



328.3
M67FA

AMERICAN
UNIVERSITY OF
BEIRUT



في
حل مجلس النواب واجتماع البرلمان

في ٢١ نوفمبر سنة ١٩٢٥

أسباب القرار

الذي أصدره مجلس نقابة المحامين بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٢٥ وافقرته الجمعية

العمومية التي انعقدت في يوم ١٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥

المطبعة العصرية

لجانها البارالمونت البرلن

نومبر ٢٥-٢٠

في

حل مجلس النواب واجتماع البرلمان

في ٢١ نوفمبر سنة ١٩٢٥

أسباب القرار

الذي أصدره مجلس نقابة المحامين بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٢٥ وصادفت عليه الجمعية

العمومية التي انعقدت في يوم ١٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥

ان المراسيم الصادرة في شهر نوفمبر سنة ١٩٢٤ وفي ٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ وفي ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ بتأجيل دور انعقاد مجلس النواب ثم بحله قد احدثت قلقاً شديداً على مصير الدستور وعلى الضمانات التي كفلها الحكم النيابي ترتب عليه رفع جملة عرائض لصاحب الجلالة الملك بالتماس العودة للحياة الدستورية ونشر جملة احتجاجات على الوزارة بشأن حل المجلس والاستمرار على خطة الحكم الفردي وقد اشترك المحامون في هذه الحركة حيث رفعوا إلتاماً لصاحب الجلالة الملك باقالة الوزارة الحاضرة التي لا هم لها سوى العمل على هدم الدستور

غير ان الوزارة استمرت على خطتها وصممت على تعديل قانون الانتخاب لتمكين من الاستمرار على تعطيل الحياة النيابية. لهذا

الهيئة التشريعية المنتخبة - أما علة منح هذا الحق للسلطة التنفيذية واسباب مشروعيتها فقد ذكرها المسيو ميلران رئيس الجمهورية الفرنسية سابقاً في جلسة عقدها مجمع العلوم الادبية والسياسية في ٢٩ مارس سنة ١٩٢٤ إذ قال ما يأتي :-

« إن الموازنة بين السلطات المختلفة لازمة »
 « حرية الأمة وسلطتها فلا بد لضمان هذه »
 « الموازنة ضماناً تاماً ان يكون إزاء السلطة التي »
 « تتمتع بها الهيئة التشريعية سلاح بيد السلطة »
 « التنفيذية يتكافأ مع هذه السلطة ولا سلاح »
 « سوى رفع الأمر للأمة التي لها ولاية الأمر »
 « وهذا هو ما يسمى حق الحل »

وما دام حق الحل ليس هو إلا الالتجاء الى رأى الأمة الأسمى فاذا أصدرت الأمة حكماً فيما تطرحه عليها السلطة التنفيذية من أوجه الخلاف فلا بد من احترام هذا الحكم ولا يتحقق هذا الأمر الا بجمع هذه السلطة من تكرار حل المجلس لسبب واحد

وهذا المبدأ مقرر في الدستور المصرى .
 الا ترى أن المادة ٣٨ من الدستور قد نصت على أنه لا يجوز حل مجلس النواب مرتين لسبب واحد

وإذا كان الأمر كذلك فلم يبق سوى النظر في الأسباب التي دعت الى حل المجلس في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ فاذا كانت هي بعينها التي بنى عليها الحل الثانى الصادر به مرسوم ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ فان هذا الحل يكون مخالفاً للدستور

رأى نواب الأمة ان يجمعوا البرلمان فى نزل الكوتننتال معتمدين على بطلان مرسوم الحل الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ بطلاناً من شأنه عودتهم للوظائف النيابية وتنفيذهم الوكالة التي استمدوها من الأمة

وبمناسبة هذه الحوادث وقرب انعقاد الجمعية العمومية للمحامين أشار بعض الزملاء على مجلس النقابة بأن يفحص هذه المسألة من الوجهة القانونية حتى تتمكن الجمعية العمومية عند الاقتضاء ان تقول هي الاخرى كلمتها فى صحة هذا الاجتماع - فرأى المجلس النظر فى هذا الاقتراح لما فيه من الفائدة

هذا وان هناك سبباً خاصاً يدعو مجلس النقابة للاهتمام بهذه المسألة فان لدى المجلس جملة مشروعات وقوانين خاصة بحياة المحاماة الداخلية قد أصبحت معطلة بسبب حل مجلس النواب

المسائل المطروحة عليها

- ١ - إذا كان حل مجلس النواب الصادر به مرسوم ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ شرعياً
- ٢ - اذا كان هذا الحل قد أصبح باطلا لعدم دعوة الناخبين للانتخاب والبرلمان للانعقاد فى المواعيد الواردة فى الدستور
- ٣ - الآثار التي تترتب على عدم مشروعية حل المجلس أو بطلان هذا الحل

المسألة الاولى

يعرف العلماء حل المجالس النيابية بأنه الحق المخول للسلطة التنفيذية بتقصير مدة وكالة

حالا للمجلس ولسكنه يعتبر طرداً لوكلاء الأمة ونوابها

قال الاستاذ ماتر في كتابه المسمى « حل

الجمعيات السياسية صحيفة ٢٦ » ما يأتي : -

« اذا حلت الحكومة هيئة المجلس قبل

« إنعقاده كان عملها هذا إمتناعاً عن سماع رغبات

« البلاد ومثلها في ذلك مثل الذي يطلب من

« آخر أن يوفد اليه رسولا ليفضى اليه برأيه »

« في أمر معين فاذا حضر الرسول طرده ولم »

« يسمح بمقابلته فكأنما تريد الحكومة أن »

« ترغم المندوبين على انتخاب أشخاص معينين »

