

حل المجلس الشعبي الوطني في ظل التعديل الدستوري لعام 2016

The dissolution of the National People's Assembly under the constitutional amendment 2016

الباحث: بن سماعيل بوعلام

طالب دكتوراه عضو مخبر نظام الحالة المدنية

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعام - خميس مليانة -

Researcher : BENSMAILI Boualem

PhD student, Faculty of Law and Political Science, Djilali Bounaama University of Khemis Miliana

Email: bensmailboualem5@gmail.com

الدكتور: عبد الرحمن بن جيلالي

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعام - خميس مليانة -

Dr.ABDERRAHMEN Bendjilali

Faculty of Law and Political Science, Djilali Bounaama University of Khemis Miliana

Email: a.ben-djilali@univ-dbkm.dz

تاريخ النشر: 2019/12/28

تاريخ القبول: 2019/12/21

تاريخ إرسال المقال: 2019/08/31

الملخص:

يعتبر حق حل البرلمان من دعائم توازن السلطات في الأنظمة البرلمانية كبريطانيا وألمانيا وهولندا، حيث يتحقق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بتحويل كل منهما القدرة على إنهاء وجود الآخر، فيمنح البرلمان عن طريق مسألة الثقة وملتمس الرقابة سلطة إسقاط الحكومة وتتوفر السلطة التنفيذية في المقابل على سلطة حل البرلمان.

وإن حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر آلية من الآليات التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية من أجل التأثير في السلطة التشريعية مقابل إثارة المسؤولية للحكومة من قبل هذه الأخيرة، إلا أن هذه الآلية قد يساء استعمالها في غير الغرض الذي وجدت من أجله، مما يؤدي إلى اختلال التوازن بينهما فتميل الكفة لصالح السلطة التنفيذية إذا لم يتم ضبط

استعمالها بمبررات جدية وضمانات فعلية، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال دراستنا لهذه الآلية في ظل التعديل الدستوري لعام 2016.

الكلمات المفتاحية: البرلمان؛ الحل؛ ضمانات الحل؛ آثار الحل؛ رئيس الجمهورية.

Summary:

The dissolution of the National People's Assembly is one of the mechanisms granted by the Constitution to the executive power within the framework of mutual control between it and the legislature in exchange for raising the political responsibility of the government by the latter. Between them, the cuff tends in favor of the executive authority if its use is not controlled by serious justifications and actual guarantees, and this is what we will address through our study of this mechanism under the constitutional amendment 2016.

Key words: Parliament; Dissolution; Guarantees of dissolution; Effects of the dissolution; President of the Republic.

مقدمة

إن من مقومات دولة الحق والقانون الفصل بين السلطات في إطار التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولتحقيق هذا التوازن تملك كل سلطة آليات وإجراءات لرقابة الأخرى فيما يعرف بالرقابة المتبادلة بينهما التي تضمنتها معظم دساتير الدول الديمقراطية الحديثة، والنظام الدستوري الجزائري من الأنظمة الديمقراطية التي أقرت الفصل بين السلطات، وتم النص عليه صراحة لأول مرة في التعديل الدستوري 2016م ضمن المادة (15) منه: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات..."، وعملت على تحقيق التوازن بين السلطتين من خلال الرقابة المتبادلة بينهما والتي تتم بواسطة آليات وإجراءات منحها الدستور بموجب نصوص لكل منهما، ومن هذه الآليات آلية حق حل المجلس الشعبي الوطني التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة آلية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، والتي تعد بمثابة سلاح خطير إذا أسيء استعماله ليصبح وسيلة سيطرة، وهذا ما أثبتته الواقع العملي للتجارب الدستورية في الدول غير الديمقراطية أو في تلك التي هي في إطار التحول الديمقراطي؛ حيث أن الكفة غالبا ما تميل لصالح السلطة التنفيذية في غياب مبررات جدية لاستعماله وضمانات فعلية لحمايته من أي تعسف في حله.

أهمية الدراسة:

إن حق حل المجلس الشعبي الوطني يعد أهم مظهر من مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وأداة لتحقيق التوازن في مواجهة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة؛ الذي يمكن أن يكون سلاح خطير قد يستعمل لغير الغرض الذي وجد من أجله، وذلك في غياب مبررات جدية وضمانات فعلية يتم من خلالها عقلنة استعماله، وهذا ما دفع لجوء الدول الديمقراطية إلى تضمين دساتيرها بضوابط لاستعمال حق الحل حتى لا يساء استعماله.

هدف الدراسة:

إن تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يهدف إلى صيانة الحريات ومنع استبداد كل منهما على حساب الأخرى، ويقوم على الرقابة المتبادلة بينهما، حيث تمارس كل منهما هذه الأخيرة بواسطة آليات وإجراءات يمنحها إياها الدستور، ومن هذه الآليات آلية حق حل المجلس الشعبي الوطني، الذي يعتبر أخطر سلاح إذا لم يتم ضبط ممارسته قد يتم استخدامه في غير الغرض الذي وجد من أجله، مما يؤدي إلى اختلال في التوازن لصالح السلطة التنفيذية.

الإشكالية:

نحاول من خلال دراستنا هذه أن نبحث في آلية حل المجلس الشعبي الوطني في ظل التعديل الدستوري 2016م؛ من خلال أنواعه ومبرراته وضماناته والآثار المترتبة على حله، لذلك أمكننا طرح الإشكالات الآتية: هل آلية حل المجلس الشعبي الوطني أداة لتحقيق التوازن أو وسيلة للسيطرة؟ وللوصول إلى الإجابة على هذا الإشكال قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى محورين أساسيين: الأول يتعلق بأنواع حل المجلس الشعبي الوطني ومبرراته، والثاني يدرس ضمانات حل المجلس الشعبي الوطني والآثار المترتبة عليه.

المبحث الأول:

مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني ومبرراته

ندرس مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني بتحديد تعريف حق حل البرلمان وأنواع حل المجلس في المطلب الأول، ثم نتطرق بالدراسة لمبررات حل المجلس في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني

وينطوي ذلك على تحديد تعريف لحق حل البرلمان، وعلى تبيان أنواع حل المجلس الشعبي الوطني في الدستور الجزائري.

