

قاعدة التوقيع الوزاري المجاوز في النظام البرلماني

دراسة مقارنة

مع الإشارة إلى الدستور الكويتي

الدكتور/ عادل الطبطبائي
استاذ مساعد بقسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الكويت

تمهيد وتقسيم :

إن وجود التوقيع على القرار الإداري لا يعني مجرد الإشارة الى رمز يوضع على القرار، وإنما يعتبر، في الغالب، شرطاً لوجود القرار من الناحية القانونية من ناحية، ومحدداً لجهة إصداره من ناحية أخرى. فالقرار الذي لا يحمل أي توقيع عليه، يكون مجرد مشروع قرار. لا حياة فيه من الناحية القانونية، إذ لا يمكن اعتباره كعمل قانوني متكامل إلا بظهور التوقيع عليه .

ولا يغير من هذه الحقيقة، أن تكون جهة إصدار القرار قد أعلنت مسبقاً عزمها الأكيد على إصداره، والموافقة على مضمونه . فالتوقيع هو الذي يسمح بسرمان الحياة في مشروع القرار اذن، وهو الذي يمنحه وجوده القانوني . ووجود التوقيع على القرار يسمح بتحديد الجهة التي قامت بإصداره، فالتوقيع إذن لا

يرتبط بعيب الشكل في القرار، وإنما هو يرجع الى عيب عدم الاختصاص، ذلك لأن توقيع القرار من سلطة غير مختصة لا يعيب القرار من ناحية الشكل، وإنما يعيبه من ناحية عدم الاختصاص .

وهناك بعض القرارات، بالرغم من توقيعها من قبل جهة الاختصاص، إلا أن وجودها القانوني لا يكتمل إلا بوجود توقيع آخر عليها، إذ يشكل كلاً من هذين التوقيعين الأساس القانوني لشرعية اصدار القرار .

وجود أكثر من توقيع على القرار ظاهرة موجودة في كثير من القرارات، ولكنها على المستوى السياسي قد تحمل معاني أخرى غير تلك التي تعنيها في النطاق الإداري . فوجود توقيع آخر الى جانب توقيع رئيس الدولة، يحمل دلالات ذات مغزى سياسي دون شك .

ويقوم رئيس الدولة، باعتباره السلطة العليا في البلاد بالتوقيع على القرارات المهمة، ويطلق على هذا التوقيع وصف «التوقيع الرئاسي»، وتتطلب بعض الدساتير، ولا سيما في الدول البرلمانية النيابية، أن يوقع الى جانب توقيع رئيس الدولة أحد أعضاء الوزارة - رئيس الوزراء، بالإضافة الى أحد الوزراء في بعض الأحيان - ويسمى هذا التوقيع «بالتوقيع الوزاري المجاور» .

وكانت قاعدة التوقيع الوزاري المجاور تعني في بداية الأمر، مجرد توثيق أن القرار قد صدر من رئيس الدولة، في وقت كان يملك فيه كل السلطات، ودون وجود ما يشير الى حقيقة أن رئيس الدولة هو الذي اتخذ القرار، فجاءت قاعدة التوقيع الوزاري المجاور كتأكيد رسمي على أن القرار قد صدر من رئيس الدولة .

ولكن هذا الدور المتواضع للقاعدة سرعان ما تغير الى اعتبارها كأداة أساسية من أدوات تحويل مباشرة الحكم في النظام البرلماني النيابي، بل أصبحت

هذه القاعدة أداة لتحويل المسؤولية من رئيس الدولة الى الحكومة التي تتولى، في الحقيقة، في النظام البرلماني النيابي مسؤولية الحكم، يشاركها فيه بقدر متفاوت، حسب الدساتير، رئيس الدولة .

وغدت بذلك قاعدة التوقيع المجاور كأداة للحكم تمارسه الجهة التي تملك حق وضع توقيعها على قرارات رئيس الدولة، بل أن التطور في بعض الدول وصل الى مدى قلبت فيه الأوضاع، فأصبح، كما يقول البعض، توقيع رئيس الدولة يعني مجرد تأكيد وتوثيق على أن القرار قد صدر من الحكومة .

والدستور الكويتي من الدساتير التي تبنت الأحكام الأساسية للنظام البرلماني النيابي، الأمر الذي يعني وجود قاعدة التوقيع المجاور في نصوصه . ولكن دراسة نصوص هذا الدستور تكشف لنا الامتداد الواسع لتطبيقات هذه القاعدة الى الكثير من الاختصاصات التي نظمها أحكامه .

لذلك تكون دراستنا لهذا الموضوع على النحو الآتي :

الفصل الأول : الأحكام العامة لقاعدة التوقيع المجاور .

الفصل الثاني : أحكام قاعدة التوقيع المجاور في الدستور الكويتي .

الفصل الأول

الأحكام العامة لقاعدة التوقيع المجاور

مر مفهوم قاعدة التوقيع المجاور بعدة مراحل حسب تطور النظام البرلماني والذي كان يتجه إلى الحد من سلطة الملوك وتقوية مركز البرلمان، ونقل ممارسة السلطة من رئيس الدولة إلى الوزارة .

وإذا كانت قاعدة التوقيع المجاور تقوم بدور شكلي في بداية ظهورها فإن التطور الذي لحق بوظيفتها جعلها محور المسؤولية السياسية للحكومة في البداية، ودليل على المشاركة في سلطة اتخاذ القرار في المراحل التالية التي مر بها النظام البرلماني .

ولكن قاعدة التوقيع المجاور قاعدة عامة، توجد في كل الأنظمة تقريباً، ولا يقتصر وجودها على الدول التي تتبنى النظام البرلماني، وإنما هي توجد كذلك في الدول التي تتبنى أنظمة غير برلمانية، وإن كانت تأخذ معاني أخرى فيها .

وإذا كانت قاعدة التوقيع المجاور قاعدة عامة، فإن ذلك لا ينفي وجود بعض الاستثناءات التي تحد من نطاق تطبيقها، وهي استثناءات تفرضها طبيعة النظام البرلماني من ناحية، كما أن البعض الآخر تفرضه الطبيعة الذاتية للنظام المطبق في الدولة .

وقاعدة التوقيع المجاور تتطلب تحديد أطرافها، حيث لا بد من وجود طرفين لقيامها : رئيس الدولة من ناحية، والوزير المختص من ناحية أخرى . وهذا ما يتطلب تحديد التصرفات والقرارات الخاضعة لهذه القاعدة والتي تصدر عن رئيس الدولة، كما تستلزم القاعدة من ناحية أخرى تحديد من هو الوزير الذي يتولى التوقيع إلى جوار رئيس الدولة .

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الفصل على النحو الآتي :
المبحث الأول : الطبيعة القانونية لقاعدة التوقيع المجاور .
المبحث الثاني : أطراف قاعدة التوقيع المجاور .

المبحث الأول الطبيعة القانونية لقاعدة التوقيع المجاور

إن دراسة الطبيعة القانونية لقاعدة التوقيع المجاور تتطلب تتبع المراحل التي مرت بها هذه القاعدة، واختلاف مفهومها في الوقت الحاضر عن ذلك الذي كان عليه في أول ظهورها .

وإذا كانت قاعدة التوقيع المجاور قاعدة قانونية، فإن ذلك يستلزم البحث عن الأساس القانوني للالتزام بها، ولا شك أن أساس هذا الالتزام اختلف حسب تطور الوظيفة التي تؤديها هذه القاعدة . الأمر الذي يتطلب بيان وجهات النظر المختلفة التي قيلت في تحديد الأساس في هذا الالتزام .

وإذا كانت قاعدة التوقيع المجاور قاعدة قانونية، كما قلنا، فإن الأمر يتطلب كذلك تحديد نطاق تطبيق هذه القاعدة، وبيان الحالات التي تشملها في حكمها وتلك المستثناة منها .

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا المبحث على النحو الآتي :
المطلب الأول : تطور وظيفة قاعدة التوقيع المجاور وخصائصها العامة .
المطلب الثاني : الأساس القانوني لالتزام الوزراء بالتوقيع المجاور .
المطلب الثالث : نطاق تطبيق قاعدة التوقيع المجاور .

المطلب الأول

تطور وظيفة قاعدة التوقيع المجاور وخصائصها العامة

ندرس أحكام هذا المطلب في فرعين، نخصص الأول منهما لبيان تطور وظيفة قاعدة التوقيع المجاور، ونبين في الفرع الثاني الخصائص العامة لهذه القاعدة .

الفرع الأول

تطور وظيفة قاعدة التوقيع المجاور

يرجع الأصل التاريخي لقاعدة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الدولة والذي يقوم به رئيس الوزراء أو الوزير المختص الى تلك العادة التي اتبعها في القديم الملوك الآسيويون بتعيين مستشارين لهم والتي انتقلت واستقرت في الدول الملكية الحديثة^(١) ويرجع السبب في وجود توقيع المستشار الى جانب توقيع الملك على قراراته إلى الرغبة في توثيق صدور القرار من الملك شخصياً، ففي ظل الأنظمة القديمة كان لا يمكن التأكد من أن القرار قد صدر من رئيس الدولة بالفعل دون وجود من يشهد على ذلك بشكل رسمي ويضع توقيعه إلى جانب توقيع رئيس الدولة كشاهد على صدوره منه، والدور التوثيقي الذي يقوم به المستشار في ذلك الوقت يتطابق الى حد كبير مع وظيفة كاتب العدل في عصرنا الحاضر والذي يقوم بتوثيق المعاملات الخاصة للأفراد .

وبطبيعة الحال فإن الدور الذي يقوم به كاتب العدل لا يجعل منه طرفاً من أطراف العقد أو التصرف الذي يقوم بتوثيقه، وإنما يقتصر دوره على تأكيد حقيقة العقد أو التصرف، ولذلك يأتي توقيعه بعد توقيعات أطراف العقد أو صاحب التصرف. ولم يكن الدور الذي يقوم به المستشار في ذلك الوقت يختلف في شيء عن دور كاتب العدل، فهو يقوم بتوكيد أن القرار قد صدر

(١) انظر في ذلك : Hauriou (M) : Précis de droit constitutionnel : Paris. 1929. P. 412.

بالفعل من رئيس الدولة، دون أن يكون طرفاً في وضعه^(٣) .

والواقع أنه في ظل الأنظمة الملكية المطلقة، فإن الملك يدير شئون الدولة بمفرده، فهو الحاكم الذي لا تعلو على إرادته إرادة أخرى .

ويترتب على ذلك أن الوزراء الذين يعملون إلى جانب الملك في مثل هذا النظام هم مجرد أدوات لتنفيذ قراراته، ولذلك فإن توقيعهم المجاور على قراراته، ليس له سوى قيمة مادية أو شكلية، لا تخرج عن أن تكون مجرد وسيلة لتوثيق قراراته .

ولكن وظيفة قاعدة التوقيع المجاور ما لبثت أن تطور مضمونها نحو اضمحاء بعض الأهمية السياسية عليها، وبذلك أصبح السبب في وجود توقيع المستشار إلى جانب توقيع رئيس الدولة على قراراته هو الرغبة في ابعاد الصفة التحكيمية عن القرار، وأنه اتخذ من قبل شخص رئيس الدولة فقط . فوجود توقيع آخر إلى جانب توقيع رئيس الدولة يعني أن هذا القرار الذي اتخذ بصورة بيروقراطية قد تمت الاستشارة بشأنه، وأنه روجع وحقق من قبل مستشاريه، ولعل هذا السبب الذي يبرر وجود التوقيع المجاور هو الذي سمح بظهوره في كثير من الدول الحديثة حتى تلك التي لم تعتنق النظام البرلماني^(٤) فوجود هذا التوقيع

(٢) انظر في ذلك : Jacques Cadart : Institutions Politiques et droit constitutionnel, T.2, 2 éd., Paris. 1980, P.629.

- انظر أيضاً : André Hauriou, Jean Gicquel et Patrice Gélard: Droit constitutionnel et institutions politiques, 1980, P. 992.

— Marcel Prélot et Jean Boulouis : Institutions Politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1984, P.686.

— Emmanuel Langavant : Le contreseing des actes du President de la République. A.J.D.A., 1960, p. 146.

(٣) انظر في ذلك : Tédeschi (G) : Le contreseing ministeriel sous les diverses constitutions francaises et etrangères, R.D.P., 1945, P. 460 - 461.

Hauriou (M) : Op., cit., P. 412.

(٤) انظر :

يعني على الأقل أن القرار قد تمت مناقشته من قبل مساعدي رئيس الدولة^(٥) .

غير أن الأهمية الحقيقية لوظيفة قاعدة التوقيع المجاور تظهر في كونها استعملت كأداة لتحويل المسؤولية السياسية من رئيس الدولة إلى الوزارة. فأصبحت أهمية هذه القاعدة تبدو في تحديد فكرة المسؤولية عن تصرفات رئيس الدولة والتي يحملها الوزير الذي يقبل بوضع توقيعه الى جانب توقيع رئيس الدولة، إذ يتحمل في هذه الحالة مسؤولية الآثار الناتجة عن اتخاذ هذا القرار .

ويترتب على ذلك خضوع جميع قرارات رئيس الدولة الى شكلية التوقيع المجاور التي تعبر عن قبول الوزير للمسؤولية عن القرار الذي وقعه . ولا يكاد يفلت من الخضوع لهذه القاعدة سوى قرار رئيس الدولة بتقديم استقالته، لأن عمله في هذه الحالة يتعلق بقرار شخصي ولا يمارس وظيفة معينة^(٦) .

ولا شك أن هذا التطور يبدو أول الأمر غريباً في نتائجه، إذ أصبح الأشخاص الذين يوقعون إلى جوار رئيس الدولة هم أصحاب القرار النهائي . فعن طريق اعمال قاعدة التوقيع المجاور انتقلت سلطة اتخاذ القرار من رئيس الدولة الى وزرائه . وبذلك لا تعتبر هذه القاعدة مجرد شاهد على عملية التحويل هذه وإنما هي أدوات الحقيقة^(٧) .

(٥) انظر في ذلك : Constantin Zilemenos : Naissance et évolution de la Fonction de Premier Ministre dans le régime Parlementaire, Paris, 1976, P. 38 - 39.

— Bernard Chantebout : Droit constitutionnel et science Politique, Paris, 1983, P. 240.

— André Hauriou et Jean Gicquel: op, cit, P. 992.

Langavant : Op, cit., P. 147. : (٦) انظر في ذلك :

Jacques Cadard : Op, cit, P. 629. : (٧) انظر في ذلك :

— Charles Dubbasch, Jean-Marie Pontier, Jacques Bourdon, et Jean-Claud Ricci :

Droit constitutionnel et institutions Politiques, Economica, Paris, 1983, P. 595,

— Langavant (E): Op., cit., P. 146 - 147.

ولا شك أن الأمر لم يكن في بدايته بهذه الصورة، إذ بدأ الوزراء في انجلترا، في الاستقلال عن الملك شيئاً فشيئاً، عن طريق استخدام توقيعهم المجاور كأداة مساومة وضغط لتحقيق بعض الأهداف أكثر من كونها أداة للمشاركة في اتخاذ القرار الذي كان الملك يملكه وحده^(٨).

إن فكرة المسؤولية الناتجة عن ممارسة السلطة السياسية، تعكس في الواقع مدى العلاقة بين المؤسسات الحكومية المختلفة. ففي نظام الملكية المطلقة التي كانت سائدة من قبل، يمكن ملاحظة الاتجاه نحو التخلص من النتائج الناجمة عن مباشرة السلطة السياسية. ولكن التطور السياسي والدستوري كان يتجه نحو تقليص دور الملوك السياسي، وتقييد نطاق الحصانة التي يتمتعون بها، ولكن في الوقت نفسه كان البحث يجري عن جهة تأخذ دور الضحية وتحمل المسؤولية عن أعمال الملك. وهذا ما تحقق فيما بعد عن طريق التوفيق بين فكرتين: الأولى تهدف الى تقييد اختصاصات الملك لصالح الجهة التي تتحمل مسؤولية قراراته، والثانية السماح لهذه الجهة التي تتحمل المسؤولية أن تشارك في إعداد واتخاذ القرار^(٩).

والواقع أن وجود جهة تشارك الملك في اتخاذ القرار وتحمل المسؤولية عنه، كان لا بد وأن تحدث تغييراً في العلاقة بين هاتين الجهتين نتيجة لصالح إعطاء ممارسة السلطة اعتباراً أكثر أهمية. إذ لا يمكن لجهة أن تقبل بتحمل المسؤولية دون أن يكون لها دور في اتخاذ القرار. وبذلك ساهم هذا التغيير في نقل إدارة السلطة وممارستها الى الجهة التي تتحمل نتائج التوقيع المجاور،

Jacque Cadart : Op, cit, P. 629.

(٨) انظر

- وانظر في دراسة مفصلة عن تطور وظيفة هذه القاعدة في انجلترا

Tédeschi (G) : Le contreseing ministériel sous les diverses Constitutions

Françaises et étrangères, R.D.P., 1945, P. 461 - 462.

(٩) انظر: Hauriou (A) : Droit constitutionnel et institutions Politiques, Paris, 1968,

P. 744.

وهكذا أصبح الملك هو الحائز الأسمى للسلطة، في حين أن ممارستها الفعلية بيد الجهة التي توقع إلى جواره .

إن ظهور فكرة التوقيع المجاور كان من العوامل الأساسية التي أدت إلى الإسراع في تطور النظام البرلماني وبلورة مفهومه. ففي حين كان مفهوم قاعدة التوقيع المجاور في بداية ظهورها، ترجع إلى سبب يتعلق بشخص الملك، فإنه على العكس من ذلك في ظل النظام البرلماني، إذ أصبح وجود التوقيع المجاور يتعلق بالممارسة الموضوعية للسلطة السياسية، دون أن تكون للعلاقة مع شخص الملك أية أهمية تذكر. وبعبارة أخرى أن قاعدة التوقيع المجاور كانت قبل ظهور الملكية المقيدة تتصف بالغموض والابهام، وأنها يمكن أن تحمل نتائج جزائية، إلا أنها في ظل النظام البرلماني، والملكية الدستورية، أصبحت مجرد مسئولية سياسية. وقد نتج عن ذلك أن ممارسة السلطة عن طريق التوقيع المجاور قد غيرت من صفة الآثار الناتجة لمباشرة المسئولية، إذ أصبحت ذات صفة سياسية تتعلق بمجرد ممارسة السلطة، وهذا ما كون الحجر الأساسي في ميلاد النظام البرلماني في إنجلترا^(١٠).