وقد علق الاستاذ الكبير ليون دجوى

عميد كلية الحقوق المصرية في مؤلفه على القانون

النظامى على هذه المسألة بما يأتي : -

« ومع ذلك ولو أن الشارع النظامى لم »

« يذكر شيئاً في هذا الخصوص فانه يظهر لى »

« أن هناك قيداً شرعياً يقيد حق حل الجمعيات »

السياسية : -

« ليس لرئيس الجمهورية أن يأمر بحل »

« مجلس على أثر تمام انتخابه ولا يستطيع ذلك »

« الا بعد أن يتشكل المجلس ويصدر قراراً »

« نعم لرئيس الحكومة حق حل المجالس »

« غير أنه لا يجوز أن يكون ذلك لهدم ما تقضى »

« به الأمة وتقره الانتخابات العامة بل لعرض »

« ما يقع بين الحكومة وبين مجلس النواب »

« من الخلاف على الأمة »

« فاذا أمر رئيس الجمهورية بحل مجلس »

« على أثر الانتخابات وقبل أن يصدر قراراً »

إذا رجعنا للمحق الجريدة الرسمية الصادر

في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ فاننا نجد به نص

المذكورة التي رفعتها الوزارة لصاحب الجلالة الملك

وفيها أن السبب الذي تبني الوزارة طلبها عليه

هو الخلاف بينها وبين المجلس خاصاً بالعلاقات

بين مصر وبريطانيا وضرورة عرض هذا الخلاف

على الأمة

واذا رجعنا الى المذكورة الخاصة بالحل الصادر

به مرسوم ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ فاننا لا نجد

سبباً آخر غير هذا السبب حيث جاء بالمذكورة

ما معناه أن المجلس أظهر لأول وهلة أنه مصمم

على نفس الخطة السياسية السابقة

وعلى ذلك لا يمكننا أن نتردد في القول

بأن حل المجلس الذي صدر به مرسوم ٢٣ مارس

سنة ١٩٢٥ غير شرعى ومخالف للدستور لأنه

بنى على نفس السبب الذي ترتب عليه الحل

الأول الصادر به مرسوم ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤

•••

وهذا الحل ليس مخالفاً للدستور لهذا السبب

فقط بل لأن مرسوم الحل صدر ولم يكن قد

أبدى المجلس الجديد رأيه فى اى أمر بل وقبل

أن تعرض عليه مسألة من المسائل

ليس طبيعياً أن تلجأ الحكومة لسلطة

الأمة لابتداء رأيها فيما وقع من الخلاف بينها وبين

النواب ولا تحترم ما تبديه هذه الهيئة من الرأى

والذى حدث أشد من هذا فان الحكومة

لم تمكن الأمة من إبتداء رأيها فى هذا الخلاف

فان هذا التصرف من جهة الحكومة لا يعتبر

« في مسألة ما فإن هذا الحل لا يكون موجهاً »
 « للمجلس بل لهيئة الناخبين نفسها فهو هدم »
 « لحكمها وفيه مخالفة للقانون النظامي (انظر »
 « الجزء الرابع صحيفة ٥٧٧) »
 هذا ما قرره هذا العالم الكبير فاذا طبقناه
 على حادثتنا وجدنا أن مرسوم الحل مخالف
 للقواعد الدستورية ، ذلك لأن هذا المرسوم
 صدر وكان المجلس قد أوشك أن ينتهي من
 انتخاب هيئة مكتبه ولم يكن أصدر ولا قراراً
 واحداً والأمر في ذلك ظاهر لأن المجلس لا يمكن
 أن يبت في أمر قبل أن تشكل هيئته المكتبية
 التي من وظيفتها ادارة المناقشات والاشراف
 على إبداء الآراء

المسألة الثالثة

ما هي آثار عدم مشروعية حل المجلس
 أو بطوله أمر الحل
 إذا كان حل المجلس ليس شرعياً فطبعي
 أن لا يترتب على صدور أمر به أي أثر قانوني أو
 سياسي وفي هذه الحالة يعتبر المجلس لا يزال
 موجوداً

قال الاستاذ ليون دجوى في كتابه على
 القانون النظامي جزء ٤ صحيفة ٥٨٤ ما يأتي :
 « أن رئيس الجمهورية الذي يصدر أمراً »
 « غير شرعي بحل المجلس ينتهك حرمة »
 « الدستور ولكن بما أن بيده زمام القوة »

المسألة الثانية

بطوله حل المجلس لعدم دعوة المنوبين
 الناخبين وهيئة المجلس لانعقاد في
 الميعاد القانوني

قال المسيو ماتر في كتابه (حل الهيئات
 السياسية) صحيفتي ٣٠ ، ٣١ ما يأتي : -

« يجب أن يشتمل أمر الحل على الشروط »
 « الموضوعية التي يشترطها الدستور واكثر »
 « هذه الشروط شيوعاً هو ملاحظة المواعيد »
 « المشترطة لدعوة الناخبين ولعقد المجلس »
 « الجديد فان اجتماع المنوبين وانعقاد المجلس »

