

العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام الجزائري

رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري

إشراف الأستاذ

إعداد الطالبة

ليلى بن بغيطة

الدكتور

عبد القادر بوهنتالة

لجنة المناقشة

جامعة باتنة¹

أستاذ التعليم العالي

خير الدين شمامة
رئيسا ومناقشا

جامعة باتنة¹

أستاذ محاضر

عبد القادر بوهنتالة
مشرفا ومقررا

جامعة عنابة

أستاذ التعليم العالي

محمد الصغير بعلي
عضوا مناقشا

جامعة الأغواط

محاضر

الهادي خضراوي
عضوا مناقشا

جامعة

محاضر

عضوا مناقشا

نادية خلف
باتنة¹

جامعة

محاضر

عضوا مناقشا

فـاروق خلف
الوادي

رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ
الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ
وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ
لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي تُبِّئُ بِكَ وَإِنِّي
مِنَ الْمُسْلِمِينَ ﴿١٠٠﴾

إهداء

إلى معلم البشرية محمد
عليه أزكى الصلاة والسلام
عسى أن يكون شفيعي يوم
لا شفاعاة
إلا شفاعته

مقدمة

ساد الاعتقاد في البداية أن مهمة السلطة التنفيذية تنحصر في إدارة مرافق الدولة في إطار القوانين التي تقرها السلطة التشريعية و ذلك عن طريق اتخاذ القرارات الفردية تطبيقا للقواعد العامة على الحالات الخاصة و كذلك اتخاذ الأعمال المادية اللازمة لذلك ،والقيام بكل الأعمال القانونية التي ليس لها صفة

العمومية والتجريد بما فيها القرارات السياسية الداخلية و القرارات الدبلوماسية رغم أهمية كل منها.

وتقتضي كل النظم القانونية التي تسود الدول بأن يكون لكل دولة رئيس و ذلك تأميناً و ضماناً لحسن سير الأمور فيها ، إضافة إلى أن جوهر السلطة التنفيذية يقتضي حصرها في يد قلة قوية أي رئيس الجهاز التنفيذي الذي أصبح يتحمل مسؤوليات هامة سواء في الدول غير الديمقراطية حيث يتحملها كلها أو في الدول الديمقراطية حيث يتحمل مسؤوليات رمزية .

كما أن توسيع اختصاصاتها أدى إلى تفوقها وتطور وظيفتها بحيث أصبحت جهازاً يمارس اختصاصات متعددة ، فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ القوانين فحسب وإنما تعدى ذلك بكثير ، فقد تعاضم دورها بسبب التوسع في الحقوق والتوسع المماثل في الخدمات وازدياد الأزمات ، حتى أصبحت تسميتها بالسلطة التنفيذية لا تتفق مع طبيعتها بشكل واضح . إذ تؤدي الظروف في بعض الأحيان إلى سيطرة رئيس هذه السلطة بقوة نفوذه أو حكمة قيادته على مقاليد الحكم في الدولة .

وإن كان من الطبيعي في إطار ثنائية السلطة التنفيذية أن تكون الأرجحية لفائدة مؤسسة على حساب مؤسسة أخرى ، وقد يكون من الطبيعي أيضاً في هذه الحالة أن تكون الغلبة للوزير الأول حيث عادة ما تؤدي ثنائية السلطة التنفيذية إلى إضعاف مركز رئيس الدولة ، غير أن العكس هو الذي حصل .

ولا تشد السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري عن هذه القاعدة من خلال المكانة والاختصاصات العديدة التي اختص بها رئيس الجمهورية ، بما يرتب فرضية أولوية هذا الرئيس على ما يحظى به الوزير الأول من دور داخل البناء القانوني للدولة ، ويجعله في موقع يتطلب البحث عن مكانته ودوره الحقيقي واختصاصاته أيضاً ، بما يمكن من تكيف نوع العلاقة التي تجمع بين رئيس الجمهورية والوزير الأول ، ذلك أن إنشاء منصب الوزير الأول له دلالة خاصة في ظل النظام البرلماني إذ أنه المحور الذي تدور حوله وتتحرك كل الأجهزة و أنه يتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي في مواجهة رئيس الدولة .