إن قاعدة التوقيع المجاور أصبحت تسمح بتوزيع سلطة اتخاذ القرارات بين رئيس الدولة والوزراء الذين يكونون في مجموعهم الحكومة. وإذا كان النظام البرلماني - لأسباب عديدة لا مجال لذكرها هنا - قد تطور من نظام صفته الأساسية ثنائية المسئولية السياسية للحكومة تجاه رئيس الدولة والبرلمان، إلى نظام أصبحت فيه مسئولية الحكومة تجاه البرلمان وحده، فإن هذا التطور انعكس بدوره على وظيفة قاعدة التوقيع المجاور، إذ أصبحت سلطة اتخاذ القرارات بيد الحكومة وحدها. ولكن رئيس الدولة، في تلك الأنظمة الدستورية، استمر يوقع على قرارات الحكومة، دون أن يشارك في اتخاذها بصورة حقيقية، وهكذا أصبح هناك تحول كامل في مفهوم قاعدة التوقيع

Constantine Zilemenos : Op, cit, P. 39-40.

(١٠) انظر في ذلك :

المجاور، إذ أصبحت وظيفة توقيع رئيس الدولة مجرد توثيق رسمي يعني أن الحكومة الشرعية هي التي اتخذت هذا القرار. وهكذا تكون الأدوار في قاعدة التوقيع المجاور قد انقلبت انقلاباً كاملاً، فوظيفة هذه القاعدة كانت تهدف في الأصل الى توثيق توقيع رئيس الدولة، أصبحت في النظام البرلماني أحادي المسؤولية تعني أن وظيفة توقيع رئيس الدولة هو لتوثيق توقيعات الوزراء أعضاء الحكومة الذين اتخذوا القرار .

ولعل هذا التحول الغريب في وظيفة قاعدة التوقيع المجاور هو الذي دفع بعض الكتاب إلى التهكم قائلاً : إن الوزراء كانوا يوقعون بعد توقيع رئيس الدولة لتوثيقه، إلا أن مكان توقيع رئيس الدولة تغير في النظام البرلماني الأحادي المسؤولية، ولكن مفردات لغتنا تأبى أن تحدده^(١١) .

نستخلص من العرض السابق، أن قاعدة التوقيع المجاور وجدت من أجل اشراك جهة معينة في تحمل نتائج القرارات التي يصدرها الملك . وإذا كان التطور الدستوري في بعض الدول، قد أدى إلى تقليص دور الملك في الحياة الدستورية كما هو الحال في إنجلترا إلى أن أصبح مجرد رمز سياسي، فإن ذلك لا يعني بطبيعة الحال أن رؤساء الدول الأخرى ليس لهم دور في إدارة شئون بلادهم .

إن قاعدة التوقيع المجاور تتطلب عملاً مشتركاً من رئيس الدولة والوزارة، ولا سيما رئيس الوزراء . فهذه القاعدة تتطلب تفاهماً ملزماً بين هاتين الجهتين لضمان انجاز العمل الحكومي . وبعبارة أخرى أن رئيس الدولة ورئيس الوزراء ينبغي أن يعملوا معاً في سبيل إدارة شئون البلاد . ف رئيس الدولة لا يمكن من الناحية القانونية المجردة أن يعمل دون اشتراك أحد الوزراء معه في اتخاذ القرار، وكذلك لا يمكن للوزراء العمل بصورة منفردة عن رئيس الدولة

Jacques Cadart : Op, cit., P. 629-630.

(١١) انظر في ذلك :

في اتخاذ القرارات التي يتطلب الدستور توقيعه عليها. فإذا كان لكل من رئيس الدولة والوزراء أن يمنع أحدهما الآخر من العمل : رئيس الدولة برفضة التوقيع على قرارات الوزير، والوزير بامتناعه التوقيع عن المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الدولة ، فإن قدرة الرفض المشتركة هذه هي التي تحتم اتفاقهما معاً في سبيل مباشرة الاختصاصات المناطة بكل منهما^(١٢) .

ويبدو لنا من ذلك أن وظيفة التوقيع المجاور قد اختلفت هنا، فلم تعد مجرد أداة لتحويل المسؤولية الى الوزير الذي يتخذ القرار بصورة فعلية وفق مفهوم النظام البرلماني التقليدي، وإنما أصبح للتوقيع المجاور وظيفة أخرى تتمثل في أنها تمنح كل من رئيس الدولة والوزير سلطة نقض Veto في مواجهة الآخر. وتزداد هذه السلطة وتتدعم في حالة كون رئيس الدولة منتخب مباشرة من قبل الشعب، كما هو الحال في كثير من أنظمة الحكم الجمهورية، ويمارس سلطات حقيقية يمنحها له الدستور. كما هو الحال في النظام الدستوري الفرنسي، لا سيما بعد تعديل الدستور عام ١٩٦٢. حيث يملك الرئيس سلطة نقض تجاه القرارات الحكومية التي تصدر في شكل مراسيم والتي يتوجب توقيعه عليها، كما تملك الحكومة، هي الأخرى، من جانبها سلطة نقض تجاه القرارات التي يصدرها الرئيس والتي يتطلب الدستور توقيعها الى جانبه. ولا شك أن عدم الاتفاق بين الرئيس والحكومة يعيق المؤسسات الدستورية عن أداء عملها، ويجعل مهمتها صعبة جداً^(١٣) .

فالدستور إذا كان يتطلب أن يوقع الوزير الى جانب رئيس الدولة عند اتخاذ قرار معين، فإن ذلك يعني، أن اتخاذ هذا القرار هو من قبيل الاختصاصات المشتركة بينهما، ولا يغير من ذلك اضطلاع رئيس الدولة بمهام

Haurion (M) : Op, cit, P. 409 - 410.

(١٢) انظر :

Duverger (M) : Institutions Politiques et droit constitutionnel, (١٣) انظر في ذلك :

T. 2, Systeme Politique Français, Paris, 1971, P. 237 - 239.

رئاسة السلطة التنفيذية. إلا أن ذلك لا ينفي في الواقع أن الجهة التي تملك حق التوقيع المجاور والتي تختفي وراءه في مباشرتها للسلطة، لا تملك من الناحية القانونية إلا مجرد حق تأكيد على توقيع الرئيس. فرئيس الدولة يستطيع أن يطلب من الوزير إعادة النظر في مشروع القرار الذي يتطلب توقيع رئيس الدولة عليه، ومثل هذا الحق إذا كان قد اعترفت به كثير من الدساتير لرئيس الدولة بالنسبة لمشروعات القوانين التي يوافق عليها البرلمان مع تحديد فترة زمنية معينة يحق له فيها الاعتراض، فإنه يمكن الاعتراف به كذلك لرئيس الدولة تجاه المراسيم والقرارات التي تتطلب توقيعها عليها، ولا سيما وأن الدساتير لا تلزم رئيس الدولة عادة بفترة زمنية معينة يجب أن يوقع خلالها على المراسيم والقرارات الوزارية. كما أن الوزير الذي يرفض التوقيع على قرارات رئيس الدولة لا يمكن أن يحول دائماً دون صدور هذا القرار. ذلك لأن رئيس الدولة يمكن أن يغير وزرائه، وأن يأتي بوزير يقبل التوقيع على القرار. ومع ذلك لا بد من الاعتراف أن الأمر ليس بهذه السهولة دائماً، إذ أن الخلاف بين رئيس الدولة وأحد وزرائه قد يتعلق بالسياسة العامة للحكومة التي يضطلع رئيس الوزراء برسمها وتوجيهها والإشراف عليها، وفي هذه الحالة فإن الخلاف يصبح بين رئيس الوزراء، ومن ثم، الوزارة ككل، ورئيس الدولة. ولا شك أن رئيس الدولة يستطيع أن يشل قدرة الوزارة عن العمل برفضه التوقيع على قراراتها في الحالات التي يتطلبها الدستور، مما يضطر الوزارة إلى الاستقالة، وفي هذه الحالة فإن الاستقالة ترجع إلى خلاف الوزارة مع رئيس الدولة وليس مع البرلمان^(١٤).

الفرع الثاني

الخصائص العامة لقاعدة التوقيع المجاور

تميز قاعدة التوقيع المجاور بمجموعة من الخصائص العامة، نجملها في

الآتي :

أولاً : قاعدة التوقيع المجاور قاعدة عامة :

ونقصد بذلك ضرورة خضوع جميع القرارات التي يصدرها رئيس الدولة الى هذه القاعدة، وذلك تعبير عن تحمل الوزير الموقع على القرار للمسئولية الناجمة عنه .

ومع ذلك، فإن عمومية قاعدة التوقيع المجاور لا تبدو في هذا الاتساع، إذ وجدت بعض الاستثناءات لهذه القاعدة، سواء كانت هذه الاستثناءات مما تسمح به طبيعة النظام البرلماني، أو مما يعتبر خروجاً عن الطبيعة التقليدية له، عن طريق منح رئيس الدولة سلطة انجاز بعض القرارات السياسية الهامة بمعزل عن مشاركة الحكومة. وسوف نعود الى تفصيل ذلك فيما بعد .

ثانياً : التوقيع المجاور تعبير عن المسئولية السياسية للوزير :

يعتبر التوقيع المجاور أداة لتحويل المسئولية السياسية من رئيس الدولة غير المسئول في النظام البرلماني الى عناصر الوزارة التي تتحمل المسئولية السياسية نتيجة لممارستها العمل السياسي. ومن ثم، فإن وجود توقيع الوزير على المرسوم دليل على تحمله المسئولية السياسية تجاه البرلمان عن مباشرته لاختصاصاته. وقد اتضح لنا ذلك بالتفصيل عند دراستنا لتطور وظيفة قاعدة التوقيع المجاور .

ثالثاً : التوقيع المجاور غير قابل للتفويض :

الأصل أن الوزراء يملكون تفويض توقيعاتهم إلى مرؤوسيهم كتعبير عن اللامركزية في الإدارة، ولتسهيل اجراءات العمل الحكومية أمام الأفراد .

ولكن التوقيع المجاور يجب ألا ينظر إليه كمجرد شكلية معينة ترد في المرسوم، وإنما وجوده يعبر عن ممارسة اختصاص معين، واستعداد لتحمل المسؤولية السياسية الناتجة عن هذه الممارسة .

لذلك فإن هناك حداً طبيعياً يستمد من الدستور لا يجوز بموجبه أن يمس التفويض المسؤولية السياسية للوزير، ولا توقيعه على المراسيم بجانب رئيس الدولة. فإذا قام الوزير بتفويض بعض اختصاصاته إلى غيره، فإن هذا التصرف لا يرفع عنه المسؤولية السياسية تجاه البرلمان عن أعمال المفوض إليه والتي يمارسها بموجب التفويض الممنوح له. فإذا كان تفويض المسؤولية السياسية أمر تحرمه النصوص الدستورية، فإنه يترتب على ذلك عدم قدرة الوزير على تفويض توقيعه على المرسوم. ويسري هذا المنع أياً كان مضمون المرسوم أو محتواه، إذ تفرضه النصوص الدستورية التي توجب توقيع الوزير على المراسيم حتى يتحمل المسؤولية عنها أمام البرلمان، لا لمجرد أن قيام الوزير بنفسه بالتوقيع على المرسوم يقدم ضماناً للأفراد^(١٥).

وقد أكد مجلس الدولة في عدد من أحكامه هذه القاعدة، عندما قرر عدم جواز قيام الوزير بتفويض توقيعه على المرسوم إلى شخص آخر، لأن مثل هذا التفويض يتضمن بالضرورة تفويضاً لمسؤوليته السياسية، وهو أمر لا تسمح به النصوص الدستورية^(١٦).

(١٥) انظر في ذلك : Gérard Olivier : Signature et forme des décisions administratives, Revue administrative, 1952, P. 381.

— Liet-Veaux (G) : Le cloaque des délégations de signatures, Revue administrative, 1949, P. 585.

(١٦) من أمثلة هذه الأحكام انظر : C.E., 2 décembre 1892, Rec, P. 836. :
- أشار إليه Olivier المرجع السابق ص ٣٨١ - هامش (٢).

— C.E., 24 Mars 1950, Lasalle, Rec., P. 189.

— C.E., 6 Janvier 1954, Augeras, Rec. P. 8.

المطلب الثاني

الأساس القانوني لالتزام الوزراء بالتوقيع المجاور

إذا كان الأصل في النظام البرلماني أن رئيس الدولة غير مسئول، الأمر الذي يقتضي وجود وزير يوقع الى جواره ليتحمل مسئولية القرار المتخذ، وبذلك يعبر التوقيع المجاور عن كونه أداة لتحويل المسئولية، ويفسر بوضوح سبب وجود هذه القاعدة، إلا أن الأمر ليس بهذه السهولة عندما يكون رئيس الدولة مسئولاً سياسياً عن القرارات التي يتخذها أمام البرلمان كما هو الحال في دستور عام ١٩٤٦ الفرنسي، ومع ذلك فإن وجود توقيع الوزير على القرارات التي يتخذها الرئيس يعتبر ضرورياً للاعتراف بشرعيتها. وهذا ما يقتضي البحث عن أساس التزام الوزير في مثل هذه الحالات بالتوقيع على قرارات رئيس الدولة .

وهناك في بعض الدول - كما هو الحال في فرنسا - تخضع قرارات رئيس الوزراء، هي الأخرى، لقاعدة التوقيع المجاور، الأمر الذي يقتضي كذلك البحث فيما إذا كان توقيع الوزير هو لمجرد تأكيد وحدة الوزارة، أم مشاركة في ممارسة السلطة .

وهناك ثلاثة اتجاهات تفسر لنا طبيعة التزام الوزراء بالتوقيع المجاور في هذه الحالات :

الفرع الأول

التوقيع المجاور مجرد شكلية بسيطة

بموجب هذه النظرية يعتبر التوقيع المجاور مجرد شكلية بسيطة يقصد بها اظهار تضامن الحكومة، ووحدتها أمام البرلمان . كما أن قاعدة التوقيع المجاور

تعتبر وسيلة تؤمن علم الوزراء بالقرارات التي يتخذها رئيس الوزراء بموجب سلطاته الدستورية والتي لا تخضع للمناقشة في مجلس الوزراء .

وقد دافع عن هذه النظرية الفقيه Burdeau بقوله أن التوقيع المجاور يحمل معنى دستورياً مؤداه وجود قيد على سلطة رئيس الوزراء لا يمكن بموجبه أن يتخذ قراراته دون علم الوزراء الذين يشاركونه في المسؤولية .

وبذلك يعبر التوقيع المجاور عن التضامن الوزاري . ولكن الحقيقة أن التأمل في هذا التضامن يكشف لنا كم هو هش وغير حقيقي ، إذ يمكن لبعض الوزراء أن يتهرب من المسؤولية بحجة جهله بمضمون القرار أو غموضه ويرفض التوقيع عليه ، الأمر الذي يقتضي حصول رئيس الوزراء على توقيع الوزراء الأكثر تساهلاً ، وذلك لتحقيق متطلبات النصوص الدستورية التي تستوجب أن يوقع الوزراء على قرارات رئيسهم^(١٧) .

ويؤيد البعض هذه النظرية بالقول أن الدستور عندما تطلب توقيع الوزراء على قرارات رئيس الحكومة إنما أراد أن يضمن عدم اتخاذ رئيس الوزراء لقرارات تدخل ضمن اختصاصات بعض الوزراء دون علمهم . فتوقيع الوزير على القرار اعتراف منه بعلمه به وبمضمونه . ولكن هذا التوقيع لا يعني أنه نوع من التصديق على عمل رئيس الحكومة ، أو مشاركة في ممارسة السلطة اللاحقة ، لأن هذه السلطة قد منح الدستور رئيس الوزراء حق ممارستها^(١٨) .

ويبدو أن مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه يؤيد هذه النظرية ،

(١٧) انظر في ذلك : Burdeau : Traité de Science Politique, : T. IX., éd, 1976, P. 193.

(١٨) انظر في ذلك : C. E., 21 Février 1958, Fédération nationale des travailleurs :
du sous-sol, Rec, P. 122, conclusion Jouvain.

عندما مجرد وجود بعض التوقيعات الوزارية من أي أثر قانوني على مضمون القرارات التي تضمنتها. وسوف نرى أمثلة لهذا القضاء عند الحديث عن التوقيعات الوزارية الزائدة، فهو ينظر إلى التوقيع الوزاري الزائد بمثابة شكلية بسيطة لا تؤثر على مضمون القرار. كما أن هناك بعض الأحكام أشارت صراحة إلى أن (التوقيع المجاور يعتبر ضرورة لتأمين وحدة العمل الوزاري)^(١٩).

وهذه النظرية لا يمكن التسليم بها، فهي لا تفسر لنا أولاً سبب التزام الوزير بالتوقيع على قرارات رئيس الدولة المستول سياسياً أمام البرلمان، كما أنها، ثانياً، تتجاهل طبيعة عمل مجلس الوزراء والذي بموجبه لا يعتبر رئيس المجلس رئيساً أعلى للوزراء، ولذلك لا يملك إصدار الأوامر لهم والتي ينبغي عليهم، نتيجة لذلك، احترامها وتنفيذها. فالوزراء لا يمكن اعتبارهم مجرد أدوات لتنفيذ السياسة التي يقرها رئيس الوزراء. لأن مجلس الوزراء هو الذي يرسم السياسة العامة للحكومة ويوجهها، وحتى إذا كانت بعض نصوص الدساتير تعطى لرئيس المجلس حق رسم السياسة العامة للحكومة، فإن ذلك لا يمكن أن يتم بمعزل عن بقية الوزراء، وإلا غدا التضامن الوزاري مجرد لافتة من غير مضمون. ومن ناحية أخرى إذا كان التوقيع المجاور مجرد شكلية بسيطة لا تؤثر على مضمون القرار، فإن هذه النظرية لا تفسر لنا إقدام مجلس الدولة على إبطال بعض المراسيم أو القرارات لعدم تضمنها التوقيع المجاور لأحد الوزراء^(٢٠).