- « المسلحة فانه يستطيع أن يشنت شمل نواب »
« الأمة وفي هذه الحالة لا يبقى النصر حليف »
« الحق بل يصبح تابعاً للقوة والمسألة هنا تكون »
« راجعة الى ضمان تنفيذ قواعد القانون »
« الاساسى حيث لا يوجد لهذا القانون ضمان »
« فعلى مباشر . »
- « وليس معنى هذا أن منع انعقاد مجلس »
« النواب المحلول حلاً باطلاً بالقوة يجعله غير »
« موجود لأنه اذا كان اجتماعه اصبح في الواقع »
« متعذراً فان وجوده قانوناً أمر لا شبهة فيه »
« أما الحالة التي تمتنع الحكومة فيها بعد أمر »
« الحل عن دعوة المندوبين الناخبين للانتخاب »
« والمجلس للانعقاد في مواعيده فان شرح القانون »
« النظامى مختلفون في الآثار التي تترتب على »
« هذا الامتناع »
- قال المسيو مائر في كتابه السابق ذكره
صحيفتى ٣٠ - ٣١ في هذا الشأن ما يأتى : -
« يجب التفرقة بين حالتين الأولى اذا »
« كان الدستور قد حتم أن يشتمل أمر الحل »
« على بيان ميعاد اجتماع الناخبين وانعقاد »
« المجلس فانه اذا خلا أمر الحل من هذه »
« البيانات يكون باطلاً من تلقاء نفسه »
« والثانية أنه اذا كان الدستور قد اكتفى »
« بالإشارة الى ضرورة اجراء الانتخابات وعقد »
« المجلس في ميعاد معين دون أن يشترط ذكر »
« ذلك في أمر الحل فيجب الانتظار في هذه »
- « الحالة حتى تنقضى المواعيد المذكورة وفي »
« هذه اللحظة اذا لم يكن قد دعى الناخبون »
« للانتخاب ولا المجلس للانعقاد يكون أمر »
« الحل باطلاً وتعود الحياة الى المجلس القديم »
« وهذه النظرية التي رسمها المسيو (مونييه) »
« في الجمعية التأسيسية المنعقدة في ٤ سبتمبر »
« سنة ١٨٨٩ قد قررها الكتاب الفرنسيون »
« في منتصف هذا القرن واستمروا على تأييدها »
« وقد أخذ بها أيضاً المؤلفون الأجانب »
« وخصوصاً شرح القانون الايطالى (راجع »
« روسى جزء رابع صحيفة ٤٨ وبيران سان »
« برى صحيفة ٣١٥) »
- « ويظهر أن الاستاذ ليون دجوى ليس »
« على هذا الرأى فقد ذكر في مؤلفه السالف »
« المذكور جزء رابع صحيفة ٥٨٣ ما يأتى : - »
« وقد تساءل بعضهم عما يترتب على »
« امتناع الحكومة عن احترام هذا النص فلم »
« تدع الناخبين للانتخاب في مدة شهرين »
« ولم تدع المجلس للانعقاد في العشرة الأيام »
« التالية لنهاية عملية الانتخاب »
- « أنه من المتعذر الاجابة على هذا السؤال »
« لأنه هو بعينه مسألة ضمان تنفيذ قواعد الدستور »
« حيث لا يوجد لذلك ضمان فعلى مباشر - وعلى »
« كل حال فأننى لا استطيع أن أقبل ما قرره »
« بعضهم أحياناً وهو أن يعود المجلس المنحل الى »
« التكوين والانعقاد لأن المفروض هو أن حل »

العرش فإنه يستعيد وظيفته الى ان ينعقد المجلس
الذى يحل محله

ونصت المادة ١١٤ فقرة ثانية (واذا تقرر
اجراء الانتخابات فى الميعاد المذكور فان وظيفة
المجلس تستمر الى ان تنتهى هذه الانتخابات)
فيؤخذ من ذلك ان المجلس المحلول يستعيد
وظيفته فى ثلاث احوال وذلك رغم صدور امر
بجمله أو انتهاء مدة نيابة أعضائه . وعلى ذلك يمكننا

ان نقول ان حل مجلس النواب فى الدستور
المصرى لا يترتب عليه انعدام سلطته كما هو الحال فى
القانون الفرنسى فكأنما حل المجلس يكون معلقاً
دائماً على شرط اساسى هو اجتماع مجلس جديد
فاذا تحقق هذا الشرط فان نتائج الحل تصبح
صحيحة بمعنى أن الأمر الصادر بالحل يصبح صحيحاً
ولكن اذا لم يتحقق هذا الشرط بمعنى

أن تؤخر الانتخابات ويؤجل انعقاد المجلس فى
المواعيد المشترطة قانوناً فان أمر الحل يكون قد
وقع باطلا وتعود للمجلس القديم وظيفته

لهذه الاسباب يمكننا أن نقرر بأن انعقاد
البرلمان فى ٢١ نوفمبر سنة ١٩٢٥ كان انعقاداً
دستورياً صحيحاً

••

الى هنا قد أجبنا على الاسئلة الثلاثة الميينة
قبل غير أن هناك مسألة اخرى الفتت الجمعية
العمومية نظرنا اليها وهي تتعلق بما ترد به الحكومة
على الآراء التى بسطناها فان الحكومة لتبر

المجلس كان شرعياً وعلى ذلك فان المجلس قد
أصبح معدوماً ويظهر لى لهذا السبب أن انتهاك
الحكومة للدستور ليس من شأنه أن يعيد الحياة
للمجلس المنحل »

ولكن رغم هذا الخلاف بين علماء القانون
الفرنسى فاننا لا نتردد فى أن نقول أن اجتماع
٢١ نوفمبر سنة ١٩٢٥ كان صحيحاً وذلك
للاسباب الآتية :

اذا كان بعض العلماء الفرنسيين قد اعتبروا
المجلس المحلول معدوم الحياة فذلك لأنه ليس
فى الدستور الفرنسى نفسه أى نص يفرض
للمجلس أى وجود فى أى حالة من الأحوال
ولكن الدستور المصرى يعتبر للمجلس المذكور
وجوداً قانونياً وفعالياً فى أحوال متعددة واليك
بيان هذه الأحوال : —

