

حلّ المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان

أ/ عبد الجليل مفتاح

كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر - بسكرة.

Résumé:

Afin de limiter l'arbitraire et d'empêcher les abus, les constitutions Algériennes prévoient des garanties.

Cet article a pour objet de traiter du droit du président algérien de dissoudre l'assemblée populaire nationale.

الملخص:

يستهدف هذا المقال دراسة حقّ رئيس الجمهورية في حلّ المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، ويهتمّ ببيان الضمانات المقرّرة لمنع إساءة استخدام هذا الحقّ، للوقوف على مدى قدرة المشرّع الدستوري الجزائري على التوفيق بين ما يقتضيه سلاح الحلّ من فعالية وما تتطلبه ضمانات عدم التعسّف في اللجوء إليه.

مقدمة:

يعدّ حقّ حلّ البرلمان هو السلاح المقابل لحقّ البرلمان في إسقاط الحكومة. وهو أحد العناصر الأساسية للبرلمانية، لأنّه وحده يعطي للسلطة التنفيذية آلية رقابة تسمح لها بمواجهة تأثير البرلمان على الوزراء عبر المسؤولية السياسية. وهكذا يتمّ ضمان التوازن بين السلطين وخدمة استقرار المؤسسات الدستورية.

تهدف هذه المقالة لإبراز دور هذه الآلية كضابط للتوازن المؤسساتي من خلال البحث في كيفية تنظيم المشرّع الدستوري الجزائري استخدام هذا الحقّ وما هي الضمانات التي اعتمدها للمحافظة على التوازن بين السلطات؟ وما هي الحالات التي أجاز فيها حلّ البرلمان؟ وهل وفقّ في ذلك أم لا؟ ولماذا؟

1 - مفهوم حقّ الحلّ وتطوّره:

الباحث في مفهوم حقّ السلطة التنفيذية في حلّ المجلس النيابي، يجد شبه إجماع بين الدارسين لهذا الموضوع حول تحديد مفهوم هذا الحقّ، فقد عرّفه البعض بأنّه: "ذلك الإجراء الذي بمقتضاه يتمّ وضع نهاية للعهد البرلمانية قبل نهايتها الطبيعية"⁽¹⁾. وعرّفه البعض الآخر بأنّه: "إنهاء مدّة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدّة ولايته الدستورية المقرّرة للنيابة، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي للمجلس"⁽²⁾.

من الناحية التاريخية نشأ حقّ الحلّ في إنجلترا، وانتقل منها إلى دساتير البلاد الديمقراطية، وكان الملك يستعمله دون قيد أو شرط، وظلّ هذا الحقّ مستمرا كنتكأة جوهرية في النظام البرلماني رغم تطوّره خلال سنوات طويلة قد مضت، إلّا أنّه قد غدا حقّاً وزارياً⁽³⁾.

ومن حيث استخدام الحلّ فإنّه تمّ لأول مرة من قبل وزارة "وليام بت" الذي احتكم إلى الشعب لحسم الخلاف الذي نشب بينه وبين البرلمان وأدى إلى حلّه⁽⁴⁾.

في الجزائر ظهر حقّ الحلّ في أوّل دستور للجمهورية الجزائرية المستقلّة، وهو الدستور الصادر في سبتمبر 1963 حيث نصّت المادة 56 منه على أن: "يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، استقالة رئيس الجمهورية والحلّ التلقائي للمجلس". هذه المادة كما هو واضح ربطت الحلّ التلقائي للمجلس الوطني بالمصادقة على لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية. وأعاد دستور نوفمبر 1976

النصّ على حقّ الحلّ في المادّة 163 منه التي قضت بأنّه: "لرئيس الجمهورية أن يقرّر في اجتماع يضمّ الهيئة القيادية للحزب والحكومة، حلّ المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له". أمّا دستور فيفري 1989 فقد نصّت المادّة 78 منه على أنّه: "إذا لم يحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوباً". والمقصود عندما لا يوافق المجلس على برنامج الحكومة لثاني مرّة⁽⁵⁾.

وأعطت المادّة 120 لرئيس الجمهورية إمكانية تقرير حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد إجراء استشارات، على أن يتمّ إجراء هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁽⁶⁾.

