو ما شكل خرقا لنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم (89 - 196) المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، ويعتبر كذلك خرقا لنص المادة 03 من نفس المرسوم التي جاء فيها بأن جدول أعمال المجلس يحدده الرئيس ويبلغه لأعضائه، كما أضاف بيانه بأنه في دورة مفتوحة وأنه سيجتمع دون توقف لأداء التزاماته حتى تتوصل الهيئات الدستورية التي يتم إشعارها إلى إيجاد حل لمسألة شغور منصب رئيس الجمهورية (بكر، سنة 2005، صفحة 247)، ومما ورد في هذا البيان أن المجلس الأعلى للأمن يلاحظ استحالة مواصلة المسار الانتخابي حتى تتوفر الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات، وهو يقرر بأن يتكفل مؤقتا بكل قضية من شأنها المساس بالنظام العام وأمن الدولة.

وبمجرد صدور هذا البيان أصبح المجلس الأعلى للأمن عبارة عن سلطة فعلية مؤسسة لنظام حكم مؤقت للبلاد (بوشعير، سنة 2013، صفحة 206)، حيث قام بالإعلان عن قيام مجلس أعلى للدولة يتمتع بكل السلطات المخولة لرئيس الجمهورية (ج.ر عدد 03 مؤرخة في 15 يناير 1992، صفحة 80) بمقتضى أحكام الدستور القائم، كما منح لرئيس هذا المجلس صلاحية إمضاء كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء بموجب المداولة رقم 92 - 01/م أ د م بتاريخ 19 يناير سنة 1992 (ج.ر عدد 05 مؤرخة 21 يناير 1992، صفحة 125)، ثم أصبح يتخذ التدابير ذات الطابع التشريعي لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة بموجب مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92 - 02/م أ د م بتاريخ 14 أبريل 1992 (ج.ر عدد 28 مؤرخة 15 أبريل 1992، صفحة 815)، وبذلك يكون قد تم تعطيل أو تعليق نصوص الفصل الأول بعنوان السلطة التنفيذية، والفصل الثاني بعنوان السلطة التشريعية، المدرجان تحت الباب الثاني بعنوان تنظيم السلطات، كما تم تعطيل القواعد المتعلقة بالتشريع عندما أصبح المجلس الأعلى للدولة يعرض على المجلس الاستشاري الوطني مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي ليبيدي رأيه فيها، وهذا الأخير يعد مؤسسة غير دستورية وغير تمثيلية كذلك أنشأ بموجب البند السادس من إعلان المجلس الأعلى للأمن السالف ذكره.

ونشير في هذا الصدد إلى أن المجلس الأعلى للأمن في بنده الثالث من إعلانه قد علق العمل بأحكام المادة 84 من دستور 1989، حيث جاء فيه بأنه في حالة تعرض رئيس المجلس الأعلى للدولة لمانع بالمعنى الدستوري، أو وفاة أو استقالة ينتخب المجلس الأعلى للدولة رئيساً من بين أعضائه، وهو ما تجسد فعلاً في المداولة رقم 92 - 04/م أ د م بتاريخ 02 يوليو 1992 على إثر اغتيال الرئيس "محمد بوضياف" رحمه الله وانتخاب السيد "علي كافي" خلفاً له بالإجماع (ج.ر عدد 51 مؤرخة 05 جويلية 1992، صفحة 1394).

