

## حق رئيس الدولة في حل البرلمان

أ/ مرزوقي عبد الحليم

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة بسكرة

### Résumé :

Le droit de dissolution parlementaire est considéré comme un moyen de contrôle très important et en même temps très dangereux ,il s'agit d'une arme a double tranchant . Si en applique dans son cadre constitutionnel et dans l'objectif dont il a été légiféré demeure un moyen de stabilisation des rapports entre les pouvoirs publics .

Mais dans le cas d'une application défectueuse de ce droit il peut devenir un moyen d'hégémonie au service de l'exécutif au détriment des autre pouvoirs ce qui pourrait être source d'une situation de non confiance et d'instabilité dans les rapport entre les pouvoirs publics .

Dans notre étude sur la dissolution parlementaire , il n'était pas possible d'ignorer l'application de la dissolution dans le régime constitutionnel Algérien (constitution 1996 ) , notamment les raisons de la dissolution , les contraintes atténuants sur l'application du chef de l'état le pouvoir de dissoudre l'APN, celles - ci représentent les garanties empêchant l'application abusive de ce droit .

### الملخص :

يعد حق حل البرلمان وسيلة رقابية في غاية من الأهمية والخطورة ، فهو سلاح ذو حدين ؛ فإذا تم استخدامه في إطاره الدستوري ، وفي إطار الغاية التي شرع من أجلها كان وسيلة للحفاظ على استقرار العلاقات بين السلطات العامة في الدولة . كما قد يصبح وسيلة لهيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات في حالة إساءة استخدامه، مما يخلق وضعية عدم الثقة والاستقرار في العلاقات بين هذه السلطات. ولا بد في خضم دراستنا لحق رئيس الدولة في حل البرلمان من أن نخرج على تطبيقه من خلال النظام الدستوري الجزائري ، ومكانته في دستور 1996 ، من خلال بيان أسباب الحل ، وكذلك القيود التي ترد على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني ، والتي هي في نفس الوقت ضمانات لعدم التعسف في استخدام هذا الحق .

## مقدمة :

يعتبر حق حل البرلمان من أخطر الأسلحة في يد السلطة التنفيذية والتي تشهرها في وجه البرلمان ، وهو احد السمات البارزة للنظام البرلماني ، الذي يقوم على التوازن في الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وذلك بمنح إحداها حق إزالة الأخرى . ويعرف حق الحل بأنه إنهاء عهدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة الزمنية المحددة لها (1) ، وعادة ما يكون حق الحل وسيلة للعودة لاستشارة الشعب حول موضوع في الأصل محل نزاع بين السلطتين ، ومن شأن عدم التدخل أن يؤدي إلى عرقلة عمل مؤسسات الدولة ، فالشعب مصدر كل السلطات ، وهو القادر على الفصل لصالح السلطة المنتخبة أو السلطة التنفيذية . والمعروف أن حق الحل ظهر في الأصل بصورته الملكية ، أي كان للملك وحده صلاحية حل البرلمان دون غيره، وهو ما يمكن اليوم تسميته بالحل الرئاسي ، ونتيجة للتطورات التاريخية التي لحقت بالدستور الانجليزي مهد النظام البرلماني وحق الحل بعد سنة 1688 وما رافقها من تقليص لسلطات الملك ظهر الحل الوزاري ، وكذلك نصت بعض الدساتير على إمكانية البرلمان في حل نفسه ، ومنها ما أعادت الكلمة في حل البرلمان للشعب عن طريق الحل الشعبي (2) ، وسنركز على احد الأنواع الأكثر شيوعا خاصة في الدول العربية ومنها الجزائر لنصل إلى موقف الدستور الجزائري وكيفية تنظيمه لمسألة حل البرلمان .

**1 مفهوم الحل الرئاسي :** يقع الحل الرئاسي نتيجة الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان ، وقد تقرر هذا الحل في النظام البرلماني كوسيلة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه أو آرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها ، وفي هذه الحالة يتم الحل رغم تأييد الوزارة للبرلمان (3) عن طريق إقالة وزارة الأغلبية البرلمانية ، وتعيين وزارة تؤيد وجهة نظر رئيس الدولة وتقبل بحل المجلس(4)؛ وعليه لحل البرلمان يتعين على رئيس الدولة أن يجد وزارة تتقبل وجهة نظره في مسألة حل المجلس النيابي وليس أمامه من خيار سوى حكومة الأقلية (5) .

ويهدف رئيس الدولة من خلال هذا الحل إلى التعرف على إرادة الشعب إزاء إقدامه على حل المجلس وميل الشعب في مسألة الخلاف بينه وبين البرلمان ، فإذا أسفرت

العملية الانتخابية عن تأييد موقف رئيس الدولة بتشكيل أغلبية برلمانية جديدة موالية له فان المشكلة قد حلت (6) وموقع رئيس الدولة قد تعزز بين السلطات ، ولكن الأمر يصبح مغايرا في حالة ما إذا جاءت نتيجة الانتخاب تعبر عن رفض الشعب لتصرف رئيس الدولة بحله للبرلمان الذي ما يزال يحتفظ بثقة الشعب ، وقد عبر الشعب عن هذا الرفض بالتصويت لصالح تشكيل أغلبية برلمانية مشابهة للأغلبية السابقة ، وهذه الأخيرة دخلت في خلاف مع رئيس الدولة ، و بذلك تضع نتيجة الانتخابات الرئيس في موقف محرج خاصة وان أغلبية الدساتير البرلمانية لم ترتب آثارا على هذه الوضعية بالنسبة لرئيس الدولة إلا ما تعلق بالحرج المعنوي الذي يقع فيه ، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في مثل هذه الحالة هو كيف يتصرف الرئيس ؟ وفقا لقواعد النظام البرلماني والذي يستدعي أن يتم تشكيل الحكومة من الأغلبية الفائزة في الانتخابات التشريعية ، وعليه فان المطلوب من رئيس الدولة أن يقبل وزارة الأقلية التي قبلت توقيع حل البرلمان والذي رفضه الشعب بدوره ، وان يعيد من جانب آخر وزارة الأغلبية التي رفضت الحل ، بل وأكثر من كل ذلك فهو مضطر إلى التعايش مع هذه الوزارة ، وربما يضطره المقام في آخر المطاف إلى الاستقالة المبكرة وتنظيم انتخابات رئاسية مسبقة ، ولنا في التاريخ السياسي الفرنسي ما يجسد هذه الحالة من خلال ما قام به المارشال " Mac Mahon " الذي كان ميالا لعودة فرنسا إلى الملكية ، ليضطر " في الأخير إلى الاستقالة بعد صراع مع الأغلبية البرلمانية وحل البرلمان عدة مرات ، نتيجة عدم إمكانية التعايش معها (7).