وجاءت أحكام دستور 28 نوفمبر 1996 - لمن يعتبره دستوراً أو تعديل 1996 لمن يعتبره مجردّ تعديل لدستور 1989 - بصورة تكاد تكون مطابقة لما ورد في دستور 1989 باستثناء ما ورد في نص المادّة 129 منه التي منحت لرئيس الجمهورية إمكانية حلّ المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس الحكومة، على أن تجري الانتخابات في كلتا الحالتين في مدّة لا تتجاوز ثلاثة أشهر كحدّ أقصى.

2 - أهمية حقّ الحلّ ووظائفه:

يقدم حقّ حلّ الغرفة المنتخبة من طرف الشعب كثيراً على أنّه السلاح الفعّال الوحيد ضدّ البرلمان، وبأنّه الضامن للسير الحسن للنظام البرلماني⁽⁷⁾.

ووفقاً للرأي الغالب في الفقه الدستوري يعتبر حقّ الحلّ أداة ذات أهمية خاصّة في الحكومة البرلمانية⁽⁸⁾. وهو من أخطر وسائل رقابة الحكومة على البرلمان⁽⁹⁾، ويبقى على الأقلّ السلاح الرئيسي في يد السلطة التنفيذية على حدّ تعبير جورج بيردو⁽¹⁰⁾. كما أنّه يلعب دور السلاح الذريّ في نظرية الردع، إنّه سلاح معدّ لمنع حصول الأزمات الوزارية، يمكن استخدامه أيضاً لأهداف أخرى⁽¹¹⁾، ومع ذلك فإنّه وإن كان الحلّ سلاحاً حادّ الوجهين - إذ يتعيّن الاحتكام إلى إرادة هيئة الناخبين في موضوع الخلاف بين الحكومة والبرلمان-⁽¹²⁾ ممّا يسمح للشعب بأن يحكم في المسائل السياسية الخطيرة⁽¹³⁾.

وإذا كان الفقه الدستوري يجمع على اعتبار حقّ الحلّ أداة توازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إلّا أنّ هذا الحقّ قد يستخدم من الناحية العملية كسلاح خطير في يد رئيس الدولة يستطيع بمقتضاه شلّ عمل البرلمان إذا عاود استعماله مراراً⁽¹⁴⁾، وقد

تستخدم السلطة التنفيذية سلاح الحل لإيجاد أغلبية برلمانية ثابتة لم تكن موجودة من قبل وذلك للقضاء على ظاهرة تقلب الوزارات وعدم استقرار الحكومات⁽¹⁵⁾. ويمكن أن يلعب أيضاً دور الاستفتاء⁽¹⁶⁾.

وفي الجزائر يلعب حق الحل هذه الأدوار بحيث إذا لم تحصل الحكومة الجديدة على موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها، للمرة الثانية فإنّ المجلس ينحلّ وجوباً؛ إمّا لأنّ التشكيلة البرلمانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني مفتتة وغير منسجمة ولا توجد أغلبية برلمانية معيّنة لحزب واحد أو لائتلاف حزبي تسمح لأية حكومة أن تنفّذ أي برنامج سياسي، وبالتالي هناك ضرورة حتمية لحلّ هذا المجلس والرجوع إلى الشعب من أجل البحث عن تشكيلة برلمانية جديدة تتوفر فيها أغلبية برلمانية تمكّن من تسيير شؤون البلاد، وإمّا لأنّ الحكومة الجديدة عادت بنفس برنامج الحكومة السابقة الذي رفضه المجلس. ويمكن حلّ المجلس رئيس الجمهورية من إجراء تغييرات سواء على مستوى المجلس أو على مستوى الحكومة نفسها لأغراض مختلفة كإعطاء توجه جديد للحياة السياسية في البلاد نتيجة معطيات جديدة⁽¹⁷⁾. وبهذا فإنّ حق الحلّ يمكن أن يلعب دور الداعم للاستقرار السياسي، لأنّه تاريخياً أعطي الرئيس هذه الصلاحية لإجبار البرلمان على تبني برنامج الحكومة وعلى تقليص عدد مرّات اللجوء إلى سحب الثقة منها⁽¹⁸⁾.