نصت المادة ٥٢ من الدستور بأنه عند
وفاة الملك يجتمع البرلمان بغير دعوة فى ميعاد
العشرة الأيام التالية لاعلان الوفاة . واذا كان
مجلس النواب معطلاً بسبب صدور أمر بجمله
وكان تاريخ دعوة المجلس الجديد للانعقاد تقع
بعد العشرة الأيام المذكورة فان المجلس القديم
يستعيد وظيفته الى أن ينعقد المجلس الذى
يحل محله

ونصت المادة ٥٤ فقرة رابعة (واذا كان
مجلس النواب معطلاً بسبب حله وقت خلو

قال الاستاذان : -

- « نصت المادة ٢٤ من الدستور المصرى »
 « الصادر فى سنة ١٩٢٣ بأن حق التشريع »
 « هو لجلالة الملك باشتراك مجلسى الشيوخ »
 « والنواب غير أن المادة ٤١ من الدستور »
 « المذكور تنص على أن للملك فى بعض »
 « أحوال وشروط معينة أن يصدر مراسيم »
 « لها قوة القانون »
 « يلاحظ أولاً بأن الحق الوارد فى المادة »
 « ٤١ المذكورة هو استثناء للقواعد المتعلقة »
 « بسلطة الهيئة التشريعية المدونة بالمادة »
 « ٢٤ المذكورة وهذه الصفة أى استثنائية »
 « هذا الحق مستمدة من نص وروح الدستور »
 « فإن ذى الفقار باشا وزير الحاقانية يقول فى »
 « مذكرته على الدستور تعليقاً على نص المادة »
 « ٤١ بأنها تعهد للملك بحق تشريع استثنائى »
 « وعلى ذلك فلا يمكن التوسع فى تفسير »
 « النص المذكور »
 « ومن الوجهة القانونية نرى أن الفترة »
 « الواقعة بين أدوار انعقاد البرلمان هى غير »
 « الفترة التى تلى حل مجلس النواب فان »
 « الأولى تقع بطبيعة الحال بصفة عادية ناتجة »
 « من تنفيذ الدستور وأما حل المجلس فوأن »
 « كان عملاً شرعياً الا أنه استثنائى ولذلك »
 « فان النصوص الخاصة بافتتاح البرلمان »
 « وانتهاء ادوار انعقاده (المواد ٤٩-٩٦-٩٧) »
 « هى غير النصوص الخاصة بمحل المجلس المادة ٣٨ »

تأجيل الانتخابات وانعقاد المجلس تتعلل بضرورة أعداد دفاتر الانتخاب واتمام الاجراءات اللازمة لتنفيذ قانون الانتخاب الجديد فنقول أنه مادام للسلطة التنفيذية فى غيبة البرلمان أن تصدر قوانين . وما دامت الحكومة بمقتضى هذا الحق قد أصدرت قانوناً جديداً للانتخاب . وما دام تنفيذ هذا القانون يقتضى أعمالاً تحضيرية ضرورية فلا يمكن أن يقال عن الحكومة أنها تنتهك حرمة الدستور أو أنها تخالف الشروط الخاصة بمحل مجلس النواب .

من هذا القول يتبين أن المسألة الواجب البحث فيها هى هل للسلطة التنفيذية فى اثناء تعطيل البرلمان بسبب حل مجلس النواب أن تصدر قوانين أم ليس لها هذا الحق

وللجواب على هذا السؤال لا نجد أحسن من أن نترك الكلام فيه لاستاذين فرنسيين من علماء القانون هما الاستاذ (بارتلمى عضو المجمع الفرنسى وعميد كلية الحقوق بباريس) والاستاذ (باروفان المدرس بالكلية المذكورة والعضو الشريك فى مجمع القانون الدولى) فإن هذين الاستاذين قد حررا أخيراً استشارة فى مسألة تتعلق بقضية مطروحة أمام محكمة استئناف اسكندرية المختلطة نذكر منها الموضع الذى ينكر فيه الاستاذان المذكوران على السلطة التنفيذية حق التشريع اثناء تعطيل البرلمان بسبب حل مجلس النواب .

اجراءات مستعجلة لا يمكن تأجيلها « » وان هذه المراسيم يجب عرضها على البرلمان في أول انعقاده « ولكن هذا النص الواسع لم يقرر وبقيت المادة ٤١ على حالها وهي لا تسمح للملك بأن يصدر مراسيم الا في الفترة الواقعة بين ادوار الانعقاد . وهناك ملاحظة أخيرة مستمدة من نص المادة ٤١ تؤيد عدم جواز اصدار المراسيم في فترة حل مجلس النواب وهي

ان نص المادة المذكورة يشير الى أنه اذا صدرت مراسيم بين ادوار الانعقاد يجب دعوة البرلمان الى الانعقاد انعقاداً استثنائياً لتعرض عليه تلك المراسيم في أول انعقاده - وحق البرلمان هذا في الاشراف مباشرة على أعمال السلطة التنفيذية هو إحدى كفتي التوازن لذلك الحق الاستثنائي المخول للملك، وبما ان انعقاد البرلمان على الفور مستحيل في حالة حله فلا يمكن القول بأن المادة ٤١ تبيح للملك اصدار المراسيم وقت تعطيل البرلمان بسبب حل المجلس

بعد هذا البيان علينا أن نتساءل هل كان للسلطة التنفيذية في حالتنا هذه أى اثناء تعطيل البرلمان بسبب حل المجلس الحق في اصدار مرسوم بتعديل قانون الانتخاب

تناول الاستاذان السالف ذكرهما البحث في نوع المراسيم التي للهيئة التنفيذية اصدارها بين ادوار الانعقاد فقالا : -