وتختلف الدساتير التي تضمنت حق الحل فيما يتعلق بإعطاء سلطة الحل لرئيس الدولة ؛ ففي حين يتجه البعض إلى إعطاء السلطة التقديرية للرئيس يمارسها دون قيد أو شرط ، نجد بعض الدساتير الأخرى تميل إلى وضع شروط وعقبات بقصد تقييد سلطة الرئيس .

فالاختصاص التقديري يعطي الحق لرئيس الدولة بحسب الأصل أن يلجا إلى حل البرلمان أو يمتنع عن ذلك على ضوء ما يقدره من اعتبارات ، ما لم يرد نص في الدستور على خلاف ذلك (8) .

2 - السلطة التقديرية لرئيس الدولة بحل البرلمان : من خلال تمكين رئيس الدولة من هذه السلطة يكون له وحده تقدير مدى الحاجة إلى حل البرلمان لاسيما إذا كانت

السياسة العامة نتجه نحو تقوية مكانة رئيس الدولة بين السلطات . ومن بين الدساتير التي منحت رئيس الدولة هذه السلطة نجد الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 ( دستور الجمهورية الخامسة ) ، الذي يقر بعدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا باستثناء حالة الخيانة العظمى طبقا لنص المادة 68 منه . وتنص المادة 12 من الدستور الفرنسي على انه " لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ، ورؤساء المجالس أن يعلن حل الجمعية الوطنية ، وتجرى الانتخابات بعد مدة لا تقل عن 20 يوما ولا تزيد عن 40 يوما من تاريخ الحل ... ولا يجوز حل الجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة التي تلي انتخابها " .

الملاحظ وان كان على رئيس الدولة قبل اللجوء لإجراء حل الجمعية الوطنية أن يستشير رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ، ورئيس مجلس الشيوخ ، إلا أن هذه الاستشارة في حقيقة الأمر مسالة شكلية غير ملزمة من حيث مضمون آراء هؤلاء ، فالأمر أولا وأخيرا بيد رئيس الدولة خاصة في ظل غياب النص على قاعدة التوقيع المجاور من قبل الوزراء على قرار الحل ، ولكن عدم الالتزام بهذا القيد الذي وضعه الدستور يرتب بطلان مرسوم الحل ، وعليه ما هو الداعي لكل هذه الاستشارات في حين الكلمة الأخيرة لرئيس الدولة ، ولماذا لا تتوجه الاستشارة إلى جهات أخرى حيادية عن موضوع النزاع كالجهات القضائية الإدارية مثلا .

و المادتان 12 و 16 قيدتا نوعا ما السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية من خلال منع إجراء الحل مرة أخرى خلال السنة التي تلي هذه الانتخابات (9) ، وكذلك حضرت عليه المادة 16 القيام بحل الجمعية الوطنية خلال الظروف الاستثنائية ، بسبب أن مجرد قيام هذه الظروف لا بد على البرلمان أن يجتمع بقوة القانون ، و لا يملك رئيس الدولة سلطة فض اجتماع البرلمان المنعقد بقوة القانون (10) .

ولقد قررت معظم الدساتير العربية حق الحل باسم رئيس الدولة يستعمله بواسطة الحكومة ، منها دساتير مصر المتعاقبة بداية من دستور 1923 ، 1930 مروراً بدساتير 1956 ، 1958 ، 1964 ، وانتهاء بدستور 1971 والتي تقرر حق الحل لرئيس الدولة دون قيد أو شرط باستثناء دستور 1971 أين قيدت سلطة الرئيس بقيد الضرورة ، واستفتاء الشعب (11) . وأمام انفراد رئيس الدولة بالاستعمال مطلق لحق الحل أصبح التساؤل حول إعمال المسؤولية السياسية له أمر مشروع وفي هذا الصدد لم يتأخر فقهاء القانون العام

من أمثال العميد Duguit عن التأكيد على عدم مسؤولية رئيس الدولة والتي تستمد من طبيعة النظام البرلماني ، في حين أفضى النقاش الذي دار في ألمانيا حول نفس المسألة إلى نتيجة مفادها أن رئيس الدولة إذا قام بإجراء الحل دون توقيع مجاور لأعضاء الحكومة، أي منفردا يتحمل مسؤوليته ، والواقع العملي كذلك والعديد من فقهاء القانون الدستوري يقر بوجود مسؤولية ولو غير مباشرة لرئيس الدولة حتى في ظل النظام البرلماني خاصة أمام الشعب .

ومن خلال كل ما سبق يظهر وكان رئيس الدولة مطلق اليدين في مسألة حل البرلمان ، فهل هو فعلا كذلك ؟

الإجابة عن هذا التساؤل يجرنا إلى الحديث عن القيود المحتملة على حق حل البرلمان رئاسيا .

