

آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية



الدكتورة/ حليمة بروك

أستاذة بجامعة محمد الشريف مساعديت سوق أهراس الجزائر



مقدمة:

تعرض الدول العربية منذ عدة سنوات لضغوط داخلية وخارجية تطالبها بالإصلاح وقد تمكنت دول المغرب العربي خلال أكثر من أربعة عقود من الزمن من إرساء قواعد أنظمة سياسية تعرضت للعديد من الانتقادات خاصة فيما يتعلق بالسلطات الواسعة لرئيس الجمهورية تجاه جميع المؤسسات الدستورية، وسعيًا للحفاظ على نفسها من الانهيار حاولت هذه الأنظمة توزيع السلطات بين هيئات مختلفة تأسيا بالأنظمة الديمقراطية عامة والتي لا يخرج توزيع السلطات فيها عن الإطار المعهود تبنيًا لمبدأ الفصل بين السلطات، وتم توزيع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية بين سلطات ثلاث مستقلة عن بعضها البعض وتقرير رقابة متبادلة بينها لمنع استبداد إحداها أو تفوقها على الأقل من الناحية النظرية، وتحاول هذه السلطات أن تعمل بشكل يحفظ توازنها واستقرارها هذا لا يعني الفصل التام أو الجامد لأنه من الصعب بل من المستحيل تحقيقه عمليا وهو يؤدي حتما إلى شلل النظام وتوقفه، فقد تقرر عدة آليات تملكها كل سلطة تجاه الأخرى خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كونهما مرتبطتين وظيفيا وتقرير وسائل للتأثير المتبادل تضمن صيرورة النظام بشكل منسجم.

تملك السلطة التشريعية في الدول المغاربية تجاه السلطة التنفيذية حق الرقابة التي تتدرج من الأسئلة الشفوية والكتابية إلى طرح مسألة الثقة والتصويت على ملتصق الرقابة الذي يليه سقوط الحكومة وهو ما يعبر عنه الفقه بالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، وفي مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية سلاحا خطيرا تجاه السلطة التشريعية وهو ما يعرف بحق حل البرلمان وهو موضوع بحثنا.

عرفت الحل الدستوري الأربعة للجمهورية الجزائرية ولم يعرفه الدستور التونسي لعام 1959 لأن النظام آنذاك أراد تحقيق الفصل التام بين السلطات، وعرف 14 تعديلا أهمه تعديل م 1976 الذي أدرج لأول مرة حق الحل في النظام التونسي وتبناه دستور 2014، أما الدستور المغربي فقد أعطى للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما، وقد تطور الدستور على مدى 100 سنة، فأول دستور للبلاد كان عام 1908، وقد عوف الدستور المغربي عدة إصلاحات آخرها دستور 2011 تكمن أهمية الموضوع في كون الحل من أهم الآليات الدستورية المؤثرة على بنية النظام الدستوري وعمل النظام السياسي إذ لا يتوقف الأمر عن كونها آلية دستورية بل لها بعد سياسي مما يجعل منها أداة يمكن استخدامها لأغراض سياسية بحتة وذلك كونها سلطة بيد رئيس الدولة أو الملك الذي يتمتع بصلاحيات واسعة تجاه جميع السلطات وفي مقدمتها السلطة التشريعية، إضافة إلى حداثة التعديلات الدستورية في الدول المغاربية وما أحدثته من تأثير في بنية السلطات والأنظمة السياسية مع العلم أن هذه الدساتير أكدت على الفصل بين السلطات.

يهدف هذا البحث للكشف عن مدى التقارب والاختلاف بين الحل في الأنظمة الدستورية للدول المغاربية ومدى إسهام التعديلات التي عرفتها دساتيرها في ضبط هذه الآلية وبيان القوة الحقيقية التي يمثلها. إن أهم الإشكاليات التي تطرح في مسألة حل البرلمان في دساتير الدول المغاربية هو كونها بيد رئيس الجمهورية في كل من الجزائر وتونس والملك ورئيس الحكومة في المغرب الذي يمثلون السلطة التنفيذية والمجلس المعني بالحل هو سلطة تشريعية منتخب مباشرة من الشعب والأصل عدم إمكان حله انفراديا من طرف سلطة لم تعينه وهنا يحق لنا أن نتساءل: ما مدى تأثير هذه الآلية على مبدأ الفصل بين السلطات والديمقراطية وعلى طبيعة الأنظمة المغاربية؟ تم تقسيم البحث إلى ثلاثة أجزاء: المبحث الأول خصص لتعريف الحل ومبرراته، والمبحث الثاني لصوره في الأنظمة المغاربية، والمبحث الثالث لشروطه وآثاره.

المبحث الأول

تعريف الحل ومبرراته

ظهر الحل لأول مرة في كنف النظام البرلماني التقليدي الذي لم يكن وليد نظريات فقهية بل كان نتاج ظروف تاريخية عرفتها بريطانيا عبر قرون من الزمن، تطور النظام البرلماني ومعه تطور حق الحل في إنجلترا⁽¹⁾ وقد كان بيد الملك يستعمله متى أراد لتجميد تمثيل البرجوازية التي كانت تضايقه وبفضل النضال الحزبي استقلت الوزارة عن الملك واستحوذت على السلطة وانتقل حق الحل إليها⁽²⁾ حيث مورس لأول مرة من طرف وزارة "وليم بيت W.pitt" الذي احتكم إلى الشعب لحسم الخلاف الذي نشب بينه وبين البرلمان وأدى إلى حله وجاءت نتيجة الانتخابات مؤيدة للحكومة⁽³⁾، مع الوقت وضعت للحل ضوابط ليصبح والمسؤولية السياسية تقنيتين تحفظان التوازن والتعايش بين السلطتين والتشريعية والتنفيذية في إطار ما يعرف بـ "تقنية التوازن" الذي يعد مسألة في غاية الحيوية ويشكل في مجال القانون الدستوري معيارا لتصنيف الأنظمة السياسية إلى استبدادية وديمقراطية، كما أنه يشكل في مجال العمل السياسي محور الصراع الدائم بين السلطة والمحكومين. تبنيت العديد من الدول النظام البرلماني البريطاني بكل خصائصه، في حين اكتفى البعض منها باقتباس بعض سماته فقط، منها حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان ومن بينها الأنظمة المغاربية.

المطلب الأول: تعريف الحل

سنخصص المطلب الأول للتعريف بالحل لغويا واصطلاحيا ثم نتناول مبرراته في مطلب ثاني.

الفرع الأول: تعريف الحل

أولا- التعريف اللغوي:

حل أي فك، إرخاء ما كان مشدودا، ونقول حل مؤسسة أي أنهى وجودها وأعلن بطلانها قانونيا⁽⁴⁾.

ثانيا- التعريف الاصطلاحي:

يعرف بعض الفقه في مصر الحل: "إنهاء مدة المجلس النيابي قبل المدة القانونية المقررة له أي قبل نهاية الفصل التشريعي"⁽⁵⁾ ويعرفه بعض الفقه في الجزائر: "هو أمر معطى لمجلس منتخب أن ينفذ قل نهاية عهده"⁽⁶⁾.

الفرع الثاني: مبررات الحل

لا يجب أن ننظر إلى الحل من الناحية السلبية كونه يمثل إنهاء لتمثيل شعبي فلديه العديد من المبررات، فقد اعتبر الفقه التقليدي وعلى رأسهم "ديغي Duguit" أن الحل والمسؤولية السياسية للحكومة الواسيلتان الأساسيتان اللتان تؤثر بهما كل سلطة على الأخرى، في حين اعتبره كل من "إيزمان" و"برتملي" عنصرا أساسيا لتوازن النظام البرلماني أما "هوريو" فإضافة إلى ذلك اعتبره: "Elément de moralité politique"⁽⁷⁾. وبالرغم من الانتقاد الذي تعرض له الفقه التقليدي من حيث تبنيه لحق الحل كأحد مميزات النظام البرلماني⁽⁸⁾ ومن كونه ينطلق من فكرة الفصل بين السلطات والتي في ضوءها يحل هذا الفقه حق الحل واعتباره أن الحل الذي لا يحقق قاعدة التوازن يصبح وسيلة للهيمنة على السلطة التشريعية، وقد أثبت "Carré de malberg" أن التساوي بين السلطات التي بنى عليها الفقه التقليدي نظريته لم يحدث أبدا بل إنه "لا يمكن أن يكون حقيقة في المجال القانوني"⁽⁹⁾ ففي كل الحالات وفي تاريخ جميع الأنظمة كانت هناك إحدى السلطات هي التي تهيمن، لقد كان الحل أحد الصلاحيات الملكية يهدف إلى حماية سموها من سلطة البرلمان، ورغم أفول نجم الملكية صمد حق الحل وأريد إعطاؤه مبررات جديدة إلا أن هذه المبررات لا يمكن أن يكون لها طابع إلزام قانوني بأي حال من الأحوال⁽¹⁰⁾. ورغم ذلك يرى الفقه أن الحل تفرضه مبررات عملية لا شك في قوتها وقد صنفناها كما يلي:

أولاً- ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

يعمل الحل على حفظ التوازن بين البرلمان والحكومة في إطار تقنية التوازن المعروفة بـ "Poids et Contrepoids" أو "Checks and balances" التي تعطي لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية آليات تأثير متبادلة، وهذا في إطار النظام البرلماني الكلاسيكي⁽¹²⁾ الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات ويلعب الحل في هذا الإطار دورين رئيسيين: الأول هو المساهمة في إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والثاني حل الخلاف بينهما في حال تعذر بطرق أخرى.