وامتد تعطيل العمل بالدستور في تلك المرحلة إلى القواعد المنظمة للحكومة، فكانت تمارس مهامها وفقاً لأحكام الدستور إلا أنها غير مسؤولة أمام البرلمان، وهكذا انفرد المجلس الأعلى للدولة بالرقابة على نشاطها، وتم تعطيل العمل بالمادة 85 فقرة 01 من دستور 1989 التي نصت على أنه: "لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه..."، حيث قام هذا المجلس بإنهاء مهام رؤساء ثلاث حكومات هي حكومة "سيد أحمد غزالي" وحكومة "بلعيد عبد السلام" وحكومة "رضا مالك" (بوشعير، صفحة 217). واستمر تعطيل الدستور واقعياً وجزئياً عندما أصبحت أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية سنة 1994 نصاً أساسياً إلى جانب أحكام الدستور، من أجل الرجوع في أقرب الأجل الممكنة للمسار الانتخابي في إطار ديمقراطي ووفقاً لجدول زمني حددته هذه الأرضية، الملحقة بالمرسوم الرئاسي رقم (94 - 40) الصادر بتاريخ 29 يناير 1994، وألحقت الأرضية بهذا المرسوم لنشرها في الجريدة الرسمية بعد أن صادقت عليها ندوة الوفاق الوطني، واستند المرسوم في تأشيراته إلى مواد الدستور المتعلقة بتجسيد رئيس الجمهورية لوحدة الأمة و حمايته للدستور طبقاً للمادة 67 من دستور 1989.

وتستمد المرحلة الانتقالية مشروعيتها حسب نص المادة الأولى في أرضية الوفاق من موافقة القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية على محتوى الأرضية المعتمدة من طرف ندوة الوفاق الوطني، وعليه فإنها ستعطل كل الأحكام الدستورية المخالفة لنصوصها، لمدة ثلاث سنوات كحد أقصى بحسب ما نصت عليه المادة الثانية منها، ويرى واضعوهذه الأرضية طبقا لما جاء في المادة الثالثة أن الهدف من تعليق العمل ببعض أحكام الدستور والمزاوجة بين نصوص الأرضية ونصوص الدستور غير المعطلة هو تعزيز النظام الدستوري واستمراره.

ومن مظاهر تعطيل العمل بدستور سنة 1989 نلاحظ أن أحكام الباب الثاني بعنوان تنظيم السلطات من الدستور التي تتمثل في السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الجمهورية، والسلطة التشريعية التي يمارسها مجلس واحد هو المجلس الشعبي الوطني مع ما يندرج تحته من مجال تشريعي للسلطة التنفيذية، وكذلك السلطة القضائية، تتعارض مع الفصل الثاني من الأرضية بعنوان هيئات المرحلة الانتقالية المتمثلة في رئاسة الدولة والحكومة والمجلس الوطني الانتقالي، التي تخضع للدستور والأحكام المتعلقة بها الواردة في الأرضية كما جاء في المادة الخامسة منها، كما تعطل المادة 06 في فقرتها الرابعة من هذه الأرضية المادة 68 من الدستور، فبدل انتخاب رئيس الجمهورية يعين رئيس الدولة من طرف المجلس الأعلى للأمن الذي لا يملك هذه الصلاحية كما سبق وأن بينا ذلك، لأنه هيئة دستورية استشارية، وتعطل المادة 10 من هذه الأرضية كذلك العمل بنص المادة 84 من الدستور بنصها على إجراءات مخالفة لما هو مبين في هذه المادة، ففي حالة وفاة رئيس الدولة أو استقالته أو استحالة القيام بمهامه نهائيا وبعد معاينة حالة شغور الرئاسة من طرف المجلس الدستوري، يستدعي رئيس الحكومة المجلس الأعلى للأمن لكي يتولى تعيين رئيس الدولة الجديد بعد استشارة رئيس المجلس الوطني الاستشاري، وعليه نلاحظ بأن المادة 67 فقرة 01 من الدستور كانت تنص على أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور أصبح بموجب نصوص هذه المرحلة رئيس الدولة إضافة إلى أنه حامي الدستور هو كذلك من يحيي أرضية الوفاق الوطني ويسهر على تطبيقها كما بينت ذلك المادة 11 في فقرتها الثانية والثالثة من هذه الأرضية.