و نجد المشرع الدستوري الجزائري نظم المهام التنفيذية للدولة بحيث مورست من قبل سلطة واحدة موحدة في ظل تدرج وظيفي بين مجموعة المؤسسات التي تتكون منها ثم في ظل سلطات مستقلة تقوم بوظائفها تحت رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية ، ليعلن في ما بعد عن ممارستها وتوزيع الصلاحيات بين قطبين كما هو عليه الوضع في الأنظمة البرلمانية ، وإن لم يتقيد بالمصطلحات الفقهية الدقيقة التي استقرت عليها التقاليد العلمية القديمة في الفقه الدستوري العالمي قبل الحرب العالمية الثانية وبالذات في البلدان ذات الأنظمة الدستورية الراسخة . ومرد

ذلك أن التعقيدات التي طرأت على وضع أنظمة الحكم وتطور ميكانيزم هيئات الدولة وتشعب وظائفها في الأنظمة الدستورية المعاصرة و ما طرأ على هذه الهيئات من تغير في أوضاعها و صلاحياتها قد أدت إلى تجاوز المصطلحات الفقهية إلى هذا الحد أو ذاك تبعا لمقتضى التغيرات الجديدة وطبيعة الممارسة الواقعية لوظائف هذه السلطات.

وعليه لم يظهر المؤسس الدستوري الرغبة في تبني الازدواجية التنفيذية غداة الاستقلال، لقناعته بأن رئيس الجمهورية جدير بقيادتها لوحده فظل تركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية، إلا أن الأوضاع والظروف تغيرت بما يدعو إلى الإعلان عن ممارستها بين رأسين مهمين بمعنى ضرورة إعادة توزيع الاختصاصات بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول و التخفيف من حدة تركيز السلطة لصالح رئيس الجمهورية، فكان بداية بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ثم تغير الوضع بعد تعديل دستور 2008 وبرزت العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول، و من هنا يثار الإشكال الرئيسي لهذه الدراسة .

ما مدى الانفصال العضوي بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التنظيم الثنائي للسلطة التنفيذية، هل هي موضوعية أم أنها شكلية تنضوي على أحادية يبرز فيها رئيس الجمهورية بوضوح على حساب الوزير الأول؟

هذه الإشكالية تسمح لنا بطرح عدة تساؤلات فرعية:

هل بروز منصب الوزير الأول حقق التوازن في توزيع الاختصاص و هل فعلا يتمتع بالاستقلالية في مباشرة مهامه في ظل نظام رئاسوي تتركز فيه كل الصلاحيات بيد رئيس الجمهورية؟

و كيف هي العلاقة في ظل الوضع القائم، وزير أول تقام مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية أولا ثم أمام المجلس الشعبي الوطني ثانيا ؟

و هل المشرع الدستوري، بتقريره لمسؤولية الوزير الأول الذي كلفه بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية و إعداد مخطط عمل لذلك كان مدركا لما قرره؟

ما هي الدعائم الضامنة لعدم إقامة المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية وما الذي يمنع من تنفيذها ؟

هذه التساؤلات وغيرها نحاول الإجابة عنها من خلال التعرض بداية للتطور الدستوري للهيئة التنفيذية من خلال دساتير الجزائر، و أيضا من خلال المفاهيم النظرية لكل من منصب رئيس الجمهورية و الوزير الأول ومركزهما القانوني بالاعتماد على المنهج الاستقرائي والتحليلي لجميع النصوص القانونية و الدستورية مستعينين بالمنهج التاريخي، من خلال البحث في مصادرها التاريخية

والعقائدية و الفلسفية والظروف السياسية والاجتماعية التي ساعدت على ظهورها، وطبقت فيها انطلاقا من فرضية أن المؤسسات السياسية للدولة في أشكالها الدستورية لا تمثل أنماطا أو نماذج للحكم جاءت من عدم بل هي نتاج تفاعل تاريخي وعوامل حضارية، وفي ظل تعددية المناهج فإن هذا المقام يسمح لنا بتوظيف جزئي للمنهج المقارن الذي لا يستغنى عنه في الدراسات القانونية وخاصة أن وجه المقارنة هنا سيركز على النظام الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة وما أحدثه من ثورة انقلابية في ظل الأنظمة التقليدية وكذا أنظمة الدول التي سارت على دربه ولكن بالتركيز على بعض الجزئيات التي تساعد فقط في إعداد هذه الدراسة نظرا للدور التاريخي الذي لعبته فرنسا فكرا و مؤسسات في نشوء الديمقراطية السياسية ولكونها تعد من أعرق الدول الغربية تمسكا بالتعددية السياسية، كما أنها النموذج للدول البرلمانية التي أرادت التكيف مع متطلبات الثورة الصناعية والتكنولوجية من خلال تعزيز صلاحيات السلطة التنفيذية، كما أن إشكالية هذا البحث ترتبط بواقع الحياة السياسية أكثر من ارتباطها بالتنظيم السياسي، إذ تتعلق بممارسة السلطة من قبل المؤسسة التنفيذية التي من خلالها تباشر السلطة دورها في مختلف جوانب الحياة من خلال تحديد الاختصاصات مقارنة مع النظام السياسي الفرنسي في بعض الجوانب والجزئيات باعتباره المصدر الأساسي للدستور الجزائري، أيضا مع بعض الأنظمة العربية للوقوف على وجه الدلالة مع النظام الجزائري دون التركيز على أنها تندرج في إطار دراسة مقارنة لأن المجال هنا ليس للمقارنة، كما أن الدراسة سوف تكون محصورة بين وضع أول دستور وإلى غاية تعديل دستور 2008 الذي عرف أهم تطور للعلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول.