وتتجاهل هذه النظرية بعض أسس ومعطيات النظام البرلماني الذي يقوم على أساس التضامن الوزاري. إذ يمكن تقسيم الوزراء بالنسبة لموضوع القرار

(١٩) حكم في ١٩٤٧/١١/٩ و ١٩٤٨/٤/٦، أشار لها Francine —

Batallier : Op., cit., P. 392 - 393.

Celine Wiener : Op., cit., P. 54-55.

(٢٠) انظر في هذا المعنى :

الذي يتخذه رئيس الحكومة بموجب سلطاته الدستورية الى مجموعتين: وزراء يعتبرون من ذوي الشأن ولهم علاقة مباشرة بموضوع القرار المتخذ، ووزراء لا يعتبرون من ذوي الشأن :

فالوزراء الذين يعتبرون من ذوي الشأن بالنسبة لبعض القرارات التي يتخذها رئيس الوزراء دون موافقتهم، فإنهم ملزمون باعطاء موافقتهم على هذه القرارات، إذ لا يمكنهم قانوناً رفض التوقيع عليها، ولكنهم مع ذلك مزودون بوسائل قانونية وسياسية لرفض تحمل المسؤولية القانونية عن هذه القرارات. وتمثل الوسائل السياسية بتقديم الوزير غير الموافق على القرار لاستقالته من الوزارة. أمام الوسائل القانونية فإن مجلس الدولة يعترف للوزير بحق الطعن في القرارات التي يصدرها رئيس الوزراء والتي ينبغي أن يوقع عليها الوزير الذي تدخل ضمن اختصاصه. فقد اعترف مجلس الدولة في حكم *Lemaresquier* لوزير الثقافة بحق الطعن في قرار لم يدع للتوقيع عليه وكان يخص تعيين مدير إحدى الأكاديميات التابعة لوزارته^(٢١).

أما الوزراء الذين لا يعتبرون من ذوي الشأن بالنسبة للقرارات التي يتخذها رئيس الوزراء، ودون أن تخضع للمناقشة في مجلس الوزراء، فإنهم سيجدون أنفسهم متضامين بالمسؤولية عن قرارات لم يشتركوا في اتخاذها، ولم يعطوا موافقتهم عليها، ولا سبيل أمامهم للتخلص من هذه المسؤولية إلا تقديم استقالتهم من الحكومة^(٢٢).

ويتضح لنا مما سبق أن التوقيع المجاور لا يمكن أن يكون مجرد شكلية بسيطة لا تأثير لها على مضمون القرار. إذ لا يمكن انكار الثقل السياسي الذي تتضمنه هذه القاعدة من ناحية، وقيمتها الفنية والإجرائية من ناحية أخرى،

Francine Batailler : Op, cit, P. 392.

(٢١) انظر في ذلك :

Francine Batailler : Op., cit, P. 392.

(٢٢) انظر في ذلك :

فهي تعبر عن موافقة الوزراء على القرارات المتخذة من جانب، كما تلزم رئيس المجلس أن يشرك معه الوزراء المعنيين في اعداد واتخاذ القرارات المهمة وذات التأثير من جانب آخر^(٢٣).

الفرع الثاني التوقيع المجاور شكلية جوهرية في القرار

يعتبر التوقيع المجاور بموجب هذه النظرية وسيلة لتأمين استشارة الوزراء ذوي الشأن بالنسبة للمراسيم التي يصدرها رئيس الوزراء. فهذه الاستشارة تؤدي الى أخذ رأي الوزراء الذين يعتبرون أكثر الأشخاص دراية في شئون إدارتهم، كما أنها تعتبر بمثابة موافقة من الوزير على تنفيذ المرسوم الذي وقع عليه. فتوقيع الوزير على المرسوم هو بمثابة دفع للصعوبات التي يمكن أن تثور أمام تطبيق المرسوم ووضعه موضع التنفيذ، أو على الأقل محاولة التقليل منها عن طريق اكتشافها من قبل الوزير الذي هو - كما يفترض - أفضل الأشخاص على تقدير الأعباء الناتجة عن اصدار المرسوم، وما قد يكتنف تنفيذه من عقبات. وهذا ما يفرض أن يشارك الوزراء في إعداد المراسيم والقرارات التي يسألون عن تنفيذها أمام البرلمان^(٢٤).

ويؤيد البعض هذه النظرية بالقول أن السلطة التي توقع بالتجاور على القرار لا تعتبر هي السلطة التي اتخذته، فالسلطة التي اتخذت القرار من الناحية القانونية هي تلك التي وقعت ابتداء، وإنه من نتيجة ذلك أن غياب التوقيع المجاور الضروري يعتبر خطأ في الشكل وليس بعدم الاختصاص، لأن هذا

Francine Batailler, op, cit, P. 393. :

Celine Wiener : Op, cit, P. 55-56. :

(٢٣) انظر :

(٢٤) انظر في عرض هذا الرأي :

الغياب لا يمكن أن يؤدي الى بطلان القرار إلا إذا كانت نصوصه تتطلب وجود التوقيع المجاور^(٢٥).

ويبدو أن بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي تسير في هذا الاتجاه^(٢٦) ويلاحظ اختلاف الحل الذي تبناه مجلس الدولة الفرنسي في حالة التوقيع المجاور عنه في حالة استشارته من قبل الحكومة. فإذا كان التوقيع المجاور ضرورياً فإنه لا يمكن تجاوزه، فإن تم هذا التجاوز بالفعل، فإن القرار يكون معيباً بعبب الخطأ في الشكل في حين أن استشارة مجلس الدولة، التي لا تنقيد الحكومة في نتيجتها، تكون ضرورية، وعدم تحقق هذه الاستشارة يصيب القرار الإداري بعبب عدم الاختصاص^(٢٧).

وهذه النظرية لا يمكن التسليم بها كذلك، فهي لا تفسر لنا سبب وجود التوقيع المجاور للوزراء على قرارات رئيس الدولة المسئول سياسياً أمام البرلمان في بعض الدساتير، كما أن هذه النظرية باعتبارها التوقيع المجاور على قرارات رئيس الوزراء مجرد شكلية جوهرية يؤدي عدم وجودها في القرار الى الحكم ببطلانه من قبل القضاء الإداري، تهدف إلى ضمان أخذ رأي الوزراء وموافقتهم على قرارات رئيس الوزراء، بحيث لا يمكن له أن يصدر بعض القرارات الخاصة بشئون وزارتهم دون اطلاعهم وموافقتهم عليها، وبذلك

(٢٥) انظر في ذلك : Raymond Odent : Contentieux, administratif 1976-1981,

Fascicule I, P. 326 et Fascicule V, P. 1785.

— Pierre Delvolvé : L'acte administratif, op, cit, P.198.

(٢٦) انظر أمثلة من هذه الأحكام : C.E., Sec, 25 Janvier 1963, Lemaesquier,

Rec, P. 48.

— C. E., Sec, 21 Décembre 1976, comité de defense des riverains de l'aéroport Paris.-

Nord, Rec., P. 580.

— C. E., Sec., 1^{er} Juin 1979, Association Defence et promotion des langués de France.

— Pierre Delvolvé : L'acte administratif, : op, cit., p. 189. (٢٧) انظر في ذلك :

يكون التوقيع كضمان لتأمين أخذ رأي الوزراء، ولكن هذا الضمان لا يصل في رأي أنصار هذه النظرية إلى أن يعتبر مشاركة في اتخاذ القرار. فالتوقيع المجاور من حيث مظهره هو شكل يتضمنه القرار دون شك، ولكنه شكل يعبر عن اختصاص بالمشاركة في اتخاذ القرار إذ يقتضي هذا الشكل البحث عن السلطة المختصة باتخاذ القرار. ولا شك أن هناك فارقاً بين الأمرين. ولكن أنصار هذه النظرية، كما يبدو، لم يدركوا الفارق بينهما، إذ وقفوا عند المظهر الخارجي للقرار وما يتضمنه من شكلية معينة، دون البحث عما تعنيه هذه الشكلية بعد ذلك. وبعبارة أخرى أن التوقيع المجاور - في رأي أنصار هذه النظرية - يعتبر بمثابة تصديق على قرارات رئيس الوزراء، مما يجعله كأداة لتقدير المظهر الخارجي للوثائق القانونية وتوثيقها أكثر من كونه وصفاً للمشاركة الوزارية في اتخاذ القرارات، وعدم وجود هذا المظهر يعني اسقاطاً لعنصر مادي يلزم وجوده في القرار، مما ينتج عنه اتصافه بعدم المشروعية. فإذا كان هذا هو المعنى الذي ينتهي إليه أنصار هذه النظرية، فإنه يمكن القول كذلك أن توقيع رئيس الوزراء يمكن أن ينظر إليه كذلك بمثابة شكل جوهري يلزم وجوده في القرار^(٢٨) وبذلك لا يصح القول أن السلطة التي توقع بالتجاور قد اتخذت القرار، وإنما السلطة التي توقعه ابتداء هي السلطة المختصة باتخاذ.

ومن جانب آخر إذا كان أنصار هذا الاتجاه يؤيدون وجهة نظرهم بالإشارة إلى بعض الأحكام التي استعملت عبارة الخطأ في الشكل وليس في عدم الاختصاص.

"L'absence de contreseing d'un Ministre sur un décret que ce ministre aurait constitutionnellement du contresigner constitue un vice de forme et non pas une incompétence".

(٢٨) انظر في ذلك : Celine Wiener : Op, cit., P. 56. والمراجع المشار إليها فيه .

كما أشار الى ذلك حكم Lemaesquier - سبقت الإشارة إليه - فإن مجلس الدولة لم يكن يقصد بطبيعة الحال اعتبار التوقيع المجاور بمثابة شكلية جوهرية تعيب القرار إذا لم يتضمنها، وإنما ينظر إلى قاعدة التوقيع المجاور التي هي قاعدة اختصاص، بدون شك، من الناحية الشكلية فقط. وبعبارة أخرى أن بعض الاصطلاحات التي تستخدم فيها كلمة الشكل تعبر في الواقع عن قاعدة اختصاص، فاصطلاح (قاعدة الأشكال المتوازية) يستخدم للدلالة على السلطة المختصة في اصدار القرار، ومن ثم السلطة التي تلغى القرار أو تعدله. كما أن المشرع يتطلب في بعض الأحيان اجراء شكلياً يعبر في الحقيقة عن مشاركة في اتخاذ القرار، فإذا ما تطلب المشرع أخذ رأي مجلس أو لجنة، ولو على سبيل الاستشارة، فإن ذلك يتطلب البحث عن مقدار مشاركة هذه الجهات في اتخاذ القرار. ويترتب على ذلك أن توقيع الوزراء المجاور لا يعبر فقط عن مجرد اصدار رأي في الموضوع، ذلك لأن رفضهم التوقيع المجاور على القرار يحول دون صدوره، وصدور القرار دون وجود توقيعهم المجاور يؤدي الى بطلانه. ولعل هذا ما يفسر لنا كيف أن مجلس الدولة في قضية Lemaesquier التي يستند إليها أنصار هذه النظرية، أعطى للوزير المختص الحق في الطعن في القرار الذي صدر دون أن يوقع عليه، ومثل هذا الحق الذي يعترف به القضاء للوزير لا يمكن اعتباره، في الواقع، مجرد شكل جوهرى، وإنما هو تعبير عن الاختصاص الذي يعترف به القضاء للوزير، ومن ثم يمنحه وسيلة قانونية للدفاع عنه^(٢٩).

ونخلص من كل ذلك إلى أن قاعدة التوقيع المجاور لا يمكن أن تكون إذن مجرد إجراء جوهرى يلزم وجوده في القرار، وإنما هي تعبر عن الاختصاص المعترف به للوزراء، وهو ما تتجه إليه النظرية الثالثة التي ننتقل الآن لدراستها.

Celine Wiener: Op, cit., P. 57 - 59.

(٢٩) انظر في ذلك :

الفرع الثالث

التوقيع المجاور تعبير عن الاختصاص المعترف به للوزراء

يعتبر التوقيع المجاور، بموجب هذه النظرية، كقيد يرد على سلطة رئيس الوزراء، في اتخاذ القرارات بمعزل عن وزراء المختصين. وبذلك يبدو توقيع الوزير المختص على القرار المتخذ بمثابة مظهر خارجي يدل على المشاركة في اتخاذ القرار. وبعبارة أخرى هو تعبير صريح عن ممارسة الوزير لاختصاصه. فإذا كان المبدأ التقليدي في النظام النيابي هو المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء، فإن التوقيع المجاور يعبر عن العمل المشترك للوزراء. ويترتب على ذلك، أن فكرة المسؤولية هي الأساس القانوني لقاعدة التوقيع المجاور، إذ تعني هذه المسؤولية معنيين مختلفين، ولكنها في الوقت نفسه متكاملان :

المعنى السياسي :

ويعني أن الوزراء لا يمكن تحميلهم مسؤولية قرارات تتخذ دون أن يشاركوا في وضعها. فالتوقيع المجاور يبدو اذن من هذه الناحية كتعبير عن قبول الوزراء بتحمل المسؤولية السياسية عن القرارات التي قاموا بالتوقيع المجاور عليها. وهذه الأهمية السياسية لقاعدة التوقيع المجاور تجعل منها كاختصاص أساسي وجوهري للوزير^(٣٠) وهو اختصاص غير قابل للتفويض^(٣١).

المعنى الإداري :

ويتمثل في أن الوزير باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته يتطلب منه أن يدير بصورة فعالة شئونها وأن يشارك في اتخاذ القرارات التي تتعلق بها. وبذلك يبدو

Celine Wiener : Op, cit., P. 61. :

(٣٠) انظر في ذلك :

André de Laubadere : Traité de droit administratif, 1980, P. 65; Celine

Wiener : Op, cit, P. 61.

(٣١) انظر :

التوقيع المجاور كضمانة لاحترام اختصاص الوزراء، وعدم مباشرة هذا الاختصاص من قبل جهة أخرى. وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى تقرير بطلان عدد من المراسيم التي سمح بموجبها رئيس الوزراء لنفسه أن يحل محل الوزير المختص في ممارسة الاختصاصات والقيام ببعض الإجراءات التي تدخل في اختصاص الوزير المعني. فالالتزام بالتوقيع المجاور ينشئ اذن، حماية قانونية تمنع اغتصاب الاختصاصات المعترف بها للوزراء^(٣٢).

ويتضح لنا مما سبق أن المسؤولية في قاعدة التوقيع المجاور، سواء في معناها السياسي، أو في معناها الإداري، لا يمكن أن تتحول الى مجرد حق في استشارة الوزير، وإنما هي مصدر حقيقي للاختصاصات القانونية المعترف بها للوزراء والتي تتطابق مع المبدأ الذي يقرر أن المسؤولية تتضمن سلطة اتخاذ القرار.

ذلك لأن المرسوم ليس من صنع رئيس الوزراء فقط، وإنما هو عمل يشارك عدة أطراف في وضعه. فهو نتاج هيئة مركبة تتكون من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، والوزير أو الوزراء الذين يدخل في اختصاصهم موضوع المرسوم المراد اصداره. وبذلك يعتبر كل طرف من هذه الأطراف كمشارك حقيقي في صنع القرار، مما يحق له معه قبول أو رفض التوقيع عليه، ومن ثم المشاركة من عدمها في صنع القرار أو المرسوم، وعندئذ يكون توقيع الوزير المختص على المرسوم ضرورياً لاكتمال شرعية المرسوم من الناحية القانونية.

ويبدو أن أغلبية رجال الفقه تؤيد هذه النظرية :

(٣٢) انظر في ذلك: André Laubadere : *Institutions administratives*, 1966 - 1967, P. 85.

— Jean-Claude Douence : *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, thèse, 1968, P. 153-155.

— Celine Wiener : *op. cit.*, P. 61, note 170.

فيرى العميد هوريو Maurice Hauriou أن الاختصاصات التنفيذية هي من قبيل الأعمال المشتركة بين التوقيع والتوقيع المجاور، وأنه لا يمكن أن يعمل أحدهما بمعزل عن الآخر^(٣٣).

ويذهب البعض الآخر إلى القول أن المرسوم يجب أن يخضع لشكلية التوقيع المجاور، ذلك لأن السلطة المختصة بإصداره تتكون من هيئة مركبة تضم رئيس الدولة عند الاقتضاء، وكل من رئيس الوزراء، والوزير أو الوزراء الذين يكون توقيعهم مطلباً من قبل القانون^(٣٤) وبعبارة أخرى أن الوزير الذي يوقع بالتجاور على قرارات رئيس الدولة أو رئيس الوزراء، إنما يمنح موافقته على ما وقع عليه في هذه الحالة، فهناك إذن اشتراك في العمل على المستوى القانوني ولا سيما في نطاق الاختصاص^(٣٥).

ويؤيد البعض الآخر هذا الاتجاه بالقول أن قاعدة التوقيع المجاور تتضمن وجود ثلاثة توقيعات متزامنة أو أكثر، وأن اتفاق رئيس الدولة والوزراء ضروري لاكتساب النص صفته الإلزامية من الناحية القانونية. لأن هذه التوقيعات تكون عناصر تتحدد مع بعضها لتكوين العمل القانوني. ويترب على ذلك أن غياب أحد هذه العناصر أو التوقيعات، عندما يتطلب الدستور أو القانون وجوده، لا يكون خطأ في الشكل وإنما خطأ في الاختصاص^(٣٦).

(٣٣) انظر : Hauriou (M) : Précis de droit constitutionnel, op,

cit., P. 411 et note. 36.

(٣٤) انظر : Waline : Note sous l'arrêt Fourré - Cormeray, R.D. P. 1959, P. 1223.

Celine Wiener : op, cit., P. 63, note. 177.

أشار إليه

(٣٥) انظر في ذلك : Issac (M) : La procedure administrative non contentieuse, L.G.D.J., 1968, P. 163 - 164.

(٣٦) انظر في هذا الاتجاه : Prétot (M) : Institutions Politiques et droit constitutionnel, 1963, P. 660.

ويرى البعض أن وجود التوقيع المجاور ما هو إلا تعبير عن المسؤولية السياسية للوزير تجاه البرلمان. ويترتب على ذلك أن كل عضو من أعضاء الحكومة يشارك في اتخاذ القرارات وممارسة السلطة القانونية عن طريق أعمال قاعدة التوقيع المجاور. وإذا كان هذا هو مفهوم قاعدة التوقيع المجاور إلا أنه يبدو أن مجلس الدولة الفرنسي لا يعتبر الوزير الذي يوقع بالتجاور مشاركاً في صنع القرار الذي وقع عليه، فهو لا يمنح هذه القاعدة مدى عام، وإنما يعتبرها مجرد وسيلة ضغط يملكها الوزير تجاه رئيس الدولة أو رئيس الوزراء^(٣٧).