**3 - القيود الواردة على حق حل البرلمان رئاسيا :** إن المتمعن في حق رئيس الدولة بحل البرلمان يمكن أن يدرك مدى الخطر الذي يشكله التعسف في استخدام هذا الحق على استقرار النظام السياسي ، والتوازن بين السلطات في الدولة ، وقد استقرت التشريعات الدستورية المختلفة في الدول البرلمانية على ضرورة النص على مجموعة قيود ترد على سلطة من له هذا الحق .

وبدراسة بسيطة في مختلف الدساتير لا نجد صعوبة في تصنيف هذه القيود إلى صنفين منها ما هو إجرائي ومنها ما يلعب فيها الزمن دورا بارزا .

**أ - القيود الإجرائية :** وتتعلق بالإجراءات التي يستلزم الدستور مراعاتها عند اتخاذ قرار الحل ، وتمثل هذه الإجراءات أساسا فيما يلي :

- **تضمين قرار الحل بيان بالمجلس المقصود بالحل :** وهذا القيد يجد صدى له في الدول التي تتبنى نظام الغرفتين ، حيث يجب أن يتضمن قرار الحل تعيين المجلس المعني ، خاصة وان الغرفة العليا عادة ما تنص الدساتير المختلفة على إعفائها من عملية الحل ، وهذا ربما يعود إلى ضمان استمرار الرقابة البرلمانية في فترة الحل وقبل تنصيب المجلس الجديد .

- **استشارة جهات معينة قبل اتخاذ قرار الحل :** حيث تلزم بعض الدساتير صاحب حق الحل بأخذ رأي رؤساء مجلسي البرلمان ، ومثال ذلك ما

نصت عليه المادة 88 من الدستور الإيطالي الصادر سنة 1947 والتي نصت على انه يجوز لرئيس الجمهورية بعد الاستماع إلى رئيسي المجلسين أن يحل المجلسين أو أن يحل أيًا منهما فقط .

وكذلك الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 من خلال نص المادة 12 التي ذكرناها آنفا ، حيث تمنح الحق لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية بعد استشارة رئيسي المجلسين ، وأضافت نفس المادة ضرورة استشارة جهة أخرى لا تنتمي إلى البرلمان مثل استشارة الوزير الأول (15) .

إضافة إلى دساتير أخرى نوعت في الجهات المعنية بالاستشارة بداية من مجلس الدولة (16) ، إلى رأي مجلس الوزراء مجتمعا ، وكلها جوانب ايجابية تساعد على الوصول إلى الحل الممكن بين السلطات وعدم التسرع نحو حل البرلمان ، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه منطقيا ، هل يلتزم رئيس الدولة في حل البرلمان بفحوى الاستشارة أم أن الأمر لا يعدو إلا أن يكون إجراء شكليا ، والقرار الأول والأخير بيد رئيس الدولة مما قد يجعل من العملية برمتها عديمة الجدوى إلا من الناحية النفسية لرئيس الدولة .

الإجابة غالبا ما تجعل هذه الاستشارة على سبيل الاستئناس فحسب ، أما جانب الإلزام فهو في العملية في حد ذاتها ، أما رئيس الدولة فالقرار الأول والأخير بإقرار الحل أو التراجع عنه يبقى في يده وحده ، وهنا نشير إلى مسألة مهمة تتعلق بهذا الموضوع وهي الجهات المعنية بالاستشارة والتي نلاحظ أنها في غالب الأحيان تتعلق بالسلطة التنفيذية ، فإذا كان رئيس الجمهورية وشخص رئيس الوزراء في صف واحد وكذلك الوزراء يمثلون السلطة التنفيذية فغالبا ما تكون الاستشارة تحت تأثير رئيس الدولة الذي يملك تعيينهم ، مما يجعل رأيهم يتخذ تحت ضغط نفسي كبير له دور كبير في تحديد وجهة الاستشارة. ونظرا لما سبق فمن الأفضل أن تكون الاستشارة لجهة ثالثة محايدة تملك مصداقية لدى كل الأطراف ، واقرب الهيئات للقيام بهذا الدور نقترح أعضاء المحكمة العليا أو مجلس الدولة ، إضافة إلى المجلس الدستوري، وهي مؤسسات ذات طابع قضائي يمكن لها الوصول لحل وسط للنزاع بين رئيس الدولة والبرلمان، دون الاضطرار إلى أصعب الحلول وهو حل البرلمان .

- **ضرورة تدخل جهات محددة لاتخاذ قرار الحل :** وفقا لذلك لا يستطيع رئيس الدولة اتخاذ قرار الحل إلا بعد تدخل جهات معينة يحددها الدستور ، ويمكن تفسير هذا القيد على طريقتين أخطرهما أن يكون الهدف منها سلب الاختصاص بإصدار قرار الحل من رئيس الدولة ومنحه لرئيس الوزراء مثل إعطاء حق اقتراح الحل لرئيس الوزراء وحده أو للوزارة بأكملها ، أو إصداره بناء على موافقة رئيس مجلس الوزراء أو موافقة الوزارة بأكملها ، ويتصل بذلك اشتراط توقيع الوزراء أو رئيس الوزراء إلى جانب توقيع رئيس الدولة لقرار الحل (17) ، مثال ذلك دستور لبنان 1926 وكذلك دستور فرنسا 1946 (18) .

- **ضرورة موافقة الشعب على الحل عبر استفتاء شعبي :** حيث نصت بعض الدساتير على ذلك ، ولا يقع هذا الحل إلا بناء على هذا الاستفتاء وما قد يسفر عنه ، وفي ذلك تسليم للقرار برمته إلى الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات (19) .