ولا يخلو أي بحث علمي من الصعوبات على الرغم من المادة العلمية التي تزخر بها المكتبات في هذا المجال فدراسة موضوع السلطة التنفيذية أبدعت فيه أقلام الكثيرين من رجال القانون الدستوري، و إن كان هذا النوع من الدراسات السياسية و الدستورية لا يحظى باهتمام الكثيرين، و إذا ما تم التطرق إليها فإنه يتميز بكثير من العمومية والتجريد وعدم الموضوعية وذلك يعود إلى طبيعة المرحلة التي عرفتها الجزائر وكذلك ندرة المراجع المتخصصة في دراسة النظام السياسي الجزائري بكل تعقيداته ومراحل ظهوره وخاصة ما تعلق بالفترة السابقة عن إعلان الحماية إلى غاية الاستقلال، وما وجد كتب من قبل فرنسيين لا يتسم في غالبته بالموضوعية.

كما أن الصعوبة التي واجهتنا في إعداد هذا البحث تبدو جليا من خلال استخدام مصطلح رئيس الحكومة و الوزير الأول، فنظرا لتحيين الموضوع وما يتماشى والتعديلات الدستورية التي أقرت تسمية الوزير الأول و ألغت لفظ رئيس

الحكومة ،كان من دواعي الدراسة استخدام لفظ رئيس الحكومة خلال المراحل التي سبقت تعديل دستور 2008 والوزير الأول بعد النص عليه في ذات الدستور .

و تبدو أهمية هذا الموضوع من أن مبدأ تقوية السلطة التنفيذية في تزايد مستمر وتغليب اختصاصات رئيس الدولة تجاوز كل توقعاته، بما لا يعطي تكييفاً صحيحاً لنوع النظام القائم في الجزائر فقد حاولت بداية القيادات السياسية الأخذ بمبادئ دستورية شتى منها التنظيم السياسي -الحزب الحاكم -الوحيد وسيلة للسيطرة ولم تتقيد بالأنظمة الدستورية التقليدية برلمانية أو رئاسية واتبعت النظام الشبه رئاسي الذي وجدت فيه ضالتها والملاذ المنشود، ولكنها لم تكفي بقوة صلاحية رئيس الدولة في ذلك الدستور فقط ،بل وعدلته بما يلاءم تطلعاتها لتبدو السمة العامة التي كانت لدى رؤساء الدولة في تفصيل دساتير على مقاساتهم و التشبث بالحكم بكافة الوسائل.

إن كان الدافع إلى بحث هذا الموضوع مرده إلى أن دراسة النظام السياسي في الدولة دراسة تحليلية يقدم أكثر من فائدة ،فهي تكشف عن تطور ونمو المؤسسات الدستورية وتفتح أفقا جديدة في نطاق الدراسات الدستورية كما أنها تمتاز بفائدة الوقوف عند التطورات الدستورية التي مرت بها الدولة من أجل إقامة نظام دستوري يلاءم المراحل التي عرفتھا ومدى استقائھا واستفادتها من تجارب النظم السياسية السابقة فمن انتهاج أحادية السلطة التنفيذية إلى ثنائيتها ،ومن رئيس الحكومة إلى الوزير الأول كلها محطات هامة تضاف إلى ما عرفته السلطة التنفيذية من تطورات وما عرفته العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول وقبلها رئيس الحكومة من تغير أو ثبات.

إن بحث موضوع النظم السياسية وخصائصها وتطورها و مختلف مؤسساتها يعتبر مجال واسع وخضب لن تنفذ فيه الأقلام والأفكار، لهذا كان التركيز هنا على نقطة أساسية و هي العلاقة بين رأسي السلطة التنفيذية ،من أجل الإسهام في حل بعض الإشكالات والاستفسارات التي يطرحها هذا البحث والتمثلة في نوع هذه العلاقة ،علاقة تبعية ،علاقة تكاملية ،علاقة تعدي على اختصاصات أحد الطرفين أم علاقة استقلالية في إطار أحكام ونصوص الدستور والقوانين وأيضا في ظل ظاهرة التغير المؤسسي التي قد يكون مردها إلى عملية التطور و النضج التي تمر بها الدولة أو الاستجابة لعوامل اقتصادية و اجتماعية بما يؤدي إلى الإطاحة بها أو تطويرها أو دمجها أو تقسيمها أو في تغيير اسمها كما يشهده في الغالب النظام السياسي الجزائري.