وأخيراً قد يستخدم الحلّ لاختيار التاريخ الأفضل لإجراء الانتخابات⁽¹⁹⁾. فإذا مورس حق حلّ البرلمان مستغلاً ظروفاً ملائمة لتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة فسلوك سياسي مثل هذا يعتبر لا أخلاقياً وتعدياً صارخاً على الديمقراطية على حدّ تعبير الدكتور بوعلام بن حمّودة⁽²⁰⁾.

3 - مشروعية حقّ الحل:

أثار موضوع حلّ البرلمان جدلاً فقهياً حاداً حول طبيعته ومشروعيته، وقد انقسمت آراء الفقه بصده إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: إذ رأى فيه كثير من الفقهاء والمشرّعين اعتداء على حقّ ممثلي الشعب، وأنّه يتعارض مع مبدأ فصل السلطات ومبدأ سيادة الأمة، لأنّ الشعب ينتخب المجالس النيابية لمدة معيّنة، فلا يمكن منعها من إتمام عملها قبل انتهاء وكمالها⁽²¹⁾.

الاتجاه الثاني: يعتبر أصحابه أنّ الحلّ بطبيعته مشروعاً ولا يتناقض مع مبدأ سيادة إرادة الشعب بل على العكس يؤكّدها إذ يترتّب عليه الرجوع إلى هذه الإرادة، كما أنّه لا يجافي مذهب فصل السلطات بل على العكس يعزّزه إذ يجعل للوزارة حقّ القضاء على البرلمان، إذا ما أراد الاستبداد بها⁽²²⁾. وهذا الرأي هو الأقرب لوضع هذه المسألة في الجزائر لأنّ الحلّ يترتّب عليه الرجوع إلى الشعب لإجراء انتخابات تشريعية في مهلة لا تتجاوز كحدّ أقصى ثلاثة أشهر طبقاً لأحكام المادة 129 من الدستور الحالي.

الاتجاه الثالث: ينادي أنصار هذا الرأي بقصر استخدام حقّ الحلّ على حالات معيّنة، ويبدو أنّ هذا الرأي يحاول تلافي عيوب إساءة استخدام حقّ الحلّ عن طريق تحديد الحالات التي لا يجوز استخدام الحلّ إلاّ في حالة توافرها⁽²³⁾.

4 - حالات الحلّ المقرّرة دستورياً في الجزائر:

قضى المشرّع الدستوري الجزائري بأنّ الحالات التي يحلّ ويجتدّ فيها المجلس الشعبي الوطني هي:

أ - عند رفض الموافقة على برنامج الحكومة للمرّة الثانية بصفة متتالية وهذا ما قضى به صراحة نصّ المادة 82 من دستور 1996.

ب - عند عدم الموافقة على لائحة الثقة التي يطلبها رئيس الحكومة طبقاً لأحكام المادة 84 من الدستور⁽²⁴⁾.

ج - مكنة حقّ الحلّ الذي قرّرتها المادة 129 من الدستور لرئيس الجمهورية من خلال نصّها على أنّه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة. وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

من عرض الحالات المقرّرة دستورياً لحلّ المجلس الشعبي الوطني يتّضح لنا أنّه إلى جانب الحلّ الناجم عن لائحة سحب الثقة من الحكومة أو رفض برنامجها. يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية غير مشروطة لحلّ المجلس الشعبي الوطني مؤكّدة بوضوح في المادة 129 المشار إليها أعلاه. وهذه السلطة تمتّ المحافظة عليها باستمرار منذ دستور 1976، فهذا الحقّ يمسّ وجود المجلس الشعبي الوطني⁽²⁵⁾.

5 - ضمانات عدم التعسف في استخدام حقّ الحلّ:

نظراً لخطورة حلّ البرلمان، فإنّ الدساتير تحيطه غالباً بجملة من الضمانات للحيلولة دون إساءة استخدامه، وهذه الضمانات تمثل قيوداً على حقّ السلطة التنفيذية في حلّ المجلس. لأنّه وإن كانت القاعدة أنّ حلّ المجلس من إطلاقات السلطة التنفيذية التي يكون لها وحدها تقدير مدى الحاجة إليه، إلا أنّ المشرّع الدستوري وضع لذلك ضمانات حتى لا ينقلب سلاح الحلّ وبالأعلى على نظام الدولة الدستوري. ويكون مثار احتكاك مستمرّ بين الحكومة والبرلمان⁽²⁶⁾، والسؤال الذي يطرح: هل رئيس الجمهورية مطلق اليدين في حلّ المجلس الشعبي الوطني وقت ما يشاء وكما يرى؟