إن قاعدة حل البرلمان كأية قاعدة دستورية يفترض أن تهدف إلى حصر السلطة السياسية في إطار ضوابط ونظم تتحرك وفقها وداخلها لأن الدساتير أصلا ارتبطت بفكرة الحد من الإفراط في السلطة لفسح المجال أمام الحرية، وإذا كان من المألوف تقسيم السلطة إلى ثلاث أجنحة فإن إيجاد التوازن بينها يعتمد على طريقة تنظيم السلطة وكيفية تحديد الصلاحيات وتحديد العلاقة بينها بشكل يكفل منع الاستبداد و طغيان سلطة على البقية.

ثانياً- دور الحل في تسوية الخلاف بين السلطتين:

إن فكرة الحل كوسيلة لحل الخلاف بين المؤسسات الدستورية ساقها الفقه التقليدي متأثرا بالنموذج الإنجليزي في إطار نظرة شاملة للنظام البرلماني أين تسود ثنائية الجهاز التنفيذي الذي تشكل فيه الحكومة وسيطا بين البرلمان ورئيس الدولة واعتبر أن حق الحل وسيلة لتحقيق وضمان التعاون بين السلطات (أي الفصل المرن) وأنه حق طبيعي وشرعي وضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تؤدي حتما إلى إمكانية نشوب خلاف بينهما، فهذا أمر طبيعي لا مفر منه والصدام حتمي والحل يحسم هذا الخلاف بدعوة الهيئة الناجبة لتقول رأيها، فالنظام البرلماني يقبل بكل هدوء إمكانية الخلاف بين

السلطات لأن لديه من الإمكانيات ما يجعله ينهيها دون عنف⁽¹³⁾ طالما أن الحل يسمح بنقل الخلاف أمام هيئة الناخبين⁽¹⁴⁾.

ثالثا- البحث عن الأغلبية:

لا تتوقف مبررات الحل على ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال دوره في إقامة التوازن أو حل الخلاف المتوقع بينهما، فقد يمارس الحل في غياب كل خلاف أو نزاع وهذا ما أقدم عليه الرئيس الفرنسي "بومبيدو" في 1968/06/30، وذلك في غياب أي تهديد للحكومة من طرف الجمعية الوطنية، كما وقد يستعمل الحل لحل أزمة سياسية⁽¹⁵⁾ وكذلك للحصول على أغلبية برلمانية⁽¹⁶⁾.

إن البحث عن أغلبية برلمانية لا يكون فقط عند انعدامها، فهذا الأمر موجود في نظام الثنائية الحزبية كبريطانيا أين تنبثق الحكومة دوما من الأغلبية في مجلس النواب، بل قد يكون أيضا في الأنظمة التي يتشتت فيها البرلمان⁽¹⁷⁾، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى استقرار الحكم ويقف كحاجز أمام الأزمات السياسية خاصة في حالة وجود حكومات ائتلافية⁽¹⁸⁾ وقد يلجأ الرئيس للحل دفاعا عن حقوقه أمام اعتداءات المجلس النيابي⁽¹⁹⁾ ويتوقف ذلك على الإطار السياسي الذي يجري فيه الحل خاصة موقف الرأي العام من الحكومة والبرلمان، فوضع رئيس الجمهورية يتغير حسب شدة المساندة أو المعارضة التي يتعرض لها ويلجأ عادة إلى الحل عندما يعتقد أن الشعب يؤيده⁽²⁰⁾.

مطابقة الأغليتين: قد يستعمل الرئيس المنتخب جديدا حقه في حل مجلس النواب وذلك حتى تتطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية وهذا في الواقع حق مشروع للرئيس في أن يحل مجلسا انتخب قبله بمدة خاصة إذا كانت الأغلبية فيه معارضة له وقد سمح بذلك المؤسس الدستوري التونسي بصريح النص⁽²¹⁾، أما النظام الجزائري فاكتفى بآلية الحل الرئاسي التي يرجع اختيار استخدامها لرئيس الجمهورية⁽²²⁾، فهو غير مقيد بأي شرط زمني، ويمكنه استعماله عقب انتخابه، وقرار الحل كما سبق وأشرنا قد يكون من أجل اقتران الأغليتين⁽²³⁾ بعد الانتخابات الرئاسية كما في النظام التونسي أو قبلها لكن في هذه الحالة قد يصبح سلاحا خطيرا ضد الرئيس نفسه وينقلب ضده فاستعماله ضد مجلس معارض قد يجعل من الحل مسألة ثقة ويصبح مستقبل الرئيس على المحك⁽²⁴⁾، فرفض الرئيس التعامل مع الأغلبية عن طريق الحل واللجوء إلى الشعب لا يمنع هذا الأخير من معارضة رئيس الجمهورية في قراره وإعادة نفس الأغلبية⁽²⁵⁾، في هذه الحالة إذا لم يقدم استقالته، سيضطر لخوض تجربة التعايش⁽²⁶⁾.

رابعا- إعطاء توجه جديد للحياة السياسية:

في غياب أي خلاف بين السلطتين قد يكون الحل في عدة أحوال ضرورة واجبة لصالح البلاد⁽²⁷⁾، وذلك عندما تحدث فجوة بين إرادة الشعب وإرادة مثليه، فكثيرا ما تتغير آراء الشعب وميوله السياسية والاقتصادية، بينما يظل مجلس النواب على نزعته الأولى وفي هذه الحالة لا يكون الشعب على وفاق مع المجلس ولا تكون الحكومة وهي من زعماء الأغلبية معبرة عن إرادة الأمة⁽²⁸⁾، وقد يترتب على ذلك نتائج خطيرة إذا ما تناول المجلس تقرير المسائل الحيوية في البلاد فعلى رئيس الدولة أن يعمل على تحقيق إرادة الرأي العام فيحل المجلس. في هذا الإطار يرى بعض الفقه أن الحل هنا أيضا يقوم كبديل عن الاستفتاء⁽²⁹⁾، حيث يرى "ديغي" أنه: "يجب على الحكومة أن تحل البرلمان عندما ترى أن السياسة المتبعة منه لم تعد

تستجيب لإرادة البلاد، فإن الحل عندئذ يثير استفتاء حقيقيا"⁽³⁰⁾، وقد تزعم نظرية الحل بديل عن الاستفتاء الفقيه "Carré de Malberg"⁽³¹⁾.

وأيا ما كانت مبررات الحل في مثل هذه الظروف فإن رئيس الدولة الذي يملك سلطة الحل سيتصرف حتما بوصفه الضامن لاستمرارية عمل السلطات وممثل الإرادة الأمة بسبب طريقة انتخابه والتي ينافس بها مجلس النواب من حيث الشرعية الشعبية.

في الواقع أن إيجاد أغلبية برلمانية من شأنه أن يؤدي إلى استقرار الحكم ويقف كحاجز أمام الأزمات السياسية، خاصة في حالة وجود حكومات ائتلافية، ناتجة عن برلمان منقسم ومشتت⁽³²⁾، ويرجع تشتت المجلس في الدول المغاربية بالأساس إلى النظام الانتخابي القائم على الأغلبية النسبية وتعدد الأحزاب الذي يصعب معه فوز حزب واحد بالأغلبية البرلمانية⁽³³⁾ ومن ثمة تشكيل الحكومة مما يضطر معه تعيين حكومة ائتلاف فسلطة تعيين رئيس الحكومة تكون متوقفة على التوافقات المسموح بها، وبمعكس مثليه المغربي والتونسي لم يلزم المؤسس الدستوري في الجزائر رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، لكن ذلك لا يمنع من مراعاته لهذه الأغلبية تجنباً للصدام بين الحكومة والمجلس⁽³⁴⁾.