نصت المادة 13 في فقرتها الثامنة من هذه الأرضية دائما على أنه لرئيس الدولة حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات واستبدالها، ونصت في فقرتها التاسعة على أنه يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، وهو ما يعطل نص المادة 85 من الدستور في فقرتها الثالثة التي تمنع على رئيس الدولة غير المنتخب ممارسة هاتين الصلاحتين، أما بالنسبة للمواد المتعلقة بالحكومة فنلاحظ أن المادة 17 من هذه الأرضية تعلق العمل بالمواد 76 و77 و78 من الدستور المتعلقة بإجراءات عرض برنامج الحكومة على البرلمان، حيث يعد رئيس الحكومة البرنامج الانتقالي طبقا للأهداف الواردة في الأرضية، ليجري عليه مجلس الوزراء مداولة ثم يعرضه على المجلس الوطني الانتقالي للموافقة عليه بدل مصادقة المجلس الشعبي الوطني، والحكومة كذلك مسؤولة سياسيا أمام هذا المجلس وتخضع لرقابته وفقا لأحكام المادة 18 و19 من الأرضية وهو تعطيل كذلك للمواد 124 إلى 128 من الدستور.

وعطلت أحكام المادة 24 وما يليها من أرضية الوفاق الوطني أحكام المادة 92 المدرجة تحت الفصل الثاني من الباب الثاني بعنوان تنظيم السلطات من الدستور، فقد استبدل المجلس الشعبي الوطني المنتخب من قبل الشعب بالمجلس الوطني الانتقالي الغير منتخب، والذي لا يعتبر هيئة تمثيلية للقيام بمهمته التشريعية والرقابية.

وتعطيل مواد الدستور بموجب هذه الأرضية امتد كذلك إلى القواعد المتعلقة بتشكيل المجلس الدستوري في المادة 154، حيث يمارس بموجب المادة 41 منها رئيس الدولة ورئيس المجلس الانتقالي الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 154 من الدستور لصالح رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني في تعيين أعضائه.

ونشير هنا إلى الحالة التي عرفت الجزائر بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1996 بمبادرة من رئيس الجمهورية السابق "اليمين زروال" حيث جاء في تأشيرات المرسوم المتضمن إصدار نص تعديل الدستور أن: "رئيس الجمهورية - بناء على الدستور، لا سيما المواد 07 و 74 - 6 و 9 منه و 167..." (ج.ر عدد 76 مؤرخة 08 ديسمبر 1996، صفحة 06)، وهو بذلك لم يؤسس على مواد الباب الرابع من دستور سنة 1989 باستثناء المادة 167 التي تنص على أن: "يصدر رئيس الجمهورية نص التعديل الدستوري الذي أقره الشعب"، وعليه فإنه لم يتبع الإجراءات الخاصة بتعديل الدستور، ونصت الفقرة 09 من المادة 74 على أنه: "... يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء..."، وهو يدخل ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية لذلك لا يمكننا أن نعتبر تعديل الدستور من ضمن القضايا ذات الأهمية الوطنية، لأن هناك قضايا أخرى ذات أهمية وطنية قد يرى رئيس الجمهورية طرحها على الشعب دون أن يعود للبرلمان.

إن تأصيل هذه المسألة يأخذنا إلى التمييز بين الاستفتاء الدستوري الذي يتعلق بوضع الدستور أو تعديله، والاستفتاء السياسي الذي يتعلق بموضوع سياسي، وبالتالي فإن الأحكام الدستورية لا بد أن تمر بمسارها الخاص لتجد طريقها للتنفيذ بعد عرضها على الشعب لنيل موافقته، لأنه هو السلطة الأخيرة التي تمنح القوة التنفيذية لهذه الأحكام، كما أن هناك قاعدة مفادها أن الخاص يقيد العام، والأحكام الخاصة بتعديل الدستور جاءت في باب مستقل وهو ما يفيد التقييد، والمؤسس استعمل عنوان "التعديل الدستوري" الذي يتضمن أحكاما تبين بدقة إجراءات التعديل وشكل النص الذي يعرض على الاستفتاء "القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري"، وبالتالي ما هي الحكمة من تخصيص باب بأكمله تحت هذا العنوان إذا كان بإمكان الرئيس تخطيه واللجوء إلى أحكام أخرى وهو ما يشكل إخلالا بهذه الأحكام، ولأجل ذلك يجب حفظها من كل ما من شأنه أن يفقدها سموها وإلزاميتها، وبالنتيجة فإن هذا التعديل يعد خرقا جوهريا للدستور (بوشعير، سنة 2011، الصفحات 21 - 23).