وهناك من يرى أن قاعدة التوقيع المجاور تترك المجال للوزير أن يشارك رئيس الدولة ورئيس الوزراء في ممارسة السلطة اللائحية، ويمكن أن نعرف مدى عمق هذه المشاركة لو علمنا أن مشروعات هذه اللوائح تعد في الأجهزة التابعة للوزراء، ويكتفي رئيس الوزراء بوضع توقيعه عليها^(٣٨).

ويتجه البعض إلى القول أن قاعدة التوقيع المجاور تلعب دوراً مهماً إلى جانب المؤسسة الرئاسية، فهي تسمح للسلطة التي تملك حق التوقيع المجاور أن تشارك واقعياً وقانونياً في اتخاذ القرارات التي يصدرها رئيس الدولة، الأمر الذي يجعل اختصاصات رئيس الدولة موزعة، من الناحية القانونية، بينها^(٣٩).

= - وقارن طبعة عام ١٩٨٤، ص ٦٨٦ - ٦٨٧.

— Auby (J.M.) et Drago (R) : *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., 1962,

T. 2, P. 578.

André Hauriou et Jean Gicquel,

- ويقترب من هذا الاتجاه كذلك

Droit constitutionnel et institutions Politiques, 1980, P. 993.

Charles Dubbasch et Jacques Bourdon : *Droit*

(٣٧) انظر في ذلك :

Constitutionnel et institutions Politiques, op, cit, P. 382 et P. 630.

Jean Rivero : *Droit administratif*, 2 éd,

(٣٨) انظر في ذلك :

Dalloz, Paris, 1983, P. 70.

Jacques Cadard : *Institutions Politiques et droit*

(٣٩) انظر في هذا الرأي :

constitutionnel, op, cit, P. 1040.

ويرى البعض أن التوقيع المجاور لا يمكن أن يكون مجرد قاعدة شكلية، ذلك لأن رئيس الوزراء، والوزراء الذين يضعون توقيعاتهم إلى جانب توقيع رئيس الدولة، إنما يحولون بهذا التصرف المسئولية السياسية أمام البرلمان إليهم بدلاً من رئيس الدولة. ذلك لأنهم يمكن أن يخضعوا للمساءلة أمام البرلمان نتيجة توقيعاتهم على القرارات، وقد تطرح الثقة بهم على أثر ذلك. ويترتب على ذلك أن سلطة اتخاذ القرار الحقيقية بالنسبة للموضوعات الخاضعة للتوقيع المجاور تتجه إلى الانتقال من رئيس الدولة إلى رئيس الوزراء والوزراء، أي إلى الحكومة التي تتحمل المسئولية عنها، وهذا هو منطق النظام البرلماني^(٤٠).

ويتضح لنا أن هذا الرأي يجعل من قاعدة التوقيع المجاور سلطة حقيقية في اتخاذ القرار، وليس مجرد شكلية لا قيمة لها.

المطلب الثالث

نطاق تطبيق قاعدة التوقيع المجاور

تختلف الحالات التي تتطلب فيها الدساتير إعمال قاعدة التوقيع المجاور باختلاف الأنظمة الدستورية التي تقوم بانشائها. ففي ظل الأنظمة البرلمانية التقليدية يصبح توقيع رئيس الدولة على القرارات والمراسيم مجرد شكل، إذ لا يملك من الناحية الدستورية رفض التوقيع، كما هو الحال في إنجلترا. إلا أن الأنظمة البرلمانية تختلف اختلافاً واضحاً في تحديد الاختصاصات المناطة لرئيس الدولة. فهناك من الدساتير التي تتبنى النظام البرلماني، لا تترك مقعد الرئاسة

(٤٠) انظر في ذلك : Duverger (M) : Institutions Politiques et droit constitutionnel, Paris, 1968, P.567.

— Duverger (M): Institutions politiques et droit constitutionnel, T. 2, (le Systeme Politique Français), 1971, P. 225-226.

خالياً من أية اختصاصات، وإنما تسند الى رئيس الدولة اختصاصات هامة ومؤثرة، إذ تعترف له بدور مميز في بعض القضايا المهمة، ولا شك أن وجود بعض الاختصاصات لرئيس الدولة يمارسها بمعزل عن الوزارة، يسمح بوجود سياسة خاصة به. ولذلك فإنه كلما اتسع نطاق هذه الاستثناءات، كلما اتسعت حرية الرئيس باتخاذ القرارات بمعزل عن الوزارة. ومثل هذا الوضع نجده في بعض الأنظمة التي يطلق عليها البعض وصف البرلمانية الأورليانية^(٤١). فلا شك أنه في ظل هذه الأنظمة تتسع دائرة الاختصاصات المناطة برئيس الدولة ذلك لأن رئيس الدولة في النظام البرلماني، هو رئيس الدولة من ناحية، وهو يملك ميداناً يمارس فيه بعض الاختصاصات بصفة شخصية، وكلما اتسع نطاق هذه الاختصاصات كلما تقلص نطاق اعمال قاعدة التوقيع المجاور. فوجود أو غياب هذه القاعدة يحدد مدى بقاء النظام البرلماني في حدوده التقليدية أو تحوله إلى النظام البرلماني الأورلياني الذي تدعم فيه سلطة رئيس الدولة.

وكما يقول ديفرجيه إن الاختصاصات والسلطات التي يمارسها رئيس الدولة مع وجود التوقيع المجاور، هي تلك التي يباشرها الرئيس في النظام البرلماني التقليدي، وكل الاختصاصات والسلطات التي يمارسها رئيس الدولة دون وجود التوقيع المجاور، إنما يدل وجودها على الصفة الأورليانية للنظام البرلماني^(٤٢).

ومن جانب آخر يتضمن النظام البرلماني الأورلياني تأثير مباشر للرئيس على شئون الدولة المختلفة، فهو يتطلب ضرورة وجود اتفاق بين الرئيس والحكومة لإدارة شئون البلاد المختلفة.

(٤١) انظر في ذلك : Duverger (M) : Institutions Politiques et droit Constitutionnel,

Tome. 2, Paris, 1971, P. 231.

(٤٢) انظر : Duverger (M) : Droit constitutionnel et institutions Politiques., 1971,

Tome. 2, P. 671.

ويلاحظ أن هناك بعض الاستثناءات التي تتضمنها الأنظمة البرلمانية عادة، وهي استثناءات تتفق مع طبيعة هذا النظام، ولا تتناقض معه. ومن أمثلة ذلك نذكر أن قرار تعيين رئيس الوزراء الجديد، غالباً ما يستثنى من قاعدة التوقيع المجاور، إذ لا يحمل هذا القرار إلا توقيع رئيس الدولة. ذلك لأن تطلب توقيع رئيس الوزراء المستقيل على قرار تعيين خلفه يمكن أن يؤدي الى طريق مسدود، وذلك عندما يرفض رئيس الوزراء المستقيل التوقيع على القرار. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن وجود توقيع رئيس الوزراء المستقيل، في هذه الحالة، لا قيمة قانونية له، وإنما يغدو مجرد شكل لا أكثر، طالما لا يمكن تحميله المسؤولية عن هذا التوقيع^(٤٣).

ورغم وجود هذا الاستثناء الطبيعي في الدساتير البرلمانية، إلا أننا نجد كلاً من دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا يتطلبان ضرورة توقيع رئيس الوزراء المستقيل على قرار تعيين رئيس الوزراء الجديد.

والواقع أن وجود مثل هذا التوقيع لا ضرورة له، بل قد يؤدي الى تصرفات لا تتفق مع قواعد اللباقة السياسية، فقد حدث عام ١٨٤٨ في فرنسا أن وقع أحد رؤساء الوزارات على قرار تعيين خلفه، ثم سارع إلى التصويت ضده في البرلمان، وفي عام ١٩٢٩ وقع رئيس الوزراء على قرار إعادة تعيينه رئيساً للوزراء من جديد^(٤٤).

وتتوسع بعض الدساتير في الإعفاء عن أعمال قاعدة التوقيع المجاور،

(٤٣) انظر في ذلك : Emmanuel Langavant: Le contresien des actes du Président de la République., A.J.D.A., No. 1, 1960, P. 149.

(٤٤) انظر في هذه الحالات وحالات أخرى كذلك :

Emmanuel Langavant : Op, cit., P. 149.

- ولمزيد من التفاصيل حول صعوبة تطبيق هذه القاعدة بهذين الدستورين انظر :

Tédeschi : Op, cit., P. 472 - 475.

وذلك لرغبتها في تدعيم مركز رئيس الدولة بصورة واضحة، رغم احتفاظها بخصائص النظام البرلماني، إلا أن تقوية دور رئيس الدولة في الحياة السياسية، يجعل هذه الدساتير تقترب بدرجات متفاوتة من النظام الرئاسي. ومثل هذا الموقف من الدساتير يسمح لرئيس الدولة دستورياً أن يباشر بعض الاختصاصات بصورة مستقلة عن الوزارة، مما يقلص، نتيجة لذلك، من دائرة تطبيق قاعدة التوقيع المجاور.

ونجد مثل هذا الاتجاه واضحاً في دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨، حين منح رئيس الدولة ممارسة بعض الاختصاصات دون مشاركة الوزارة^(٤٥) وتشتمل هذه الاختصاصات التي نصت عليها المادة (١٩) من الدستور على :

- ١ - تعيين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء، واعفائه من منصبه (م٨/ف١) .
- ٢ - الدعوة الى الاستفتاء العام بشأن مشروعات القوانين الخاصة بتنظيم السلطات العامة أو باقرار اتفاق بين مجموعة الدول، أو خاص بالاذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها - دون أن تتعارض مع الدستور - التأثير على سير المؤسسات (مادة ١١) .
- ٣ - حل رئيس الدولة للجمعية الوطنية .
- ٤ - استخدام السلطات الاستثنائية بموجب المادة (١٦) من الدستور .
- ٥ - رسائل رئيس الجمهورية إلى البرلمان .
- ٦ - إحالة رئيس الجمهورية معاهدة دولية الى المجلس الدستوري لتقرير مدى تعارضها مع الدستور .

(٤٥) انظر في ذلك : **André Hauriou et Jean Gicquel : Droit**

Constitutionnel et institutions Politiques, Paris, 1980, P. 976 ets.

- وانظر في اتجاه الدستور الفرنسي نحو النظام الرئاسي :

Léo Hamon : Une République Présidentielle, institutions et vie politique de la

France actuelle, Tome. 1, Bordas Etudes, Paris, 1975.

- ٧ - تعيين رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري .
٨ - قرار رئيس الجمهورية بعرض القوانين العادية على المجلس الدستوري .

كما نشير إلى أن هناك بعض الدساتير تعفى كذلك قرارات رئيس الدولة الخاصة باستخدام القوات المسلحة من قاعدة التوقيع المجاور، بحجة أن هذه القرارات ينظر إليها كامتيازات شخصية للرئيس . ومن الجدير بالذكر أن هذا الاستثناء نادراً ما تنص عليه الدساتير، ومع ذلك وجد في الدستور السويدي الصادر عام ١٨٠٩، في حين أن هناك بعض الدساتير استبعدته صراحة كدستور فايمار عام ١٩١٩ ودستور هنغاريا عام ١٩٢٠^(٤٦) .

وأخيراً نشير إلى أن قرار رئيس الدولة بتقديم استقالته يفلت هو الآخر من قاعدة التوقيع المجاور، لأن هذا القرار له صفة شخصية، بالرغم من أن رئيس الدولة اتخذته بصفته هذه^(٤٧) .

إذا كان الإعفاء من التوقيع المجاور يسمح لرئيس الدولة بممارسة سياسة شخصية غير خاضعة لموافقة الوزارة، فإن لهذا الاعفاء أبعاده السياسية كذلك، فهو يسمح للرئيس بمزاولة بعض الاختصاصات دون إمكان مساءلته عنها، كما لا يمكن من جانب آخر محاسبة الحكومة عن مباشرة الرئيس لهذه الاختصاصات لعدم وجود توقيعها المجاور، وبذلك تمتد عدم مسئولية رئيس الدولة لتشمل الحكومة كذلك^(٤٨) .

والواقع أن رئيس الدولة إذا لم يكن بالإمكان مساءلته سياسياً إلا عن طريق اتهامه بالخيانة العظمى في بعض الدول ومنها فرنسا، إلا أن الرئيس

Tédeschi : Op, cit., P. 490.

(٤٦) انظر في ذلك :

Tédeschi : Op, cit., P. 471.

(٤٧) انظر في ذلك :

Emmanuel Langavant, Opp. cit., P. 150.

(٤٨) انظر :

يقيم مع ذلك مسئولاً تجاه الأمة ولو من الناحية الأدبية، وذلك عندما يكون حكماً بين السلطات في نزاع نشب فيما بينها، فإذا ما أيد إحدى السلطات في نزاعها، واحتكم إلى الشعب الذي قد لا يؤيده في موقفه، فإن الموقف السياسي للرئيس في هذه الحالة سيكون محرّجاً، وقد يشابه الوضع الذي وجد الرئيس الفرنسي مكماهون نفسه فيه^(٤٩).

ويرى البعض أن وجود بعض الاعفاءات والاستثناءات من قاعدة التوقيع المجاور جعلها تتصف بالغموض، إذ لم يعد البرلمان يعرف على وجه الدقة ما هي الموضوعات التي تغطيها هذه القاعدة.

ومثل هذا الوضع الذي يجعل البرلمان متردداً في استخدام سلاح المسؤولية السياسية خشية المساس بمركز رئيس الدولة غير المسئول، يؤدي إلى عدم قدرة البرلمان على إشهار سلاح المسؤولية السياسية في وجه الحكومة^(٥٠).

المبحث الثاني أطراف قاعدة التوقيع المجاور

يتحقق القضاء الإداري من أن القرار الصادر قد وقع من أطراف العلاقة الذين يتطلب القانون وجود توقيعاتهم أو توقيعاتهم المجاورة. وعدم وجود التوقيع المجاور للوزير الذي تتطلب القاعدة القانونية وجوده يؤدي إلى بطلان القرار الصادر. ولا شك أن القضاء بحكمه يبطلان القرار إنمّا يأخذ في اعتباره الهدف من وجود التوقيع المجاور للوزير إلى جانب توقيع رئيس الدولة،

Emmanuel Langavant, Op. cit., P. 150.

(٤٩) انظر :

Emmanuel Langavant, Op. cit., P. 151.

(٥٠) انظر :

بوصفه أداة لتحويل المسؤولية السياسية، وكوسيلة لمنع إثارة المسؤولية الجزائية للرئيس^(٥١).

ويترتب على ذلك أن القضاء الإداري يتحقق من الوصف القانوني للموقع على القرار، فيما إذا كان هو من تطلب النص القانوني أن يوقع عليه^(٥٢). وأطراف التوقيع المجاور الذين يمكن تصورهم هم رئيس الدولة والوزراء.

الفرع الأول رئيس الدولة

الطرف الأول في قاعدة التوقيع المجاور هو بلا شك رئيس الدولة. ويجب أن يوقع على القرارات بصفته هذه حتى يمكن تطلب وجود توقيع آخر الى جانب توقيع. وبعبارة أخرى أن هناك ارتباطاً حقيقياً بين الالتزام بالتوقيع المجاور والوصف الوظيفي الذي صدر بموجبه القرار من رئيس الدولة، إذ لا يمكن إعمال هذه القاعدة إلا عندما يصدر القرار من رئيس الدولة بصفته هذه^(٥٣).

وقد طبق القضاء الفرنسي هذا المبدأ في بعض أحكامه، عندما قرر أن توقيع رئيس الدولة إذا كان ينظر إليه كمجرد توثيق للقرار فقط، كما هو الحال في المرسوم الخاص بجدول ترقية القضاة الصادر من مجلس القضاء الأعلى،

Francine Batailler : Le conseil

(٥١) انظر في ذلك :

d'Etat juge constitutionnel, Paris, 1966, P. 386

Francine Batailler, op. cit., P.387

(٥٢) راجع :

Francine Batailler, op. cit., P. 389

(٥٣) راجع :

فإنه ليست هناك حاجة لأن يوقع هذا المرسوم من قبل أحد الوزراء، ذلك لأنه لا ينظر إلى المرسوم الصادر بهذا الشأن بمثابة قرار صادر من رئيس الدولة بموجب المادة (٣٨) من دستور عام (١٩٤٦)^(٥٤).

الفرع الثاني الوزراء

والطرف الثاني في قاعدة التوقيع المجاور هم الوزراء. فلا بد أن يكون الطرف الذي يوقع على القرار إلى جانب توقيع رئيس الدولة له صفة وزير. فإذا كان لا بد من وجود توقيع أحد الوزراء على القرار الصادر من رئيس الدولة لاكتمال وجود قاعدة التوقيع المجاور، فإن من الجدير بالذكر أن بعض الدساتير لا تكتفي بتوقيع رئيس الوزراء أو أحد الوزراء، على قرارات الرئيس، وإنما تتطلب توقيع جميع أعضاء الوزارة على القرار إذا كان مهما. ومن أمثلة هذه الدساتير نذكر دستور يوغسلافيا الصادر عام ١٩٢١ والذي تنص المادة ٥٤ منه على توقيع جميع أعضاء مجلس الوزراء على خطاب العرش^(٥٥).

ومن ناحية أخرى تصل بعض الدساتير لبيان مدى أهمية التوقيع الوزاري المجاور، إلى أن تقرر صراحة أن كل قرارات رئيس الدولة غير الموقع عليها بالتجاور من قبل الوزير المختص تعتبر باطلة وليس لها أية قيمة ملزمة. ومن أمثلة هذه الدساتير نذكر الدستور الأسباني الصادر عام ١٩٣١^(٥٦). ويقتضي منا امر دراسة الطرف الثاني في قاعدة التوقيع المجاور تحديد المقصود بالوزير أولا، ثم بيان الحالات التي ينبغي أن يوقع فيها الوزير على القرار ثانيا:

Francine Batailler, op. cit., P. 389

(٥٤) انظر:

Tédeschi : Op., cit., P. 487.