تعيين حكومة ائتلاف يؤدي إلى تقليص حرية رئيس الجمهورية بسبب تهديد التحالف الحكومي، فتصبح الحكومة مركزاً للتوترات بين المجلس من جهة والحكومة ورئيس الجمهورية من جهة أخرى ووجود مجلس منقسم يسبب العديد من المشكلات التي تعوق سير المؤسسات الدستورية مما يدفع بالخلافات بين الأحزاب داخل البرلمان إلى الواجهة ويجعل حل المجلس أمراً لا مفر منه للحصول على أغلبية برلمانية تسمح باستقرار النظام الدستوري⁽³⁵⁾.

المبحث الثاني

صور الحل في الأنظمة المغاربية (خصائصها ووظائفها)

حاول الفقه تصنيف الحل إلى صور في محاولة تهدف إلى التمييز بينها فهناك الحل الوزاري وهو الحل الذي يجريه رئيس الجمهورية أو الملك أو صاحب الحق في إجراءات تلبية لطلب الوزارة أو الحكومة في حالة نشوب خلاف بينها وبين البرلمان، والحل الملكي أو الرئاسي الذي يجريه الملك أو رئيس الدولة من تلقاء نفسه وبإرادته وفقاً لما يحوله له الدستور⁽³⁶⁾، وهنالك ما يعرف بالحل التلقائي أو الآلي وهو صيغة يقترحها بعض الباحثين والتي يغدو بموجبها المجلس الذي يسقط حكومة ما مشلولاً لهذا السبب بالذات⁽³⁷⁾ نبحث أولاً عن الحالات التي قررها كل مؤسس دستوري للحل الرئاسي مع بيان خصائصها.

المطلب الأول: صور الحل في الأنظمة المغاربية

إذا كان معظم الفقه يميز بين الحلين الرئاسي والوزاري فعملياً يكون رئاسياً أو ملكياً ولو طلبته الحكومة أو بادر به رئيس الجمهورية لأنه وحده يملك سلطة تقريره، لذا يسميه البعض بالحل الإرادي، هذا وتعرف الأنظمة الدستورية المغاربية صورة مشتركة للحل وهو الحل الرئاسي أو الملكي وهو الحل الذي يجريه الرئيس أو الملك من تلقاء نفسه أو بطلب من رئيس الحكومة، وينفرد النظام الجزائري بصورة الحل التلقائي، وقد وجدت هذه الصور في الدساتير المغاربية قبل الإصلاحات لكنها عرفت نوعاً من التغيير فيما يتعلق بشروط إجرائها.

الفرع الأول: الحل الرئاسي في الأنظمة المغاربية - الصورة المشتركة -

عرف الحل الرئاسي في كل الدساتير الجزائرية بما فيها دستور 96 الذي نص على حالتين ذلك المنصوص عليه في المادة 147 "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها" والحالة الثانية التي نصت عليها المادة 84 من الدستور في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته قبل إلغائها بموجب تعديل 2016 والحل الرئاسي يمكن إجراؤه عند رفض المجلس الشعبي الوطني منح الحكومة الثقة التي تتطلبها منه أو عند أي وقت يراه رئيس الجمهورية مناسباً، كأن يقاومه عند ممارسة صلاحية من صلاحيته أو يطلب قراءة ثانية ويرفض المجلس أو يطلب الموافقة على المعاهدات التي يبرمها أو في حالة التعديل الدستوري... الخ⁽³⁸⁾.

نحاً المؤسس التونسي الأصلي سنة 1959 منحه الدساتير التي تأخذ بنظام الفصل الصارم للسلطات ولم يمكن رئيس الجمهورية من حل البرلمان وفي المقابل لم يمكن البرلمان من ممارسة رقابة على الحكومة تصل إلى حد إسقاطها، واكتفى بوضع آليات رقابية بعيدة كل البعد عن تلك المعروفة في النظام البرلماني وكان ذلك بسبب تحفظ المؤسس الدستوري التونسي حول النظام البرلماني الذي اتبعته عدة دول وتعرضت لأزمات سياسية متتالية⁽³⁹⁾، وتغير توجهه تدريجياً منذ التعديل الدستوري في 1976/04/08 الذي أدخل بعض الميكانيزمات البرلمانية على النظام وأصبح من حق رئيس الجمهورية حل مجلس الأمة - الغرفة الوحيدة للبرلمان آنذاك⁽⁴⁰⁾، وفي مقابل الحل بإمكان البرلمان التصويت على لائحة لوم ضد الحكومة، ثم جاء تعديل 1988/07/25 وأدخل على الحل شروطاً جديدة وبذلك يكون المؤسس الدستوري تبنى فقط الحل الرئاسي الذي يكون بمبادرة من رئيس الجمهورية لكن إمكانية استعماله تكون في مناسبتين: الرئيس المنتخب جديداً بعد حالة الشغور في منصب الرئاسة وفق الفصل 57، وإمكانية حل مجلس النواب على إثر مصادقة الأخير على لائحة لوم ثانية ضد الحكومة طبقاً للفصل 63، أما الدستور التونسي الحالي وحسب الفصل السابع والسبعين يتولى رئيس الجمهورية وحده حل مجلس نواب الشعب المكون الوحيد للبرلمان في الحالات المنصوص عليها دستورياً.

بالنسبة للمملكة المغربية منحت سلطة الحل لجهتي الملك ورئيس الحكومة، فحسب الفصل 51 للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير، طبق الشروط المبينة في الفصول 96 و 97 و 98، وقد نص الفصل 96 ومنح الفصل 104 لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري. يقدم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب تصريحاً يتضمن، بصفة خاصة، دوافع قرار الحل وأهدافه.

الفرع الثاني: الحل التلقائي - الصورة التي ينفرد بها النظام الجزائري -

ظهر الحل التلقائي بعد الحرب العالمية الثانية في العديد من الدراسات والمشاريع وأريد به أن يكون علاجاً لعدم الاستقرار الحكومي الذي عرفته الجمهورية الثالثة في فرنسا إلا أن مؤسسي دستور 1946 ارفضوا تبنيه لأسباب من بينها اعتباره يمس بقداسة المجلس المنتخب بالرغم من وجود تيار مؤيد وكذلك الحرص على ألا يكون أي شيء آلي في السياسة⁽⁴¹⁾، وعرف الحل التلقائي في دستور 1963 حيث ينحل المجلس الوطني وجوباً بمجرد سحب الثقة من رئيس السلطة التنفيذية⁽⁴²⁾، اختفى الحل التلقائي في دستور 76⁽⁴³⁾ ثم ظهر في دستور 89 وبذات الأشكال المنصوص عليها في

دستور 96 ويرتبط الحل التلقائي بعرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁴⁾ ليبيدي موافقته عليه، فإذا لم يحدث ذلك تستقيل الحكومة لكن الرفض الثاني لبرنامج الحكومة من طرف المجلس يؤدي إلى حله تلقائياً⁽⁴⁵⁾ وفقاً للمادة 96.

المطلب الثاني: خصائص الحل

ينطوي الحل الرئاسي على عدة خصائص مشتركة تكشف عنها النصوص الدستورية وهي أنه بكافة حالاته في الأنظمة المغاربية سلطة خاصة وتقديرية وتحكيمية لرئيس الجمهورية أو الملك.

الفرع الأول: الحل سلطة خاصة وتقديرية لرئيس الجمهورية

أولاً- الحل سلطة خاصة:

في الجزائر وتونس سلطة الحل تعود لرئيس الجمهورية دون غيره، إذ بإمكان الإطاحة بالهيئة الشرعية النابعة عن الشعب مباشرة في الوقت الذي يفرض فيه الوضع السياسي والقانوني تواجدها وهذه السلطة خاصة وفاعلة⁽⁴⁶⁾، فحتى إذا كانت الحكومة هي من تطلب الحل فالسلطة تظل ملكاً لرئيس الجمهورية دون غيره، بينما في المغرب هي للملك ورئيس الحكومة، كما أن الحل سلطة غير قابلة للتفويض بل حتى في حالة الغيبة أو الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية يمنع إجراء الحل وهو ما فعله نصت عليه الدساتير المغاربية.