« ان المادة ٤١ لا تبيح للملك أن يصدر بين

« وقد يحدث لمنع التجاوز في استعمال «
« حق الحل ان ينص الدستور على تحريم «
« أمر على رئيس الحكومة اثناء حل المجلس «
« ويكون ذلك الأمر حالة بين ادوار الانعقاد «
« فانه يلاحظ ان التشريع الفرنسي يحرم على «
« رئيس الجمهورية أن يصدر قوانين باعتمادات «
« مالية اضافية أو استثنائية (قانون ١١ ديسمبر «
« سنة ١٨٧٩ المادة ٤) «

فيجب اذن التضييق في تفسير المادة ٤١ اذ يظهر انه لا يمكن ان تسرى الاحكام الخاصة بالتشريع المباح للملك اثناء ادوار الانعقاد على الحالة التي يكون فيها المجلس معطلاً بسبب الحل . « ويؤيد ذلك الادوار التي مرت بها نص «
« المادة ٤١ فان المبدأ الذي وضعته لجنة الدستور «
« خاصا بالسلطة التنفيذية تحت مبرم ١ هو ما يأتي : «
« للملك ان يصدر بين ادوار الانعقاد «
« مراسيم لها قوة القوانين « - ولم يأت ذكر حالة الحل - كذلك نجد في مشروع الدستور الذي وضعته لجنة الثلاثين عبارة بهذا المعنى أقرتها اللجنة بصفة نهائية وهي : -

« اذا اصبح من الضروري بين ادوار الانعقاد « غير ان اللجنة الاستشارية عرضت نصاً اوسع بكثير من النص المذكور يبيح اصدار المراسيم بين ادوار الانعقاد وفي حالة حل مجلس النواب فقالت « للملك ان يصدر مراسيم في الاحوال التي يكون فيها من الضروري اتخاذ

قانون الانتخاب هو من هذا النوع خصوصاً اذا
لاحظنا أن قانون الانتخاب هو من حقوق الأمة
الاساسية فلا يمكن تعديله الا بمعرفة نوابها وفضلاً
عن ذلك فان هذا القانون قد تعدل تعديلاً
ملائماً لحالة البلاد ولرغبات الشعب تعديلاً محققاً
لمبادئ الديموقراطية وصدر به قرار البرلمان في
سنة ١٩٢٤ م

رئيس الجمعية العمومية للمحاميين

اصمير لطفي

« ادوار انعقاد البرلمان مراسيم في كافة الشئون »
« فانها لا تبیح له ذلك الا في الاحوال التي يجب »
« فيها اتخاذ اجراءات مستعجلة لا يمكن تنفيذها »
يؤيد ذلك ما جاء في مذكرة ذی الفقار
باشا تعليقاً على المادة ٤١ المذكورة فانه قال عن
حالة الاستعجال المذكورة انها هي الحالة التي
يترتب على تأخير اتخاذ الاجراءات فيها نتائج خطيرة
وانه لمن المتعذر ان يقبل الفعل ان تعديل

De la Dissolution de la Chambre des Députés du 23 Mars 1925 et de la réunion du 21 Novembre de la dite année

Motifs de la Décision du Conseil de
l'Ordre du 16 Décembre adoptée par
l'Assemblée Générale des Avocats du 18
Décembre 1925.

Le renvoi de la session du Parlement
intervenu au mois de Novembre 1924,
suivi d'une première dissolution par dé-
cret du 24 Décembre 1924 et par une
seconde dissolution du 23 Mars 1925, a
provoqué dans tous les milieux, des in-
quiétudes sur le sort de la constitution
et des sécurités consacrées par le régime
parlementaire. Plusieurs pétitions furent
adressées à S. M. le Roi sollicitant le
retour à la vie parlementaire et plusieurs
protestations furent adressées au Ministère
contre la dissolution de la Chambre des
Députés et la prolongation du système
autocratique. A leur tour, les avocats
sollicitèrent de Sa Majesté le renvoi du
présent Ministère qui ne fait que porter
continuellement atteinte à la Constitution.

A la suite de la décision prise par le
Ministère de faire une révision de la loi
électorale et de prolonger ainsi la sus-
pension des pouvoirs législatifs, les dépu-
tés de la dernière Chambre se sont
réunis à l'Hôtel Savoy-Continental.

Considérant nulle, la dissolution du 23
Mars 1925, les députés déclarent reprendre
leur fonction et exécuter leur mandat.

A la suite de ces événements et à
l'occasion de la prochaine réunion de
l'Assemblée Générale du Barreau, quelques
confrères ont suggéré au Conseil de l'Ordre
d'examiner au point de vue juridique cette
question de la dissolution afin de permet-
tre à la dite Assemblée Générale, s'il y
a lieu, de donner à son tour un avis sur
la réunion du Savoy-Continental.

D'une façon générale spéciale, le Conseil
de l'Ordre se trouve intéressé à la solu-
tion de la question par le fait même que
la promulgation de plusieurs projets légis-
latifs concernant la vie interne du barreau
se trouve actuellement suspendue.

Questions posées

1^o. — Si la dissolution du 23 Mars
1925 est légale.

2^o. — Si cette dissolution est deve-
nue nulle par suite de la non convocation,
dans le délai légal, des électeurs et de
la nouvelle Chambre.

3^o. — Quels seront les effets de
l'illégalité ou de la nullité de la dite
dissolution.

Ière Question

En droit constitutionnel, le droit de dissolution s'entend de la faculté conférée au pouvoir exécutif d'abrèger la période législative d'une Chambre élue.

" Pour que soit pleinement assuré l'équi libre des pouvoirs, qui est nécessaire dans l'intérêt de la liberté de la nation, de la souveraineté du peuple, il faut qu'en face du pouvoir dont dispose le législatif, l'exécutif ait aussi une arme, et l'on n'en voit pas d'autre que l'appel au peuple souverain qui a le droit de dissolution." le Président Millerand. — Séance de l'Académie des Sciences Morales et Politiques du 29 Mars 1924. .