(٥٥) انظر:

Tédeschi : Op., cit., P. 482.

(٥٦) انظر:

أولا : تحديد المقصود بالوزير

يجب أن يصدر التوقيع المجاور من شخص يحتل مركزا وزاريا ، أي يعتبر عضوا في الحكومة ، حتى يمكنه أن يتحمل المسؤولية السياسية التي يمكن أن تترتب على القرار .

وقد طبق هذا المبدأ مجلس الدولة الفرنسي في عدة قرارات صدرت منه ، فقد قضى في أحد أحكامه أن التوقيع المجاور هو امتياز مقرر للوزراء ووزراء الدولة الذين يتولون اختصاصات وزارية^(٥٧) ، ولا يكفي التوقيع المجاور الصادر من وكيل الوزارة لاضفاء الصفة الشرعية على القرار الصادر ، فإذا كان من الملائم سياسيا وجود توقيع وكيل الوزارة على القرار ، إلا أنه غير مطلوب ، وليس من الضروري وجوده في القرار من الناحية القانونية ، كما أن قيام الوزير بتفويض بعض اختصاصاته الى *Secrétaire d'Etat* لا يعفيه من التوقيع المجاور ، إذ لا يمكن الاعتراف بصحة توقيعه لأنه لا يعتبر من الوزراء من الناحية الدستورية إذ لا يملك كامل سلطات واختصاصات الوزير من ناحية ، كما أنه لا يعتبر عضوا في الحكومة ، ومن ثم ، لا يمكنه أن يتحمل المسؤولية السياسية^(٥٨) من ناحية أخرى . ويترتب على ذلك أن تفويض الوزير لاختصاصه الذي يدخل موضوعه في نطاق القرار الصادر ، لا يعفيه من وضع توقيعه على القرار^(٥٩) .

C.E., 12 Janvier 1977, Péron — Magnan

(٥٧) انظر :

Raymond Odent :

حكم اشار اليه :

Contentieux administratif, 1976 — 1981, Facicule I, Paris, P. 331.

Ass. 24 juin 1955, Syndicat national des ingénieurs de la navigation aérienne, (٥٨) انظر :
Rec. P. 353.

— C.E., 21 Juillet 1972, Fédération nationale des conseils de parents d'élèves des écoles publiques, Rec., P. 556.

Francine Batailler : Op, cit, P. 399. :

(٥٩) انظر في التفاصيل :

ثانيا : تحديد الوزير المكلف بالتوقيع المجاور

إذا كنا قد عرفنا أن التوقيع المجاور يتطلب دائما من وزير ، فإن ذلك لا يكفي لوحده لأعمال هذه القاعدة ، وإنما لا بد من تحديد الوزير المكلف بالتوقيع .

وتزداد الصعوبة أكثر إذا كانت هناك عدة توقيعات مطلوبة لصحة القرار إذ أن تعدد التوقيعات يؤدي إلى إعاقة العمل الحكومي^(٦٠) .

وكانت المادة الثالثة من القانون الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ ١٨٧٥/٢/٢٥ تنص على أن (قرارات رئيس الجمهورية توقع من الوزير) ، فإن ذلك يعني أن الدستور لم يحدد وزيرا بعينه للتوقيع على قرارات رئيس الدولة ، وأن توقيع أي وزير إلى جانب توقيع رئيس الدولة يكفي لصحة القرار . ومع ذلك فإن العمل قد جرى أن يتطلب توقيع الوزير الذي يدخل القرار ضمن اختصاصاته . فالقرار يعتبر من الناحية الرسمية والقانونية من عمل رئيس الجمهورية ، ولكن توقيع الوزير المجاور يبدو ، في الواقع ، كتوقيع ضمني^(٦١) . فمجلس الدولة الفرنسي كان يبحث دائما فيما إذا كان التوقيع صادر من الوزير المختص بالنسبة لموضوع المرسوم محل الطعن^(٦٢) . ويبدو من صياغة هذه القرارات أنها تتضمن أيضا أن القرارات المتعلقة بعدة

(٦٠) انظر في ذلك : Genotot (M.M.) et Fourre : Le

contreseling des actes réglementaires du Premier Ministre, 1963, P. 84 - 85.

(٦١) انظر في ذلك : Celine Wiener : Recherches sur le :

pouvoir réglementaire des ministres, Paris, 1970, P. 40 - 41.

— Hauriou (M) : Op, cit., P. 413.

(٦٢) انظر : C.E., Sect 23 Fevrier, 1934, Cornet, 3 espèce :

Rec, P. 261; Ass. 4 Janvier 1935, Association amicale des ingénieurs du corps de L'Aéronautique, Rec. P. 18.

- احكام اشار اليها Weiner المرجع السابق ، ص ٤١ هامش (٨٢) و (٨٣) .

دوائر وزارية ينبغي أن تخضع للتوقيع المجاور من قبل كل الوزراء المسؤولين عن هذه الدوائر^(٦٣) .

وقد اختلف الفقه في تحديد المسئول الأول عن القرارات التي يدخل موضوعها ضمن اختصاص عدة وزارات ، فذهب البعض إلى القول أن القرار إذا كان يهم عدة وزارات ، فإنه ينبغي أن يحمل توقيع كل وزير من هذه الوزارات الذين يتحملون المسئولية عنه ، على أن يوقع أولا الوزير الذي يدخل في اختصاصه أكثر من غيره موضوع القرار . ثم تليه توقيعات باقي الوزراء^(٦٤) . وذهب البعض الآخر إلى عدم التفرقة في ترتيب توقيعات المجاور للوزراء ذوى الشأن يكون ضروريا لشرعية القرار^(٦٥) . وإذا كانت نصوص أحد المراسيم تتطلب وجود توقيع أكثر من وزير ، فإن كل هذه التوقيعات تكون ضرورية لإلغاء المرسوم وإجراء تعديل جوهري في مضمونه . وقد طبق مجلس الدولة هذا المبدأ في قضية *Carière* فقرر أنه إذا عين موظف بمرسوم يحمل توقيع كل من وزير المستعمرات ووزير العدل ، فإن المرسوم الصادر بعزل هذا الموظف ينبغي أن يحمل توقيع كل من هذين الوزيرين^(٦٦) .

وحمل دستور الجمهورية الرابعة الصادر عام ١٩٤٦ في المادة (٤٧) منه تحديدا أكثر لمفهوم التوقيع المجاور ، ومن ثم تعيين الوزير المكلف بالتوقيع . فقد نصت هذه المادة على أن التوقيع المجاور يعطى من «الوزراء ذوى الشأن» .

وقد وجد مجلس الدولة الفرنسي عند مراجعته لمشروع دستور عام

Celine wiener : Op, cit, P. 41.

(٦٣) انظر :

(٦٤) انظر في عرض هذا الرأي : Wiener المرجع السابق ، ص ٤١ هامش (٨٤) .

(٦٥) انظر في هذا الرأي : Berthlémy (J) : *Traité élémentaire de droit administratif* ,

7 éd, 1913, P. 112.

Wiener : Op., cit., P. 42.

(٦٦) انظر في ذلك :

(١٩٥٨) أن هذا النص غامض وغير محدد ، ويشير اشكالات عديدة عند التنفيذ ، فاقترح إبداله باصطلاح «الوزراء المسئولين» . وتم بالفعل تبني هذا الاقتراح فنصت المادة (١٩) من دستور عام (١٩٥٨) على (ان توقع قرارات رئيس الجمهورية من الوزير الأول (رئيس الوزراء) والوزراء المسئولين) كما نصت المادة (٢٢) من الدستور على أن (قرارات الوزير الأول - رئيس الوزراء - توقع من الوزراء المكلفين بالتنفيذ) .

ولا يقصد مجلس الدولة بالمسئولية هنا المسئولية السياسية ، لأن توقيع رئيس الوزراء يكفي في هذه الحالة ، وإنما المقصود بالمسئولية هنا ، المسئولية من الناحية الادارية ، بمعنى مسئولية تنفيذ القرارات الصادرة^(٦٧) .

وقد حدد مجلس الدولة الفرنسي مفهوم (الوزير المسئول) حسب المادة (١٩) من الدستور بأنه ذلك الذي يقع في نطاق اختصاصه بصفة أساسية إعداد المرسوم ، أو مراقبة تطبيقه^(٦٨) .

كما حدد المجلس مفهوم «الوزراء المكلفون بالتنفيذ» حسب منطوق المادة (٢٢) من الدستور بأنهم «الذين يملكون الاختصاص بالتوقيع أو التوقيع المجاور على الإجراءات اللائحية أو الفردية التي تتضمن بالضرورة تنفيذ المرسوم»^(٦٩) .

Wiener : Op., cit., P. 45.

(٦٧) انظر :

(٦٨) انظر في مفهوم الوزير المسئول الاحكام الاتية :

— C.E., 10 Juin 1966, Pélon et Autres, Rec. P. 384.

— C.E., 13 Janvier 1971, Geismar, Rec. P. 31.

— C.E. (Ass), 9 Novembre 1973, Siestranck, Rec. 625.

— C.E., Sec., 12 Juin 1981, Grimbichler, Rec. P. 257.

(٦٩) انظر في مفهوم الوزير المكلف بالتنفيذ الاحكام الاتية :

Ass. 20 Mars 1964, Datiche, Rec, P. 192.

— C.E., 1^{er} Février 1967, Syndicat "group des industries métallurgiques, Mécaniques et connexes de la région parisienne, Rec., P.51.

— Ass, 23 Janvier 1970, Musso et ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, Rec, P. 1970.

وقد يكون الوزير مسئولاً ، ومع ذلك لا يكون مكلفاً بتنفيذ المرسوم^(٧٠) .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النصوص عند بحثه عن الوزير المكلف قانونياً بأن يضع توقيعه على القرار ، وذلك في حالات عديدة يمكننا أن نردها إلى الحالات الآتية :

١ - القرارات التي تحدد النصوص صراحة فيها الوزراء المكلفون بالتوقيع : إذا حددت نصوص القانون أو اللائحة الوزير المكلف بالتنفيذ صراحة ، فإن الأمر لا يثير صعوبات أمام القضاء ، فهو يتحقق من وجود كل التوقعات التي تطلب النص وجودها ، وأن عدم وجود أحدها يؤدي إلى الحكم ببطالان القرار^(٧١) . كما أن القضاء العادي رفض هو الآخر تطبيق بعض المراسيم التي ينقصها التوقيع المجاور الذي يتطلبه القانون ، بل وذهبت بعض القرارات الى اعتبار هذه المراسيم منعدمة ، وأن تنفيذها جبراً يشكل اعتداء مادياً ، ولكن هذا الاتجاه المتطرف لم ينل موافقة محكمة التنازع^(٧٢) .

— C.E., Sec. 19 Avril 1976, conseil des Parents d'élèves des écoles publiques de la mission universitaire et culturel Française au Maroc, Rec., P. 192.

— 22 Juin 1977, Société des amis du Musée d'art moderne, Rec. P. 282.

— C.E. Sec., 25 Fevrier 1977, Micoud, Rec., P. 115.

— C.E., Sec, 1er Juin, 1979, Association Defense et promotion des langues de France, Rec., P. 252.

— C.E., 10 Juillet 1981, Union patronale des Hautes-de-Seine, Rec., P. 305.

— C.E., Sec, 21 Décembre 1973, Commune de cours de Pile, Rec., P. 743. (٧٠) انظر : (٧١) من امثلة قضاء مجلس الدولة في هذا الخصوص :

Ass. 13 Mai 1949, Carrega, Rec., P. 215.

— Sec. 10 Juillet 1954, Fédération des Conseils de Parents d'élèves, D. 1955 J. 330, Concl, Jacomet, note. Virally.

— C.E., 14 Janvier 1959, Marie-Nelly, Rec., P. 890.

Wiener, op. cit, p. 48-49.

(٧٢) انظر في تفاصيل هذه الاحكام :

ويتطلب مجلس الدولة توقيعات كل الوزراء على المرسوم الذي يعد أو يقترح من عدة وزراء ، طالما أن النص التشريعي تطلب وجودها جميعاً^(٧٣) .

٢ - القرارات التي لا تحدد النصوص صراحة فيها الوزراء المكلفون بالتوقيع المجاور :

اتجه القضاء في بداية الأمر إلى أن يترك للحكومة حرية واسعة في إختيار الوزراء الذين يلتزمون بالتوقيع المجاور على القرارات ، إذ كان يرى أنه يقع على عاتق الحكومة أولاً تقدير حسن سير المرافق العامة ، وتحديد أي من الوزراء الذين يعتبرون بشكل مباشر من ذوي الشأن بالنسبة للقرارات المراد إصدارها ، ومن ثم يعتبر وجود توقيعهم المباشر ضرورياً^(٧٤) . ولا شك أن مجلس الدولة كان يقدر في أحكامه هذه أن تحديد الوزراء الذين يعتبرون من ذوي الشأن للتوقيع على القرارات إنما يدخل ضمن التنظيم الداخلي لعمل الحكومة ، والذي تستقل بالقيام به ، دون أن يخضع لرقابته ، إذ لم يكن يرغب أن يعيق حسن سير المرافق العامة عن طريق تقدير محدود وضيق لمبدأ الشرعية ، ومن ثم ينصب نفسه مراقباً لأخلاقيات وسياسات الحكومة في تنظيم عملها الداخلي^(٧٥) . ولذلك كان من الصعب خلال تلك الفترة أن يحكم مجلس الدولة بإبطال قرار أو مرسوم لغياب توقيع مجاور لوزير محدد^(٧٦) .

(٧٣) من أمثلة هذا القضاء :

C.F., 5 Mars 1957, Thessiee, Rec., p. 176.

— C.E., 30 Octobre 1958, Houillères des bassins du Nord, Rec., P. 512.

— C.E., 1er Février 1961, Crespel, Rec., P. 682.

Ass. 5 Janvier 1945, Bos et Cresp, Rec. P.5.

(٧٤).

— Ass. 13 Mai 1949, Carrega, Rec., 215.

— Ass. 4 Janvier 1952, Heidt, Rec., P. 5.

Wiener : Op, cit., P. 50.

(٧٥) انظر في ذلك :

Waline : Le controle juridictionnel

(٧٦) انظر في ذلك :

de l'administration, le Caire, 1949, P. 142.

غير أن القضاء ما لبث وأن غير سياسته المتساهلة تجاه الحكومة في هذا الصدد ، وبدأ بالتشدد بتطلب التوقيع المجاور لبعض الوزراء ، رغم أن النصوص القانونية لم تنص صراحة على ضرورة وجوده . ففي احدى القضايا قرر المجلس بطلان مرسوم خاص بتعديل بعض موضوعات تتعلق بتقرير المنفعة العامة لبعض المشروعات ، بسبب عدم وجود التوقيع المجاور لكل من وزيرى الزراعة والاشغال العامة ، لانهما يعتبران من ذوي الشأن بخصوص موضوع المرسوم . إذ لم يكن من السهل على المجلس أن يقبل بعدم وجود توقيع هذين الوزيرين على المرسوم ، وهما كان قد وقعا على كل القرارات السابقة الخاصة بهذا الموضوع^(٧٧) .

وفي قضية Sicard قرر المجلس أن القرار الصادر من رئيس الوزراء لا يمكنه قانونا ، تصنيف الموظفين في بعض الإدارات المركزية التي تخضع لإدارة بعض الوزراء دون أن يحمل هذا القرار توقيعهم المجاور . ويرى مفوض الحكومة في هذه القضية أن مجلس الدولة بتقريره هذا الحكم ، إنما أراد أن يؤمن علم الوزراء بالقرار الصادر والذي يخص وزاراتهم ، طالما أن هذا القرار لم يناقش في مجلس الوزراء . وبعبارة أخرى أن مجلس الدولة قدر أن الالتزام بالتوقيع المجاور كشرط لصحة القرار يعوض في الحقيقة عن غياب مناقشة القرار في مجلس الوزراء ، تلك المناقشة التي تؤمن استشارة كل الوزراء^(٧٨) .

وفي قضية Lemaesquier أعطى مجلس الدولة الحق لوزير الثقافة بالظعن بصحة مرسوم لم يدع للتوقيع عليه ، وكان يعدل في اختصاصاته الخاصة بإجراء تعيين مدير احدى الاكاديميات التابعة لوزارته^(٧٩) . كما قرر

Ass., 12 Juillet 1957, Chambre de commerce d'Orleans, S. 1958, J. 149, Concl. (٧٧)
Tricot.

C. E., 27 Avril 1962, Sicard, Rec., P. 279. (٧٨)

A.J.D.A., 1962, Chrono, P.284 ets (٧٩) انظر تقرير مفوض الحكومة

C.E., 25 Janvier 1963, Lemaesquier, D, 1963, P. 333, Concl, Khan. (٨٠)

المجلس ان توقيع الوزراء الذين لا يعتبرون من ذوي الشأن إلا بشكل عرضي كنتيجة محتملة لتطبيق النصوص ، لا يعتبر توقيعهم واجبا لصحة وشرعية المرسوم^(٨١) .

ويترتب على ذلك أن توقيع الوزراء يعتبر غير ضروري بالنسبة للمراسيم التي لا تهم الإدارات التابعة لهم إلا بشكل عرضي ، وتطبيقا لذلك قرر مجلس الدولة أن المرسوم الخاص بتوزيع الاجور على مختلف الإدارات المركزية ليس من الضروري ان يوقع من جميع الوزراء الذين تتبعهم هذه الادارات ، وإنما يكفي لصحة المرسوم أن يكون موقعا من الوزير المكلف بشئون الوظيفة العامة^(٨٢) .

ونستخلص مما سبق أن الوزير المكلف بالتوقيع المجاور على القرار هو ذلك الذي يقع على عاتق ادارته مهمة إعداد القرار ، أو تنفيذه ، أو يتعلق موضوع القرار بموظفين يخضعون لسلطته بشكل مباشر^(٨٣) .

٣- الوزير المكلف بالتوقيع في حالة تعديل الاختصاص :

قد يتطلب القانون التوقيع المجاور لأحد الوزراء لصدور احد المراسيم أو القرارات ، ولكن موضوع المرسوم أو القرار المراد إصداره قد نقل الاختصاص بشأنه من الوزير الذي حدده النص إلى وزير آخر ، ففي مثل هذه الحالة اعترف مجلس الدولة الفرنسي بشرعية المرسوم الموقع من الوزير الذي

(٨١) انظر في ذلك : C.E. 30 Octobre 1958, Houillère, du bassin du Nord, Rec., P. 512.