ثانياً- الحل سلطة تقديرية:

تأثرت الدساتير المغاربية بفكرة أن رئيس الجمهورية أو الملك يقرر الحل بناء على ما يقدره فكره فعليه أن يفحص الأمر بروح العقل المسؤول الذي لا يعرف العاطفة أو الخطأ، له وحده أن يضع النواب أمام الهيئة الناجبة ويضمن لنفسه أسباب النجاح⁽⁴⁷⁾، وتظهر السلطة التقديرية في الحل من خلال-عدم خضوعها حسب الدستور الجزائري إلى أي شرط جوهري: لا من حيث الآجال أو الإجراءات واختصاص الرئيس بالحل دون غيره وهو اختصاص فعلي كما رأينا لا اختصاص شرطي كما في النظام البرلماني⁽⁴⁸⁾.

أما المؤسس الدستوري التونسي منح لرئيس الجمهورية حقه في حل مجلس النواب في حالة استعصاء منح الثقة للحكومة وفي الآجال المحددة حسب الفصل التاسع والثمانين وكذلك في حال تعذر تشكيل حكومة بعد الإطاحة بأخرى بعد التصويت على لائحة لوم، أو إذا لم تمنح الحكومة الجديدة الثقة وهذا حسب الفصل التاسع والتسعين، وبذلك يكون المؤسس الدستوري التونسي أحدث نقلة نوعية مقارنة بالدستور الملغى.

الفرع الثاني: الطابع التحكيمي للحل الرئاسي

لا يمكن فهم الحل كآلية منفصلة، بل يجب أن يتم ذلك في إطار المجموعة الدستورية التي ينتمي إليها، إن جميع المبادئ والتجارب تفرض أن يوجد هناك حكم فوق التيارات السياسية يستطيع ضمان استمرارية الدولة ومؤسساتها، في ظل التوافقات⁽⁴⁹⁾، ويرى بعض الدارسين أن المادة 147 من دستور 1996 تفيده أن الحل اختصاص تقديري وتحكيمي لرئيس الجمهورية دون أن تنص على ذلك صراحة كالمادة 05 من الدستور الفرنسي التي تعتبر رئيس الجمهورية حكماً "Arbitre" وهذا ما يفسر اتساع صلاحياته وعبارة التحكيم ظهرت لأول مرة في الدستور الفرنسي وأكدها الجنرال "ديغول" وتظهر

خاصية رئيس الجمهورية والملك في المغرب كحكم بين المؤسسات من خلال استعماله لصلاحيات تهدف لاستقرار العلاقات بين المجلس والحكومة وما يخول له هذه الوظيفة هو الآتي:

أ. منافسته للمجلس المنتخب في تمثيله للشعب فله الحق في التوجه إليه بالاستفتاء دون واسطة وباعتبار أن الشعب مصدر كل سلطة مما يمنح الرئيس صفة تمثيلية للشعب بأكمله ويخول له التعبير عن الإرادة العامة والتكلم باسمه، بل بإمكانه تجاوز السلطة التشريعية باللجوء مباشرة إلى الشعب وهذا ينسحب على الملك المغربي رغم أنه غير منتخب لكنه أمير المؤمنين بنص الدستور وهذا له دلالة قوية.

ب. رئيس الجمهورية في الجزائر وتونس والملك في المغرب له تأثير على عمل المؤسسات الأخرى، وتمتعه بالسيادة باعتباره ممثلاً للدولة وهو يتفق مع التكييف الذي قدمه الرئيس ديغول.⁽⁵⁰⁾ وفي إطار تواجد رئيس الجمهورية في مركز يجعله يمثل كل الشعب وهو يعلو على السلطات وعلى جميع المتناقضات والاختلافات السياسية الداخلية وهذه في الحقيقة تقنيات منبثقة عن دوره السلطوي المركزي المخفف أحياناً والمكثف أحياناً أخرى⁽⁵¹⁾ وكونه المسئول عن سير السلطات العمومية، فإن ذلك يمكنه من استعمال حق الحل لإنهاء أي نزاع بين المؤسسات ويتدخل في حالة الأزمة لإعادة سير النظام فيظهر الحل بأنه وسيلة للتحكيم الرئاسي تهدف إلى تسوية النزاعات⁽⁵²⁾، هذا ويرفض العديد من الباحثين إضفاء الطابع التحكيمي للحل واعتبار الرئيس الجزائري حكماً لامتلاكه سلطات هامة على المجلس دون أن يمتلك عليه المجلس شيئاً، وهو طرف في "اللعبة السياسية وهو رئيس السلطة التنفيذية القانوني بل هو روحها و مصدرها بكاملها".⁽⁵³⁾

الفرع الثالث: الحل الرئاسي سلطة مقيدة

الحل الرئاسي في الجزائر غير مقيد إلا من حيث الاستشارة الشكلية التي يجريها الرئيس، أما في المغرب⁽⁵⁴⁾ فللملك لا يمارس سلطة الحل إلا بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين بظهير المجلسين معاً أو أحدهما، ويقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة، يتم انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف شهرين على الأكثر بعد تاريخ.

أما في تونس فقد وفق المؤسس الدستوري في ضبط مناسبة الحل بعلاقة الحكومة بالمجلس وجعل سلطة الرئيس مقيدة في هذا الإطار.

المطلب الثالث

وظائف الحل الرئاسي

إذا كان إدراج حق الحل ساقته عدة اعتبارات ومبررات سبق لنا التعرض لها، فإن الحل الرئاسي في الجزائر والحل الملكي في المغرب يؤدي وظائف نستخلص أهمها من تحليل النصوص الدستورية، وأول هذه الوظائف أنه يشكل أداة لإخضاع السلطة التشريعية وتقليصاً لدورها الرقابي، كما أنه يعزز مكانة السامية لرئيس الجمهورية والملك، ويثير الحل الرئاسي في الجزائر والمغرب العديد من الإشكاليات التي تؤدي إلى وضع البرلمان محل انتباه وحذر مما يستدعي مسابته لسياسة السلطة فتهدده الدائم للنواب بالعزل الجماعي طيلة الفترة التشريعية يظهر الحل الرئاسي على أنه وسيلة لكي تضع الغرفة الأولى محل انضباط.

الفرع الأول: الحل الرئاسي أداة لإخضاع المجلس النيابي

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري ألغى ربط إمكانية استخدام الحل الرئاسي عند عدم منح المجلس المنتخب الثقة للحكومة عند تقديمها للبيان السنوي أو تصويت المجلس على ملتزم الرقابة الذي ينجم عنه استقالة الحكومة، في نص المادة 84 الملغاة وبذلك يكون قد خطى خطوة مهمة في تعزيز الدور الرقابي للبرلمان إلا أن عدم تحديده لاستعمال الرئيس للحل الرئاسي يبقّي إمكانية استخدامه في حال إسقاط الحكومة، والواقع أن الخوف هو الخاصية المميزة للنواب وأن التلويح بالحل هو بداية تعقل المجلس، والأمر لا يختلف كثيرا في المغرب.

يشير الاتجاه العام للدستور التونسي إلى تغليب الآليات البرلمانية، والحل البعض يعتبره أداة للاستقرار الحكومي، بعد أن كان في ظل الدستور الملغى أداة لإضعاف السلطة التشريعية وأداة لهيمنة رئيس الدولة فقد طغت فلسفة النظام الرئاسي على دستور جوان 1959 لكنها لم تخلق نظاما سياسيا رئاسيا بمقوماته المؤسساتية الكلاسيكية، بل إن النظام التونسي كان رئاسيا متميزا⁽⁵⁵⁾ يهيمن فيه الرئيس على كافة المؤسسات حتى عندما أراد المؤسس الدستوري إدخال بعض الآليات البرلمانية عام 1976 كإجابة ممكنة لحل أزمة سياسية بعد فشل تجربة التعاضد.