وعلى هذا لا يستطيع رئيس الدولة إصدار قرار الحل إلا إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لفكرة الحل (20) ، ولكن هذا الأمر يطرح إشكالا آخر حول الجهة المشرفة على تنظيم الاستفتاء ، والتي نرى ضرورة أن تكون محايدة يتم تشكيلها خصيصا للإشراف على الاستفتاء ، ومن ثم تستمر في حالة موافقة الشعب للإشراف على انتخاب البرلمان الجديد (21) .

ب - **القيود الزمنية (متعلقة بالمواعيد) :** تتعلق هذه القيود بالفترات الزمنية التي يلزم رئيس الدولة أما بعدم حل المجلس المنعقد فعلا خلالها ، أو يتعلق بالفقرة الزمنية التي يحددها الدستور لاجتماع المجلس الجديد بعد الحل ، ومن هذه القيود نجد :

- **عدم جواز الحل خلال فترة زمنية محددة :** حيث تقرر بعض بعض الدساتير عدم جواز حل المجلس النيابي خلال فترة زمنية معينة بهدف كفالة الاستقرار للمجالس التشريعية وعدم إرباك البلاد بانتخابات متتالية تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي فيها (22) .

والقيد الزمني المتعلق بالحل يظهر في الغالب بإحدى الصورتين ؛  
الأولى تتعلق بعدم جواز الحل

خلال الفترة الأخيرة من مدة ولاية رئيس الدولة ، أما الثانية فتتعلق بعدم جواز  
الحل خلال مدة زمنية معينة تلي انعقاد المجلس النيابي .

ففي الصورة الأولى نصت بعض الدساتير على عدم الإقدام على حل  
البرلمان خلال الفترة الأخيرة من مدة ولاية رئيس الدولة ، ومن هذه الدساتير  
نجد الدستور الايطالي والذي نص على عدم جواز مباشرة رئيس الجمهورية  
لحق الحل خلال الستة شهور الأخيرة لرئاسته (23) ، وكذلك دستور الجمهورية  
اليمنية الصادر سنة 1970 من خلال نص المادة 71 ، هذه الأخيرة نصت  
على عدم جواز حل مجلس الشورى خلال الستة أشهر الأخيرة لمدة المجلس  
الجمهوري (24) .

الملاحظ أن الهدف من هذا القيد هي الدول التي ينتخب فيها رئيس  
الدولة من قبل البرلمان ، فإذا شعر الرئيس في أواخر عهده انه غير مرغوب  
فيه من قبل البرلمان ولا ينوي إعادة ترشيحه ومن ثم انتخابه ، سارع رئيس  
الدولة إلى إعلان حل البرلمان ، وتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة ، فالظاهر انه  
يمارس سلطاته الدستورية ، ولكن الحقيقة من وراء ذلك هي محاولة البحث عن  
أغلبية برلمانية جديدة تؤيد إعادة ترشيحه لمنصب الرئاسة . أما الصورة الثانية  
وهي عدم جواز الحل خلال مدة معينة تلي انعقاد المجلس النيابي الجديد وهذه  
المدة تختلف من دستور لآخر ، فمثلا حددت المادة 12 من الدستور الفرنسي  
الحالي هذه المدة بسنة واحدة تحسب بداية من تاريخ إجراء الانتخابات (25) .

وقد نصت أيضا بعض الدساتير العربية على هذا القيد منها دستور  
المملكة المغربية الصادر سنة 1962 وهذا من خلال نص المادة 79 على عدم  
إمكانية حل المجلس إلا بعد مضي مدة سنة على انتخابه ، وكذلك الأمر بالنسبة  
لدساتير الصومال ، السودان ، اليمن (26) . في حين مدد الدستور السوري  
المدة أكثر من ذلك وحددها بـ18 شهرا .

المهم من خلال ما سبق هو طول وقصر المدة التي تسمح باستقرار البرلمان وظهور منهجه في العمل في إطار مؤسساتي متكامل ، فمدة 12 شهرا ليست بالمدة المطلوبة ولا تسمح بتقييم منصف لأداء البرلمان ، وعليه كان المشرع الدستوري السوري موفق في تمديد الفترة الزمنية أكثر من الدساتير الأخرى .

**عدم جواز الحل خلال ظرف زمني محدد:** حيث حظرت بعض الدساتير حل البرلمان خلال ظرف زمني محدد ، وليس خلال مدة زمنية محددة ، والفارق بين الأمرين انه في الحالة الأولى لا يكون لرئيس الدولة حل المجلس النيابي خلال مدة محددة سنة مثلا ، أما الحالة الثانية فانه لا يكون لرئيس الدولة حل البرلمان طالما هذا الظرف قائما (27) .

وتعد المادة 16 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة المثال الأبرز بنصها على حظر حل الجمعية الوطنية أثناء لجوء رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطاته خلال الظروف الاستثنائية ، ومتى أوقف تطبيق هذه المادة توقفت بذلك سلطاته الاستثنائية واستعاد معها حق حل البرلمان دون قيد ، ما لم يكن قد سبق له حل الجمعية الوطنية التالية قبل مرور عام من انعقادها استنادا إلى نص المادة 12 من الدستور نفسه .

أن هذا النوع من القيد غالبا ما يستهدف إبقاء الرقابة على رئيس الجمهورية ، إزاء ما قد يتخذه من قرارات مستغلا الظروف الاستثنائية وسلطاته التي تتوسع خلالها ، هذه القرارات قد تشكل انتهاكا لحقوق الأفراد وحررياتهم خلال هذه الفترة الحرجة ، وعليه وبمجرد إعلان الرئيس تطبيق المادة 16 من الدستور يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وبقوة القانون ، ولا يحق لرئيس الجمهورية حل برلمان مجتمع في دورة استثنائية بقوة القانون (28) .