— Ass. 29 Janvier 1965, Association Républicaine des anciens combattants, Rec., 58.

— C. E., 10 Février 1965, Pontillon, Rec., P. 92.

— C.E., 2 Juin 1965, Clarac, Rec., P. 330.

Ass., 4 Janvier 1952, Heidt, Rec., P. 5, Concl. Tricot. (٨٢) انظر :

وفي هذا المعنى كذلك

— C.E., 1er Février 1967, Syndicat "Groupe des industries métallurgique", Rec, P.51.

— C.E., 16 Juin 1967, ligue nationale pour la liberté des Vaccinations, Rec., P. 258.

C.E., 3 Décembre 1954, Blanchard, Rec, P. 462. (٨٣) انظر في ذلك :

نقل إليه الاختصاص طالما أن موضوعه كان يدخل في اختصاصه وقت صدوره^(٨٤) وفي قضية أخرى قرر أن المرسوم الخاص بتنظيم الانتخابات في اقليم الجزائر قد نقل الاختصاص بشأنها إلى رئيس الوزراء ، ومن ثم فإن وزير الداخلية الذي كان يدخل في اختصاصه هذا الامر لا يعتبر مسئولاً عن تنفيذ المرسوم ، ومن ثم لا يتطلب منه التوقيع عليه^(٨٥) .

٤ - الوزير المكلف بالتوقيع المجاور في حالة تعديل نصوص القرار :
حدد مجلس الدولة الوزير المكلف بالتوقيع المجاور في حالة تعديل نصوص القرار الأصلي ، فقرر أن المرسوم الخاص بتعديل بعض نصوص المرسوم الاصيل لا يتطلب لصحته أن يوقعه جميع الوزراء الذين وضعوا المرسوم الاصيل ، وإنما يكفي في هذه الحالة ان يوقع من الوزراء الذين يعينهم الامر وفقا للنصوص المعدلة^(٨٦) . وبعبارة أخرى أن تعديل المرسوم بصفة جزئية يتطلب ان يوقع الوزراء ذوي الشأن بهذه التعديلات^(٨٧) .

ويترتب على ذلك أن الوزير لا يملك حق التوقيع المجاور على مرسوم عدل في احكام مرسوم آخر سبق له ان وقع عليه بالتجاور ويتعلق بموافق يملك الاختصاص بشأن تنظيمها وإدارتها ، طالما أن المرسوم الجديد لم يتطلب منه أي اجراءات لتنفيذه^(٨٨) .

C.E., 6 Décembre 1957, Société Imprimerie et Editions, Rec., P. 600. (٨٤)

Ass. 24 Mai 1960, Assemblée Legailarde, Rec., P. 369. (٨٥)

Ass. 12 Juillet 1957, Chambre de Commerce d'orléans, Rec., : انظر في ذلك : (٨٦)

P. 474.

— C.E., Sect. 21 Février 1958, Fédération des travailleurs du sous-sol, Rec, P. 122,

Concl. Jouvin.

C.E., 1èr Février 1961, Crespel, Rec, P682. (٨٧)

C.E., 9 Mai 1958, Conseil national de l'ordre des Pharmaciens, Rec., : انظر : (٨٨)

P. 262.

— C.E., 2 Juillet 1982, Huglo, Rec., P. 258.

٥ - حالة التوقيعات الزائدة :

يرى مجلس الدولة أن وجود بعض التوقيعات الوزارية الزائدة على المرسوم أو القرار لا يؤثر على صحته طالما أن الوزير ذا الشأن ، أو المسئول عن التنفيذ قد وقع القرار . فمجلس الدولة ينظر إلى التوقيعات المجاورة الزائدة من جانبيين ، الأول ضرورة وجود توقيع الوزير ذي الشأن بشكل مباشر ، لأن وجوده شرط أساسي لصحة القرار من ناحية ، ولتأكيد المعنى السياسي من وجوده من ناحية أخرى ، الثاني : أن وجود توقيعات الوزراء الذين يهمهم القرار ، ويعتبرون بشأنه من ذوي الشأن بشكل غير مباشر ، هو أمر متروك لهم ، ولهم حرية التوقيع من عدمه ، ولذلك لا يتطلبه القضاء إن لم يوجد ، ولا يحكم بالبطالان بطبيعة الحال ان وجد^(٨٩) .

وقد طبق هذا المبدأ على توقيعات رئيس الجمهورية الخاصة بقرارات رئيس الوزراء والتي لا تناقش في مجلس الوزراء ، ومن ثم ، وبموجب نصوص الدستور ، لا تكون ثمة حاجة لتوقيعها من رئيس الجمهورية . غير أنه إذا ما حدث ووقعها رئيس الدولة ، فإن ذلك لا يؤثر على صحة المرسوم أو القرار المتخذ ، فقد قرر المجلس في هذا الصدد أن توقيع رئيس الجمهورية على هذه القرارات لا يعتبر بمثابة خطأ يعيب القرار بعيب عدم الاختصاص طالما أن السلطة المختصة بموجب نصوص الدستور قد وقعت عليه . فإذا كان القرار قد وقع من قبل رئيس الوزراء بموجب سلطته اللائحية المخولة له بموجب نصوص الدستور ، فإن وجود توقيع رئيس الجمهورية معه أمر لا يعيبه^(٩٠) . ويتربط على هذا الحكم أن القرار يعتبر مشروعاً طالما أن السلطة المختصة قد وقعتة ،

Francine Batailler : Op, cit., P.408. :

(٨٩) انظر في ذلك :

Avril (P) : Les décrets

(٩٠) انظر في تفاصيل هذا الموضوع :

réglementaires du Président de la République non délibérés en Conseil des Ministres,

A.J.D. A., 1976, P. 116 ets.

— Pierre Delvolvé : L'acte administratif, Sirey, Paris, 1983, P. 188 - 189.

ولا يمكن الحكم بالبطلان لمجرد تضمنه بعض التوقيعات الزائدة^(٩١).

وقد انتقد جانب من الفقه هذا الاتجاه لمجلس الدولة بمرارة ، بحجة أن المجلس ينقل هنا قضاءه بشأن الخطأ في الشكل ويعامل قاعدة التوقيع المجاور كمجرد قاعدة شكلية ، في حين أنها قاعدة اختصاص تفرض على القاضي ضرورة التحقق من أن السلطات التي وقعت على القرار هي سلطات مختصة أم لا . فملك مجلس الدولة ينقل المسألة من مستوى عدم الاختصاص إلى مستوى الخطأ في الشكل ، معتبرا التوقيع الزائد مجرد شكلية غير جوهرية لا تؤثر على صحة القرار ، ولو لم يتطلب النص التوقيع الزائد . ويترتب على ذلك أن مجلس الدولة يجرد وجود التوقيع الزائد من أي تأثير قانوني له ، في حين أن وجود هذا التوقيع له آثار سياسية بعيدة المدى تعرض كيان النظام البرلماني كله للخطر ، إذ يسمح بوجود توقيع رئيس الدولة غير المسئول سياسيا - على القرارات التي لا يتطلب الدستور توقيعه عليها - بممارسة سلطة سياسية واسعة على الحكومة دون أن يكون مسئولا من الناحية القانونية^(٩٢).

ومن جانب آخر ، فإن نصوص دستور عام ١٩٥٨ وقد حددت مجالين مختلفين ولكنها مع ذلك متكاملان لاختصاصات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ، الأمر الذي لا يمكن معه أن يحل أحدهما محل الآخر في مباشرة اختصاصاته . ويترتب على ذلك ان عدم اختصاص إحدى هاتين السلطتين لا بد وأن ينعكس على القرار عندما تقوم بالتوقيع عليه ، ولا يكفي لتغطية هذا العيب القانوني قيام السلطة المختصة بوضع توقيعها عليه^(٩٣).

ان قضاء مجلس الدولة يؤدي من جانب آخر إلى اعتبار رئيس الدولة

C.E., 27 Avril 1962, Sicard, Rec. P. 279.

(٩١) انظر :

— C.E., 27 Avril 1962, Syndicat national des élèves - Conseillers et conseillers du Travail et à la législation sociale, A.J.D.A., 1962, P. 295 — 296

Francine Batailler : Op, cit, P.410-411.

(٩٢) انظر في ذلك :

Francine Batailler, Op, cit, P. 412.

(٩٣) انظر :

بمثابة الرئيس الاداري لمجلس الوزراء الذي يمكنه اتخاذ القرارات ، مما يمكن رئيس الدولة من ممارسة سلطة لائحية ، كما أن هذا القضاء يسمح لسلطة إدارية أن تغطي بواسطة توقيعها فقط على عدم اختصاص سلطة إدارية أخرى^(٩٤) .

ويبدو أن مجلس الدولة لم يعر هذه الانتقادات التفاتا وسار في طريق اعتبار التوقيعات الزائدة بمثابة شكلية غير جوهرية لا يؤثر وجودها على شرعية القرار . ولذلك نجد المجلس يطبق سياسته هذه على توقيعات الوزراء الزائدة على قرارات رئيس الوزراء ، ولا يعتبرها بمثابة عيب يشوب القرار الاداري ، فيقرر تطبيقا لذلك أن وضع عدة وزراء توقيعاتهم المجاورة على مرسوم لا يعيب القرار طالما كان من بين هذه التوقيعات توقيع الوزير المكلف بالتنفيذ^(٩٥) . كما أن الوزير الذي له اهتمام ببعض نصوص المرسوم ليس من الضروري توقيع عليه^(٩٦) .

Francine Batailler : Op, cit., P. 413.

(٩٤) انظر في ذلك :

C.E., 8 Mai, 1914, Syndicat des employés civiles de l'artillerie,
Rec. P. 542.

— C.E., 30 Octobre 1958, Union mutuelle immobilière, Rec., P. 811.

C.E., 4 Décembre 1974, Fédération Générale des syndicats de biologistes, Rec.,
P. 603. (٩٦)

الفصل الثاني

قاعدة التوقيع المجاور في الدستور الكويتي

الدستور الكويتي من الدساتير التي تبنت النظام البرلماني النيابي ، وإن كان قد طعم هذا النظام ببعض سمات النظام الرئاسي ، إلا أن ذلك لا ينفي أن النظام الدستوري الكويتي في جوهره عبارة عن نظام برلماني نيابي . كما أن أحكام الدستور تبين كذلك أن نظام الحكم في الكويت وراثي ، وإن الأمير ذاته مصونه لا تمس ، فهو يسود ولا يحكم . وهذا يعني أن العناصر الأساسية الموجبة لوجود قاعدة التوقيع المجاور متوافرة في حالة الدستور الكويتي .

ولكن الدستور بتبنيه هذه القاعدة ، لم ينس أمام بعض الاعتبارات من إيراد بعض الاستثناءات عليها ، وهي استثناءات تطلبتها طبيعة النظام البرلماني الذي يتبناه الدستور من ناحية ، وما تفرضه الطبيعة الذاتية للنظام الدستوري الكويتي من ناحية أخرى .

ولكن هذه الاستثناءات ، لم تؤثر على امتداد تطبيق هذه القاعدة إلى حالات وتطبيقات عديده تضمنها الدستور .

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الفصل على النحو الآتي :

المبحث الأول : تبني الدستور الكويتي لقاعدة التوقيع المجاور .

المبحث الثاني : نطاق تطبيق قاعدة التوقيع المجاور في الدستور الكويتي .

المبحث الأول

تبني الدستور الكويتي لقاعدة التوقيع المجاور

تنص المادة (٥٥) من الدستور على أن (يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه) كما تنص المادة (١٢٨) من الدستور في فقرتها الأخيرة على أنه (. .) .

ترفع قرارات المجلس - مجلس الوزراء - الى الامير للتصديق عليها في الأحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها). وهذا يعني أن هناك بعض الاختصاصات التي لا يملك الأمير أن يباشرها منفرداً بأوامر أميرية ، وإنما يجب أن تمارس عن طريق الوزارة وهو ما يفرض أن تصدر بشكل مراسيم توافق عليها الوزارة .

وإذا كانت المادة (٥٤) من الدستور التي تنص على أن (الأمير رئيس الدولة ، وذاته مصونه لا تمس) قد توحى مع المادة (٥٥) سالف الإشارة إليها بأن الدستور الكويتي قد اخذ بالنظام البرلماني التقليدي ، مما يجعل من توقيع رئيس الدولة على قرارات مجلس الوزراء مجرد ممارسة لسلطة شكلية ، لا يحق له معها أن يعترض أو يرفض التوقيع عليها . ولكن هذا الانطباع الذي تخلقه قراءة نص كل من المادتين (٥٤) و (٥٥) من الدستور يتعارض دون جدال مع ما قرره بقية نصوص الدستور للأمير من اختصاصات مهمة ومؤثرة . فالدستور لم يجعل من مسند الإمارة مسنداً خالياً ، وإنما أسند للأمير مباشرة اختصاصات ذات أهمية كبرى في الحياة السياسية والدستورية في الكويت ، وهو بذلك يبتعد عن أصول النظام البرلماني التقليدي الذي تجعل من سلطات رئيس الدولة مجرد سلطات اسمية دون محتوى حقيقي لممارسة السلطة .

وإذا كان الدستور الكويتي قد أسند للأمير مباشرة بعض الاختصاصات المهمة ، إلا أنه جعلها تمارس عن طريق الوزارة ، فهي تعد إذن من قبيل الاختصاصات المشتركة بينهما ، لا يمكن لأحدهما أن يمارسها بمعزل عن الآخر ، وإنما يقتضي الدستور تعاونهما معا لمباشرتها وإدارة شئون البلاد ، ولا شك أن قاعدة التوقيع والتوقيع المجاور تجد مجال عملها في هذا النطاق .

فالأمير لا يستطيع من الناحية الدستورية أن يجبر أحد الوزراء على التوقيع على مرسوم أو قرار ، أعده دون اقتناع منه بذلك ، كما أن مجلس الوزراء ، لا يملك أن يحمل الأمير على التوقيع على قرار اتخذ ، اذ يحق له أن يعترض على هذا القرار ، وأن يطلب إعادة النظر به ، كما أنه يملك في نهاية المطاف رفض التوقيع عليه .

ونستخلص مما سبق أن كلا من الأمير ومجلس الوزراء لا يملك أحدهما إجبار الآخر ، من الناحية الدستورية ، التوقيع على قرار لا يقبل به . فمجلس الوزراء لا يملك إذن أن يجبر الأمير على التوقيع على قراراته ، وما ذاك إلا لأن الدستور يعترف للأمير بسلطات حقيقية في إدارة شئون الدولة ، فهي ليست مجرد سلطات اسمية كما هو الحال في النظام البرلماني التقليدي ، ولعل هذا ما دفع البعض إلى القول أن الدستور الكويتي قد تبني النظام البرلماني الاورلياني .

ومما يدل على حق الأمير برفض التوقيع على قرارات مجلس الوزراء ما يأتي : -

١ - أن الدستور الكويتي قد حدد أجلا معيناً للأمير يعترض خلاله على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس الأمة ، وهو ما تولت كل من المادتين (٦٥) ، (٦٦) من الدستور بيان حكمه ، في حين أن الدستور لم يلزم الأمير بموعد معين للتصديق على قرارات مجلس الوزراء . ولعل هذه المقارنة بين موقف الدستور من التصديق على القوانين خلال مدة محددة ، وعدم تحديدها بالنسبة للتصديق على القرارات والمراسيم التي يعلها مجلس الوزراء ، تعني من جانب آخر أن الدستور يعترف للأمير ضمناً على الأقل بحق الاعتراض على قرارات مجلس الوزراء ، ورفض التصديق عليها . ويذكرنا هذا الوضع بما هو موجود حالياً في فرنسا من عدم تحديد الدستور لرئيس الجمهورية موعداً معيناً للتصديق على الأوامر والقرارات التي تناقش في مجلس الوزراء وفقاً لما نصت عليه المادة (١٣) من الدستور ، في حين أن المادة (١٠) من الدستور قد حددت مدة (١٥) يوماً لرئيس الجمهورية للاعتراض على مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان . ودفع هذا الوضع بعض الكتاب إلى التساؤل عما إذا كان الدستور يعترف ضمناً بنوع من السلطة لرئيس الدولة تمكنه من رفض التوقيع^(٩٧) . صحيح أن نصوص الدستور الفرنسي - شأنها في ذلك شأن نصوص الدستور الكويتي - غير واضحة في هذا المجال ، غير أن كلا

(٩٧) انظر في ذلك : Duverger : Institutions Politiques et droit constitutionnel, Tome.2, cp.cit., P.229.

من الدستورين يتعدان ولا شك ، كثيرا عن بعض خصائص النظام البرلماني ويعترفان لرئيس الدولة باختصاصات مهمة ومؤثرة ، تسمح له بممارسة حقه بالاعتراض على قرارات مجلس الوزراء ، ورفض التصديق عليها .

٢ - أن الدستور الكويتي يعترف بثنائية مسئولية أعضاء الوزارة فالوزارة مسئولة بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة ، كما أن كل وزير مسئول أمامه عن أعمال وزارته (م ٥٩) ، كما أن كل وزير مسئول أمام مجلس الأمة عن أعمال وزارته (م ١٠١) ، وبذلك يختلف الدستور الكويتي عن الدستور الفرنسي الذي لا يعترف لرئيس الدولة بحق مساءلة الوزارة^(٩٨) . فإذا كان الأمير يملك حق مساءلة الوزارة أمامه ومحاسبتها عن أعمالها ، ومن ثم اقالته ، إذا فقدت ثقته ، فإنه له من باب أولى أن يرفض التوقيع على قراراتها ، إذ ليس من المنطق أن يعترف الدستور للأمير تقرير مسئولية الوزراء أمامه ، ولا يعترف له بحق التصديق على قراراتهم التي يُسألون عنها أمامه ابتداء .

ونستخلص مما سبق أن مباشرة الأمير لاختصاصاته عن طريق وزارته لا تعني الزام الأمير دوماً بالتصديق على قرارات مجلس الوزراء ، وإنما تعطيه قاعدة التوقيع والتوقيع المجاور الحق برفض التوقيع .