الفرع الثاني: الحل أداة لتكريس هيمنة الرئيس أو الملك

يرى البعض في الحل وسيلة لتعين السلطة التشريعية من طرف رئيس الجمهورية⁽⁵⁶⁾، وتكريس الدستور مركزا لرئيس الجمهورية في الجزائر يجعله الثقل الحقيقي للسلطة⁽⁵⁷⁾ وصلاحياته تجاه المجلس الشعبي الوطني متعددة: والسلطة التنفيذية تتدخل في عمل البرلمان هناك تفوق واضح لرئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني، إن تحليل الدستور التونسي لا يدع مجالاً للشك في أن المؤسس الدستوري أراد رئيسا لا يجمع بين يديه الكثير من السلطات الفاعلة ورغم منحه سلطة الحل إلا أنه قيده في استعماله بشكل يجعل منه ضامنا لاستمرارية المؤسسات وعدم توقف النظام، ويظهر بدون شك وجود آليات مراقبة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، لكن البحث عن خصائص هذه الرقابة يحتاج إلى كثير من الحذر والاحتراز.

في المغرب يؤكد التحليل البسيط لفصول الدستور المغربي أن الملك سلطة فوق كل السلطات ورغم تنازله عن صلاحيات كانت حصرية كحق الحل الذي ينافسه رئيس الحكومة عليه إلا أن هذا الأخير ملزم باستشارة الملك وتبرير لجوئه للحل وشروط أخرى، إضافة إلى ما تقدم يمكن اعتبار الحل الرئاسي أداة للحصول على أغلبية برلمانية وقد سبق تفصيل ذلك عند دراسة مبررات الحل، كالذي يلي الانتخابات الرئاسية حتى في حال عدم السعي لتطابق الأغليبتين وهذا أمر مشروع بالنسبة لأي رئيس منتخب حديثا خاصة في ظل التعددية السياسية في المجالس النيابية.

أما عن وظائف الحل التلقائي في الجزائر فيتميز بجملة من الخصائص أهمها ارتباطه ببرنامج الحكومة، واتجاه المؤسس الدستوري إلى استبعاده، فلا يمكن حدوثه إلا بمناسبة عرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني ورفض هذا الأخير للبرنامج للمرة الثانية ويبدو أن الحل التلقائي وبالصورة التي هو عليها يقوم على شرط وهو رفض المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية الموافقة على برنامج الحكومة، وبالتوقف هنا يظهر الحل التلقائي وسيلة سهلة وممتازة لحفظ الاستقرار الحكومي، أما

الوجه الآخر لهذا الحل أن المجلس سوف يبيدي حتماً تخوفاً من احتمال حله مما يجعل من ذلك مصدراً لآثار ردعية⁽⁵⁸⁾، وبالتالي يصبح الحل أداة لإضعاف المجلس الشعبي الوطني وتدعيماً للسلطة التنفيذية.

المبحث الثالث

شروط الحل وآثاره

المطلب الأول: شروط الحل

حسب الفصل تسعة وخمسين من الدستور المغربي لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية. تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة. تُرفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها. وينص الفصل 98: "إذا وقع حل أحد المجلسين، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد، والأمر كذلك في الدستورين الجزائري والتونسي حيث لا تستعمل سلطة الحل خلال الفترة الاستثنائية، وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حله كما لا يجوز تقاسم لائحة لوم ضد الحكومة، أما في المغرب فقد قرر الفصل 96 للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، أن يحل بظهير المجلسين معاً أو أحدهما. يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة، أما الفصل 98 فقد وضع ضابطاً آخر: إذا وقع حل أحد المجلسين، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد، ويشترط الدستور المغربي بدوره على الاستشارة في الفصل 104 حيث يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري، أما رئيس الحكومة الذي يرغب في حل البرلمان فألزمه الدستور بأن يقدم أمام مجلس النواب تصريحاً يتضمن، بصفة خاصة، دوافع قرار الحل وأهدافه.

الفرع الأول: آثار الحل بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية

يخلف قرار الحل في الأنظمة المغاربية جملة من الآثار منها ما يتعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتحديد المجلس المنتخب والحكومة ورئيس الجمهورية ثم نتعرض لما يحدثه الحل من أثر على طبيعة هذه الأنظمة.

أولاً- بالنسبة للسلطة التشريعية: الدعوة لانتخابات تشريعية

تجسده الفكرة التي تقول بتحكيم الهيئة الناجبة لإعادة التوازن بين المؤسسات الدستورية، تتماشى مع نظرية الحل الاستثنائي، وخلال فترة الحل تعطل مؤقتاً الحياة البرلمانية، وينتقل حق التشريع مؤقتاً إلى رئيس الجمهورية أو الملك، بصدر مرسوم الحل تنتهي المدة النيابية للمجلس القديم وحدد موعد الانتخابات التشريعية المسبقة في آن واحد، والتي يجب أن تجرى خلال ثلاثة أشهر كأقصى حد، هذا في الجزائر⁽⁵⁹⁾ وبذلك ينتج العزل الجماعي للنواب ويكون المجلس المنتخب في حالة شغور، المدة في تونس أداها خمس وأربعين يوماً وأقصاها تسعون يوماً، في المغرب وحسب الفصل 97 في ظرف شهرين على الأكثر بعد تاريخ الحل، وإجراء الانتخابات التشريعية.

ثانياً: آثار الحل بالنسبة للسلطة التنفيذية

المؤسس الدستوري في الدول المغاربية يأخذ بازواجية السلطة التنفيذية.

1- آثار الحل بالنسبة للحكومة:

نصت المادة 96 من دستور الجزائر على بقاء الحكومة القائمة في حال حدوث الحل التلقائي مباشرة إلى غاية انتخاب المجلس الجديد في أجل أقصاه 3 أشهر مما يفهم أن هذه الحكومة التي تسببت في حل المجلس تستمر إلى غاية انتخاب المجلس الجديد في إدارة الشؤون العادية وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قراره المتعلق بقضية سيمونية Simonet بتاريخ 17/05/1957 عقب حل الجمعية الوطنية، ويرى الأستاذ بو الشعير أن هذا المسلك ينبغي التمسك به في ظل نظام ديمقراطي من الناحية النظرية⁽⁶⁰⁾، ويظهر تعسف المؤسس الدستوري في تحميله للمجلس تبعة رفضه لمنح الثقة للحكومة على برنامجها، فالحكومة تبقى والمجلس ينحل، بينما لم يشر المؤسسين الدستوريين في المغرب وتونس إلى إسقاط الحكومة عند إجراء الحل.

2- آثار الحل بالنسبة لرئيس الجمهورية/الملك:

عندما يقرر رئيس الجمهورية حل للبرلمان، فالأثر المباشر لذلك يكون شغور في الوظيفة التشريعية والرقابية، وإذا كنا تعرضنا سابقا لانعدام الرقابة على أعمال الحكومة في فترة الحل، فالأمر ليس كذلك بالنسبة للوظيفة التشريعية، حيث يتولاها رئيس الجمهورية الذي بإمكانه التشريع بأوامر أثناء فترة الحل وعقب الانتخابات التشريعية المسبقة، قد يجد رئيس الجمهورية نفسه أمام مسؤولية سياسية.

تختلف الدساتير المغاربية حول هذه المسألة ففي حين لا برد نص في الدستور الجزائري يحمل رئيس الجمهورية مسؤولية على خلفية الحل وكذا الدستور المغربي بالنسبة لرئيس الحكومة بل يؤكد عدم مسؤولية الملك فإن الدستور التونسي تفوق في هذه النقطة ليرتب استقالة رئيس الجمهورية في حالة حصول الحكومة على ثقة البرلمان لمرتين متتاليتين وفقا للفصل تسعة وتسعين.

أ. تولي الرئيس المهمة التشريعية:

في النظام الجزائري يشرع رئيس الجمهورية خلال فترة الحل بأوامر، على أن تعرض على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له ليوافق عليها، وقد منح الدستور التونسي لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم خلال فترة الحل بالتوافق مع رئيس الحكومة حسب الفصل سبعين تُعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية، ولا يجوز حلّ المجلس خلال الأشهر الستة التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس بعد الانتخابات التشريعية أو خلال الأشهر الستة الأخيرة من المدة الرئاسية أو المدة النيابية، هذا ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن مثل تلك النصوص (الأوامر المشرعة في فترة الحل) كاشفة ومقررة لوضع تفرضه مجرد المحافظة على كيان الدولة واستمرارها وعند عودة الحياة النيابية وانعقاد البرلمان لا يكون ثمة داع لإعادة طرح التشريعات التي يصدرها رئيس الجمهورية، بل تظل نافذة حتى تعديلها وفقا للدستور⁽⁶¹⁾، ونحن نؤيد هذا الرأي.