De ce que le droit de dissolution n'est qu'un appel au peuple souverain, il s'ensuit qu'une fois le peuple s'est prononcé son verdict doit être respecté.

D'ailleurs ce principe est consacré par la Constitution Egyptienne. En effet, l'art. 88 dispose: " Si la Chambre des Députés est dissoute à l'occasion d'une question déterminée, la nouvelle Chambre ne peut plus être dissoute pour la même question. "

La première dissolution intervenue le 24 Décembre 1924 était basée sur le conflit entre la politique du Ministère Ziwer Pacha et celle de la Chambre concernant les relations diplomatiques entre l'Egypte et la Grande-Bretagne et la nécessité de s'en référer au peuple (voir note du premier Ministre présentée à Sa Majesté le Roi le 24 Décembre 1924, Supplément du Journal Officiel No. 114).

La deuxième dissolution du 23 Mars 1925 est basée sur le fait que le Ministère ne peut pas collaborer avec la nouvelle Chambre, qui, de prime abord, a montré qu'elle persistera à suivre la même attitude politique (voir note du Premier Ministre présentée à Sa Majesté le Roi le 23 Mars 1925).

On voit par le texte de ces deux notes que le motif de la première dissolution est le même que celui de la seconde.

Devant ces faits, nous ne pouvons pas hésiter à déclarer que la dissolution de la nouvelle Chambre est illégale.

Cette dissolution est d'autant plus illégale que la Chambre fut dissoute avant d'avoir été entendue. Il est naturel que lorsqu'on se réfère à la souveraineté du peuple pour trancher un conflit entre ses mandataires et le pouvoir exécutif, il faut non seulement respecter l'opinion du peuple, mais au moins lui permettre de l'exprimer par l'organe de ses mandataires. Faire appel à ces mandataires sans les entendre, cela ne signifie pas une dissolution, mais un renvoi pur et simple des représentants de la nation.

" Or dissoudre la Chambre, dit Mr. Matter, avant qu'elle soit réunie, c'est refuser d'écouter le pays c'est-à-dire: "envoyez-moi quelqu'un pour exprimer votre pensée et puis mettre l'envoyé à la porte, ne pas même lui accorder d'audience, c'est vouloir imposer certains hommes aux électeurs." (voir Matter—Dissolution des Assemblées Politiques page 26.)

Sur cette question, l'éminent Doyen de la Faculté du Caire, Mr. Léon Duguin s'exprime d'une façon plus formelle:

Cependant, dit-il, bien que le législateur constituant ne l'ait pas dit, il me semble qu'il existe une restriction légale à l'exercice de ce droit de dissolution, le président de la République ne peut pas dissoudre une Chambre qui vient d'être élue. Il ne peut la dissoudre qu'après que, s'étant constituée, elle a émis un vote. La raison de cette solution est évidente. Le Chef de l'Etat a le droit de dissolution non point pour briser le verdict du suffrage universel, mais pour soumettre au jugement du peuple un conflit qui s'élève entre le Gouvernement et la Chambre des Députés. Si le Président prononçait la dissolution d'une Chambre qui vient d'être élue, avant même qu'elle ait émis un vote, cette dissolution serait dirigée non pas contre la Chambre

mais contre le corps électoral lui-même dont on casserait le verdict; ce serait évidemment inconstitutionnel" (voir L. Duguît, Droit Constitutionnel. tome 4, page 577)

Or dans l'espèce qui nous occupe, au moment de sa dissolution, la nouvelle Chambre n'avait même pas terminé la constitution de son bureau, condition essentielle à son fonctionnement. De ce moment, elle ne pouvait même pas émettre un vote.

Non plus dans ce cas, nous n'hésitons pas à dire que la dissolution intervenue dans les conditions précitées est illégale.

2ème Question.

Nullité de la Dissolution par suite de la non convocation des électeurs et de la Chambre.

"Enfin, dit Mr. Matter, l'acte de dissolution devra remplir les conditions de fond édictées par la constitution." La plus usuelle de ces conditions sera l'observation des délais pour la convocation des électeurs et de la Chambre. Cette réunion des collèges électoraux et de la Chambre nouvelle est le signe caractéristique qui distingue le renvoi pur et simple de l'Assemblée du droit de dissolution—Voir Matter locut. page 30-31."

Cette condition de fond dont parle Mr. Matter est édictée par l'art. 89 de la Constitution: "Les électeurs doivent être appelés dans un délai ne dépassant pas deux mois et la Chambre convoquée dans les dix jours qui suivent les élections."

Dans l'espèce, les dites convocations ont été ajournées indéfiniment. La dissolution devient donc nulle pour inobservation de cette condition essentielle à sa validité. Pour plus de détails sur cette question, nous renvoyons à l'examen de la 3ème question concernant les effets de l'illégalité ou de la nullité de la dissolution.

3ème Question.

Quels sont les effets de l'illégalité de la dissolution prononcée le 23 Mars 1925. ou de sa nullité.

Si la dissolution est illégale, il est naturel qu'elle ne peut produire aucune conséquence juridique ou politique et la Chambre est considérée comme ayant toujours existé.

Mr. Léon Duguît (Vol. TV page 584) dit: "Le président de la République qui prononce illégalement la dissolution viole la constitution; mais comme il dispose de la force armée on ne peut l'empêcher de disperser les représentants de la nation; et dans ce cas, la victoire ne restera pas au droit mais à la force."

C'est donc la question de la sanction du droit constitutionnel qui domine, une sanction directe en fait n'existe.