الفرع الأول: تعريف حق حل البرلمان

يعتبر حق حل السلطة التنفيذية للبرلمان المظهر الكبير لقاعدة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتي تعتبر من الخصائص الأساسية للنظام البرلماني،⁽¹⁾ والمقصود بحق الحل هنا إنهاء مسبق للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء مدته ووكالته عن الشعب؛⁽²⁾ أي هو فرط عقد أو وضع نهاية لمجلس البرلمان أو أحدهما قبل نهاية مدته المقررة دستوريا،⁽³⁾ حيث يعتبر وسيلة لتحكيم الأمة فيما يقع بين الحكومة والبرلمان من نزاعات واختلافات في وجهات النظر، وفيما يقع بين رئيس الدولة والبرلمان من اختلاف في الرأي، ولأنه يعلي سيادة الأمة التي يرجع إليه ليكون لها القول الفصل في اختيار نوابها.⁽⁴⁾

ونجد أن معظم الدول البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلس لا تعطي السلطة التنفيذية سوى حق حل المجلس الشعبي الوطني، والنظام الدستوري الجزائري الذي أخذ ببعض مظاهر النظام النيابي جرى على هذا النحو بأن يقع حق حل البرلمان على المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه يوجد استثناء في بعض الدول البرلمانية تمنح دساتيرها السلطة التنفيذية حق حل البرلمان بمجلسه كبلجيكا وهولندا والأردن على سبيل المثال ... في حين أن هناك بعض الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ألغت حق حل البرلمان، ومن هذه الدول على سبيل المثال النرويج والنمسا ولبنان.⁽⁵⁾

ويعتبر حل المجلس الشعبي الوطني في الأصل وسيلة أساسية لإظهار ديمقراطية النظام البرلماني؛ وذلك لما يؤدي إليه من ضرورة اللجوء إلى هيئة الناخبين وتنصيبها حكما لما يحدث من خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهو إذن بمثابة إجراء لتحكيم الأمة فيما يقع من نزاع بين نوابها والحكومة.⁽⁶⁾

وحق السلطة التنفيذية في حل المجلس الشعبي الوطني هو ذلك السلاح الذي يؤدي ويقابل حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للوزارة، وما ينتج عنها من إسقاط الوزارة عند ثبوت مسؤوليتها.⁽⁷⁾

وقد لاقت فكرة حق حل المجلس الشعبي الوطني عدة اعتراضات منها أن حق حل البرلمان يتنافى مع مبدأ سيادة الأمة وأنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذه الاعتراضات لم تمنع الأنظمة الديمقراطية المعاصرة بالأخذ بحق حل البرلمان، بحجة أن هذه الاعتراضات تلقت الرد عليها، سواء فيما يتعلق بالتنافي مع سيادة الأمة فإن البرلمان ليس صاحب السيادة إنما يياشرها نيابة عن الأمة صاحبة السيادة وأما بخصوص التعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات فإنه يؤدي إلى ضمان استقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.⁽⁸⁾

الفرع الثاني: أنواع حل المجلس الشعبي الوطني

إن حق حل المجلس الشعبي الوطني قد يكون وزاريا أي بناء على رغبة أو طلب أي وزارة، ولا سيما إذا نشب بينها وبين البرلمان خلاف حول موضوع جوهرى، كما يكون حلا رئاسيا بناء على رغبة أو طلب رئيس الدولة ملكا كان أو رئيس جمهورية،⁽⁹⁾ أو يتم دون تدخل من رئيس الدولة أو الحكومة ... إنما يتم ذلك داخل البرلمان نفسه بإتباع الإجراءات الدستورية، وهذا ما يسمى بالحل الذاتي.⁽¹⁰⁾

وبالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2016 م نجد المؤسس الدستوري قد اعتمد طريقتين لحل المجلس الشعبي الوطني:

أولاً: حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا

استنادا لنص المادة (96) من دستور 2016 م نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اعتمد الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني في علاقته الوظيفية بين الحكومة والبرلمان؛ بمناسبة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية بعد تعيين رئيس الجمهورية وزيرا أولا من جديد.

ثانياً: حل المجلس الشعبي الوطني بإرادة رئيس الجمهورية

تقرر بعض الدساتير سلطة حل البرلمان لرئيس الدولة، فيكون هذا الحق له وحده دون أن يشاركه فيه أحد آخر، حيث تعتبر هذه الوسيلة بمثابة وسيلة دفاع يمتلكها رئيس الدولة للدفاع عن إرادته ومعتقداته في مواجهة البرلمان إثر ثبوت خلاف ما بين الرئيس والبرلمان حول قضية أو أمر من أمور الدولة،⁽¹¹⁾ والدستور الجزائري المعدل في 2016 م من الدساتير التي منحت لرئيس الجمهورية وحده حق حل المجلس الشعبي الوطني، بموجب نص المادة (147) من دستور 2016 الذي جاء فيه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوأنها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر". ونلاحظ من خلال أحكام المادة (147) من تعديل دستور 2016 م أنه لم يتم اعتماد قاعدة التوقيع الوزاري المشترك التي تأخذ بها بعض الأنظمة الدستورية، فالمرسوم الرئاسي الذي يصدره رئيس الجمهورية والمتضمن قرار حل المجلس الشعبي الوطني لا يمكن إخضاعه لتوقيع الوزير الأول، مما يجعل هذا الاختصاص سلطة خاصة برئيس الجمهورية عكس ما هو معمول به في النظام البرلماني.⁽¹²⁾

المطلب الثاني: مبررات حل المجلس الشعبي الوطني

ينطوي حق حل المجلس الشعبي الوطني على مبررات تهدف أساسا إلى الحفاظ على استقرار المؤسسات والنظام السياسي القائم، وهي تتمثل في الآتي.

الفرع الأول: عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية

إن الوزير الأول هو مطالب بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة طبقا لنص المادة (54) الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2016 م، ويكون خلال خمسة وأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة،⁽¹³⁾ ويتم التصويت عليه خلال عشرة (10) أيام على الأكثر بعد تكييفه إذا اقتضى الأمر.⁽¹⁴⁾

وإذا نظرنا إلى هذه الآلية الرقابية نجد أنها ذات أهمية منها أن للمؤسس الدستوري الجزائري على المجلس الشعبي الوطني ممارسة رقابة قبلية على مخطط عمل الحكومة ومناقشة عامة لهذا الغرض، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية، وهذا مما يساعد في إضفاء المرونة بين الحكومة والبرلمان لتفادي الانسداد بعدم الموافقة على مخطط عمل هذه الأخيرة.

وفي حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ويعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أولا حسب الكيفيات نفسها، والذي يقدم بدوره مخطط عمل الحكومة للموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، وفي هذه الحالة عدم الموافقة عليه يؤدي إلى حل البرلمان وجوبا تلقائيا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العامة إلى غاية إجراء انتخاب مجلس شعبي وطني من جديد في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، وأن هذه الحكومة هي من تشرف على تنظيم الانتخابات، مما قد يؤدي إلى تردد نواب المجلس الشعبي الوطني في عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة، وهذا ما أثبتته الواقع العملي بأنه لم يسبق للمجلس الشعبي الوطني أن رفض الموافقة على مخطط عمل الحكومة.

الفرع الثاني: تحقيق استقرار النظام السياسي

وجد حق الحل كأحدى الوسائل التي تكفل تحقيق الاستقرار للنظام السياسي، ويتمثل ذلك بعدة أساليب تتوافق مع كل حالة على حدة، وبها يضمن تحقيق الهدف بالأخذ بهذه الوسيلة؛ فمن الممكن أن يستعمل حق الحل من قبل رئيس الدولة للوصول إلى أغلبية برلمانية معينة لتحقيق استقرار الحكومة، أو وجود نزاع قائم ومستمر بين الحكومة والمعارضة، أو يرى أن البرلمان لم يعد يمثل نجاحات الأمة، مما يتطلب من رئيس الدولة إنهاء حياة البرلمان وإعطاء الناحيين حق التعبير عن إرادتهم في انتخابات جديدة.⁽¹⁵⁾

لقد حافظ المؤسس الدستوري الجزائري على ما منحه من سلطة شخصية لرئيس الجمهورية في حق حل البرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016 م، على أن هذه السلطة غير قابلة للتفويض طبقا لما تضمنته الفقرة الثانية من نص المادة (101)، ويمارس رئيس الجمهورية حق الحل وفقا لما يتمتع به من سلطة تقديرية مطلقة طبقا لنص المادة (147) للقيام بالتحكيم باعتباره ضامن احترام الدستور، والمسؤول عن حسن سير المؤسسات والسلطات، مما يتطلب التزامه الحياد في عملية التنظيم وإعادة التوازن بين الهيئات الدستورية.