والملاحظ أيضا من خلال المادتين 12 ، 16 من الدستور الفرنسي وكأن المشرع الدستوري الفرنسي أهمل أن يحطاط لحالة تعمد رئيس الجمهورية حل البرلمان ومن بعده مباشرة إعلان الظروف الاستثنائية ، فما هو الحل ، هل يبقى الرئيس دون رقابة خلال كل الفترة الاستثنائية حتى ولو طالت سنوات ؟

في الحقيقة الدستور الايطالي كان مصيبا من خلال المادة 77 التي سبق وان ذكرناها والتي نصت على إعادة الحياة إلى البرلمان المنحل ، وانعقاده في ظرف 5 أيام من إعلان حالة الضرورة ، بمعنى أن يعود المجلس القديم للاجتماع والعمل ، وفي ذلك إيراد لأهمية الرقابة البرلمانية على الحكومة أو على رئيس الدولة خلال فترة الظروف الاستثنائية .

ج- **الالتزام بتسبب قرار الحل** : ويقصد بهذا القيد أن يتضمن مرسوم الحل بيان الأسباب التي استندت عليها الجهة المختصة في قرارها بحل البرلمان .

ويعتبر هذا القيد ذو أهمية قصوى لأنه يبين لنا الدوافع المختلفة التي جعلت من رئيس الدولة يلجا إلى حل المجلس النيابي ، وعلى ضوء ذلك يمكننا الحكم على سلامة الحل من عدمها . وقد تتضمن الدساتير نصوصا لإلزام رئيس الدولة بذكر سبب إقدامه على حل البرلمان في صلب قرار الحل تحت طائلة بطلانه ، مع ما يصحب ذلك من إخراج لمركز رئيس الدولة . والإلزام قد يكون صريحا ، كما قد يكون ضمنيا نستشفها من القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل البرلمان .

ومن الدساتير التي تضمنت على الإلزام الصريح بتسبب قرار الحل نجد الدستور اللبناني الصادر سنة 1926 (29) حيث نصت المادة 55 منه على انه يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرارا معلقا بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب (30) ، إضافة إلى الدستور السوري الصادر سنة 1950 من خلال نص المادة 85 ، وكذلك الدستور الكويتي الصادر سنة 1962 من خلال نص المادة 107 . كما انه قد تتضمن بعض الدساتير قاعدة تسبب قرار الحل دون ذكر ذلك مباشرة ، ومن ذلك دستور المملكة المغربية الصادر سنة 1962 ومن خلال المادة 77 التي تحدثت عن توجيه خطاب للأمة دون تحديد مضمون الخطاب ، ولكن من المتوقع وقد تعلق بحل البرلمان أن يتضمن شرحا لأسباب الحل (31) .

وعلى عكس الفرض السابق قد لا يتضمن الدستور نصا صريحا بضرورة تسبب قرار الحل وإنما مجرد إشارة ضمنية مؤداها ضرورة تسبب

قرار حل البرلمان من ذلك وجود قيد " عدم جواز حل المجلس النيابي مرة ثانية لنفس السبب " وهي قاعدة تمثل قيوداً أخرى على حق رئيس الدولة في حل البرلمان ، ولكن في هذه المرة وجب عليه لإعادة حل البرلمان مرة ثانية يجب أن يكون سبب الحل يختلف عن سبب حل برلمان سابق ، فنحن لا نستطيع معرفة ما إذا كان السبب الثاني يختلف عن سبب حل الأول إلا إذا عرفنا سبب الأول ، فما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب .

ومن الدساتير التي أخذت بهذه الفكرة نجد دساتير مصر 1923 ، 1930 ، 1956 من خلال المادة 88 ، 38 ، 111 على التوالي ، إضافة إلى دساتير الأردن (1952) ، الكويت (1962) ... . إن تحديد سبب الحل من عدمه ليس بأهمية مراعاة مسألة أن إلزام رئيس الدولة بذكر سبب الحل قد يكون فعلاً ضماناً لعدم التعسف في استعمال الحق وأنه أساس بناء قناعة الناخب بشرعية الحل ، وموقفه من الانتخابات الجديدة .

ثار جدل حول مسألة ذكر سبب الحل في الدستور على سبيل الحصر حتى لا يتحجج الرئيس في كل مرة بسبب جديد ، ولكن يحدث أن يكون حل البرلمان هو الحل الوحيد لانسداد عمل مؤسسات الدولة ، وليس من بين أسباب الحل المحصورة في الدستور ما يمكن الرئيس من الاستناد عليه لإعلان قرار الحل ، فيقف بالتالي عاجزاً وهو المكلف بحماية الدستور والدولة ، أم يجب ذكر الأسباب على سبيل المثال وبالتالي تمكين رئيس الدولة من أسباب لاتخاذ قرار الحل في الحالات التي يكون فيها حل البرلمان هو المخرج للضرورة السياسية والمؤسسية في الدولة (32) .

ومهما يكن من أمر فإن ذكر سبب الحل في صلب قرار حل البرلمان يبقى مسألة مهمة ضماناً لعدم التعسف في استخدام السبب ذاته في كل مرة يثور خلاف بين رئيس الدولة والأغلبية البرلمانية مما يوحى برغبة الرئيس في التسلط وتقوية مركزه ومركز السلطة التنفيذية ولو كان ذلك على حساب البرلمان الذي يمثل الإرادة الشعبية .

## 3 - حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان من خلال دستور الجزائر 1996 : لم

يتخلف دستور 1996 عن النص على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني ، على اعتبار أن هذا الدستور أسس لأول مرة في الجزائر ازدواجية في البرلمان الذي أصبح يتشكل من غرفتين ، مجلس الأمة وغرفة المجلس الشعبي الوطني ، وهذا بالضرورة يستدعي عند إعلان حل البرلمان تحديد الغرفة المعنية بالحل .