و يتضح من مقتضيات المراجعات الدستورية التي عرفتھا دساتير الدولة الجزائرية أن المبادرة بالمراجعة الدستورية تسير دائما نحو تركيز أكثر لاختصاصات رئيس الجمهورية على حساب الطرف الثاني في السلطة التنفيذية

،انطلاقا من هذه المعطيات تم وضع تصميم للموضوع يتضمن بابين رئيسيين كل منهما يحتوي على فصلين خصص الباب الأول في فصله الأول و الثاني لدراسة المركز القانوني لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول مسبقا بفصل تمهيدي عن التطور الدستوري للنظام السياسي الجزائري أما الباب الثاني فتضمن فصلين أيضا خصص لدراسة نوع العلاقة من الناحية الموضوعية.

الفصل التمهيدي

التطور الدستوري للسلطة التنفيذية في النظام الجزائري

إذا كان الفقه الدستوري في العصر الحديث قد أجمع على وجود ثلاثة أنظمة مختلفة، يتميز كل نظام منها عن الآخر بحسب نوعية السلطة التي تستحوذ على القدر الأكبر من الاختصاصات في تسيير شؤون الدولة، لهذا فلا يكفي أن نرتكز على أسس دستورية بحتة لإحاطة موضوع البحث بالشمولية المطلوبة، فلا بد من أن ننظر إلى موقع السلطة التنفيذية من خلال النظر إلى مكونات هذا الوطن التاريخية، وإلى التقاليد السياسية السائدة أو التي سادت فيه .

والجزائر كغيرها من الأوطان التي صنعها ماضيها، لا يمكن فهم أوضاعها الدستورية والسياسية و الاجتماعية إلا من خلال هذا الماضي الذي أعطاه شكلها وميزاتها و سيماتها الفارقة، و يمكن القول أيضا الكثير من صور وجودها الحالي. لهذا و لأجل معرفة طبيعة النظام السياسي أو الأخرى السلطة التنفيذية كان لا بد من مراجعة للتجربة الدستورية والتاريخية التي مرت بها، وهكذا يصار إلى فهم أدورها انطلاقا من نتائج التجربة الطويلة التي عاشتها.

وبما أن الجزائر من بين الدول التي اسطبغ تاريخ شعبها بثورة أول نوفمبر المجيدة من أجل الحصول على الاستقلال، كما أن نظام الحكم السياسي فيها قبل الاحتلال هو حصيلة مجموعة من العوامل التاريخية والحضارية، والثقافية التي

سادت فيها على إمتداد تاريخها الطويل ،فكان لها تأثير على النخبة المثقفة،و أيضا على قادة الحركة الوطنية ومنظماتها السياسية قبل الاستقلال،كما كان للممارسات الدستورية التي استقرت عليها الديمقراطية الغربية أثر هام على النظام¹ .

ففي البداية كان للأزمات السياسية على المستوى العقائدي والايديولوجي بين مختلف التيارات التي عرفتها مختلف التنظيمات السياسية، والدستورية أثر بالغ على عمل المؤسسات السياسية و الدستورية فصراعات الجزائر السياسية ،والتناقضات الاجتماعية التي عرفتها بعد الاستقلال مباشرة بسبب الانتماءات الاجتماعية والعقائدية للقيادات السياسية للثورة دور بالغ في تحديد نوعية، و طبيعة أشكال المؤسسات السياسية الحالية وخاصة الهيئة التنفيذية، بالإضافة إلى القيمة الرمزية لحرب التحرير والصراع بين النخب وكثرة استعمال الشعارات الايديولوجية المتميزة، فإن الطابع السري للمداولات قد حجب ما قد أنجز إلى الآن كما أن التاريخ الجزائري ونظام الحكم السياسي بها قبل الاحتلال مثيل لتاريخ ظهور و تطور النظام السياسي ككل.

و قبل هذا فلنحاول في بداية هذه الدراسة البحث أولا في مدلول السلطة التنفيذية والتطورات التي لحقتها في النظام السياسي الجزائري انطلاقا من قيام الدولة الجزائرية واستقرار نظام الحكم فيها.

المبحث الأول

مدلول السلطة التنفيذية

السلطان في أحد مدلولاته الحجة والقدرة فسلطته على الشيء تسليطا أي مكنته وتحكم و قد قيل للأمرء سلاطين لأنهم الذين تقام بهم الحجة والحقوق ،وقد يتعدد استخدام كلمة سلطة في إطار الهيئات والتنظيمات المختصة، فيقال سلطة دينية وسلطة عسكرية ،لكن السلطة العليا تبقى في يد الدولة صاحبة الحق في إصدار القوانين، ومن المعلوم أنه في الدولة الحديثة يجري التمييز بين ثلاث سلطات.