إلا أننا نلاحظ أنه من خلال ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطة تقديرية مطلقة دون تقييد في حق حل المجلس الشعبي الوطني، قد يجعل هذا الأخير يستعمل حق الحل في غير الغرض الذي وجد من أجله لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مما يجعل المجلس الشعبي الوطني دائما تحت التهديد وعدم الاستقرار، مما يكون له

تأثير مباشر على عمل السلطة التشريعية، ما يجعلها تمارس اختصاصاتها الدستورية غير كاملة، ويتجلى ذلك سواء من حيث حجم مشاريع القوانين أمام اقتراحات القوانين من جهة، أو ما يتعلق بممارسة السلطة التشريعية لعملية الرقابة من جهة أخرى.

وهذا ما نلامسه من خلال التجربة الواقعية لعمل السلطة التشريعية سواء تعلق الأمر بعملية التشريع؛ حيث أن معظم المشاريع القانونية يتم الموافقة عليها رغم الانتقادات التي توجه لها أثناء المناقشة، وخير مثال على ذلك مشروع قانون المالية لعام 2016 ورغم المعارضة الشديدة للنواب له أثناء المناقشة والذي كان له نفس الرفض من الشعب إلا أن المجلس الشعبي الوطني صادق عليه، وهذا رغم إمكانية إصداره بأمر في حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحدد بمدة أقصاها خمسة وسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه، لإنقاذ المشروع من إرادة المجلس الشعبي الوطني، وكما نجد أن حجم مشاريع القوانين مقارنة باقتراح القوانين هي الغالبة في سن القوانين.

إلى جانب وسائل الرقابة العديدة التي منحها المؤسس الدستوري الجزائري للمجلس الشعبي الوطني منها استجواب الحكومة،⁽¹⁶⁾ أو توجيه السؤال الشفوي أو الكتابي إلى أعضاء الحكومة،⁽¹⁷⁾ أو إنشاء لجان التحقيق،⁽¹⁸⁾ نجد أن أكثرها دون فعالية في مواجهة السلطة التنفيذية، ما عدا تلك المتعلقة بالموافقة على مخطط عمل الحكومة وما يترتب عليها من آثار، أو مناقشة بيان السياسة العامة والتي يمكن أن يترتب عليها إيداع ملتمس الرقابة،⁽¹⁹⁾ أو حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، إلا أنه من الواقع التجريبي لم يسبق أن تم استعمالها.

الفرع الثالث: عدم الموافقة على طلب التصويت بالثقة

نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال استقراء نص المادة (98) الفقرة الخامسة من تعديل دستور 2016 قد ربط إمكانية لجوء الوزير الأول لطلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني، وحيث يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناء على طلب الوزير الأول طبقا لنص المادة (63)،⁽²⁰⁾ ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، وفي حالة رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة،⁽²¹⁾ وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة (167) من دستور 2016 م. وإن رجوع رئيس الجمهورية إلى أحكام المادة (147) هو اختياري، وكما له في هذه الحالة إما أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

وبناء على ما ذكرناه، يمكننا أن نستنتج أن الموافقة على طلب التصويت بالثقة من الوزير الأول يمكن تحقيقه بسهولة، سواء من ناحية الأغلبية البسيطة للتصويت والتي يمكن للحكومة أن تحصل عليها بكل سهولة وخاصة في وجود أغلبية برلمانية موالية للحكومة من جهة، أو تخوف المجلس الشعبي الوطني من اللجوء الاختياري لرئيس الجمهورية لأحكام المادة (167) من جهة أخرى، ما يجعله لا يغامر بعدم الموافقة على عدم التصويت.

وأن لجوء الوزير الأول إلى طلب التصويت بالثقة هو لتفادي إمكانية إيداع ملتمس الرقابة بموجب المادة (98) وأحكام المواد (153) و(154) و(155) من دستور 2016 م، وأن كل منهما في استعماله أكثر تعقيدا وصعوبة، إلا أن طلب التصويت بالثقة أقل صعوبة فيما يتعلق بإجراء التصويت عليه الذي يتطلب أغلبية بسيطة

بالنظر لإيداع ملتتمس الرقابة الذي التصويت عليه يعد أكثر صعوبة، سواء من حيث قبوله الذي يتطلب سبع عدد النواب على الأقل، أو من حيث النسبة المطلوبة في التصويت ثلثي النواب، أو من حيث التصويت الذي لا يتم إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتتمس الرقابة طبقا للمواد (153) و(155) و(156)، وإلى جانب كل هذه الإجراءات لم ينص المؤسس الدستوري على اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني في حالة الموافقة على ملتتمس الرقابة، إلا أن في هذه الحالة لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من اللجوء إلى أحكام المادة (147) من الدستور. وبالتالي يمكننا أن نستشف من مضمون نص المادة (98) من دستور 2016 صعوبة آلية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وهذا راجع لما ذكرناه آنفا.

في حين أن حق حل المجلس الشعبي الوطني لا يستدعي كل هذا التعقيد والصعوبة، مما يجعل عدم التكافؤ والتناسب بين آلية حق حل المجلس الشعبي الوطني التي تعد أكثر فعالية وسهولة في استعمالها مقابل آلية إثارة المسؤولية السياسية تجاه الحكومة التي تعد أكثر صعوبة في الاستعمال.

المبحث الثاني:

ضمانات حق حل المجلس الشعبي الوطني والآثار المترتبة عليه

ندرس فيه ضمانات حل المجلس الشعبي الوطني التي قدمها الدستور الجزائري في المطلب الأول، وبعد ذلك نتطرق لتحليل الآثار المترتبة على حل المجلس في المطلب الثاني.