أ - التأسيس الدستوري لحق الحل في دستور 1996 : بالرجوع إلى نصوص الدستور نجد أن المشرع الدستوري الجزائري أورد حق حل البرلمان من خلال نصوص المواد 82 ، 87 ، والمادة 129 .

والملاحظ أن دستور 1996 لم يشر صراحة إلى الأسباب التي تؤدي إلى حل البرلمان لا على سبيل الحصر ولا على سبيل المثال ، وهذا لإفساح المجال لرئيس الجمهورية ليتصرف وفقا لما تقتضيه مصلحة الأمة كلما كانت هناك أزمة بين المؤسسات الدستورية للدولة ، ولكن هذا لا يمنعنا من الرجوع إلى الفقه الدستوري ، وإلى التجارب الدستورية للدول ذات النظام البرلماني أو ذات النظام المختلط لاستنباط بعض الأسباب التي قد تدفع رئيس الجمهورية نحو حل المجلس الشعبي الوطني ، وهي متنوعة وكثيرة نذكر منها :

- حل البرلمان نتيجة خلاف حاد بينه وبين الحكومة ، أو رئيس الجمهورية ذاته - رغم أن المستفاد من السياق العام من الدستور خاصة في مسألة الحل أن رئيس الجمهورية يأخذ مكانة الحكم بين السلطات - والاحتكام إلى رأي الشعب في هذا الموضوع .

- حل البرلمان نتيجة الخلاف بينه وبين مجلس الأمة بما يشمل نشاط السلطة التشريعية نهائيا .

- حل المجلس البرلمان لاستطلاع رأي الشعب مباشرة في مسائل ذات أهمية بالغة ، وهذا بعد تحقق رئيس الجمهورية من أن نواب البرلمان قد ابتعدوا عن دورهم التمثيلي الحقيقي للشعب .

- كما قد يتم حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدة إنابته لتجنيب البلاد مخاطر الأعمال التي قد تقوم بها الأغلبية البرلمانية في الفترة السابقة على انتهاء العهدة النيابية ( اقتراح قوانين في غير صالح الأمة - قوانين تستهدف جمع اكبر عدد ممكن من الناخبين كتقسيم الدوائر الانتخابية - تعديل قوانين الانتخابات بما يضمن إعادة انتخاب نفس الأغلبية للعهدة القادمة ) .

هذا السبب قد يكون فعالا أكثر في الدول ذات البرلمان المكون من غرفة واحدة ، أما في دول مثل الجزائر ، نجد أن مجلس الأمة يقف حصنا منيعا أمام مثل هذه التصرفات ، وبالتالي مجلس الأمة في هذه الحالة هو الذي يمنع حل المجلس الشعبي الوطني ، لان رئيس الجمهورية بدل اللجوء لحل البرلمان له أن يمنع هذه القوانين عن طريق ثلثة الرئاسي على مستوى مجلس الأمة ، كما له وسائل أخرى لمنع صدور هذه القوانين خلال النزاع الأخير من العهدة البرلمانية .

- حل البرلمان بهدف دعم الأغلبية الموجودة .

- حل البرلمان لأجل إجراء تعديلات دستورية .

يلاحظ أن فقهاء القانون الدستوري اوجدوا العديد من الأسباب التي قد تستدعي حل البرلمان، وهناك الكثير من الدساتير التي أخذت منها ، أما في الجزائر فلجوء رئيس الجمهورية إلى الحل يمكن أن يتم في حالات متنوعة حدد بعضها الدستور نذكرها :

- التصويت ضد برنامج الحكومة للمرة الثانية من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني (33).

- عدم الموافقة على لائحة منح الثقة التي يقدمها الوزير الأول ، وقبل قبول استقالة الحكومة (34) .

- الاختصاص المطلق من حيث الأسباب المنصوص عليها بنص الدستور (35).

فقد يلجا رئيس الجمهورية إلى استخدام نص هذه المادة ويعلن حل البرلمان في حالات متنوعة مثل وجود أغلبية معارضة تعمل باستمرار ضد

رئيس الجمهورية والوزير الأول من خلال رفض مشاريع القوانين التي يسعيان من خلالها إلى تنفيذ برامجهما في كل المجالات ، وتزداد الوضعية سوء لما يكون الوزير الأول لا يحوز الأغلبية في البرلمان . كما يمكن أن يتم الحل عند وجود أغلبية مساندة لرئيس الجمهورية في البرلمان ولكنها ضعيفة لا تسمح بتمرير مبادرات الرئيس خاصة التي تتطلب أغلبية موصوفة مثل القوانين العضوية ، وكذلك تعديل الدستور (35) .

نص المادة 129 تخول بصورة حصرية رئيس الجمهورية سلطة حل البرلمان حتى ولو كانت الحكومة هي من طالبت بهذا الحل ، إلا أن قرار الحل دائما يبقى بيد الرئيس دون غيره مستندين في ذلك على :

- النص الصريح للمادة 129 .
- غياب فكرة التوقيع المجاور المتعارف عليه في أجديات النظام البرلماني ، حيث يكون عادة توقيع رئيس الحكومة أو وزرائها مجاورا لتوقيع الرئيس في أي قرار يتخذه .
- الحل الرئاسي المنصوص عليه في المادة 129 غير قابل للتنازل عنه ولو بطريق قانونية كالتفويض ، وهذا ما نصت عليه المادة 90 التي منعت تفويض رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بل أكثر من ذلك ففي حالة حصول مانع أو الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية ، فإنه لا يمكن حل المجلس الشعبي الوطني (تطبيق نص المادة 129 )
- التوجه العام لدستور 1996 نحو تقوية دور رئيس الدولة من خلال مختلف المهام المنوطة به والمتنوعة دون غيره باعتباره حامي الدستور ومجسد وحدة الدولة والأمة ، وبالنظر إلى الظروف التي صاحبت ظهور دستور 1996 واتي تميزت بالطابع الاستثنائي ، ولعل ذلك ما يفسر الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لرئيس الدولة خاصة في مجال العلاقات بين السلطات ، فهو رأس السلطة التنفيذية وهو القاضي الأول في البلاد ويرأس المجلس الأعلى للقضاء ،