في هذا السياق قرّر المشرّع الدستوري الجزائري بعض القيود والضمانات محاولة منه التوفيق بين مقتضيات فاعلية الحلّ كسلاح في يد السلطة التنفيذية يمكنها من ضمان سير النظام الدستوري وتحقيق الانسجام والتناغم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، لكنّ حرصه على موجبات ضمان عدم التعسف في استخدام هذا الحقّ أقلّ بكثير بحيث أنّ أحكام دستور 1996 قرّرت:

أ- منع رئيس الجمهورية من حقّ تفويض سلطة حلّ المجلس الشعبي الوطني، وهذا يمثّل ضماناً لعدم إساءة استخدام هذه السلطة من ناحية، ويدلّ على أنّ هذه السلطة هي سلطة شخصية⁽²⁷⁾ لا يجوز تفويضها. وهذا طبقاً لأحكام المادة 87 من الدستور.

ب- ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة قبل اتخاذ قرار الحلّ.

ج- ضرورة إجراء الانتخابات التشريعية خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر (العودة إلى الشعب صاحب السيادة).

د- منع حلّ المجلس في الأحوال المقرّرة بالمادة 90 من الدستور والمتعلّقة بحصول مانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته أو استقالته.

إذا أردنا إجراء مقارنة بين ما قرّره الدستور الجزائري من ضمانات مع ما يشير

إليه الفقه نجد أنّ الأخير يورد عدّة ضمانات أهمّها:

أ - أن يتضمّن مرسوم الحلّ الأسباب التي دعت إلى حلّ البرلمان.

ب - أن يشتمل مرسوم الحلّ على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة خلال فترة زمنية معيّنة.

ج - استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحلّ، وتعيين وزارة جديدة تقوم بالإشراف على الانتخابات.

د - ضرورة دعوة المجلس الجديد إلى الاجتماع عقب إتمام إجراء الانتخابات.

هـ - عدم حلّ المجلس الجديد لذات الأسباب التي حلّ من أجلها المجلس القديم⁽²⁸⁾.

والسؤال الآن هل تكفي هذه الضمانات لمنع تعسف السلطة التنفيذية ؟ إنّ قراءة متأنية للنصوص الجزائرية والتطبيقات العملية تجعل الدارس يسجل أنّ حقّ الرئيس الجزائري في حلّ المجلس الشعبي الوطني لا يحده في الحقيقة أي قيد سوى التشاور مع رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة. ومعروف أنّ الرئيس ملزم فقط بالاستشارة كإجراء شكلي⁽²⁹⁾ دون أن يكون مضطراً لقبول مضمون الاستشارة الذي يقدمه رؤساء الغرفتين ورئيس الحكومة. وهذا ما يجعل من الاستشارة ضماناً غير حقيقية، وتبقى العودة للشعب وإجراء انتخابات مسبقة في مدّة لا تتجاوز ثلاثة أشهر هي الضمانة الوحيدة. ويؤكد الواقع أنّه تمّ اللجوء إلى استخدام حقّ الحلّ في 4 جانفي 1992 دون مراعاة الإجراءات والأشكال المنصوص عليها دستورياً. بحيث لجأ رئيس الجمهورية إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني في ظروف غامضة⁽³⁰⁾ دون أن يقوم باستشارة رئيسه واحتمال دون علم رئيس الحكومة، ولو أنّ الأخير لم يتحدّث عن الموضوع، فإنّ رئيس المجلس الشعبي الوطني اعترف بسرعة أنّه لم يعط رأيه في إجراء الحلّ⁽³¹⁾.

خاتمة:

من العرض السابق نخلص إلى أنّ المشرّع الدستوري الجزائري وقد قرّر حقّ حلّ الغرفة الأولى (السفلى) وهي المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وجعله من صلاحيات رئيس الجمهورية دون غيره، وفرض بعض القيود الشكلية على رئيس الجمهورية عند ممارسة هذا الحقّ من خلال منعه من استخدام هذه السلطة في حالات حددها، لكنّ تلك القيود وعلى قلتها وضعفها في ضمان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلّا أنّنا لاحظنا أنّه وفي أول امتحان عملي لتطبيق دستور 1989. اصطدم بالواقع بحيث لجأ الرئيس إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الوحيدة آنذاك). دون احترام أحكام الدستور، كما يلاحظ أنّ المشرّع الجزائري لم يأخذ بضمانات وضعها الفقه وأخذت بها الدساتير المعاصرة مثل النصّ على عدم جواز حلّ المجلس لذات السبب، أو منع حله خلال فترة معينة.