المطلب الأول: ضمانات حق حل المجلس الشعبي الوطني

يحتاج استعمال حق الحل إلى الضمانات والقيود الفعالة أكثر مما يحتاجه حق سحب الثقة من الحكومة، خاصة في الدول حديثة العهد بالديمقراطية، كالدول العربية التي سقطت طويلا تحت نيل الاستعمار والحكم المطلق،⁽²²⁾ لذا نجد أن المؤسس الدستوري قد أحاطه ببعض الضمانات في استعماله، وبدون تلك الضمانات فإن الحل سوف ينقلب وبالا على نظام الدولة الدستوري، ويكون مثار احتكاك مستمر بين الحكومة والبرلمان،⁽²³⁾ والضمانات التي أوردتها الدساتير كقيد على إساءة استعمال حق الحل متنوعة، منها ما يتفق فيه جميع الدساتير ومنها ما يرد في دستور دون آخر،⁽²⁴⁾ وعليه يمكننا تقسيم هذه الضمانات إلى ضمانات عامة، وضمانات خاصة، ندرسها ضمن الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الضمانات العامة لحل المجلس

تشتمل معظم الدساتير على تحديد ميعاد المجلس، أو على الأقل ميعاد الدعوة لإجراء انتخابات المجلس النيابي الجديد المقرر انعقاده خلفا للمجلس الجديد المنحل،⁽²⁵⁾ وإن تقصير الفترة الواقعة بين إنهاء حياة المجلس المحلول وانعقاد المجلس الجديد يعد أقوى ضمان، حيث نجد أن الدساتير قد نصت على حق الحل وقامت أيضا بالنص على هذا القيد،⁽²⁶⁾ والدستور الجزائري المعدل في 2016 م من الدساتير التي حددت موعد إجراء انتخاب المجلس الشعبي الوطني خلفا للمجلس المنحل في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر طبقا للفقرة الأخيرة من المادة (147) منه، وهذا ما يتناسب مع استدعاء الهيئة الناجبة، ومنها الدستور المغربي الذي تضمن الفصل (97) منه ما يلي: "يتم انتخاب

البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف شهرين على الأكثر بعد تاريخ الحل"،⁽²⁷⁾ والشيء نفسه بالنسبة لدستور دولة الإمارات العربية المتحدة، فقد نصت المادة (88) منه على: "يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد وذلك في مدة لا تتجاوز ستين (60) يوما من تاريخ مرسوم الحل"،⁽²⁸⁾ ودستور الكويت نصت المادة (107) "... وجب إجراء انتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل".

وكما جاء في نص المادة (137) من دستور مصر على أنه تجرى انتخابات جديدة خلال ثلاثين (30) يوما على الأكثر من تاريخ صدور القرار".

الفرع الثاني: الضمانات الخاصة

وهذه الضمانات هي عبارة عن قيود ورد النص عليها في بعض الدساتير دون بعضها الآخر،⁽²⁹⁾ وستعرض إليها من خلال القيود الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني في ظل التعديل الدستوري 2016 م.

أولاً: ضرورة إجراء استشارة قبل الحل

ما درجت عليه بعض الدساتير من تعليق إجراءاته على ضرورة استشارة جهة معينة،⁽³⁰⁾ والدستور الجزائري من الدساتير التي اتجهت إلى وضع قيد على سلطة رئيس الجمهورية حالة اتخاذه قرار حل المجلس الشعبي الوطني، وبمقتضى هذا القيد لا يمكن حل هذا الأخير إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.⁽³¹⁾

وإن كان طلب الاستشارة إلزامي إلا أنه وفي ظل غياب نص قانوني يبين القيمة القانونية لهذه الآراء الاستشارية، فإن لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في الأخذ وعدم الأخذ بها،⁽³²⁾ وبالتالي فإن توسيع الاستشارة يشمل رئيس المجلس الدستوري في التعديل الدستوري 2016 يبقى مجرد إشارة ليس لها أثر على إلزام رئيس الجمهورية بالتنفيذ بها، وهذا رغم فائدة الرأي الاستشاري في اتخاذ قرار متبصر⁽³³⁾ بعدم التسرع في الأمر وبحثه في هدوء في محاولة الوصول إلى أفضل الحلول، لأن قرار الحل صعب وهو الأمر الذي يدفعه إلى التراجع عن قراره بحل المجلس الشعبي الوطني.⁽³⁴⁾

ولكننا نرى أن ضرورة الاستشارة قبل حل المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يعد ضماناً فعلية لحمايته من إساءة استعمال حق الحل التي نصت عليها المادة (147) من دستور 2016 م، لأن هذه الاستشارة لا نجد لها أي تأثير على إرادة رئيس الجمهورية في أي حال من الأحوال.

وإما بخصوص توسيع الاستشارة التي أصبحت تشمل رئيس المجلس الدستوري الذي يرأس مؤسسة دستورية يناط لها مراقبة احترام الدستور مما يعزز نوعية الاستشارة، إلا أنه كان من الأفضل الأخذ برأي المجلس الدستوري بدل استشارة رئيس المجلس الدستوري بحكم طبيعة اختصاصه، مما قد يعقلن استعمال حق الحل في فترات معينة.

ثانياً: حضر حل المجلس الشعبي الوطني

لقد لجأت العديد من الدساتير إلى تقرير حضر حل البرلمان في فترات زمنية معينة، والمؤسس الدستوري الجزائري جرى على نحو هذا المسلك وقد حدد الحالات التي يحضر فيها حل البرلمان والتي نستعرضها على النحو التالي:

* حالة تفعيل المادة (102) من التعديل الدستوري 2016.

من خلال استقراء نص الفقرة الثالثة من المادة (104) من دستور 2016 م لا يمكن تطبيق أحكام المادة (147) المتعلقة بحل البرلمان أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة أثناء تفعيل المادة (102) من التعديل الدستوري 2016م.

* عدم حضر حل المجلس الشعبي الوطني.

إن الدستور الجزائري من الدساتير التي أقرت بعض الأحكام الخاصة لمواجهة بعض الفترات الاستثنائية واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة تحقيقا لاستقرار المؤسسات الدستورية، وهذا ما نستشفه من مضمون الفقرة الثالثة من المادة (104) الذي جاء فيها بأنه لا يمكن حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة خلال الفقرة المنصوص عليها في المادة (103) من التعديل الدستوري 2016 م.

ثالثا: الحل الذاتي للمجلس الشعبي الوطني

إن تحديد أسباب الحل مسبقا يعد ضمانه موضوعية لحل المجلس الشعبي الوطني، وإن كان يحرم السلطة التنفيذية لمباشرة هذه السلطة والذي يتنافى مع النظام النيابي، إلا أنه يجعل سلاح الحل في منأى إمكانية استعماله في غير الغرض الذي وجد من أجله، وهو ما كرسه المؤسس الدستوري من خلال الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني المرتبط بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بمناسبة عرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني بموجب الفقرة الأولى من المادة (96)، إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.⁽³⁵⁾

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على حل المجلس الشعبي الوطني

يرى الفقه في خصوص الآثار المترتبة على حل البرلمان بين نوعين من الآثار، منهما القانونية المتمثلة في انتقال سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية مع غيبة الرقابة البرلمانية على تصرفات الحكومة، ومنها السياسية التي تخلص في الوقوف على حقيقة اتجاه الرأي العام في الدولة، وتنشيط الحياة للأحزاب السياسية،⁽³⁶⁾ إلا أننا سنتناول الآثار القانونية لما لها من آثار مباشرة على كل من البرلمان وأعضائه، وأعمال الحكومة، وعلى اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول: آثار الحل على البرلمان

إن آثار الحل على البرلمان الذي يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفقا للمادة (112) من الدستور تشمل كل منهما ولكن بدرجات متفاوتة، والذي سنتعرض لها في النقاط التالية:

أولا: أثر الحل على المجلس الشعبي الوطني وأعضائه

يترتب على حل المجلس الشعبي الوطني فقدان صفته، ويعتبر بمجرد صدور قرار الحل ليس له وجود، ويفقد أعضائه صفتهم ويمنع على المجلس أن يعقد اجتماعات أو أن يصدر أي قرارات⁽³⁷⁾، ويتم انتخاب مجلس جديد في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر⁽³⁸⁾، وتبتدئ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ

المجلس الدستوري الناتج⁽³⁹⁾ بعد أن كانت عشرة أيام في دستور 1996⁽⁴⁰⁾. يترتب على حل المجلس الشعبي الوطني أن يفقد صفته، ويعتبر بمجرد صدور قرار الحل ليس له وجود، ويفقد أعضائه صفتهم ويمنع على المجلس أن يعقد اجتماعات وأن يصدر أي قرارات، ويتم انتخاب مجلس جديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر (03)، وتبتدئ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ المجلس الدستوري الناتج بعد إن كانت عشرة أيام في دستور 1996، ونلاحظ من خلال ما ذكرناه أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بنظرية الموت المدني للبرلمان المنحل، والذي يترتب عليه الاختفاء الكامل للمجلس المنحل، وفقده لصفته النيابية، وما يتبع ذلك من الاجتماعات التي تعقد للممارسة الوظيفية التشريعية والرقابية، وكذلك فقدان الأعضاء لمصانعتهم وامتيازاتهم البرلمانية⁽⁴¹⁾... وهذا بدل الأخذ بنظرية الموت الحكمي الذي يترتب عليه أن البرلمان لا يفقد صفته التمثيلية إلا بانتخاب برلمان جديد تفاديا لحدوث فراغ دستوري يمكن أن يؤدي إلى انخيار دستوري⁽⁴²⁾، في حالة نظام المجلس الواحد، وتجنبنا للفراغ التشريعي والرقابي داخل الدولة الذي يحدث ما بين مرحلة ما بعد قرار الحل وبداية الفترة التشريعية للمجلس الجديد، أو المجلسين في حالة حلهمما للثنتين.

ثانيا: أثر الحل على مجلس الأمة

إن من مبررات إنشاء مجلس الأمة في دستور 1996 بموجب المادة (98) والتي أصبحت (112) في التعديل الدستوري 2016 "تمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هو المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"،⁽⁴³⁾ هو لتفادي الأزمة المؤسساتية التي عرفها النظام الدستوري الجزائري أثناء إقدام رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد في 11 جانفي 1992 لتقدم استقالته والتي تزامنت مع حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي من السنة نفسها، وما تولد عنه من فراغ دستوري أدى إلى انزلاقات خطيرة وعدم استقرار مما أدى إلى تهديد أمن البلاد وسلامتها. وإن كان حق الحل قد أقرته الدساتير المعاصرة كآلية في يد السلطة التنفيذية لمواجهة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من طرف المجلس النيابي الذي خوله الدستور لاستعمال هذه الأخيرة كأداة لتحقيق التوازن بينهما، الذي يعتبر الخاصية الأساسية التي تميز النظام السياسي البرلماني والذي أخذ المؤسس الدستوري الجزائري ببعض مظاهره. ويمكننا من أحكام الدستور المتعلقة باختصاصات مجلس الأمة استخلاص إن مجلس الأمة لا يمكنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة التي هي من اختصاصات المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي لا يمكن استعمال حق الحل على مجلس الأمة، ولا يكون هناك تأثير لحل المجلس الشعبي الوطني على الصفة النيابية لمجلس الأمة أو على فقدان الحصانة البرلمانية لأعضائه.

الفرع الثاني: آثار الحل على أعمال السلطة التنفيذية

ندرس آثار حل المجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة، ثم آثاره على اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية.

أولا: آثار الحل على أعمال الحكومة

إن التشريع بأوامر هو حتمية لا غنى عنها بالنسبة للحكومة المعاصرة؛⁽⁴⁴⁾ حيث هناك مسائل عاجلة لا تقبل التأجيل للتشريع فيها، وخاصة فيما يتعلق بمشاريع القوانين المقترحة من الحكومة والتي نجدها في الغالب ذات طبيعة استعجالية لارتباطها بالمستجدات التي تواجهها الحكومة أثناء مهامها، مما يتطلب عدم تأجيل التشريع فيها. وقد حول المؤسس الدستور الجزائري للوزير الأول حق المبادرة بالقوانين بموجب المادة (136) من الدستور، حيث جاء فيها: "لكل من الوزير الأول... حق المبادرة بالقوانين... ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"⁽⁴⁵⁾، وأكد المشرع من خلال المادة (16) من القانون العضوي 12-16 على أنه: "يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد على استعجالته"⁽⁴⁶⁾، والمادة (17) من القانون نفسه نصت: "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها"⁽⁴⁷⁾، ويكون هذا في حالة عدم شغور المجلس الشعبي الوطني وعمل البرلمان.

وأما في حالة حل المجلس الشعبي الوطني والتي هي من الحالات التي جاءت على سبيل الحصر تسمح بالتشريع بأوامر وفق ما جاء في الفقرة الأولى من المادة (142) من دستور 2016،⁽⁴⁸⁾ فإنه يقتصر انتقال الاختصاص التشريعي في هذه الحالة فقط على المجلس الشعبي الوطني إلى رئيس الجمهورية، وأنه لا يتقيد بأي ضابط ولا حتى إجراء يحد من سلطاته في هذا المجال بمجرد الانتقال القانوني إلى نطاق دائرة سلطته...، ومن ذلك يغدوا رئيس الجمهورية ومن ورائه الحكومة صاحب الاختصاص التشريعي في المجالين القانوني والتنظيمي إلى حين انتخاب المجلس الوطني الشعبي في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، وأما بالنسبة للمسائل الاستعجالية التي هي شرط ضروري للتشريع بأوامر رئاسية، فإن رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي خول له المؤسس الدستوري السلطة التقديرية المطلقة في تحديد طبيعتها، وهذا في وجود مجلس الأمة بموجب المادة (137)، مما يثير ذلك تساؤلا حول ما إذا كانت مواضيع المسائل الاستعجالية داخلة في المجالات المتعلقة بالتنظيم المحلي، وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ولا يكون لمجلس الأمة على الأقل دور في تحديد الطبيعة الاستعجالية من حيث استشارته، مما يؤدي ذلك إلى استصغار وتراجع الدور التشريعي للبرلمان.

نطاق عمل الحكومة أثناء الحل:

اهتدت بعض الدساتير إلى تقييد عمل الحكومة في ممارستها الخاصة في فترة الحل، لأن حق الحل يعمل على تعطيل الحياة البرلمانية مما يؤدي إلى غياب الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية للحد من تعسف السلطة التنفيذية وانحرافها أثناء ممارسة وظائفها التي كانت محل للرقابة البرلمانية أثناء انعقاد البرلمان.⁽⁴⁹⁾

إلا أن الدستور الجزائري المعدل في 2016 لم يرد أي تقييد على عمل الحكومة أثناء فترة حل المجلس الشعبي الوطني، بل تبقى تمارس أعمالها بصفة عادية إلى حين انتخاب مجلس جديد وانعقاده. وهذا في غياب آليات الرقابة التي منحها الدستور للمجلس الشعبي الوطني في العلاقة الوظيفية مع الحكومة، مما قد يؤدي بهذه الأخيرة إلى التعسف

أو الانحراف أثناء ممارسة مهامها، وهذا خاصة في غياب آثار المسؤولية السياسية للحكومة بسبب غياب المجلس، والتي تعد الآلية الرقابية الأكثر فعالية في مواجهة الحكومة.