ومن أجل رسم تاريخ مدلول السلطة التنفيذية ،يجب البحث عن منشئها وعلى أصلها وبعد ذلك تفك عقدة تطورها التاريخي ،ويرجع الفضل إلى الفيلسوف الفرنسي "مونتسكيو " الذي منح المدلول الخاص لعبارة التنفيذية ،فتجلى المفهوم الأولي لها من خلال شرح مضمون الاختصاص التنفيذي والتشديد على الأصول التاريخية والتقليدية لسلطة التنفيذ ،فحسب لائحة السلطات التي نظمها تتواجد في الدولة ثلاثة سلطات سياسية منها سلطة تنفيذ الشيء المقضي أو المحكوم فيه المتعلق بحقوق الأشخاص أي:

¹ باعتبار الجزائر مستعمرة امتد إليها النظام السياسي الفرنسي القائم على الديمقراطية الغربية

La puissance executrice des choses qui dependent du droit des gens

وقد حاول " مونتيكيو " إعطاء مفهوم أولي للسلطة التنفيذية محددًا بذلك المجالات التي تستأثر بها وهي خاصة ممارسة الاختصاص الدولي، وضمان الأمن والاختصاص العسكري فكان بذلك أقرب إلى استنباط المدلول الحقيقي للهيئة التنفيذية، فساد الفكر السياسي نظرة مفادها أن تتوزع سلطة الدولة بين ثلاثة هيئات عامة تحكمها قاعدة "السلطة توقف السلطة".

لهذا كان الاتجاه السائد لدى غالبية الأنظمة الليبرالية بعد الثورتين الفرنسية والأمريكية يتجسد في تقوية سلطات البرلمان على حساب السلطة التنفيذية، هذا الاتجاه كان له أسبابه التاريخية الناتجة عن سطوة الملوك والأباطرة وتسلطهم، الأمر الذي أدى إلى تعاضد دور البرلمان خلال القرن التاسع عشر وتمتعه بسلطات واسعة بوصفه رمز السيادة الوطنية، ومن ثم كان ينظر إليه على أنه السلطة الأقدر على تأمين وحماية العدالة الاجتماعية، فلم تستطع الملكية صيانة السلطة التي كانت بحوزتها منذ عهود والتي منحها تركيزها صفة الكبرياء، فافضى الأمر بالملكية المطلقة إلى الاعتراف بحق الأمة في إنشاء مجلس منتخب مباشرة يتولى إعداد القوانين والتصويت عليها، فانتهى الصراع على تفكيك السلطة الملكية، إلى تأسيس هيئتين سياسيتين تواجدت في زاويتين متجاهتين² ملك يسود ولا يحكم، وتسهل الإدارة الوزارية على تنفيذ إرادة المجالس المنتخبة والذي تقام أمامه المسؤولية الوزارية فأصبحت الهيئة التنفيذية دون سياسة عامة .

وقد تشددت الدساتير في بداية سنها على هذا الأمر، وخاصة الدستورين الفرنسي والأمريكي وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فمنح الدستور الأمريكي سلطة التشريع للكونغرس وحده دون سواه، حيث كان لهذا التشدد أسبابه، أمام واضعي الدستور عندما كان ماثلاً أمامهم معاناة أفراد الشعب الأمريكي واستيائهم في المستعمرات من كثرة تدخل حكام المستعمرات في التشريعات التي كانت تقررها الهيئات النيابية المنتخبة في تلك المستعمرات وكثرة تدخل التاج البريطاني في وضع التشريعات التي كان يقررها البرلمان الانجليزي على هذه المستعمرات، وما لهذه التشريعات من آثار سيئة على سكانها³ فحرصوا على أن تكون سلطة التشريع للكونغرس وحده دون السلطة التنفيذية⁴

² عبد الله بوفقة ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية الدول والحكومات، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة الجزائر 2010، ص 20.

³ سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه غير منشورة جامعة عين شمس القاهرة 1998، ص 168

⁴ المادة 01/01 تحول جميع السلطات التشريعية التي يقرها الدستور لكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية ويتألف من مجلسين أحدهما للشيوخ وآخر للنواب .

لكن هذا الاتجاه في تعزيز سلطة البرلمان أخذت حدته بالتراجع، حيث ضاقت البرجوازية درعا بالهيئة البرلمانية فبدت لها سيطرت الهيئة التنفيذية أمرا ضروريا، فظلت هذه المسألة قائمة إعتبارا من الفكر البرجوازي إلى أن وجدت ضالتها مع نهاية الحرب العالمية الأولى وخلال الحرب العالمية الثانية

بدأ التغيير والتطور يطال الكثير من المفاهيم الدستورية لصالح الهيئة التنفيذية وأخذ الاتجاه يتدعم نحو البحث عن سلطة تنفيذية ورئاسة قوية لمواجهة التطورات الاقتصادية الهائلة، وما تسببه من أزمات⁵ فباتت الهيئة التنفيذية سلطة متدخلة في جميع أوجه الحياة .