ب. إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية (الأثر السياسي):

عدم مسؤولية الرئيس عرف في النظام البرلماني إعمالا لقاعدة "الملك لا يخطئ: The King can do no wrong"، وكنتيحة لانعدام مسؤولية الملك، انتقلت السلطات الفعلية للوزارة وانتقلت معها المسؤولية السياسية⁽⁶²⁾، وبالرغم من اتساع سلطات رئيس الجمهورية الجزائري فهو غير مسؤول سياسيا بحكم نص الدستور أمام أية هيئة

دستورية⁽⁶³⁾، إلا أن مسؤوليته أمام الشعب قائمة، ويضيف بعض الفقه مسؤول سياسية للرئيس أمام الغرفة الأولى، وهي مسئولية غير مباشرة لكن من غير الممكن تجاهل الترابط بين نتائج الانتخابات الناتجة عن الحل الرئاسي خاصة، وما يمكن أن يقيمه ذلك التصرف من مسؤولية سياسية للرئيس.

نتائج الانتخابات تؤثر على الوضع المستقبلي لرئيس الجمهورية إن كانت ستزيد مركزه قوة أو ستضعفه، لأنه أيا كانت المبررات التي أجري الحل من أجلها، فإن آثاره حتما ستطول الرئيس ولو بشكل غير مباشر ويرى "René capitant" أن هناك قياما لمسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا أمام الشعب على إثر الحل، وتعد إعادة ذات الأغلبية إلى البرلمان بمثابة رفض لتصرف الرئيس بالحل، تماما مثلما تبرز تلك المسؤولية عند الانتخابات الرئاسية⁽⁶⁴⁾. في الواقع إن إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام الشعب في حالة إعادة انتخاب نفس المجلس المنحل تظهر خاصة إذا كان رئيس الجمهورية هو الذي بادر بالحل، فيجد نفسه أمام بعض الخيارات:

- يدافع عن سياسته ولا يكون ذلك إلا بإجراء انتخابات رئاسية جديدة وهنا يكمن التوازن والرقابة بين الرئاسة والمجلس⁽⁶⁵⁾، لكن المؤسس الجزائري إن كان نص على الانتخابات التشريعية المسبقة فإنه استبعد الانتخابات الرئاسية المسبقة وحذو المؤسس التونسي حذوه.

- إذا كانت الأغلبية الجديدة معارضة لرئيس الجمهورية فالخلاف الذي أجرى الرئيس الحل لأجله يظل قائما، والمخرج الوحيد المنتظر هو خضوعه ولو مؤقتا⁽⁶⁶⁾، ويجبر على التعامل مع المجلس الجديد وإذا أصر على المقاومة فإن ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر، قد يهدد وجوده⁽⁶⁷⁾، وإذا لم يدعن فعليه أن يستقيل⁽⁶⁸⁾، وقد حدث أن استقال الرئيس الفرنسي "ماك ماهون" من الرئاسة في فرنسا عام 1877 عقب نتائج الانتخابات التشريعية المسبقة التي تلت حله للجمعية الوطنية وكانت قد أفرزت أغلبية مضادة له⁽⁶⁹⁾، أما بالنسبة لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس النيابي فقد انقسم الفقه في فرنسا بين مؤيد ومعارض، ويتجه الرأي الراجح إلى أن الخلاف بين رئيس الجمهورية والبرلمان لا يرتب أية مسؤولية أمام المجلس النيابي في ظل غياب العوامل القانونية⁽⁷⁰⁾، ولم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري للمسؤولية السياسية للرئيس إلا مرة في ظل دستور 1963، إذ أقر بالمسؤولية المتبادلة والمباشرة بين الرئيس والمجلس، إلا أنها تكاد تكون خيالية، نظرا لطبيعة النظام آنذاك.

أما النظام التونسي فقد لاحظنا أن المؤسس الدستوري في 1988 وفي إطار إجراء تغييرات هامة، لم يحافظ التعديل على الخطوط العريضة لمهام واختصاصات الرئيس في النظام السياسي التونسي فقط والتي كانت محل انتقاد، بل ذهب في تدعيم دوره إلى حد أبعد، خاصة بعد حذف الفقرة الخامسة من الفصل 63 (قبل التعديل)، والتي تقضي بتقديم رئيس الجمهورية استقالته في حال مصادقة المجلس الجديد على لائحة لوم أخرى في نفس الظروف والأسباب⁽⁷¹⁾ وبذلك يكون المؤسس الدستوري التونسي قد استبعد أية مسؤولية يمكن أن يتحملها رئيس الجمهورية في حالة معارضته للبرلمان، فهو يقود ويحكم دائما، لكن عن طريق حكومة تتلقى وحدها الطلقات⁽⁷²⁾.

أما الدستور الحالي فقد أحدث نقلة نوعية ليحمل صراحة رئيس الجمهورية المسؤولية التي تتمثل في استقالته في حال استحالة تكوين الحكومة.

المطلب الثالث: الحل وطبيعة الأنظمة المغاربية

إن الحل التلقائي في النظام الجزائري يعتبر تقنية دستورية مرتبطة بالعلاقات بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، فهو مقابل للمسؤولية السياسية للحكومة عن برنامجها، مما يظهر أن الحل التلقائي في صورة الحل البرلماني⁽⁷³⁾، الذي يكون وفقا لنظرية "التوازن" التي تنبأها الفقه التقليدي كميّار لتصنيف أي نظام بأنه برلماني، مقابلا لحق البرلمان في سحب الثقة من السلطة التنفيذية⁽⁷⁴⁾، فما مدى تطابق هذه الفكرة والحل التلقائي في النظام الجزائري.

الحل التلقائي وإن كان في النظام الدستوري الجزائري يأتي كرد فعل لمسؤولية الحكومة عن برنامجها، إلا أنه ليس بالحل البرلماني، وذلك يعني عدم تصنيف النظام الجزائري في خانة الأنظمة البرلمانية بالإضافة إلى انعدام عدد من عناصر النظام البرلماني الأخرى، بدليل أن مرسوم الحل مرسوم رئاسي لا يخضع توقيعه لآلية أو إجراء التوقيع المجاور *Contre-seing* المعروفة في الأنظمة البرلمانية، أين يكون توقيع رئيس الحكومة مجاورا لتوقيع رئيس الدولة أو الملك.

يعتبر العديد من الدارسين أن النظام الجزائري بأخذه لآليات من النظام الرئاسي والنظام البرلماني في آن واحد متأثر بالنظام الفرنسي لدستور 1958 لذا يصفونه بالنظام البرلماني العقلاني أو المعتدل، ويسميه فقه آخر بالنظام شبه الرئاسي⁽⁷⁵⁾، في حين هناك اتجاه آخر يرى في النظام الجزائري نظاما رئاسيا مشددا⁽⁷⁶⁾ وهذا رأي الأستاذ الأمين شريط⁽⁷⁷⁾ الذي أيدها. إذا كانت النظم الديمقراطية الليبرالية تعطي لفكرة الحل مهمة مزدوجة، باعتباره تقنية دستورية بمثابة صمام أمان لتفادي شلل النظام أو جموده وكذلك كونه صيغة سياسية تساعد السلطة التنفيذية على توخي الحذر من الهيئة التمثيلية، فإن هذا الوصف يعد أقرب في النظام الجزائري، الذي كرس سلطة تنفيذية قوية تتمتع بصلاحيات غاية في الخطورة، من بينها سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي وإقالة الحكومة وفي هاتين النقطتين يرى العديد من الفقه اقترب النظام من الرئاسي والبرلماني في آن واحد.

والواقع أن زرع أي نظام في مجتمع معين لا يجدي كثيرا لأن الزرع السياسي أصعب بكثير من زرع الأعضاء كما يقول أحد الباحثين الجزائريين:

"La greffe politique est encore plus difficile que la greffe d'organes"⁽⁷⁸⁾، صحيح

أنه لا بد من نظام قوي لمجتمع في طريق النمو، إلا أن القوة يجب أن تكون في خدمة العدالة، وليس في خدمة العشوائية⁽⁷⁹⁾. يبقى النظام الجزائري رهين التصنيف الذي منحه لهما العديد من الفقه العالمي والفقه الوطني⁽⁸⁰⁾: نظام رئاسي مشدد، أما النظام التونسي لا شك أن الإصلاحات الأخيرة جنحت به نحو النظام البرلماني والأمر ذاته بالنسبة للمملكة المغربية في ظل ملكية عريقة تضي على البلد والنظم خصوصيتهما الفريدة.