والواقع إذا كانت نصوص الدستور الكويتي تسمح للأمير بحق رفض التصديق على قرارات مجلس الوزراء ، فإن مثل هذا الحق من الناحية العملية

(٩٨) فإذا كان رئيس الجمهورية في فرنسا يستطيع أن يجبر الحكومة على الاستقالة عن طريق رفض التصديق على قراراتها ، الأمر الذي يؤدي إلى ثنائية مسئولية الحكومة تجاه رئيس الدولة والبرلمان ، وهو مالا يعترف به الدستور الفرنسي كما رأينا ، إلا أن ذلك لا يغير من حق الرئيس في رفض التصديق على القرارات الوزارية ، أما في الكويت فإنه يكون من الأولى الاعتراف للأمير بحق رفض التصديق على قرارات مجلس الوزراء والمراسيم التي يعدها ، ولا سيما أن الدستور الكويتي يقرر بنص صريح مسئولية أعضاء الحكومة تجاه الأمير تضامنيا وفردا .

انظر : Duverger : Institutions Politiques et droit constitutionnel, Tome. 2, Op, Cit., 229.

يبقى نظريا ، ويرجع ذلك إلى طبيعة النظام الدستوري الكويتي .
ففي ظل عدم وجود النظام الحزبي في الكويت وما يتطلبه النظام البرلماني عادة من تعيين رئيس الحزب السياسي الفائز في الانتخابات العامة رئيسا للوزراء ، واستبدال ذلك بما جرى عليه العمل من تعيين ولي العهد رئيسا لمجلس الوزراء ، والاستعاضة بثقة الأمير في الوزارة عن ثقة مجلس الامة ، يؤكد أن رفض الأمير التصديق على قرارات مجلس الوزراء ، وإن كان ذلك من الجائز من الناحية الدستورية ، إلا أنه احتمال بعيد من الناحية العملية .

المبحث الثاني

نطاق تطبيق قاعدة التوقيع المجاور في الدستور الكويتي

اتضح لنا من دراسة المبحث السابق ، أن الدستور الكويتي قد تبني هذه القاعدة في احكامه . فقد تطلبت نصوصا عديدة ضرورة صدور مرسوم أميري لمباشرة هذا الاختصاص أو ذاك ، بل أن الدستور ومذكرته التفسيرية ، قد وضعا قاعدة عامة هي ضرورة صدور مرسوم عند مباشرة الأمير لاختصاصاته الدستورية ، ولو لم ينص على ذلك صراحة ، ومع ذلك فإن الدستور يخرج ، في بعض الأحيان ، عن أحكام هذه القاعدة ، خضوعا منه لبعض المتطلبات الدستورية الخاصة بالنظام البرلماني ، أو استجابة لبعض الخصائص الخاصة بالنظام الدستوري الكويتي ، فيقرر بعض الاستثناءات ، مما لا يمكن معها تطبيق قاعدة التوقيع المجاور بشأنها .

لذلك نبين أولا الاستثناءات من قاعدة التوقيع المجاور في الدستور الكويتي ، ثم نوضح حالات تطبيق هذه القاعدة ، وذلك في مطلبين متتابعين :

المطلب الأول

الاستثناءات من قاعدة التوقيع المجاور

أوردت نصوص الدستور الكويتي بعض الاستثناءات من نطاق تطبيق قاعدة التوقيع المجاور . وتعلق بعض هذه الاستثناءات بشخص الأمير أو الأسرة الحاكمة ، كما تتعلق الاستثناءات الأخرى بأمور الدولة ، فهي تصدر من الأمير بوصفه رئيساً للدولة ، ومع ذلك لا تخضع لأحكام قاعدة التوقيع المجاور ، وهناك استثناءات لا تنتمي لا إلى هذه المجموعة ولا تلك بل هي من طبيعة خاصة .

وندرس كل مجموعة من هذه الاستثناءات في فرع مستقل :

الفرع الأول

استثناءات تتعلق باختصاصات تتصل بأمور الدولة

تشمل هذه الطائفة من الاستثناءات من قاعدة التوقيع المجاور ، مجموعة من الاختصاصات المتصلة بأمور الدولة ، والتي تصدر من الأمير ، بوصفه رئيساً للدولة ، مما يفترض معه أن تخضع لأحكام هذه القاعدة ، ولكن الدستور ، يخرج مباشرة هذه الاختصاصات من نطاق تطبيق القاعدة خضوعاً منه للخصائص الذاتية لنظام الحكم الكويتي ، إذ تباشر هذه الاختصاصات بأمر أمير : -

وتشمل هذه الطائفة من الاستثناءات ممارسة الاختصاصات الآتية^(٩٩) :

- ١ - ترشيح ولي العهد - سواء كان واحداً أو أكثر - إلى مجلس الأمة ، ومن ثم تعيينه ، بعد مبايعته من قبل المجلس (٤م) .
- ٢ - تعيين رئيس مجلس الوزراء : ولا يكون ذلك إلا بأمر أمير بطبيعة

(٩٩) لدراسة شاملة لهذه الاختصاصات انظر كتابنا النظام الدستوري في الكويت مرجع سابق ، ص ٥٣٩ وما بعدها .

الحال ، كما أن اعفائه يتم بأمر أميري (م ٥٦) . ذلك لأن الدستور الكويتي لم يتبن أسلوب بعض الدساتير والذي يستوجب توقيع رئيس مجلس الوزراء المستقيل على قرار تعيين خلفه . بل أن التقليد الذي سارت عليه الكويت من تعيين وليّ العهد رئيساً لمجلس الوزراء ، يجعل من وجود مثل هذا التوقيع - على افتراض وجوده - عديم الأثر من الناحية القانونية ، ومجرد شكل ، بل أن هذا التقليد يستبعد وجود مثل هذا الأسلوب في الدستور .

٣ - اختيار نائب عن الأمير في حالة تغيبه عن الإمارة وتعذر نيابة وليّ العهد عنه (م ٦١) .

٤ - تفويض الأمير لوليّ العهد في ممارسة بعض صلاحياته الدستورية (م ٧ / ف ٢ من قانون توارث الإمارة) .

وقد بينت المذكرة التفسيرية للدستور ، والتي تتمتع بقوة ملزمة بالتفسير^(١٠٠) . سبب وجود هذه الاستثناءات بقولها :

«يقضي مبدأ ممارسة الأمير لسلطاته الدستورية بواسطة وزرائه ، حلول المراسيم الأميرية محل الأوامر الأميرية ، ولكن ترد على هذا المبدأ استثناءات ثلاثة ، أولها اختيار وليّ العهد بناء على مبايعة مجلس الأمة (م ٤) ، وثانيها لا يمارس بطبيعته الا بأمر أميري وهو تعيين رئيس الوزارة واعفائه من منصبه (م ٥٦) ، وثالثها وثيق الصلة بالأمير وهو اختيار نائب عنه يمارس مؤقتاً ، في حالة تغيبه خارج الإمارة وتعذر نيابة وليّ العهد عنه ، كل أو بعض صلاحياته الدستورية (م ٦١) . وفيما عدا هذه الأمور الثلاثة يكون المرسوم هو الاداة الدستورية لممارسة السلطات الأميرية المقررة بالدستور ، وقد حرصت بعض نصوص الدستور - كالمواد ٦٦ و ٦٨ و ٦٩ على ذكر كلمة «مرسوم» وذلك

(١٠٠) انظر في هذا الشأن بحثنا : الطبيعة القانونية للمذكرة التفسيرية وعلاقتها بتكوين المحكمة الدستورية ، مجلة الحقوق التي تصدرها كلية الحقوق بجامعة الكويت ، العدد الأول السنة ، الثامنة ١٩٨٤ ص ١٢١ - ١٧٣ .

توكيدا للحكم المنوه عنه ، وبرغم كفاية نص المادة (٥٥) في الدلالة عليه ، ومن ثم لا يفيد عدم ذكر هذه الكلمة في سائر النصوص اي شك في سريان حكم المادة (٥٥) عليها كاملا غير منقوص^(١٠١) .

ويتبين لنا مما سبق ، أن القرارات الخاصة بترشيح رئيس مجلس الوزراء وترشيح وليّ العهد ، ومن ثم تعيينه بعد أن تتم مبايعته من مجلس الامة ، وكذلك تعيين نائب الأمير ، لا تخضع لقاعدة التوقيع المجاور ، بالرغم من صدورهما من قبل الأمير بوصفه رئيسا للدولة .

الفرع الثاني

استثناءات تتعلق بشخص الأمير أو بالأسرة الحاكمة

سبق وأن قلنا ان هناك ارتباطا بين وجود قاعدة التوقيع المجاور والوصف الوظيفي الذي يعطي للتصرف الصادر من رئيس الدولة اذ لا تطبق هذه القاعدة إلا في حالة القرارات الصادرة من رئيس الدولة بهذا الوصف ، ويترتب على ذلك أن التصرفات التي تصدر من الرئيس ولا تتعلق بأمر الدولة لا تخضع لقاعدة التوقيع المجاور .

ومثل هذا الوضع يتضمنه الدستور الكويتي ، فإن أعمال قاعدة التوقيع المجاور تقتضي أن تصدر القرارات من الأمير بوصفه رئيسا للدولة ، أما إذا صدرت بعض القرارات من الأمير بغير هذا الوصف ، فإن ذلك لا يستلزم ضرورة وجود قاعدة التوقيع المجاور .

وبموجب احكام الدستور الكويتي هناك بعض القرارات التي تصدر من الأمير ، لا بوصفه رئيسا للدولة ، وإنما هي تتصل بشخصه أو بالأسرة الحاكمة ، وهذه الحالات هي :

١ - تصرف الأمير في المخصصات المالية السنوية التي يحددها له القانون طوال مدة حكمه ، وفقا لنص المادة (٧٨) من الدستور . ولما كانت هذه

(١٠١) المذكرة التفسيرية لدستور الكويت ، التصوير العام لنظام الحكم .

المخصصات ليست للأمير وحده ، وإنما تشمل استحقاقات أفراد الأسرة الحاكمة ، فإن الأمير هو الذي يحدد ، بأمر أميري مقدار هذه الاستحقاقات وطريقة صرفها .

٢ - ولما كانت ذات الأمير مصونة لا تمس ، الأمر الذي يترتب عليه عدم جواز مخاصمته باسمه في المحاكم . ولكن الأمير بصفته شخصا طبيعيا له مصالح مالية قد تؤدي إلى منازعات مع أفراد آخرين ، وللتوفيق بين هذه الاعتبارات نصت المادة الخامسة من قانون توارث الامارة الذي له صفة دستورية على أنه (لا يجوز مخاصمة الأمير باسمه أمام المحاكم ويعين الأمير بأمر أميري وكيلًا أو أكثر في الحدود التي يبينها الأمر الصادر بتعيينهم اجراءات التقاضي ، وتوجه اليهم الأوراق القضائية في الشئون الخاصة بالأمير) .

ففي كل من الحالتين السابقتين لا يمكن اعمال قاعدة التوقيع المجاور لصدور هذه القرارات من الأمير لا بوصفه رئيسا للدولة ، إنما لتعلق هذه القرارات بشخصه أو بالأسرة الحاكمة .

الفرع الثالث

استثناءات من طبيعة خاصة

بالإضافة إلى الاستثناءات السابقة سواء منها ما تعلق بأمر الدولة ، أو ترجع لشخص الأمير أو للأسرة الحاكمة ، هناك نوع آخر من التصرفات يقوم بها الأمير ولا تنتمي إلى أي من الطائفتين السابقتين ، ونقصد بذلك تلك القرارات التي تصدر من الأمير بوصفه رئيسا لمجلس إدارة مؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، وهي مؤسسة خاصة ذات نفع عام . فهذه القرارات لا يمكن اعتبارها قرارات صادرة عن رئيس الدولة ، ويترتب على ذلك عدم خضوعها لقاعدة التوقيع المجاور .

المطلب الثاني

حالات تطبيق قاعدة التوقيع المجاور في الدستور الكويتي

سبق وأن ذكرنا أن الدستور الكويتي بحكم كونه دستوراً يتبنى النظام البرلماني النيابي والذي يقوم على عدم مسئولية رئيس الدولة من ناحية ، وتحمل الوزارة للمسئولية السياسية عنه ، قد تبني قاعدة التوقيع المجاور ، لكن اعمال هذه القاعدة يتطلب أن يكون من يوقع على القرار إلى جانب الامير تثبت له صفة الوزير ، بمعنى أن يكون عضوا في الحكومة ، أي في مجلس الوزراء .

ويترتب على ذلك ما يأتي :

١ - أن صفة الوزير تثبت لأولئك الذين يتولون حقائب وزارية معينة كما تثبت لوزراء الدولة ، كوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ، فهؤلاء يعتبرون أعضاء في مجلس الوزراء ، ومن ثم تثبت لهم بهذه الصفة العضوية في مجلس الأمة .

٢ - هناك بعض الاشخاص يتولون وظائف بدرجة وزير ، وهؤلاء لا يعتبرون وزراء ، كما أنهم ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء . وإذا كان البعض يطلق عليهم خطأ مسمى وزير ، كوزير الدولة لشئون الديوان الاميري ، فإن ذلك لا يغير من الحقيقة القانونية الخاصة بهم من شيء ، فهؤلاء يعتبرون بدرجة وزير ، ومن ثم يستفيدون من المزايا المادية والوظيفية الخاصة بهذه الدرجة ، ولكنهم بطبيعة الحال لا يعتبرون وزراء ، ولا يتمتعون بسلطات الوزراء ، ولا يعتبرون أعضاء في مجلس الوزراء ، ولا تثبت لهم العضوية في مجلس الأمة بهذه الصفة ، ومن ثم لا يمكن أعمال قاعدة التوقيع المجاور بصددهم .

٣ - ولا يعتبر وكلاء الوزارات كذلك وزراء ، ولا يغني توقيعهم على القرارات عن توقيع الوزير المختص حتى ولو كان قد فوض وكيل وزارته بممارسة اختصاص يدخل موضوع القرار الصادر ضمنه .

وإذا كان الدستور الكويتي قد تبني هذه القاعدة ، كما رأينا ، إلا أن نطاق تطبيقها قد امتد بعيدا في ثانيا الدستور . فهي تطبق في كل الحالات التي

تتطلب الاتفاق بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء ، سواء تعلق الامر بممارسة اختصاصات تشريعية أو مباشرة اختصاصات تنفيذية .

ولذلك ندرس حالات تطبيق النظرية في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية ، وفي مجال ممارسة الوظيفة التنفيذية في فرعين متتابعين :

الفرع الأول

حالات تطبيق قاعدة التوقيع المجاور عند ممارسة الوظيفة التشريعية

ينحصر دور الأمير في ممارسة الوظيفة التشريعية في أمور ثلاثة : اقتراح القوانين ، والتصديق عليها وإصدارها ، أو طلب إعادة النظر فيها وفي كل هذه الحالات لا بد من اعمال قاعدة التوقيع المجاور :

أولا - حق اقتراح القوانين :

حق اقتراح القوانين في الدستور الكويتي يثبت لكل من الأمير ولكل عضو من اعضاء مجلس الأمة . وقد بينت هذا الحق للأمير المادة (٦٥) من الدستور عندما نصت على أن (للأمير حق اقتراح القوانين . .) والأمير عندما يقترح أحد القوانين ، لا يباشر حقا شخصيا له ، بل بصفته رئيس السلطة التنفيذية ، الأمر الذي يقتضي أن يباشر الأمير هذا الحق عن طريق المراسيم ، الاداة القانونية لمباشرته اختصاصاته ، وفقا لما تنص عليه المادة (٥٥) من الدستور^(١٠٢) .

إن الأمير يملك إذن أن يتقدم ، عن طريق مجلس الوزراء ، باقتراح قانون معين ، إلى مجلس الأمة . وهذا ما يتطلب أن يتم الاقتراح بمرسوم ، ويوقع إلى جانب الأمير غير المسئول سياسيا ، رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص الذي يدخل القانون المقترح في نطاق اختصاص وزارته .

ويتربط على ضرورة وجود توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص

(١٠٢) انظر تفاصيل حق اقتراح القوانين في الدستور الكويتي - كتابنا : النظام الدستوري في الكويت ، دراسة مقارنة ، ١٩٨٥ ، ص ٦٣٤ وما بعدها .

إلى جانب توقيع الأمير ، ضرورة الاتفاق بين هذين الطرفين لكي يقدم مشروع القانون إلى مجلس الأمة . إذ بدون هذا الاتفاق ، لن يتمكن رئيس الدولة من مباشرة حقه في اقتراح القوانين .

والواقع أن اقتراح القوانين ، في الأنظمة البرلمانية ، ومنها الكويت ، يعتبر ثمرة السياسة الحكومية التي يقررها مجلس الوزراء ، أكثر منها تعبيراً عن إرادة رئيس الدولة ^(١٣) .

ثانياً - حق التصديق على القوانين وإصدارها :

هذا الحق تنص عليه كذلك المادة (٦٥) من الدستور ، بعد أن قررت حق الأمير بإقتراح القوانين أضافت لذلك حقه كذلك بالتصديق عليها وإصدارها .

وعملية التصديق والإصدار تتمان معا ، وفي وقت واحد ، في الكويت وهذا ما تدل عليه ديباجة إصدار القوانين في الكويت التي يجرى نصها كالتالي :

«بعد الاطلاع على الدستور ، وافق مجلس الأمة على القانون الآتي نصه وقد صدقنا عليه وإصداره»

والأصل ، وفقاً لاحكام الدستور الكويتي أن يحمل القانون المصدق عليه من الأمير ، توقيعاً وتوقيع رئيس مجلس الوزراء ، وتوقيع الوزير المختص إن وجد تطبيقاً لقاعدة التوقيع المجاور بحيث يتحمل رئيس الحكومة المسئولية عن عملية إصدار هذا القانون . ومع ذلك ، فإنه بالرجوع إلى القوانين التي صدرت في الكويت منذ العمل بالدستور عام ١٩٦٣ ، فإننا نجد القوانين تحمل توقيع الأمير وحده ، دون توقيع رئيس مجلس الوزراء ، والوزير المختص إن وجد . وذلك ما عدا حالة واحدة ، هي حالة التصديق على قانون توارث الامارة وإصداره ، وهو قانون له صفة دستورية وفقاً لاحكام المادة الرابعة من

Tédeschi (G) : Op., cit., P. 467.