ولكن رغم عدم تأثر مجلس الأمة بحل المجلس الشعبي الوطني من حيث نطاق ممارسة الرقابة المخولة له دستوريا بموجب المواد (151)، (152)، (180) المتعلقة على التوالي بآلية استجواب الحكومة، وتوجيه السؤال الشفوي أو الكتابي، وحق إجراء تحقيق، إلا أنه لا يكون لهذه الرقابة أي تأثير فعلي لأنه لا يسفر عنها أي آثار يهدد الحكومة، وهذا رغم التغييرات التي ولدت على هذه الآليات الرقابية في التعديل الدستوري 2016، والتي تم فيها تحديد مدة الجواب في آلية الاستجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، وكذلك بالنسبة لآلية توجيه السؤال الكتابي، وفي الأسئلة الشفوية يجب أن لا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما، وأما بالنسبة لإنشاء لجان تحقيق ورد استثناء على إنشائها "لا يمكن إنشاء لجان تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي"، ولكن الذي يهمننا في هذه الحالة هو العلاقة مع الحكومة.

فيما يتعلق بالضوابط والإجراءات الدستورية المقررة في أحكام المادتين (151) و(152) من التعديل الدستوري 2016، والتي تتضمن إلزام الحكومة بالتجاوب والتعاون معها خلال أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما، فإن نتائجه لا تشكل أي تهديد للحكومة، مما يجعل من هاتين الآليتين دون فعالية ما لم يترتب عليها جزاء في مواجهة أي انحراف أو تعسف من الحكومة.

ثانيا: آثار الحل على اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية

هي آثار تمس كل من اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية.

أ- آثار الحل على اختصاصات رئيس الجمهورية.

إن من آثار حل المجلس الشعبي الوطني على اختصاصات رئيس الجمهورية إلى جانب التشريع عن طريق الأوامر التي تطرقنا إليها سابقا، تلك المتعلقة بعملية التصديق على المعاهدات التي جاءت على سبيل الحصر في دستور 1996، وتضمنتها المادة (131) منه، حيث جاء فيها: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".⁽⁵⁰⁾

والتي تم توسيعها في التعديل الدستوري 2016 بموجب المادة (149) لتشمل الاتفاقيات المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي⁽⁵¹⁾، وبناء على ذلك فإنه لا يمكن لرئيس الجمهورية المصادقة على هذه الطائفة من المعاهدات والاتفاقيات ذات النوعية والأهمية في فترة حل المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما نعتبره دور فعال للبرلمان لممارسة الرقابة القبلية على هذا النوع من الاتفاقيات والمعاهدات نظرا لأهميتها وما قد يترتب عليها من آثار لها علاقة باقتصاد البلاد وسلامته، فيما عدا هذا النوع من الاتفاقيات والمعاهدات الواردة في نص المادة (111)، وأنه عملا بما تضمنته المطة التاسعة من المادة (91) من الدستور فمن حق رئيس الجمهورية التصديق على المعاهدات الدولية دون الرجوع إلى البرلمان لموافقتها.⁽⁵²⁾

ولكن بعيدا عن تأثير حل المجلس الشعبي الوطني في اختصاصات رئيس الجمهورية، يمكننا أن نطرح السؤال التالي: ماذا لو اقترن حل المجلس الشعبي الوطني مع تفعيل المادة (102)؟ وللإجابة عليه نستقرأ كل من الفقرة الثانية المتعلقة بإعلان ثبوت مانع لرئيس الجمهورية، والفقرة الثالثة المتعلقة بإعلان الشغور، بالاستقالة الوجوبية لرئيس الجمهورية، وفي حالة استمرار المانع بعد انعقاد خمسة وأربعين (45) يوما، والفقرة الخامسة المتعلقة بتبليغ شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا⁽⁵³⁾، نستخلص غياب المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل له سبب مباشر وخاصة أن هذه المادة الدستورية إجرائية، يجب مراعاة الإجراءات كما تضمنها النص ولا تحتل تفسير واسع، وبالتالي يمكننا القول أنه كان بالأجدر من المؤسس الدستوري الجزائري أن يأخذ في الحسبان حالة حل المجلس الشعبي الوطني واقتراحها بالحالات الواردة في المادة (102) لتفادي أي إشكال يعيق تفعيل المادة، وخاصة أنها تتعلق بمنصب رئيس الجمهورية.

ب- آثار الحل على سلطات رئيس الجمهورية

وندرس آثار الحل على سلطة تعديل الدستور، وعلى تأثيرها في الحالة غير العادية.

1- آثار الحل على تعديل الدستور

إن الدستور الجزائري من الدساتير الجامدة التي تحتاج إلى إجراءات تامة مثبتة في الوثيقة الدستورية ذاتها لتعديلها، وقد أفرد المؤسس الدستوري الجزائري باب خاص بها هو الباب الرابع (04) من الدستور تضمن خمس مواد من المادة (208) إلى المادة (212)، وهذا راجع لأهمية الوثيقة الدستورية في تأسيس وتنظيم المجتمع والدولة وكافة العلاقات والتوازنات والآليات الدستورية المتعلقة بنظام الحكم وممارسته.⁽⁵⁴⁾ ومن خلال استقراء المواد من 208 إلى (211) نستنتج أن حل المجلس الشعبي الوطني له تأثير في عملية التعديل الدستوري ويكون على النحو التالي:

تأثير حل المجلس على التعديل بموجب المادة (208) :

حول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري كحق شخصي، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، ثم يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال خمسين (50) يوما الموالية لإقراره.⁽⁵⁵⁾ وبالتالي فإن حل المجلس الشعبي الوطني يجمد عملية تعديل الدستور بموجب (208)، وهذا نظرا لما تضمنته هذه المادة من ضرورة التصويت على مشروع التعديل من قبل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط المطبقة على النص التشريعي.

تأثير الحل على التعديل الدستوري بموجب المادة (210) :

إن لجوء رئيس الجمهورية إلى تعديل الدستور بموجب المادة (210) لا يمكن أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرض على الاستفتاء الشعبي في حالة غياب المجلس الشعبي الوطني؛ لأن نص المادة تضمن شرط أساسي لصحته وهو إحراز ثلاثة أرباع أصوات غرفتي البرلمان⁽⁵⁶⁾، أي كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تأثير الحل على التعديل الدستوري بموجب المادة (211) :

لقد خصص المؤسس الدستوري الجزائري أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا في نص المادة (211) المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، والتي تبقى متوقفة على إرادة هذا الأخير، إما أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه،⁽⁵⁷⁾ أو تبقى مجرد مبادرة اقتراح في حالة اعتراضه عليها لأن أحكام المادة (211) لم تلزمه بعرضه على الاستفتاء الشعبي.