خاتمة:

يرد الحل في النظامين الجزائري والتونسي على الغرفة المنتخبة مباشرة من الشعب بينما يرد في المغرب على غرفتي البرلمان، وتشترك الأنظمة المغاربية في صورة في صورة الحل الرئاسي أو الملكي، ومن خلال التحليل يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري والمغربي قد أطلقا من حالات الحل التي يمارسها الملك أو الرئيس في حين وفق الدستور التونسي في ضبط الحالات التي تستعمل فيها هذه السلطة، وبينما هي سلطة حصرية لرئيس الجمهورية في كل من الجزائر وتونس فقد منحت

لرئيس الحكومة المغربي إلى جانب الملك، وقد أضاف المؤسس الدستوري الجزائري صورة أخرى للحل وهو الحل التلقائي للمجلس في حال رفضه الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية والمنصوص عليه في المادة 96 وخارج هذا الإطار لا يجري هذا الحل وبالتالي ليس هناك أي تشابه بين صور الحل في الأنظمة المغاربية فالدراسة أولا وأخيرا كان الهدف منها الوقوف على تطور هذه الآلية من خلال الإصلاحات الدستورية التي شاهدتها منطقتنا مؤخرا. عدم تنصيب الدستور على المسؤولية السياسية للرئيس لا يمنع من قيامها ولو ضمنيا تماشيا مع مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية وذلك لتساهم على الأقل في إعادة التوازن وترجيح الاختلال الرهيب الذي تضمنته النصوص الدستورية.

الملاحظ أن جعل سلطة الحل الرئاسي سلطة حصرية خاصة برئيس الجمهورية أو الملك دون سواه فلا تقبل التفويض ولا تمارس في غيبته وهي معفاة من آلية التوقيع المجاور وترك أمر تقريرها إلى سلطته التقديرية، رغم أن بعض الدارسين رأوا في الحل الرئاسي سلطة تحكيمية فإن جانبها كبيرا من الفقه رفض هذه الفكرة لاستحالة بقاء الرئيس محايدا أمام أية توترات تشهد الساحة السياسية.

- نعتقد من جانبنا أن المؤسس الدستوري في الجزائر والمغرب قد أخطأ في إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، صحيح أن صور الحل تختلف في كلا النظامين جذريا عن بعضها البعض إلا أنها تحمل الخصائص ذاتها وتؤدي الوظائف نفسها، والأهم أنها تحقق نتيجة واحدة هي تكريس الهيمنة على المجالس النيابية بصفة خاصة والسلطة التشريعية بصفة عامة وهو مطالب بإصلاحات أعمق.

- يتضح جليا أنه رغم اختلاف النظامين الجزائري والمغربي حول صور الحل إلا أنها تكاد تشترك في الخصائص نفسها وتؤديها للوظائف ذاتها، ليظهر حل البرلمان ليس عاجزا فقط عن إقامة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري:

- تعديل المواد المتعلقة برقابة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة من حيث إلزامها بالملاحظات التي يبيدها المجلس بخصوص البرنامج، حتى لا يضطر المجلس إلى رفض البرنامج ثانية وبالتالي حله، أو الإبقاء على صورة واحدة للحل، وهي صورة الحل الرئاسي مع إدخال تعديلات عليها، وهي كافية لتحقيق الاستقرار الحكومي وبالتالي الاستغناء عن الحل التلقائي نظرا لمساوئه العديدة، كما أن أغلب الدساتير في العالم تعرف صورة واحدة لحل البرلمان.

- أن تتوسع دائرة الاستشارة الشخصية المشار إليها: رئيس الحكومة ورئيسي فرقي البرلمان لتشمل رئيس المجلس الدستوري وكلا من رئيس المحكمة العليا ومجلس الدولة باعتبارهما جهات محايدة ولها من الخبرة والكفاءة - قبل إجراء رئيس الجمهورية الحل يتوجه إلى الشعب مباشرة لاستفتاءه مع التقيد بنتيجة الاستفتاء وهذا احتراما لقاعدة توازي الأشكال، وكذلك لإرادة الشعب الذي انتخب المجلس

- النص دستوريا على عدم إعادة الحل في مدة معقولة في حالة إجرائه، ولتكن سنة من تاريخ إجراء الحل الأول تأسيسا بالمؤسس الدستوري التونسي والمغربي.

- توسيع اختصاصات المجلس الدستوري لتشمل إمكانية إصداره لقرار بين مدى دستورية قرار الحل قبل إصداره.

- أن يتم تسبب قرار الحل نظرا لما يحمله التسبب من فوائد بالنسبة للرئيس الذي أصدر القرار وكذلك بالنسبة للشعب الذي انتخب المجلس الشعبي الوطني.
- إدراج فكرة التوقيع المصاحب ليس في قرار الحل فحسب، بل في قرارات أخرى تخفف من حده هيمنة رئيس الجمهورية على القرار السياسي.
- تقليص المدة التي تجري فيها الانتخابات المسبقة في الجزائر التي تلي الحل، ولتكن من شهر إلى أربعين يوما، حتى لا يظل البرلمان معطلا لمدة طويلة بسبب الحل.
- في حالة حدوث الحل نقترح تشكيل هيئة من الأعضاء في المؤسسات الدستورية والبرلمانيين السابقين الذين يشهد لهم بالكفاءة والحياد لممارسة الرقابة على الحكومة أثناء فترة الحل.
- مهما حاول المؤسس الدستوري إضفاء الصبغة القانونية على الحل، وبالتالي إمكانية توقع نتائجه وآثاره، بما فيها نتائج الانتخابات التشريعية المسبقة، فإن طبيعته السياسية تفرض نفسها، لأنه يمارس في إطار سياسي ووفق معطيات سياسية واجتماعية لا يتحكم فيها الدستور.

التهميش:

- (1) محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، 1944، ص375.
- (2) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2002، ص314.
- (3) عبد الغني بسويوني عبد الله، النظم السياسية، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص293.
- (4) أنطوان نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار المشرق، بيروت 2000، ص318.
- (5) راجع محسن خليل، القانون الدستوري و الدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة 1996، ص433.
- عبد لبحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القانون الدستوري و النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، د.س.ن، ص152.
- (6) «La Dissolution: ordre donné à une assemblée élue de se séparer avant l'expiration de son mandat»
:Asser Eddine, Ghozali, cours de systèmes politiques compares' les systèmes libéraux, opu, Alger
1983,p95.
- (7) Pierre Albertini , le droit de dissolution et les systèmes politique français, Presse universitaire de France,
Publication de l 'université de Rouen, 1978, p14,15.
- (8) تبني الفقه التقليدي معيار التعاون بين السلطتين لتميز النظام البرلماني والذي يقوم على عنصري التوازن والتعاون ولتحقيق التوازن تؤثر كل سلطة على الأخرى، حيث تملك الحكومة حل البرلمان في حين يملك البرلمان سحب الثقة من الحكومة، وقد انهار مبدأ التعاون بتطور النظام البرلماني ولم يعد كافيا. لتفصيل أكثر راجع:
-د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء(2):النظم السياسية، د.م.ج، ط(2) 1994، ص182،183.
- ,Op cit.p89 et 90. Nasser Eddine Ghozal
- (9) Pierre Albretini, Op cit, p17.
- (10) Pierre lalumière et André Demichelle , Les régimes parlementaire européens, P U de France Paris,
1966, p22.
- (11) Nasser Eddine, Ghozali, Op cit, p.89.
- (12) حول تطور النظام البرلماني في بريطانيا راجع: سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص176 وما يليها.
عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د محسن خليل، المرجع السابق، ص156 و ما يليها .

(13) Pierre Albertini, op cit,p223-224.

(14) يسمى البعض هذا النوع من الحل ب "الحل الطعن" « La dissolution Recours »

Nasser Eddine, Ghozali . Op Cit, p 147.

(15) مثل الأزمة السياسية والاجتماعية التي أغرقت فرنسا عام 1968، و تم على خلفيتها حل الجمعية الوطنية.

(16) يطلق على هذا النوع بالحل التكتيكي " La Dissolution Tactique" Nasser Eddine Ghozali;Op cit.P 147،

(17) Pierre la lumière et André de michelle, op cit, p 22.