(١٣) انظر في ذلك :

الدستور . فهذا القانون حمل توقيع الأمير ، رئيس الدولة ، كما حمل إلى جانبه توقيع نائب رئيس مجلس الوزراء .

ولا شك أن ما جرى عليه العمل في الكويت ، لا يتفق - بنظرنا - مع أحكام الدستور ، الذي يتطلب صراحة أن يمارس الأمير اختصاصاته بواسطة وزرائه ، وما يفرضه بدوره أن يحمل القرار المتضمن مباشرة اختصاص من هذه الاختصاصات توقيع رئيس مجلس الوزراء ، والوزير المختص إن وجد ، إلى جانب توقيع الأمير ، رئيس الدولة .

ثالثا - حق الاعتراض على مشروعات القوانين :

يقرر الدستور الكويتي حق الأمير بالاعتراض على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس الأمة . وهذا ما تنص عليه صراحة المادة (٦٦) من الدستور بقولها «يكون طلب إعادة النظر في مشروع القانون بمرسوم مسبب . . .» .

وطالما أن الاعتراض يجب أن يتم بمرسوم ، فإنه يتطلب إذن أن يُحمل توقيع كل من الأمير ورئيس مجلس الوزراء ، والوزير المختص ان وجد .

والواقع أن اعمال قاعدة التوقيع المجاور في خصوص ممارسة حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس الأمة ، تفترض وجود اتفاق وتفاهم تامين بين كل من الأمير ومجلس الوزراء ، إذ دون وجود هذا الاتفاق ، لن يتمكن الأمير من مباشرة حقه في الاعتراض ، كما لن يكون في مكنة مجلس الوزراء ايقاف التصديق على مشروع القانون واصداره دون أن يحصل على موافقة الأمير ، لا سيما وأن العمل قد جرى في الكويت - كما سبق وان ذكرنا - على أن يحمل قرار التصديق على القانون واصداره ، توقيع الأمير وحده ، دون رئيس مجلس الوزراء .

الفرع الثاني

حالات تطبيق قاعدة التوقيع المجاور عند ممارسة الوظيفة التنفيذية^(١٠٤)

إذا كانت المادة (٥٥) من الدستور تنص على أن الأمير يمارس صلاحياته بواسطة وزرائه ، مما يعني ضرورة صدور مرسوم اميري ، فان هذا المرسوم يعبر ، بدون شك ، عن قاعدة التوقيع المجاور .

وإذا كانت الوظيفة التنفيذية تتركز اساسا بيد مجلس الوزراء ، فان ذلك لا ينفي ضرورة وجود توقيع الأمير ورئيس مجلس الوزراء ، كلما تطلب الامر صدور مرسوم اميري . وبعبارة أخرى أن قرارات مجلس الوزراء يجب أن ترفع إلى الأمير للتصديق عليها إذا كان لا بد من صدور مرسوم اميري بشأنها . وهذا ما نصت عليه بوضوح الفقرة الاخيرة من المادة (١٢٨) من الدستور بقولها « . . وترفع قرارات المجلس إلى الأمير للتصديق عليها في الأحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها » .

ولا شك أن ذلك يعني أن قرارات مجلس الوزراء التي تحتاج لكي تأخذ مسارها في التطبيق إلى صدور مرسوم اميري تتطلب وجود اتفاق وتفاهم بين طرفي السلطة التنفيذية ، الأمير ومجلس الوزراء ، اذ بدون وجود هذا الاتفاق لا يمكن لأي منهما الحصول على توقيع الطرف الآخر الذي يعتبر ضروريا لاصدار المرسوم .

ولعل من أهم اختصاصات السلطة التنفيذية التي تتطلب صدور مرسوم فيها هي مسائل إبرام المعاهدات ، تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين ، وسلطة اصدار اللوائح ، وممارسة حق العفو ، وعلان الحرب الدفاعية ،

(١٠٤) لدراسة متعمقة في هذه الموضوعات يراجع كتابنا : النظام الدستوري في الكويت ، مرجع سابق ، حيث سنكتفي هنا بالإشارة العابرة لتطبيقات هذه النظرية في الدستور الكويتي .

واعلان الاحكام العرفية ، وأخيرا منح أوسمة الشرف وذلك على التفصيل
الاتي : -

أولا - ابرام المعاهدات :

هناك أنواع من المعاهدات لا تحتاج إلى العرض على مجلس الأمة ونيل موافقته عليها ، فمعاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة ، أو حقوق المواطنين العامة والخاصة ، ومعاهدات التجارة والملاحة ، والاقامة ، أو تلك التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلا لقوانين الكويت ، فهذه المعاهدات يجب لنفاذها أن تصدر بقانون . أما ما عداها . من معاهدات فيكفي أن تبرم بمرسوم ، مما يعني تطبيق قاعدة التوقيع المجاور عليها (م ٧١) .

ولا شك أن الأمير يمارس وظيفة هامة عن طريق هذه القاعدة فإذا كان مجلس الوزراء ، أو وزير الخارجية قد تولى جانب المفاوضات والتوقيع بالأحرف الاولى على المعاهدة ، فان تصديق الأمير عليها يعتبر ضروريا ولازما لصيرورتها نهائية .

ثانيا - سلطة اصدار اللوائح :

تنص المادة (٧٢) من الدستور على أنه (يضع الأمير ، بمراسيم ، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلا فيها أو تعطيلها أو إعفاء من تنفيذها ويجوز أن يعين القانون اداة أدنى من المرسوم لاصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه) . كما تنص المادة (٧٣) من الدستور على أنه (يضع الأمير ، بمراسيم ، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين) .

ويتضح لنا من هذين النصين الدستوريين ، كيف امتد نطاق قاعدة التوقيع المجاور لكي يحكم عملية اصدار اللوائح ، سواء تلك اللازمة لتنفيذ القوانين ، أو تلك الخاصة بلوائح الضبط وترتيب المصالح والادارات العامة .

ثالثا - تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين :

تنص المادة (٧٤) من الدستور على أنه (يعين الأمير الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية ، ويعزلهم وفقا للقانون ، ويقبل ممثلي الدول الاجنبية لديه) .

والواقع أن هذا النص لا يعني قيام الأمير بالتوقيع على قرارات تعيين جميع الموظفين في الدولة ، وإنما يعني أن الموظفين المدنيين والعسكريين إنما يتم تعيينهم من الأمير وفقا للأحكام التي يبينها القانون ، فهم موظفين لديه^(١٠٥) ، وإن كان ذلك لا يمنع من توقيع الأمير على قرارات تعيين الموظفين الذين ينص القانون على صدور مرسوم أميري بتعيينهم ، كالوزراء ، والسفراء ، وضباط الجيش ، والقضاة ، وغيرهم .

رابعا - ممارسة حق العفو :

تنص المادة (٧٥) من الدستور على أن (للأمير أن يعفو بمرسوم عن العقوبة أو أن يخفّضها ، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون وذلك عن الجرائم المقترفة قبل اقتراح العفو) .

ويتضح لنا من هذا النص أن العفو الشامل إذا كان يتم بقانون ، فإن العفو الخاص يتم بمرسوم ، إذ ينصب على العقوبة دون الجريمة ذاتها . وهنا تؤدي قاعدة التوقيع المجاور دورها ، إذ تمتد لتطبق حتى في الحالات التي تتضمن ممارسة قدر من السلطة التقديرية ، كما هو الحال في حالة العفو الخاص^(١٠٦) .

خامسا - اعلان الحرب الدفاعية :

تنص المادة (٦٨) من الدستور على أن (الأمير يعلن الحرب الدفاعية بمرسوم ، أما الحرب الهجومية فمحرومة) . وهذا النص ، كما يتضح ، مد نطاق تطبيق قاعدة التوقيع المجاور إلى حالة اعلان الحرب الدفاعية ، إذ لا بد أن

Tédeschi (G) : Op., cit., P. 469.

(١٠٥) انظر في هذا المعنى :

Tédeschi (G) : Op., cit., P. 469.

(١٠٦) انظر في ذلك :

يكون للأمير ، رئيس الدولة ، رأي فيما يريد أن يقدم عليه مجلس الوزراء ، صحيح أن الحرب التي يميز الدستور اعلانها هي الحرب الدفاعية ، أي تلك المفروضة على الكويت ، إلا أن مسألة التمييز بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية في ظل التقدم العلمي والتكنولوجيا العسكرية الرهيبة أصبح أمراً صعباً .

سادساً - اعلان الاحكام العرفية :

تنص المادة (٦٩) من الدستور على أنه (يعلن الأمير الحكم العرفي في احوال الضرورة التي يحددها القانون ، وبالاجراءات المنصوص عليها فيه ، ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم ، ويعرض هذا المرسوم على مجلس الامة خلال خمسة عشر يوماً التالية للبت في مصير الحكم العرفي . . .) .

ويتضح لنا من هذا النص الدستوري ضرورة توافر شرط شكلي لإعلان الأحكام العرفية في البلاد ، وهو ضرورة اصدار مرسوم بذلك ، مما يعني امتداد نطاق قاعدة التوقيع المجاور إلى مباشرة هذا الاختصاص كذلك .

سابعاً - منح أوسمة الشرف :

تنص المادة (٧٦) من الدستور على أنه (يمنح الأمير أوسمة الشرف وفقاً للقانون) والأوسمة قد تكون مدنية وقد تكون عسكرية . وينظم الأوسمة المدنية القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٤ ، أما الأوسمة العسكرية فينظمها القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٦٢ .

وقد جرى العمل في الكويت على أن يتم منح الأوسمة بنوعيتها المدني والعسكري بأمر أميري ، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من قانون منح أوسمة الشرف العسكرية بقولها (يكون منح الأوسمة والأنواط العسكرية بأمر أميري) . وسار في هذا الاتجاه كذلك قانون منح أوسمة الشرف المدنية في المادة الثانية منه .

ونعتقد أن هذا الاتجاه يتعارض مع أحكام الدستور التي تبين أن الأمير يتولى سلطاته بواسطة وزرائه (م ٥٥) ، كما أن المذكرة التفسيرية للدستور ،

والتي تتمتع بقوة ملزمة بالتفسير ، حرصت على أن تتعدد الحالات التي يمارس الأمير فيها سلطاته بأوامر أميرية . وتركت ما عداها للمرسوم باعتباره الاداة الدستورية لممارسة السلطات الاميرية الميينة بالدستور ولا يمكن إزاء هذا الوضع الدستوري الصريح قبول تبرير المشرع لمنح أوسمة الشرف (بأن يكون منح القلادة والوسام بأمر أميرى طبقا للتقليد الذي سارت عليه الدول في هذا الخصوص) لأن اقتباس تقاليد بعض الدول في موضوع معين يجب أن يكون متفقا في النهاية مع أحكام الدستور كما لا يمكن تبرير هذا الاتجاه ، كما ذهب البعض^(١٠٧) ، بالقول بأن المادة (٧٦) من الدستور قد جعلت منح الأوسمة وفقا للقانون ، لأن هذه العبارة وإن كانت تترك المجال رحبا للقانون لتنظيم الامر الذي فوضه به المشرع الدستوري ، إلا أن هذا التنظيم يجب ألا يخالف نصوص الدستور أو يخرج عليها .

ونخلص من ذلك ، أن قاعدة التوقيع المجاور تمتد ، حسب نصوص الدستور ، إلى مباشرة هذا الاختصاص كذلك ، إذ لا عبرة بالممارسات التي لا تتفق مع أحكام الدستور .

ثامنا - دعوة مجلس الامة إلى الإنعقاد ، وفض دوراته ، وتأجيل اجتماعاته وحله :

تنص المادة (٨٦) من الدستور على أنه (يعقد المجلس دوره العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام . وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل أو الشهر المذكور اعتبر موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر . فإذا صادف هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي تلك العطلة) .

وتنص المادة (٨٩) من الدستور على أنه (يعلن الأمير فض ادوار الاجتماع العادية وغير العادية) .

(١٠٧) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن ، النظام الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٨ ، ص ٣٤٦ .

وتنص المادة (١٠٦) من الدستور على أن (للأمير أن يؤجل ، بمرسوم ، اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز شهرا ، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد الا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد) .

وأخيرا تنص المادة (١٠٧) من الدستور على أن (للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى . . .) .

ويتضح لنا من النصوص الدستورية السابقة كيف امتدت قاعدة التوقيع المجاور لكي تحكم السلطة التقديرية التي يملكها الأمير في دعوة مجلس الأمة للإنعقاد ، أو تأجيل اجتماعاته ، أو عند اتخاذ قرار بحله . ولا شك أن وجود هذه القاعدة ، في هذا المجال ، يتطلب بالضرورة أن تمارس هذه الاختصاصات بالاتفاق التام بين الأمير ومجلس الوزراء .

تاسعا - الخطاب الأميري :

تنص المادة (١٠٤) من الدستور على أن (يفتح الأمير دور الانعقاد السنوي لمجلس الأمة ويلقي فيه خطابا أميريا يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم الشئون العامة التي جرت خلال العام المنقضي وما تعزم الحكومة اجراءه من مشروعات واصلاحات خلال العام الجديد . وللأمير أن ينيب عنه في الافتتاح أو في إلقاء الخطاب الأميري رئيس مجلس الوزراء) .

وإذا كان الخطاب الأميري عبارة عن بيان سياسي عام يتوجه به رئيس الدولة إلى مجلس الأمة والوزارة في آن واحد ، بل هو موجه كذلك إلى الأمة ، ويقوم به الأمير بوصفه رئيسا للدولة يسود ولا يحكم ، لا بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية ، فهل يتطلب ذلك ضرورة موافقة مجلس الوزراء على مضمون الخطاب الأميري ، لا سيما وأن الدستور يبين أن الخطاب الأميري يتضمن ما تعزم الحكومة اجراؤه من مشروعات واصلاحات خلال العام الجديد ؟ نعتقد ذلك ، لأن الخطاب الأميري عبارة عن وثيقة سياسية تلتزم

الحكومة فيما تضمنته من اتجاهات وافكار مما لا بد معه ، من ضرورة عرضه على مجلس الوزراء للموافقة على مضمونه . وهذا يعني أن قاعدة التوقيع المجاور تجد مكانا لها هنا أيضا .

عاشرا - تطبيقات اخرى لقاعدة التوقيع المجاور :

إذا كانت مباشرة الاختصاصات السابقة تتطلب صدور قرارات مكتوبة ، مما يعني ضرورة الاتفاق بشأنها بين الأمير ومجلس الوزراء ، تطبيقا لقاعدة التوقيع المجاور ، فان هناك بعض الحالات التي يباشر فيها الأمير ، رئيس الدولة ، اختصاصات لا تتطلب ضرورة صدور قرارات مكتوبة بشأنها ، مثل استقبال الأمير لسفراء الدول الأجنبية عند تقديمهم لاوراق اعتمادهم له ، واستقبال المبعوثين من قبل رؤساء الدول الاخرى ، ففي مثل هذه الحالات يحضر في العادة أحد الوزراء هذه اللقاءات مما يعني أن مجلس الوزراء موافق صراحة أو ضمنا على هذا التصرف من رئيس الدولة . كما أن هذه الموافقة مفترضة كذلك في حالة الرسائل والبرقيات التي يرسلها الأمير إلى رؤساء الدول الأخرى^(١٠٨) .

والواقع أنه في هذه الحالات تمتد كذلك قاعدة التوقيع المجاور لكي تحكمها ، وان كانت لا تأخذ في التطبيق ، صورة مكتوبة . فقاعدة التوقيع المجاور يمكن اذن أن تأخذ في تطبيقاتها الدستورية شكل مكتوب ، وآخر غير مكتوب .

مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية

تصدر عن جامعة الكويت

رئيس التحرير
الدكتور عبد الله الغنيم

صدر العدد الأول في يناير ١٩٧٥

نصل أعدادها إلى أيدي نحو ٢٠٠٠٠ قارئ

- يحتوي كل عدد على حوالي ٢٥٠ صفحة من القطع الكبير تشتمل على :
 - مجموعة من البحوث تمالج الشؤون المختلفة للمنطقة بأعلام عدد من كبار الكتاب المتخصصين في هذه الشؤون .
 - عدد من المراجعات لطائفة من أهم الكتب التي تبحث في المناحي المختلفة للمنطقة .
 - أبواب ثابتة : تقارير - وثائق - يوميات - بيبليوجرافيا .
 - ملخصات للبحوث باللغة الإنجليزية .

منشورات المجلة

- اضطلعت المجلة باصدار عدد من سلاسل الكتب هي :
 - اولا : سلسلة المنشورات ، وقد صدر منها حتى الان احد عشر منشورا من احدثها :
 - منظمة الانتطار العربية المصدرة للبترول ١٩٦٨ - ١٩٧٧ : دراسة مقارنة في التنظيم الدولي
 - د. عادل خاكي .
 - قواعد الملاحة عند بن ماجد والقطامي . حسن صالح شهاب .
 - ثانيا : سلسلة الاصدارات الخاصة ، وصدر منها حتى الان ثلاثة عشر كتابا ، من احدثها :
 - المفهوم الحديث للتسويق وتخطيط الخدمات المصرفية في البنوك التجارية الكويتية .
 - د. عبد الفتاح الشربيني ، د. السيد ناجي
 - رسالة في تاريخ البين : مطالع التبران . د. محمد عيسى صالحية .
 - ثالثا : سلسلة كتب الوثائق ، وقد صدر منها كتب الوثائق للاعوام : ٧٥ - ٧٦ - ٧٧ - ٧٨
 - ٧٩ - ٨٠ .

الإشتراكات

- ثمن العدد : ٤٠٠ فلس كويتي او ما يعادلها في الخارج .
- الاشتراك للافراد : سنوياً ديناران كويتيان او ١٥ دولارا امريكيا في الخارج (بالبريد الجوي)
- الاشتراك للمؤسسات والدوائر الرسمية : سنوياً ١٢ ديناراً كويتياً او ٤٠ دولاراً امريكياً في الخارج (بالبريد الجوي) .

المعنوان : جامعة الكويت - كلية الآداب والفربية - الشويخ - دولة الكويت

هـ.ب : ١٧٠٧٣ - الخالدية

الهاتف : ٨١٦٨٠٧ - ٨١٦٧٩٩ - ٨١٦٨٢٤

جميع المراسلات توجه باسم رئيس التحرير