المطلب الثاني: التعطيل الكلي للعمل بالدستور

الإلغاء الشامل أو الكلي للدستور يعني إلغاء جميع نصوصه وأحكامه دون الوقوف عند حد تعديلها تعديلا جزئيا، وهو ما يعالجه الفقه تحت عنوان: "نهاية الدساتير"، وإلغاء الدستور يتم بأسلوبين،

الأسلوب العادي أو القانوني، والأسلوب غير العادي أو القانوني، ويقع إلغاء الدستور نتيجة اتساع الفجوة بين النصوص الدستورية والواقع التطبيقي لها، وعندما تعجز التعديلات الجزئية لهذه النصوص عن ملاحقة التطور الذي تعرفه الدولة في كل المجالات تصبح الحاجة ملحة إلى إنهاء العمل بالدستور، عن طريق إلغائه إما بالوسيلة العادية الخالية من كل مظاهر القوة وإن كان الضغط الذي يمارسه الشعب على السلطة هو الدافع الأساسي لذلك، وإما أن يتم إلغائه بالوسيلة غير العادية التي تعتمد على المواجهة والعنف وتتمثل في الثورة والانقلاب.

وتخلق مواصفات إلغاء الدستور مجالاً كبيراً للتشابه والاختلاف بينه وبين التعطيل الكلي للعمل بالدستور مما يتطلب التمييز بينهما (الفرع الأول)، كما أن توضيح مفهوم التعطيل الكلي للعمل بالدستور يتطلب الاعتماد على رصد تطبيقاته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تمييز التعطيل الكلي للعمل بالدستور عن إلغائه

إن الكشف عن أوجه التشابه والاختلاف بين التعطيل الكلي للعمل بالدستور وإلغائه سيظهر لنا مجموعة من العناصر الجوهرية التي تحدد مجال هذا التعطيل من الناحيتين النظرية والتطبيقية.

أولاً: أوجه التشابه بين التعطيل الكلي للعمل بالدستور وإلغائه

تظهر أوجه التشابه بين تعطيل الدستور وإلغائه من خلال الآتي:

1- يتشابه التعطيل السياسي للدستور مع إلغاء الدستور بالطرق غير القانونية في الوسيلة، حيث يكون الانقلاب العسكري عبارة عن وسيلة في يد القابضين على السلطة لتعطيل الدستور أو إلغائه وإنشاء مؤسسات غير دستورية لتسيير المرحلة الانتقالية، من أجل التمهيد للعودة إلى الحياة الدستورية لاحقاً،

2- يتشابه التعطيل غير المشروع للدستور مع إلغاء الدستور بالطرق غير القانونية (الثورة، الانقلاب) في أنهما يقعان خارج نطاق الشرعية الدستورية،

3- يتشابه التعطيل الفعلي للدستور مع إلغائه بالطرق غير القانونية (الثورة، الانقلاب) في الدافع إليهما، وهو عدم إجراء تعديل للدستور يتماشى مع التطورات الحاصلة في الدولة بشتى المجالات.

ثانياً: أوجه الاختلاف بين التعطيل الكلي للعمل بالدستور وإلغائه

تظهر أوجه الاختلاف بين تعطيل العمل بالدستور وإلغائه من خلال الآتي:

1- يأخذ تعطيل الدستور صورتين، إما أن يكون كلياً أو جزئياً، أما إلغاء الدستور فلا يمكن أن يكون جزئياً وإلا اعتبر تعديلاً، وعليه فإن الإلغاء هو كلي فقط،

2- المقصود من التعطيل هو بقاء الدستور مع إرجاء العمل به أو تعليق العمل بقواعده لمدة زمنية معينة، أما المقصود من الإلغاء هو إسقاط الدستور أو إنهاء العمل به وزواله تماماً،

3- يشترك التعطيل مع الإلغاء في الدافع كما بينا في أوجه التشابه، إلا أنهما يختلفان في الغاية، حيث تكون الغاية من التعطيل هي حتمية استمرارية الدولة وسلامة إقليمها وشعبها لمدة تحددها الضرورة التي أدت إلى تقرير هذا التعطيل إذا كان مشروعاً، والأوضاع الخاصة للقائمين على السلطة ورغبتهم في

تركيزها بأيديهم في حالة التعطيل الدستوري غير المشروع، بينما الغاية من الإلغاء هي عدم تلاؤم الدستور مع واقع الدولة، أو مع الشرعية التي يحملها القائمون على الحركة الثورية.