وإن كنا نرى أن اشتراط ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا هي نسبة كافية ومعبرة بأغلبية مطلقة على ممثلي الأمة، ولذلك كان من الأحسن إلزام رئيس الجمهورية متى تحقق هذا الشرط عرض المبادرة باقتراح التعديل مباشرة على الاستفتاء الشعبي، لأن نتيجته هي التعبير الحقيقي على إرادة الأمة وتجسيدها للديمقراطية المباشرة، وإلا تبقى المبادرة بالاقتراف مجرد طلب لرئيس الجمهورية يتوقف قبوله على إرادته.

2- آثار الحل في الحالة غير العادية

- آثار الحل على حالة الطوارئ والحصار

لم يميز الدستور الحالي أو ما سبقه من دساتير بين حالة الحصار والطوارئ؛ سواء من حيث الحالات الموجبة لإعلانها أو من حيث الإجراءات التي تتخذ في ظلها، ورغم أن البعض قد اعتبر أن حالة الطوارئ أقل خطورة وصرامة وتضييقا على الحرية العامة من حالة الحصار.⁽⁵⁸⁾

وإن إقرار رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ أو الحصار بموجب المادة (105) من الدستور يلزمه استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري⁽⁵⁹⁾، ولكن ماذا إذا تزامن غياب المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل مع هذا الإقرار، فهل يكون له تأثيره على هذا الأخير؟.

ونحن نرى الإجابة على هذا التساؤل أن غياب المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل ليس له تأثير على إقرار حالة الطوارئ أو الحصار، لأن استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني هي إجراء شكلي نتيجتها غير ملزمة لرئيس الجمهورية، وأما التأثير يكون في حالة تمديد حالة الطوارئ أو الحصار الذي يستوجب موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.⁽⁶⁰⁾

- آثار الحل على الحالة الاستثنائية

إن من الشروط الشكلية التي تضمنتها المادة (107) من الدستور لإقرار رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية يستوجب استشارته رئيس المجلس الشعبي الوطني، ونتيجة هذه الاستشارة غير ملزمة مما يجعل من هذا الإجراء دون تأثير، وبالتالي إذا تزامن إقرار الحالة الاستثنائية مع غياب المجلس بسبب الحل بالنسبة للاستشارة لا يكون له أي تأثير

على هذه الحالة. وأما فيما يتعلق باجتماع البرلمان وجوبا التي نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة (107) نجد أن البرلمان غير مؤهل للتعقيب على قرارات رئيس الجمهورية، فلا يعقل أن تكون البلاد في خطر ومثلي الشعب في عطلة أو في حالة غياب بسبب الحل إذا تزامن مع إقرار الحالة الاستثنائية.⁽⁶¹⁾

- آثار الحل على التعبئة العامة وإعلان الحرب

يبقى تأثير حل المجلس الشعبي الوطني على التعبئة العامة وإعلان الحرب تأثير شكلي دون أن يكون له دور فعلي مثله مثل تأثيره على إقرار الحالة الاستثنائية.⁽⁶²⁾

- تأثير حل المجلس على اتفاقيات الهدنة ومعاهدة السلم

أما فيما يتعلق باتفاقية الهدنة ومعاهدة السلم، فقد ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بعد أن يوقع على هذه الأخيرة ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بها أن يعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة.⁽⁶³⁾

ولكن التساؤل الذي يثار، ماذا يكون مصير هذه الاتفاقيات بعد أن يوقع عليه رئيس الجمهورية إذا تزامنت مع حالة غياب المجلس بسبب الحل؟ وخاصة أن طبيعة هذه الاتفاقيات لا تحتمل التأجيل حتى انتخاب المجلس الشعبي الوطني الجديد.

الخاتمة:

إن دولة الحق والقانون هي تلك التي تقر في نظامها الدستوري الفصل بين السلطات، وتعمل على تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال آليات وإجراءات مختلفة يمنحها الدستور لكل سلطة في مواجهة الأخرى، للحد من أي تجاوز أو هيمنة تسلطه إحداها على الأخرى، ومن هذه الآليات حق حل البرلمان الذي تمتلكه السلطة التنفيذية مقابل آلية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني. ومن خلال دراستنا هذه، حاولنا إظهار دور حق حل البرلمان كآلية منحها المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية في مواجهة إثارة المسؤولية السياسية لتحقيق التوازن بينهما، وكنتيجه لهذه الدراسة استخلصنا ما يلي:

أولاً: من حيث مبررات حل المجلس الشعبي الوطني

إن المبرر المتعلق بعدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية لا يثار أي تساؤل حول موضوعيته، ولكن التساؤل يثار حول إمكانية ممارسته من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، لأن التجارب الواقعية أثبتت أن نواب المجلس الشعبي الوطني لم يسبق أن اعترضوا على مخطط عمل الحكومة، سواء للمرة الأولى أو الثانية، وهذا راجع لكون أغلبية أعضاء المجلس موالية للحكومة، وهنا العيب ليس في نص المادة (96) من التعديل الدستوري 2016 التي جاءت واضحة ودقيقة، وإنما العيب في نوعية التمثيل النيابي الذي يرجع إلى غياب الشفافية في العملية الانتخابية وعدم فعالية ضماناتها، لأن الانتخابات هي الوسيلة الديمقراطية الوحيدة لإسناد السلطة وإفراز الممثلين الحقيقيين للشعب الذين بإمكانهم استعمال كل الآليات الدستورية التي منحها إياهم الدستور.

وأما بالنسبة للمبرر المتعلق بعدم الموافقة على لائحة الثقة، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يرجع إلى أحكام المادة (147) من التعديل الدستوري 2016 بمناسبة، والتي تعد تهديدا مباشرا للمجلس الشعبي الوطني لعدم ورود أي قيد فعلي على استعمالها ما عدا تلك الاستشارات الشكلية، مما يؤدي إلى عدم مغامرة أعضاء المجلس الشعبي الوطني بعدم الموافقة، لأنهم يدركون أنه في حالة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها فرص عودتهم إلى المجلس من خلال انتخابات جديدة تكون ضئيلة بسبب عدم فعالية الضمانات الانتخابية وانعدام نزاهتها.

ثانيا: من حيث الضمانات

بالنسبة للضمانات العامة فإن تحديد إجراء الانتخابات التشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر معقول ويتناسب مع آجال استدعاء الهيئة الناجبة مما يعزز قوة هذه الضمانة، أما فيما يتعلق بالضمانات الخاصة فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يرد أي تقييد فعلي على السلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية سوى تلك الاستشارات والتي تم توسيعها في التعديل الدستوري الأخير 2016 لتشمل رئيس المجلس الدستوري، إلا أنه لم يضاف أي جديد بالنسبة لفعالية هذه الضمانة ما دامت نتائجها غير ملزمة لرئيس الجمهورية وإنما تبقى مجرد تعزيز لتلك الاستشارات. وأما بالنسبة لحضر حل المجلس الشعبي الوطني في فترات معينة مثل حالة تفعيل المادة (102) من الدستور والحالة الواردة من الفقرة الثالثة من المادة (103) من التعديل الدستوري 2016م، فتعد ضمانين قوين في حمايته من استغلال عدم الاستقرار الحله.