المطلب الأول

المفهوم المادي و العضوي للهيئة التنفيذية

إن المفهوم التنفيذي، يتضمن على هذا الأساس بالإضافة إلى الوظائف التنفيذية التي حصرها "مونتيسكيو" في العلاقات الخارجية والاختصاص العسكري والأمن، الإختصاص الإداري، يشمل أيضا السلطة الحكومية التي من خلالها ستظهر الهيئة التنفيذية ذاتها عن طريق تحديد السياسة العامة التي يتعين على الإدارة تنفيذها، وتطبيقا لذلك تقوم الهيئة التنفيذية بتوجيه الهيئة التشريعية لتتجاوب القوانين التي تصدرها مع متطلبات النشاط التنفيذي، فأدى هذا الأمر إلى تدخل واسع للسلطة التنفيذية في عملية وضع القواعد العامة والمجردة، مما خلق أعمالا ذات طبيعة مختلفة، لم يكن لمبدأ الفصل بين السلطات احتواءها.

إن المدلول التنفيذي ظل نفسه، والذي تغير هو حجم وآليات تنظيم السلطة وأساليب ممارستها ليتمكن القول أن المدلول التنفيذي من الناحية المادية يعني ممارسة جملة من الوظائف الإدارية الحكومية والتشريعية، هذا يدفعنا إلى القول أن الهيئة التنفيذية التي اتصفت في ظل الملكية بالسلطة المطلقة هي نفسها في العصر الحديث التي توصف بالسلطة المسيطرة⁶.

لهذا نجد أن المعنى المادي وحده لا يكفي لتحديد مفهوم الهيئة التنفيذية، بل لا بد من البحث في الهيئات المعقود لها دستوريا القيام بوظائف الدولة، فإن كان التفسير التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات قائم على فكرتين أساسيتين هما الاستقلالية والتخصص غير أن المفهوم العضوي أصبح لا يتضمن بعض الأعمال التي كانت تؤديها الدولة، لكنه ينسحب على الهيئة أو المؤسسات التي يخولها الدستور القيام

⁵ محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، المجلة 26، العدد الثاني 2010 ص

577

⁶ عبد الله بوفقة السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود. مرجع سابق، ص 32

بهذه الأعمال وهي في الغالب رئيس الدولة الذي يمثل الدولة على الصعيد الخارجي، و يعتبر صمام أمان ديمومة واستمرارية الدولة و طاقمه الوزاري الذين يسهرون على الإدارة السياسية للبلاد.

إذا الهيئتان متكاملتان ومتميزتان في آن واحد فشخص رئيس الدولة والطاقم الحكومي هم الذين يؤسسون معا بنية الهيئة التنفيذية، هذا ما يجعلنا نتوقف أولا عند نوع الهيئات التنفيذية وإن كانت النظم الدستورية واضحة الدلالة في تصنيفها لهذه الهيئات مستندة في ذلك دائما على مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني

تصنيف الهيئات التنفيذية

أخذ فقهاء القانون الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ تقليدي في تصنيف الهيئات التنفيذية استنادا إلى تصنيف الأنظمة السياسية التي لا تأخذ أو تأخذ بالمبدأ، وهي في الغالب أنظمة دكتاتورية وأنظمة حكومة الجمعية، وأنظمة رئاسية تقوم على الفصل الجامد للسلطات و أخرى برلمانية تقوم على الفصل المرن لها.

من هنا نستطيع وفق التصنيف التقليدي الكشف عن ثلاث أصناف للهيئات التنفيذية:

1/ **الهيئة التنفيذية الرئاسية:** التي تفصح عن النظام السياسي المتميز الذي وفق طابعه الرئاسي يؤكد تقوية وفعالية رئيس الجمهورية الذي يعد رئيسا للدولة ورئيسا للحكومة في آن واحد وبحكم قيادته للحكومة يختار الطاقم الوزاري الذي يعتبر مجرد جهاز إداري في خدمة سياسة الرئيس.

2/ **الهيئة التنفيذية الجماعية:** وفيها يقوم النظام السياسي على مبدأ تبعية السلطة التنفيذية الفدرالية للسلطة التشريعية الفيدرالية والذي يجسد نظام حكومة الجمعية⁷ فيصنف ضمن أنظمة وحدة السلطة وإن كان بعض الفقه الدستوري يرى أن نظام حكومة الجمعية من الممكن جدا ألا يوجد فيه شيئا من قبيل الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات لأن عدم تمتع الهيئة التنفيذية بالاستقلالية يرجع إلى خضوع رؤساء الدوائر الوزارية مباشرة إلى المجلس التشريعي المنتخب مباشرة عن الشعب معتمدا في ذلك على مبدأ الدمج بين السلطات، فالجمعية الفيدرالية تمارس السلطتين التشريعية و التنفيذية، و إن كانت تعهد إلى مجلس فيدرالي منتخب القيام بالوظيفة التنفيذية تحت رقابتها.