الفرع الثاني: تطبيقات التعطيل الكلي للعمل بالدستور

يتم التعطيل الكلي للعمل بالدستور عن طريق تجميده بصورة كلية ويأخذ هذا النوع أيضا صورتين، بالنسبة للصورة الأولى يكون التعطيل فيها كلياً وشرعياً، مثلما هو الحال في المادة 110 من الدستور الجزائري المعدل إلى غاية سنة 2016، التي تنص على أن يوقف العمل بالدستور كلياً مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، أما بالنسبة للصورة الثانية فإنها تتعلق بالتعطيل الكلي غير الشرعي الذي يمكننا الاستدلال عليه بالتعطيل الدستوري الذي وقع بدولة السودان تزامناً مع الانقلاب العسكري، عندما صرح وزير الدفاع السوداني "عوض بن عوف" في بيان له بتاريخ 11 أبريل 2019، تكلم فيه عن اقتلاع النظام والقبض على "عمر البشير" والتحفظ عليه في مكان آمن، وحدد خطة لتسيير أمور البلاد بعد ذلك، والتي تضمنت تسعة قرارات من بينها تأسيس مجلس عسكري لإدارة شؤون البلاد يتولى الحكم لمدة عامين، وتعطيل العمل بالدستور وإعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثة أشهر (الشيبي، سنة 2019).

الخاتمة:

انطلاقاً من التجارب الدستورية التي تعرضنا لها في إطار هذه الدراسة، وبغض النظر عن التعطيل السياسي للدستور الذي يقوم على أساس أسباب سياسية، وليس على نص دستوري يجيزه وينظمه، فإن القاعدة العامة تقتضي إبقاء العمل بالدستور دون تعطيل، لأن هناك ممارسات متوقفة على الدستور، ولا يمكن تفعيلها مع تعطيل قواعده مثل القانون المتعلق بالانتخابات تطبيقاً لقاعدة حياة النص الفرعي متوقفة على حياة النص الأصلي، وإن كان لابد من اللجوء لتعطيله كضرورة مؤكدة للخروج من الأزمة الدستورية، فيجب على المؤسس الدستوري أن يضيق العمل به قدر الإمكان، عن طريق إحاطته بمجموعة من الشروط والإجراءات الصارمة عند اللجوء إليه، بما يحقق الموازنة بين ضمان التطبيق السليم للنصوص الدستورية، وبين ما تقتضيه ضرورات تحقيق الصالح العام.

النتائج:

- تتجلى مظاهر تعطيل العمل بالدستور في تعليق العمل بكل أو بعض أحكامه أو إهمالها أو الانحراف في تطبيق القواعد الدستورية بشكل يتعارض مع مضمونها أو مع روح الدستور مما ينشئ واقعا سياسيا يتعارض مع الواقع الدستوري للدولة،
- رئيس الدولة هو المكلف دستوريا بحماية الدستور وهو من يحق له بموجب أحكامه تعطيل العمل بقواعده كلياً أو جزئياً في معظم الدساتير، مما يعكس حرص المؤسس الدستوري على تنظيم ظاهرة تعطيل العمل بالدستور المرتبطة بالظروف الاستثنائية،

- استناد رئيس الدولة أو القابضون على السلطة إثر ثورة أو انقلاب إلى مسوغات دستورية أو سياسية أو عملية في إعلانهم لتعليق العمل بالقواعد الدستورية.
- تحدد الدساتير التي تقر تعطيل العمل بقواعدها النطاق الموضوعي الذي لا يجوز تعطيله، وما عداه يكون نصوصا قابلة للتعطيل، وعلى طرف نقيض هناك دساتير أخرى حددت النصوص التي يحظر تعطيلها وكل ما يخرج عن نطاقها يمكن تعطيله،
- فوضت بعض الدساتير للقانون أو المرسوم مهمة تحديد نطاق تعطيل العمل بأحكام الدستور.