وهو الذي يتدخل في التشريع عن طريق الأوامر في الحالات المنصوص عليها في المادة 120 ، 124 من الدستور :

- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل .
- بين دورتي البرلمان .
- في الحالة الاستثنائية
- إصدار مشروع قانون الملية بأمر بعد فوات مدة 75 يوما المحددة قانونا .
- وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو وزير الدفاع .
- الرجوع لاستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول لا يعدو إلا أن يكون مسالة شكلية لا أكثر كما بينا سابقا ، فالأكيد أن الدستور لا يتضمن ما يلزم رئيس الجمهورية الأخذ بما أشارت به الجهات التي استشيرت ، إنما الإلزام فقط في القيام بالعملية ، وكل هذا يؤكد أن سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان من خلال نص المادة 129 هي سلطة غير مشروطة .
- ولرئيس الجمهورية وحده تقدير الأوضاع هل تحتاج إلى حل البرلمان أو البحث عن حلول أخرى بعيدا عن ذلك ، ويمكن استنباط ذلك من خلال :
- بداية المادة 129 من الدستور بما يفيد الجواز " يمكن " تعني بوضوح أن تقدير الأمور واختيار الحلول بيد رئيس الجمهورية وحده .
- تظهر السلطة التقديرية أيضا من عدم إخضاع مسالة الحل لأي شرط جوهرى لا من حيث الأجل ولا الإجراءات ، وان اختصاص الرئيس بحل البرلمان هو اختصاص فعلي لا شرفي كما هو معلوم في النظام البرلماني الكلاسيكي .
- يمكن رئيس الجمهورية أن يقدر حل البرلمان ولكن ليس بإعلان حل المجلس الشعبي الوطني ، وإنما بإعلان إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، مما يعني ضمنا حل المجلس الشعبي الحالي .

ومهما يكن من أمر فإن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصلي بالحل ، وان الغرفة البرلمانية المعنية به هي الغرفة الدنيا ( المجلس الشعبي الوطني ) بينما

الغرفة العليا لا يمسه الحل . بما أن رئيس الجمهورية وحده يملك صلاحية الحل ، فهل هذه الصلاحية بعيدا عن أي شكل من أشكال التقييد ولو شكليا فقط ؟

ب - القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان : نظرا لخطورة نتائج حل البرلمان فإن الدساتير عادة ما تضع قيودا على يد صاحب الاختصاص في الحل للحيلولة دون إساءة استخدامه ، وحتى لا ينقلب استخدام هذا الحق إلى أداة لعرقلة عمل مؤسسات الدولة (36) ، ومن هذه القيود التي هي شكلية كما اشرنا سلفا نجد :

- ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ، والوزير الأول قبل اتخاذ قرار الحل .

- منع حل المجلس الشعبي الوطني خلال الحالات المنصوص عليها في المادة 90 من الدستور والمتعلقة بحصول مانع لرئيس الجمهورية ، أو الشغور النهائي لمنصب الرئاسة .

- تضمين قرار الحل ببيان المجلس المعني بالحل وهو المجلس الشعبي الوطني ، ولكن ما موقف الغرفة الثانية من الحل ، وهل تواصل أشغالها بصورة عادية ؟

نص دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا على تأجيل اجتماعات مجلس الشيوخ ، واستثنى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية حيث يتوجب اجتماع المجلسين معا ، ومع ذلك فمجلس الشيوخ لا يستطيع القيام بأي عمل تشريعي (37) . والواقع أن مجلس الأمة عندنا لا يملك سلطة التشريع وعليه فهو مجبر آليا على الدخول في عطلة إلى حين تشكيل البرلمان الجديد ، لتعود الآلية التشريعية للعمل مجددا .

- ضرورة إجراء الانتخابات التشريعية خلال اجل أقصاه ثلاثة أشهر أي التعجيل بالعودة إلى دولة المؤسسات ، ولكن ما لاحظنا أن المشرع الدستوري الجزائري قد اغفل حالة الاحتراز من إمكانية حدوث ظروف استثنائية قد تحول دون إجراء الانتخابات في آجالها ؟ ما مصير الرقابة البرلمانية في هذه الحالة ؟ هل

البرلمان الجديد معني بإكمال الفترة التشريعية للبرلمان المنحل أم يبدأ عهداً برلمانية جديدة ؟

إن إعلان رئيس الجمهورية عن حل المجلس الشعبي الوطني يترتب عنه اختفاء المجلس المنحل وفقده لصفته النيابية ، وما يتبع ذلك من عقد للاجتماعات وممارسة الوظيفة التشريعية ، كما يفقد أعضاء المجلس المنحل حصاناتهم وامتيازاتهم التي كانوا يتمتعون بها وقت حياة المجلس والتي ترتبط بمباشرة وكمالهم . ومن هذا المنطلق يصبحون أفراداً عاديين مما يظهر أن المشرع الدستوري الجزائري متأثر بنظرية الموت المدني للبرلمان المنحل (38) ، مسايراً في ذلك العديد من الدساتير العالمية التي لم تتضمن دساتيرها تحديداً صريحاً للوضع القانوني للمجلس المنحل خلال الفترة الممتدة من صدور قرار الحل إلى اجتماع المجلس الجديد ، وقد حاولت بعض الدساتير الحد من هذه النظرية وبالتالي الحفاظ على الحياة النيابية دون انقطاع تجنباً لما قد يحدث ذلك الانقطاع من فراغ تشريعي ورقابي ، كما نشأت قاعدة استمرار الحياة النيابية رغم حل البرلمان إلى حين انعقاد المجلس الجديد (39) ، في مثل دستور النمسا الصادر سنة 1920 ودستور إيطاليا الصادر سنة 1947 والذي نصت فيه المادة 61 امتداد سلطات المجالس السابقة حتى اجتماع المجلس الجديد . كما لجأت بعض الدساتير إلى أسلوب اللجان الدائمة لإدامة الرقابة البرلمانية للحكومة خلال فترة الحل ، حيث تبقى هذه اللجان تمارس هذه الوظيفة إلى حين انعقاد المجلس الجديد . إن إعادة التفكير في مثل هذه الحلول وتضمينها في الدستور الجزائري من شأنه أن يجنب الجزائر أزمات دستورية وقانونية غير متوقعة وما يصحب ذلك من خروج عن مبدأ المشروعية .