أما بالنسبة للحل الوجوبي الذي تضمنته المادة (96) من التعديل الدستوري 2016م، يعد الضمانة الفعلية الوحيدة التي تم فيها تحديد الحالة التي يكون فيها الحل وجوبي دون تدخل إرادة رئيس الجمهورية. و ما يمكننا استنتاجه من خلال ما تعرضنا إليه من أنواع مبررات وضمانات وآثار حل المجلس الشعبي الوطني، أن آلية الحل التي تملكها السلطة التنفيذية هي وسيلة سيطرة وليس آداة لتحقيق التوازن، وهذا راجع لغياب مبررات موضوعية للحل وضمانات فعّالة.

الاقتراحات

. نأمل تقييد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في حق حل المجلس الشعبي الوطني الذي تضمنتها المادة (147) من الدستور بقيود فعلية في ممارسة هذا الحق الدستوري، والذي نرى أن يتم تقييده بموافقة مجلس الأمة، وهذا في إطار عقلنة استعمال آلية الحل. . نظام انتخابات جديد يوفر ضمانات فعلية للعملية الانتخابية، ويكرس نزاهتها لإفراز ممثلين حقيقيين للشعب لهم القدرة على ممارسة صلاحياتهم الدستورية الكاملة. . المعالجة الدستورية لحالة تزامن تفعيل المادة (102) من الدستور مع غياب المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل.

. المعالجة الدستورية لحالة تزامن إعلان حالة الطوارئ أو الحصار مع حالة غياب المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل، وخاصة فيما يتعلق بتمديد حالة الطوارئ أو الحصار التي تتطلب موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا.

. المعالجة الدستورية في حالة تزامن إعلان الحرب مع غياب المجلس الشعبي الوطني الذي يتطلب اجتماع البرلمان وجوبا.

. المعالجة الدستورية لحالة تزامن توقيع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، والتي لا تتحمل التأجيل وتتطلب الموافقة الصريحة لكل غرفة من البرلمان.

. ونقترح أن تعالج هذه الحالات بالنص عليها في الدستور أثناء تعديله باستدعاء المجلس الشعبي الوطني المنحل وجوبا إلى حين انتخاب مجلس جديد.

قائمة المراجع:

المؤلفات:

- 1- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان، الطبعة الأولى، مكتبة القانون و الاقتصاد، الرياض، السعودية، 2014.
- 2- جهاد زهير ديبا الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2013.
- 3- حسين مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، الطبعة الأولى، 2006.
- 4- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.
- 5- سلمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1986.
- 6- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 7- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، القبة، الجزائر، بدون تاريخ النشر.
- 8- عمام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013.
- 9- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 10- محمد رافعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.
- 11- مريد أحمد عبد الرحمان حسين، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

- 12- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- 13- هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2015.

النصوص القانونية:

الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم.
- 2- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر رقم 14 مؤرخة في 7 مارس 2016.
- 3- دستور المملكة المغربية الصادر في 30 يوليو 2011.
- 4- دستور الجمهورية التونسية الصادر في 26 جانفي 2014.
- 5- دستور دولة الكويت 1962.

القوانين:

- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 50 مؤرخة في 28 أوت 2016.

الهوامش:

- (1)- هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينهما (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 189.
- (2)- جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، 2013، ص 58.
- (3)- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية، ط1، 2014، ص 11.
- (4)- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأ المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 156.
- (5)- عصام علي الدبس، النظم السياسية (الخصائص العامة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 69.
- (6)- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، شركة ناس للطباعة، دمشق، ط1، 2006، ص 887.
- (7)- محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 335.
- (8)- رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 156-157.
- (9)- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 887.
- (10)- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2013، ص 282-283.
- (11)- جهاد زهير ديب الحرازين، مرجع سابق، ص 96.
- (12)- عقيلة خرباش، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، الجزائر، ص 127.
- (13)- راجع المادتين 38-47 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- (14)- المرجع نفسه.

- (15)- محمد رفعت عبد الوهاب والدكتور حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 336.
- (16)- راجع المادة 150 من التعديل الدستوري 2016.
- (17)- راجع المادة 151 من الدستور نفسه.
- (18)- راجع المادة 180 من الدستور نفسه.
- (19)- راجع المادة 98 من الدستور نفسه.
- (20)- راجع المادة 63 من القانون العضوي رقم 12-16.
- (21)- راجع المواد 63-64-65 من القانون نفسه.
- (22)- رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 159.
- (23)- جهاد زهير ديب الحرازين، مرجع سابق، ص 216.
- (24)- سليمان محمد الطماوى، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس، ط5، 1986، ص 616.
- (25)- راجع المادة 137 من دستور جمهورية مصر العربية 2014.
- (26)- جهاد زهير ديب الحرازين، مرجع سابق، ص 216.
- (27)- راجع الفصل 97 من دستور المملكة المغربية لعام 2011.
- (28)- راجع المادة 88 من دستور الإمارات العربية المتحدة.
- (29)- سليمان محمد الطماوى، مرجع سابق، ص 621.
- (30)- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، مرجع سابق، ص 18.
- (31)- راجع المادة 14 من دستور 2016.
- (32)- عقيلة خرباش، مرجع سابق، ص 127.
- (33)- مريد أحمد عبد الرحمان حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 788.
- (34)- جهاد زهير ديب الحرازين، مرجع سابق، ص 224.
- (35)- راجع المادة 96 من دستور 2016.
- (36)- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، مرجع سابق، ص 25.
- (37)- جهاد زهير ديب الحرازين، مرجع سابق.
- (38)- راجع المادة 147 من دستور 2016.
- (39)- راجع المادة 130 من دستور 2016.
- (40)- راجع المادة 4 من دستور 2016.
- (41)- جهاد زهير ديب الحرازين، مرجع سابق، ص 250.
- (42)- المرجع نفسه، ص 26-27.
- (43)- راجع المادة 98 من التعديل الدستوري 2016.
- (44)- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 358.
- (45)- راجع المادة 36 من التعديل الدستوري 2016.
- (46)- راجع المادة 16 من القانون العضوي 12-16.
- (47)- راجع المادة 17 من القانون نفسه.
- (48)- راجع المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.
- (49)- جهاد زهير ديب الحرازين، مرجع سابق، ص 292.
- (50)- راجع المادة 131 من التعديل الدستوري 2016.
- (51)- راجع المادة 149 من الدستور نفسه.

- (52)- مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية، مكتبة بلقيس باب الزوار، الجزائر، 2014، ص 360.
- (53)- راجع المواد من 208 إلى 2012 من التعديل الدستوري 2016.
- (54)- انظر مبادرة تعديل الدستور، ص 13.
- (55)- راجع المادة 208 من التعديل الدستوري 2016.
- (56)- راجع المادة 210 من الدستور نفسه.
- (57)- راجع المادة 211 من الدستور نفسه.
- (58)- مولود ديدان، مرجع سابق، ص 360.
- (59)- راجع الفقرة الأولى من المادة 105 من التعديل الدستوري 2016.
- (60)- راجع الفقرة الثانية من المادة 205 من الدستور نفسه.
- (61)- عقيلة خرياش، مرجع سابق، ص 95.
- (62)- راجع المادتين 108-109 من التعديل الدستوري 2016.
- (63)- راجع المادة 111 من التعديل الدستوري 2016.