التوصيات:

- حظر تعديل النصوص الدستورية الجوهرية والأساسية التي توضح المبادئ الأساسية في إقامة النظام السياسي وجعل التعطيل في الأحكام الثانوية،
- حظر تعليق العمل بالقواعد الدستورية المتضمنة تنظيم الحقوق والحريات، إلا في الحدود الضرورية التي تسمح لمؤسسات الدولة مواجهة الأخطار القائمة فعلا،
- يجب أن يخضع رئيس الدولة عند ممارسته لصلاحيته في تقرير الظروف الاستثنائية وما يصاحبها من تعطيل للأحكام الدستورية للرقابتين البرلمانية والقضائية، ويجب أن يتضمن الدستور ذاته الآليات والضمانات التي تكفل فعالية واستمرارية هاتين الرقابتين،
- لا يمكن أن يفوض للبرلمان أو للسلطة التنفيذية بموجب أحكام الدستور سلطة تحديد نطاق تعطيله عن طريق قانون أو مرسوم، لأن ذلك يعد بمثابة اعتداء على مبدأ تدرج القواعد القانونية وانتهاك سافر لسمو الدستور، في إطار المنظومة القانونية للدولة.

الإحالات والمراجع:

1. مرسوم رئاسي رقم 89 - 196 مؤرخ 24 ربيع الأول عام 1410 الموافق 24 أكتوبر سنة 1989 يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، ج.ر عدد 45 مؤرخة 25 أكتوبر 1989، صفحة 1201.
2. مرسوم رئاسي رقم 91 - 196 مؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق 04 يونيو سنة 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، ج . ر عدد 29 مؤرخة في 12 يونيو 1991، صفحة 1087.
3. مرسوم رئاسي رقم 92 - 44 مؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق 09 فبراير سنة 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج . ر عدد 29 مؤرخة في 12 يونيو 1991، صفحة 285.
4. مرسوم رئاسي رقم 94 - 40 مؤرخ 17 شعبان عام 1414 الموافق 29 يناير سنة 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج.ر عدد 06 مؤرخة 31 جانفي 1994، صفحة 03.
5. أحمد عبد المالك سويلم أبودرابي. (سنة 2017). الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات العامة في فلسطين، دراسة تحليلية مقارنة. ماجستير، 12 - 13. قانون عام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
6. إدريس بكرة. (سنة 2005). تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية (الإصدار الطبعة الثانية). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
7. دستور تونس. (الصادر بتاريخ 27 جانفي 2014).
8. دستور المغرب. (الصادر بتاريخ 29 يوليو 2011).
9. دستور تركيا. (الصادر سنة 1982 شاملا تعديلاته لغاية سنة 2017).
10. دستور السودان. (الصادر سنة 1998).
11. بسام رمضان. (03 جويلية، سنة 2013). عزل مرسي و تعطيل الدستور و انتخابات رئاسية مبكرة و رئيس المحكمة الدستورية العليا يدير البلاد. تاريخ الاسترداد 06 جوان، 2020، من موقع المصري اليوم: <https://www.almasryalyoum.com/news/details/230467>
12. دستور 1989 - مرسوم رئاسي رقم 89 - 18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فبراير سنة 1989 يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (ج . ر عدد 09 مؤرخة 29 فيفري 1989، صفحة 234).
13. إعلان المجلس الأعلى للأمن مؤرخ في 09 رجب عام 1412 الموافق 14 يناير 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة. (ج.ر عدد 03 مؤرخة في 15 يناير 1992، صفحة 80).
14. مداولة رقم 92 - 01/م أ د م مؤرخة في 14 رجب عام 1412 الموافق 19 يناير سنة 1992، تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء. (ج.ر عدد 05 مؤرخة 21 يناير 1992، صفحة 125).
15. دستور الجزائر المعدل سنة 2016 - بموجب القانون رقم 16 - 01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري. (ج.ر عدد 14 مؤرخة 07 مارس 2016، صفحة 03).
16. مداولة رقم 92 - 02/م أ د م مؤرخة في 14 رجب عام 1412 الموافق 14 أبريل سنة 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي. (ج.ر عدد 28 مؤرخة 15 أبريل 1992، صفحة 815).