#### الخاتمة :

حل البرلمان وسيلة رقابية مهمة إذا استخدمت في إطار ديمقراطي كانت سبباً في استقرار النظام السياسي في الدولة ، وإذا استخدمت خارج إطارها الدستوري ، كانت سبباً في الصراع بين السلطات العامة في الدولة .

أغلب الدساتير التي منحت رئيس الدولة حق حل البرلمان لم تضع من القيود ما يكفي لجعل هذا الحق يستعمل في إطاره خاصة أمام عدم إعمال مسؤولية رئيس الدولة السياسية في حالة إصراره على إعمال الحل في كل مرة . والمشرع الدستوري الجزائري

نص على الحل الرئاسي وجعل منه ملكة مطلقة للرئيس ، ولكن في الجانب الآخر وضع مجموعة قيود ولكنها شكلية . وفي الأخير نشير إلى أن المشرع الدستوري الجزائري اعتق نظرية الموت المدني ، ولم يحسب لحالة ما إذا حدثت ظروفًا استثنائية حالت دون إجراء الانتخابات التشريعية في وقتها ، مما يجعل من السلطة التنفيذية تبقى لوحدها دون رقابة ولفترة طويلة ، وهنا نقترح إعادة إحياء البرلمان المنحل بمجرد إعلان الظروف الاستثنائية بعد صدور قرار الحل .

### الهوامش :

- (1) خالد عباس مسلم ، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني - دراسة مقارنة -، مكتبة الثقافة الدينية ، مصر ، 1997 ، ص 47
- (2) دانا عبد الكريم سعيد ، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، دراسة تحليلية مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، ط 1 ، 2010 ، ص 57، 58
- (3) محمد عبد الحميد أبو زيد ، حل المجلس النيابي - دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية ، مصر ، 1988 ، ص 143
- (4) عمرو فؤاد احمد بركات ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1984 ، ص 60
- (5) سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، دراسة مقارنة ، ط 5 ، مطبعة عين شمس ، 1986 ، ص 526 .
- (6) خالد عباس مسلم ، مرجع سابق ، ص 57 .
- (7) علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2004 . ص 40
- (8) زين بدر فراج . القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي . دراسة مقارنة. دار النهضة العربية . مصر ، 1987 ، ص 38
- (9) انظر المادة 12 من الدستور الفرنسي 1958.
- (10) علاء عبد المتعال . مرجع سابق. ص 46.
- (11) دانا عبد الكريم سعيد . مرجع سابق . ص 62.
- (12) زين بدر فراج. مرجع سابق . ص 79.
- (13) Philippe lauvoux , la dissolution des assemblées parlementaire , economica ,1983,p 240,241

- (14) زين بدر فراج ، مرجع سابق ، ص66
- (15) زين بدر فراج ، المرجع نفسه ، ص144
- (16) بشير علي محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2004 ، ص 103 .
- (17) زين بدر فراج ، مرجع سابق ، ص 82
- (18) وهذا القيد يمكن أن نجد مثالا عنه في الدستور المصري الصادر سنة 1971 .
- (19) خالد عباس مسلم ، مرجع سابق ، ص 163 .
- (20) انظر المادة 88 من الدستور الايطالي الصادر سنة 1947 . مسحوب من الموقع ، (20) [www.immiweb.org/arabo/immigrazione/informazioni-utli/constirizione-repubblica\\_italiana.htm](http://www.immiweb.org/arabo/immigrazione/informazioni-utli/constirizione-repubblica_italiana.htm) تاريخ الاطلاع 2011/08/15
- (21) زين بدر فراج ، مرجع سابق ، ص 85 .
- (22) خالد عباس مسلم ، مرجع سابق ، ص 164 .
- (23) زين بدر فراج ، مرجع سابق ، ص 86،87 .
- (24) زين بدر فراج ، المرجع نفسه ، ص 88
- دانا عبد الكريم سعيد ، مرجع سابق ، ص 117
- (25) انظر المادة 30 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .
- (26) خالد عباس مسلم ، مرجع سابق ، ص 102
- (27) زين بدر فراج ، مرجع سابق ، ص 116 .
- (28) زين بدر فراج ، المرجع نفسه ، ص 118 .
- (29) دانا عبد الكريم سعيد ، مرجع سابق ، ص 123 .
- (30) انظر المادة 82 من دستور 1996 .
- (31) انظر المادة 84 من دستور 1996 .
- (32) انظر المادة 129 من دستور 1996
- (33) عبد الجليل مفتاح . حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر ، مجلة العلوم الإنسانية جامعة بسكرة . الجزائر ، عدد 11 . ماي 2007 . ص 70 .
- (34) خالد عباس مسلم ، مرجع سابق ، ص 144
- (35) George Mmorange , Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution , revue du droit public et de la sciences politique en France et a l'étranger , librairie géniale de droit et de jurisprudence , p 628-634
- (36) علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص 330