⁷ Vedel george, les problemes des rapports de legislatif et de l'executif , revu francaise de science politique N°3 paris 1958. p 762

3/ الهيئة التنفيذية البرلمانية: تقوم على خاصية الثنائية، رئيس الدولة ورئيس الحكومة وإعطاء كل منهما ما يتطلب مركزيهما من وظائف، وتحمل العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة الكثير من ملامح التلاحم والتكافل، بالإضافة إلى وجود ارتباط عضوي بين الهيئتين التشريعية و التنفيذية بناء على عدم الاستقلالية المزدوجة، هذا يؤدي إلى القول بأن النظام البرلماني يقوم على خاصية أساسية هي ثنائية الهيئة التنفيذية، والمسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس التشريعي المنتخب.

إن ما يمكن قوله أن الدول وأنظمتها السياسية المختلفة تركز في مجملها على هيئة تنفيذية ذات سلطة وليس وظيفة⁸ بدليل أنها تقبض على إختصاص ضخم جعل منها هيئات سياسية متدخلة ومستقلة عن البرلمان وإن كانت نسبة من الناحية النظرية إلا أن الواقع العملي يؤكد ذلك.

وإذا كان التصنيف التقليدي انتهى إلى الكشف عن ثلاثة أصناف للهيئات التنفيذية، و عن ثلاثة أنظمة سياسية مختلفة، فأين محل النظام الشبه رئاسي بالنسبة لهذه التصنيفات الثلاثة؟

يقوم النظام الشبه رئاسي على عنصرين أساسيين هما انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام وتمتعه بسلطات دستورية خاصة، ووجود رئيس وزراء و حكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان⁹ و بالتالي فهو يمزج أو يخلط بين النظامين الرئاسي والبرلماني، إلا أن هناك من الفقهاء وعلى رأسهم " troper " يرفض هذا التفسير لأن المزج يعني الأخذ بجميع عناصر النظامين و مزجها لتظهر في نظام واحد وليس مجرد أخذ عناصر من النظامين وترك الأخرى لأن هذا سيؤدي إلى جمع عناصر متناقضة في نظام سياسي واحد، و هذا يعد مرفوض من الناحية المنطقية¹⁰.

إن الأنظمة التي تخط بين آليات النظام البرلماني وآليات النظام الرئاسي تخفي مقاصد وأهداف منافية أصلا لأساس النظامين القائم على الفصل المرن أو الجامد بين السلطات، لتنتج إلى إقامة نظام حكم تتمركز فيه السلطة بيد رئيس الدولة على حساب باقي السلطات، وبما يكرس تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

لهذا انتقد بعض الفقه في فرنسا تركيز مفهوم النظام الشبه رئاسي على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية وتمتعه بسلطات دستورية خاصة، إذ يرون أن رئيس الدولة يستمد سلطاته الواسعة من الناحية الواقعية، وأن مصدر سلطاته راجع إلى

⁸ عبد الله بوفقة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود. مرجع سابق، ص 45

⁹ Duveger Maurice , le système politiQue francais .paris1976 p 180

¹⁰ Troper michel , pour une theorie juridiQue de l'état , presses universitaires de France « levathan » 1ere edition paris 1994 p 255

عوامل سياسية لها علاقة بموقعه من النظام الحزبي، و ليس لعناصر قانونية ،حيث أن النظام الحزبي أهم من الإقتراع العام لرئيس الدولة في تحديد دوره.¹¹ لهذا ركزت الانتقادات التي وجهت للنظام الشبه رئاسي على عدم التوافق بين قواعده الدستورية و تطبيقاته العملية .

وعليه حاول الكثير من الفقهاء وعلى رأسهم Vedel البحث عن معايير سياسية من أجل إيجاد تصنيف جديد للأنظمة السياسية وحكومتها ،فكان لابد من الإبتعاد عن "مبدأ الفصل بين السلطات" و تبني طريقة جديدة تركز على دراسة الواقع السياسي العملي¹².

فكانت النتيجة الأولى وجود نوع من الأنظمة تعتبر فيها السلطة التنفيذية والتشريعية مجرد قطاعين تابعين سواء لنشاط حزب سياسي مسيطر على السلطة ،أو لنشاط تحالف بين الأحزاب السياسية على أن يكون هذا التحالف هو أيضا المسيطر ،في ظل وجود انسجام و انضباط داخل الحزب أو التحالف .