17. مداولة رقم 92 - 04/م أ د م مؤرخة في 14 رجب عام 1412 الموافق 19 يناير سنة 1992، تتعلق بانتخاب رئيس المجلس الأعلى للدولة. (ج.ر عدد 51 مؤرخة 05 جويلية 1992، صفحة 1394).
18. دستور الجزائر الصادر بتاريخ 08 سبتمبر 1963. (ج.ر عدد 64 مؤرخة 10 سبتمبر 1963، صفحة 888).
19. دستور الجزائر المعدل سنة 1996 - مرسوم رئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق 07 ديسمبر سنة 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (ج.ر عدد 76 مؤرخة 08 ديسمبر 1996، صفحة 06).
20. جاسم أمير حسن. (سنة 2007). نظرية الظروف الاستثنائية و بعض تطبيقاتها المعاصرة. مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، 14(08)، صفحة 240.
21. جعفر عبد السادة بهير الدراجي. (سنة 2009). تعطيل الدستور - دراسة مقارنة (الإصدار الطبعة الأولى). عمان، الأردن: دار حامد للنشر والتوزيع.
22. زياد خلف عبد الله، حسن محمد صالح. (سنة 2009). وسيلة الحرب في السياسة الخارجية الأمريكية. مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، 01(01)، صفحة 292.
23. سعيد بوشعير. (سنة 2011). مدى دستورية اللجوء للاستفتاء كأسلوب لتعديل الدستور. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، 48(03)، الصفحات 21 - 23.
24. سعيد بوشعير. (سنة 2013). النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989 (الإصدار الطبعة الثانية، المجلد الجزء الثاني). ديوان المطبوعات الجامعية.
25. دستور موريتانيا الصادر بتاريخ 20 جويلية 1991. (شاملا تعديلاته لغاية تعديل 05 أوت 2017).
26. دستور المكسيك الصادر سنة 1917. (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2007).
27. دستور فرنسا الصادر سنة 1958. (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2008).
28. دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة 1971. (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2009).
29. دستور البحرين الصادر سنة 2002. (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2012).
30. دستور بلجيكا الصادر سنة 1831. (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2012).
31. دستور الشيلي الصادر سنة 1980. (شاملا تعديلاته لغاية سنة 2014).
32. صالح بلحاج. (سنة 2010). المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم. ديوان المطبوعات الجامعية.
33. طلعت جواد لحي الحديدي. (سنة 2010). مشروعية الحرب في الشريعة الإسلامية و القانون الدولي العام. 04(02)، الصفحات 100 - 101.
34. ليلى حنتوش ناجي. (سنة 2017). معوقات إعلان حالة الطوارئ في دستور العراق لسنة 2005. (جامعة بابل، المحرر) مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، 09(04)، صفحة 575.
35. محمد أحمد إبراهيم المسلماني. (سنة 2015). وسائل إسناد السلطة في النظم الدستورية المعاصرة، و النظام الإسلامي. الإسكندرية - مصر: دار الفكر الجامعي.
36. نصر الدين بن طيفور. (بن طيفور، سنة 2002). الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان عند استعمال سلطات الطوارئ. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية و الاقتصادية، 39(04)، صفحة 102.

37. هدى الشبيبي. (11 أبريل، سنة 2019). تعطيل الدستور و اعتذار و 12 قرارا..ماذا جاء في بيان " اقتلاع نظام البشير". تاريخ الاسترداد 06 جوان، 2020، من موقع المصراوي:
[/https://www.masrawy.com/news/news_publicaffairs/details](https://www.masrawy.com/news/news_publicaffairs/details)