(18) أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدساتير.م.ج.الجزائر،1994، ص178.

(19) السيد صبري، المرجع السابق، ص616.

(20) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص382.

(21) راجع الفصل 57 من الدستور التونسي في فقرته الأخيرة.

(22) راجع المادة 129 من الدستور الجزائري 96، والمادة 12 من الدستور الفرنسي 58.

(23) ومن أمثلة مثل هذا الحل الذي أجراه الرئيس الفرنسي ماك ماهون في 1830/07/25 للتخلص من الأغلبية الجمهورية التي انتخبت قبله بأربع سنوات والحلان

اللدان أجراهما الرئيس الفرنسي ميتران حل 1981/05/22 بعد انتخابه لأول مرة وحل 1988/05/14 بعد إعادة انتخابه لعهدا ثانية،الحل الأول أفرز أغلبية

مريحة، أما الحل الثاني فأفرز أغلبية نسبية.

Hugues portelli, Cours de Droit Constitutionnels, Manuel Dalloz.3eme édition, Edition Dalloz. Paris, 1999. p191-192.

(24) في هذه الحالة يرى البعض أن الرئيس ملتزم معنويا بالاستقالة . د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 279.

(25) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990، ص388.

(26) جاء في تصريح للرئيس السابق الشاذلي بن جديد لإحدى الصحف العربية: "...لكن يبقأ قرار التعايش-كما حدث في فرنسا-ملك لرئيس الجمهورية و الذي

ينتمي لحزب، فإذا وجد أن سياسة التعايش مناسبة له، يقبلها، أي أن يكون رئيس الجمهورية من حزب و رئيس الحكومة من حزب آخر...وفي هذه الحالة لا بد أن

يترك رئيس الحكومة ينفذ سياسته، لأنه جاء بإرادة الأغلبية.. " أشار لها د.بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع نفسه، ص 387 .

(27) السيد صبري، المرجع السابق، ص616.

(28) صليحة مراح، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003/2002، ص113 .

(29) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991، ص522.

(30) Pierre Albertini, op cit, p249.

(31) IBID , p252 et suite.

(32) أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 178 .

(33) ويرى الأستاذ بو الشعير أن ذلك يعد من قبيل الاتجاه بالأخذ بأحد عناصر النظام البرلماني في جانبه العضوي د. سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم

السياسية، المرجع السابق، ص286.

(34) سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع نفسه، ص387.

(35) Pierre Albertini, op cit, p133.

(36) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، المرجع السابق، ص307.

(37) جيرار كورنو: المرجع سابق، ص300.

(38) الأمين شريط، رسالة دكتوراه ، المرجع السابق، ص 727.

(39) الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظم السياسي التونسي، مركز النشر الجامعي، تونس 2002، ص 345.

(40) كان ذلك في إطار التعديل الدستوري عدد47 لسنة 1976 المؤرخ في 1976/04/08، محمد الحبيب الشريف، دستور الجمهورية التونسية، دار الميزان للنشر،

سوسة، 2002، ص 31 .

(41) Pierre Albertini, Op, Cit, P145 et suite. " - En politique, il ne doit rien y avoir d'automatique

- (42) المادة 56 من دستور 63.
- (43) أبقى المؤسس الدستوري سنة 76 على صورة واحدة للحل و هي الحل الرئاسي في المادة 76.
- (44) أما مجلس الأمة فلا ينجر عن تقديم عرض عن البرنامج أمامه إلا إمكانية إصداره لائحة، وعمليا لا يصدر أية لائحة بهذا الخصوص، عبد القادر بن صالح "تقديم برنامج الحكومة للبرلمان، طبيعته، دلالاته، وأساسه القانوني"، بحث بمجلة الفكر البرلماني، العدد 2003/03، ص19.
- (45) مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان، بإمكانه أن يصدر لائحة بخصوص برنامج الحكومة، لكنها لا تؤثر على مصير الحكومة أو البرنامج، بن مالك بشير "علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزائر، 2000.
- (46) Abderrahim Fatahine, L Apport de la Constitution Algerienne 1989.L instauration de l'Etat de Droit ,Mémoire de Magistère, Université d' Alger,2001/2002 p 15.
- (47) " إن تقدير الأحداث بشكل يبرر الحل متروك كله للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، إذا كان متأكدا من نجاحه عقب عقب خلاف مع البرلمان فإنه لن يتردد أبدا في استعمال حق الحل، أو ببساطة يلوح به". Abdelkrim Hartani, Op Cit, P323.
- (48) محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 672.
- (49) Pierre Albertini, Op Cit, P 116.
- (50) جاء في تصريح لديغول: "الرئيس وأنا أكد لكم مهمته ضمان سيرالسلطات مهما حدث " Albertini, Op Cit, P 116
- (51) شربي مراد، مفهوم السيادة في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2004، ص 208.
- (52) علي صغير جمال، المرجع السابق، ص 40.
- (53) الأمين شريط، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 526.
- (54) الفصل 97 من الدستور المغربي.
- (55) محمد العايدي، المرجع السابق، ص 49.
- (56) C. Kalfat الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق.
- (57) عبد الله بوقفة، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 216.
- (58) محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 648.
- (59) راجع نص المادتين 96 و 2/147 من الدستور.
- (60) أشار الأستاذ بو الشعير إلى هذا الحكم في مقاله التي اعتمدنا عليها وذلك في الصفحة 13، وحاولنا استخراج هذا الحكم من موقع مجلس الدولة الفرنسي www.conseil-état.fr، إلا أننا لم نجد له أية إشارة .
- (61) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، مصر، 1974، ص 49.
- (62) إن انعدام المسؤولية السياسية بالنسبة لرئيس الجمهورية معروف في النظام البرلماني أين يمارس رئيس الدولة دورا شرفيا. د. محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص 380.
- (63) "Mouna Kraiem, Op Cit ,P29 - L' irresponsabilité Contradictoire - إنها المسؤولية المتناقضة"
- (64) Nasser Eddine Ghozali, Op Cit, P226.
- (65) مزود أحسن، المقال السابق، المرجع السابق(الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان).
- (66) -عبر الرئيس البفرنسي السابق ميتران أنه لن يستقبل بعد إجراءاته لحل الجمعية الوطنية مهما كانت انتصارات المعارضة و اضطر فعلا إلى التعايش مع حكومتين Mouna Kraiem, Op Cit ,p104.
- (67) Pierre Albertini, op cit, p 131
- (68) « Il faut se soumettre ou se démettre», Annales du droit Dalloz, Op Cit, P 160.
- (69) وردة بلجاني، المرجع السابق، ص 141.
- (70) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص 269.
- (71) ناجي البكوش، محاضرات في القانون الدستوري للسنة الأولى من الأستاذية في الحقوق، الجزء الثاني، كلية الحقوق، صفاقص، 1991-1992، ص 250.

(72) محمد العايدي، المرجع السابق، ص 69.

(73) عبد الله بوقفة، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 189.

(74) Pierre La Lumière et André De Michelle, Op Cit, P21 et suite.

(75) راجع : . Nasser eddine Ghozali, Op Cit, P 182

سعيد بوالشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص 287.

هذا في الوقت الذي رأى فيه بعض الدارسين أن المجتمع الجزائري غير مؤهل بعد للنظام البرلماني المعتدل لعدم ترسخ التقاليد والقيم الديمقراطية. Abderrahim

Fatahine, Op Cit, P76.

(76) “ Le presidencialiste est une contre facon du régime présidentiel consistant dans l’hégémonie du president (proche de la dictature) et l’abaissement du parlement, ce qui a pour effet de rompre l’équilibre des pouvoirs. régime de nombreux Etats sud américains et Africains”, Guilliens Raymond et Jean Vincent ,Lexique des termes juridiques ,5ème édition Dalloz, Paris 1981, p 331.

(77) حيث يعتبره نظاما لا هو بالبرلماني ولا هو بالرئاسي، بل يبقى رئاسيا مشددا مثل العديد من أنظمة البلدان النامية وخاصة الإفريقية المتأثرة بالنظام الفرنسي لدستور 58". د الأمين شريط، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 525 .

(78) KhaLfa Mameri, Réflexion sur la constitution Algérienne, ENAL. Opu, 2eme édition, 1982. P140.

(79) " La Force ne peut être qu au service de la justice et non point au service de l' arbitraire, Ibid. P141.

(80) الأمين شريط، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 525.