Cela ne signifie pas que la Chambre illégalement dissoute et empêchée par la force de se réunir, n'existe pas. Si on fait sa réunion devient quelquefois impossible, en droit son existence est indiscutable

Quant au cas où le Gouvernement, après un ordre de dissolution, s'abstenait de convoquer les électeurs et la Chambre nouvelle dans les délais légaux, les auteurs français ne sont pas tous d'accord sur la conséquence de l'inobservation de cette formalité.

En effet, Matter (pages 30 et 31) répond à la question de la façon suivante:

"Une distinction paraît s'imposer; "si la constitution a édicté que l'acte même de dissolution doit déterminer la date des élections et de la réunion de la Chambre, l'acte de dissolution qui ne porterait point ces mentions serait nul de plein droit; si la Charte a simplement ordonné que les élections doivent être précédées et la Chambre se réunir dans un délai déterminé sans exiger que l'acte de dissolution fixe ces deux dates, il y a lieu d'attendre jusqu'à l'expiration du délai: à ce moment, s'il n'y a convocation ni des électeurs ni de la Chambre, la dissolution sera tenue pour nulle et la dernière Chambre devra reprendre son existence; cette théorie déjà esquissée par Mounier à l'Assemblée Constituante le 4 Septembre 1789 a été

reprise par les publicistes français du milieu du siècle, et toujours confirmée par eux; elle est d'ailleurs approuvée par les auteurs étrangers notamment par les Italiens (voir Rossi tome IV page 48; Berriot-St. Prix page 315).

Mr. Léon Duguit semble ne pas adopter cette opinion. Dans son ouvrage sur le droit constitutionnel vol. VI, page 583, il s'exprime dans ces termes.

" On s'est demandé ce qu'il adviendrait si le Gouvernement ne respectait pas cette disposition, ne convoquait pas les électeurs dans le délai de deux mois à partir de la dissolution ou ne convoquait pas les Chambres dans le délai de dix jours à partir de la clôture des opérations électorales. Il est difficile de répondre à la question, parce que c'est la question même de la sanction du droit constitutionnel et qu'une sanction directe en fait ne peut pas exister. Cg.t.II, p.174 et s. En tout cas, je ne saurais admettre que, comme on l'a dit quelquefois, la Chambre dissoute puisse se reconstituer et se réunir, La dissolution a par hypothèse été légale; la Chambre dissoute est morte, et il me paraît évident qu'elle ne peut pas revivre de ce fait que le Gouvernement viole la constitution."

Cette divergence d'opinions ne nous empêche pas de conclure à la légalité de la réunion du 21 Novembre 1925 pour les raisons suivantes.

Si quelques auteurs français considèrent dans ce cas la Chambre dissoute comme une Chambre morte n'ayant aucune existence, c'est parce que la législation française dans tous ses textes ne donne aucune vie à la Chambre dissoute.

Mais la constitution égyptienne reconnaît dans certains cas une existence à la Chambre dissoute.

En effet, l'art.52 est ainsi conçu:

"A la mort du Roi, les Chambres se réunissent sans convocation, dans les dix jours qui suivent la déclaration du décès. Si la Chambre des Députés a été dissoute et que la convocation ait été faite dans

l'acte de dissolution pour une date postérieure au dixième jour, l'ancienne Chambre reprend ses fonctions jusqu'à la réunion de celle qui doit la remplacer."

L'art.54 par.4 dispose:

" Si la Chambre des Députés se trouvait dissoute au moment de la vacance du Trône, elle reprendrait ses fonctions jusqu'à la réunion de celle qui doit la remplacer."

Enfin l'art.114 par.2 dit:

" Au cas où les élections n'ont pu avoir lieu dans le dit délai, le mandat de l'ancienne Chambre est prorogé jusqu'aux dites élections."

Donc dans trois cas, l'ancienne Chambre doit fonctionner malgré sa dissolution même légale.

On voit par là que la dissolution en droit égyptien ne met pas fin, comme en droit français, à l'existence de la Chambre dissoute. La dissolution de la Chambre est toujours prononcée sous une condition essentielle: la réunion d'une Chambre nouvelle. Si cette condition est réalisée, la dissolution sort ses effets et devient définitive. Si, au contraire, cette condition n'est pas réalisée, en ce sens que la convocation a été retardée, elle est nulle et l'ancienne reprend librement son existence et les députés remplissent légalement leur mandat.

Pour ces raisons nous pouvons conclure sans hésitation, à la légalité de la réunion du Parlement du 21 Novembre 1925.

Jusqu'ici nous avons suffisamment répondu aux questions ci-haut posées, néanmoins il reste un point sur lequel l'Assemblée Générale des Avocats du 18 Décembre attirera notre attention. Il concerne l'argument que le Gouvernement oppose continuellement à notre manière de voir.

Pour justifier la remise continuelle de la convocation des élections et de la Chambre, le Gouvernement excipe toujours de la nécessité de préparer les listes électorales et d'une façon générale des

formalités préalables exigées pour l'exécution du décret révisant la loi électorale.

Du moment que l'exécutif a le droit en l'absence du Parlement, de faire des décrets et qu'en vertu de ce droit une nouvelle loi électorale fut promulguée et que pour la mise en vigueur de cette loi, certaines réformes sont nécessaires, on ne peut point prétendre que le Gouvernement ait porté aucune atteinte à la constitution ou contrevenu aux règles concernant la dissolution de la Chambre.

Il s'agit donc de savoir si, en l'absence du Parlement par suite de la dissolution de la Chambre, l'exécutif peut promulguer des décrets-lois.

Pour répondre à cette question, nous laissons la parole à deux Eminents Professeurs de Paris: Mr. H. Barthélemy membre de l'Institut, Doyen de la Faculté de Paris et Mr. J. Basdevant Professeur à cette faculté, associé de l'Institut du Droit International.