والنتيجة أنّ المشرّع الدستوري الجزائري غلب مقتضيات فاعلية سلاح الحلّ على موجبات ضمان عدم التعسف في استعماله، ومن شأن ذلك ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في معادلة التوازن بين السلطات، التي توجب أن يكون لدى كلّ سلطة ما يكفي من الآليات لتوقيف غيرها إذا ما عنّ لها التعسف أو الاستبداد بما لديها من اختصاصات.

الهوامش:

1) MARIE – Anne cohendet, **Droit constitutionnel**, Montchrestien, Paris, 2000. P 96.

2) محمد جمال مطلق الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العالمية عمّان الأردن، 2003، ص. 151.

3) محمد عبد الحميد أبو زيد، حلّ المجلس النيابي دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 1988، ص. 159.

4) عبد الغني بسبوني عبد الله، النظم السياسية، ط 4، منشأة المعارف الإسكندرية، 2002، ص. 293.

5) راجع العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، المطبعة الحديثة للفنون مطبعة الجزائر، 2002، ص. 337.

6) انظر المادة 120 من دستور 1989.

7) Bernard Chantebout, **Droit constitutionnel et sciences politiques**, 16 ed Armand collin, Paris, 1999, P 229.

8) محمد سليم محمد غزوي، نظريات حول الديمقراطية، دار وائل عمّان الأردن، 2000، ص. 152.

9) Georges Burdeau et autres, **Droit constitutionnel**, 24 ed L.G.D.J, Paris, 1995, P 615.

10) سعيد السيّد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2006، ص. 343.

11) موريس ديفرجيه، المؤسّسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص. 131.

- 12) محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 159.
- 13) NASSER Eddine Ghozali, **Cours de systèmes politiques Comparés. les systèmes libéraux**, OPU Alger, 1983, P96.
- وأيضاً: بوكرا إدريس، **الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، دار الكتاب الحديث الجزائر، 2003، ص 208.
- 14) إبراهيم عبد العزيز شبحا، **وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف الإسكندرية، 2006، ص 78.
- 15) سعيد السيّد علي، "حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية"، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، 1999، ص 43.
- 16) مورييس ديفرجيه، مرجع سابق، ص 131.
- 17) لمين شريط، "علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان يومي 23-24 أكتوبر 2000، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، ص ص: 23، 24.
- 18) بوعلام بن حمّودة، **الممارسة الديمقراطية للسلطة (بين النظرية والواقع)**، دار الأمة الجزائر، 1991، ص 53.
- 19) فليب برو، **علم الاجتماع السياسي**، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998، ص 180.
- 20) بوعلام بن حمّودة، مرجع سابق، ص 53.
- 21) إبراهيم درويش، **النظام السياسي**، ط 4، دار النهضة العربية القاهرة، 1973، ص 142.
- 22) بشير على محمد باز، **حلّ المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة**، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 2004، ص 64.
- 23) حسن الحسن، **الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية**، ط 3، دار بيروت للطباعة والنشر، 1981، ص 167.
- 24) راجع المادة 84 من دستور 1996.
- 25) Ghaouti - Malki Souad, **LE Parlement dans le système politique Algérien**.

- مداخلة في ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي كآليات للرقابة البرلمانية، إقامة الميثاق الجزائر 23 أبريل 2006، ص 8.
- (26) محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص 173.
- (27) راجع المادة 87 من دستور 1996.
- (28) سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية، مرجع سابق، ص 344.
- (29) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة الجزائر، 2003، ص 297.
- (30) الحسن بركة، أبعاد الأزمة في الجزائر (المنطلقات، الانعكاسات، النتائج)، دار هومة الجزائر، 1997، ص 57. وأيضا أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسّساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 176.
- 31) Mohammed boussoumah, **La parenthèse des Pouvoirs publics constitutionnel De 1992 A 1998**, O P U Alger, 2005, P 47.