Ces deux savants ont dernièrement rédigé une consultation sur une question intéressant un procès pendant devant la Cour d'Appel Mixte d'Alexandrie.

Nous empruntons aux motifs de cette précieuse consultation quelques passages qui méconnaissent à l'exécutif le droit de légiférer en l'absence du Parlement par suite de dissolution.

“ Aux termes de l'article 24 de la Constitution Egyptienne de 1923, le pouvoir législatif est exercé par le Roi, concurremment avec le Sénat et la Chambre des Députés. On déduira sans hésitation de ce texte qu'en principe le Roi n'a pas compétence pour donner l'interprétation d'une loi.

“ Toutefois l'article 41 permet au Roi dans certaines circonstances et sous certaines conditions, de rendre des décrets ayant force de loi.

“ On remarquera tout d'abord que cet article 41 constitue une dérogation au principe général d'attribution du pouvoir

législatif posé par l'article 24. Ce caractère résulte de la rédaction du texte autant que de l'esprit de la Constitution de 1923. Dans une note sur la Constitution, Zulficar Pacha, Ministre de la Justice, qualifiait l'article 41 comme confiant au Roi un pouvoir législatif extraordinaire. La conséquence de ce caractère est que l'article 41 ne saurait recevoir une interprétation extensive.

“ Au point de vue juridique, la situation qui existe dans l'intervalle des sessions du Parlement est autre que celle faisant suite à la dissolution de la Chambre des Députés. La première se reproduit d'une façon normale par le jeu même de la Constitution; la dissolution est un fait légal mais exceptionnel. Autres sont les textes visant l'ouverture et la fin des sessions (art. 49, 96, 97) autres ceux concernant la dissolution (art. 38).

“ Il arrive que pour empêcher les abus que pourrait entraîner l'exercice du droit de dissolution, telle prérogative soit en ce cas refusée au Chef de l'Etat à qui elle est reconnue dans l'intervalle des sessions: Il en est ainsi en France pour l'ouverture par décret de crédits supplémentaires ou extraordinaires (loi du 14 Décembre 1879, art. 4). L'article 41 devant recevoir une interprétation restrictive, il semble qu'on ne puisse pas étendre au cas de dissolution le pouvoir qui permet au Roi d'exercer dans l'intervalle des sessions du Parlement

“ Un examen des formes successives par les quelles est passée la disposition qui est devenue l'article 41 confirme la déduction qui vient d'être présentée. Dans les principes énoncés par le Comité de Constitution il était dit, à propos du Pouvoir Exécutif, sous le No 6: le Roi pourra, entre les deux sessions, promulguer des décrets ayant force de loi... le cas de dissolution n'apparaissait pas. Dans le projet de la Commission des trente on trouve une formule équivalents à celle qui fut consacrée définitivement; Si dans l'intervalle des sessions, il devient néces-

saire . . . le Comité consultatif proposa au contraire une formule beaucoup plus extensive autorisant les décrets-lois même pendant la durée des sessions et aussi en cas de dissolution: Au cas où il serait nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi rend des décrets ayant force de loi Ces décrets doivent être soumis au Parlement à sa première réunion Mais ce texte très large n'a pas été finalement admis et l'article 41 ne confère au Roi le pouvoir d'édicter de tels décrets que dans l'intervalle des sessions du Parlement.

" Enfin une dernière considération tirée du texte de l'art. 41 vient confirmer qu'en cas de dissolution, le dit pouvoir ne saurait s'exercer. Selon l'article 41, si de tels décrets sont édictés le Parlement devra être *immédiatement* convoqué en session extraordinaire et ces décrets doivent lui être soumis à sa première réunion. Ce contrôle immédiat du Parlement est la contrepartie du pouvoir exceptionnel ici conféré au Roi. Or cette convocation *immédiate* du Parlement est impossible lorsque la Chambre a été dissoute. Cette disposition montre donc bien que l'article 41 n'entend pas conférer au Roi le pouvoir d'édicter des décrets-lois après dissolution de la Chambre."

A un second point de vue on peut se demander si, en décrétant le décret révisant la loi électorale, le Roi est resté

dans les limites fixées par l'article 41. A cette question, répond la consultation.

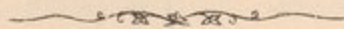
" L'article 41 n'autorise pas le Roi à prendre dans l'intervalle des sessions du Parlement, des décrets-lois en toutes matières: il ne l'y autorise que s'il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard. Dans le commentaire que Zulficar Pacha, Ministre de la Justice, a donné de l'article 41, il a parlé du cas où le retard peut engendrer les plus graves conséquences." Il semble difficile d'admettre que les mesures prises par le décret révisant la constitution aient eu ce caractère de mesures d'urgence, de mesures qui ne pouvaient souffrir de retard, qu'on se soit trouvé dans un cas où le retard aurait engendré les plus graves conséquences,

Tout au contraire, la loi électorale, étant un attribut essentiel du peuple, elle ne peut être révisée que par ses représentants.

Nous pouvons encore ajouter, qu'en face de la loi électorale votée par la Chambre des Députés de 1924, l'exécutif ne peut porter aucune modification à cette loi sans massacrer les règles du droit constitutionnel.

Le Caire, le 18 Decembre 1925.

Le Président de l'Assemblée Générale
des Avocats
Ahmed Loutfi
Bâtonnier de l'Ordre



المطبعة العصرية

لصاحبها اليانراظونف اليانرا

تلفهرو ٥٦-٢٠

328.3:M67fA

مصر.

في حل مجلس النواب واجتماع البرلمان.

328.3
M67fA

328.3:M67fA:c.1

مصر. نقابة المحامين

في حل مجلس النواب واجتماع البرلمان

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



010:5469

328.3
M67FA
C1