أما النوع الثاني وهو الصنف الذي تخضع فيه العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية لعناصر معقدة سواء بسبب غياب حزب سياسي أو تحالف حزبي،وهو صاحب أغلبية في البرلمان، أو بسبب انعدام الانضباط على مستوى الحزب ،أو التحالف في حالة امتلاكه الأغلبية بما لا يضمن وحدة الأصوات بين أعضاء التحالف¹³فنتولد هنا إشكالية في العلاقة بين السلطتين بشكل مستقل عن النظام الحزبي ،و بالنتيجة يتوصل إلى أن صنف النموذج الأول ضمن أنظمة وحدة السلطة ،بما أن السلطة التنفيذية والتشريعية مرتبطة في الواقع بالحزب الحاكم أو التحالف الحزبي فوضع الاتحاد السوفياتي سابقا ممثلا في sovient supreme والمملكة المتحدة ممثلة في l'assemble des communes في خانة واحدة.

فتكون وحدة السلطة في الأول لصالح السلطة التنفيذية لأن مسؤولي الحزب الحاكم أو التحالف الحزبي الحاكم هم أنفسهم الشاغلين للمناصب العامة للسلطة التنفيذية¹⁴. أما الصنف الثاني فيترتب عليه الفوضى البرلمانية التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الحكومي الذي يكون مرتبط بمختلف التيارات السياسية المتنافرة على مستوى البرلمان .

وإن كان فيدال قد توصل إلى إيجاد تصنيف للأنظمة على النظرة الحزبية ،إلا أن هذا الأمر لا يعد غير مغلوط من أساسه ،حيث عد غير دقيق و ينتهي إلى نتيجة

¹¹ Duhamel olivier , remarques sur la notion de regime semi-presidentiel .. droit instutution et système politique , melange en hommage a maurice duverger , presse universitaire de France 1ere edition 1987 p583

¹² Vedel g le probleme des rapports de legislatif et de l'executif op.cit p779

¹³ Ibid p 768

¹⁴ Ibid p767

غير مرضية ، طالما أنه استند إلى حكومة رأس مالية ذات توجه ديمقراطي ليبرالي وحكومة اشتراكية ذات منحى ديمقراطي شعبي إذ ليس الأمر كما كان يعتقد أنه يمكن رسم حدود فاصلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لأن التفاوت بينهما أصبح واضحا في عصر غدت فيه السلطة التنفيذية هيئة مشرعة¹⁵ معترضة صاحبة اختصاص في التشريع.

كما غدت المجابهة حاليا بين سلطة حكومية يمكن وصفها بالسلطة القوية، وسلطة رقابية برلمانية تسعى لتصويب الموازنة ، فتسعى الأولى إلى ترجيح كفة الهيئة التنفيذية عن طريق تعديل المنظومة القانونية و تصحيح السياسة التنفيذية بين الحين والآخر، مما ينتج عنه تقلص مجال السلطة التشريعية بموجب المراجعات المتتالية للدساتير ، بالإضافة إلى آليات أخرى أثرت على البرلمان كهيئة مشرعة وبرزت الحكومة كهيئة فعالة، وما يستوحى من ذلك أن المؤسسات التنفيذية عن بكرة أبيها تقبض على اختصاص ضخم جعل منها هيئات سياسية متدخلة ومقتحمة ناهيك عن تمتعها بالاستقلالية عن البرلمانات ، وإن كانت نسبية من الناحية النظرية فهي تعد فعلية من الجانب العملي ، و أيا كان الأمر فبرامجها هي موضع التطبيق العملي للسياسات الوطنية المنتهجة من قبلها بمباركة البرلمانات .

وإذا كان للعلوم أوائل تؤدي إلى أواخرها ، ومداخل تفضي إلى حقائقها ، فليبتدئ بأوائها لينتهي إلى أواخرها ، وبمداخلها ليفضي إلى حقائقها ، ولا يطلب الآخر قبل الأول ، ولا الحقيقة قبل المدخل ، فلا يدرك الآخر ولا يعرف الحقيقة ، لأن البناء على غير أساس لا يبنى ، لأجل ذلك فالبحث في موضوع السلطة التنفيذية وتحديد نوع العلاقة القائمة بين قطبيها يتوجب تحديد بداية الانطلاق الذي حاولنا ربطه بدراسة تطور السلطة التنفيذية في النظام الجزائري إلى غاية اللحظة التي تم فيها الإعلان عن ثنائيتها ، محاولين دراسة الوضع بداية من الناحية التاريخية محددين بداية تكريس الثنائية التنفيذية لمعرفة الأسباب الحقيقية التي كانت وراء اعتناق هذا المبدأ الديمقراطي العريق ، إذ أن له مقومات و ثوابت دستورية وسياسية لا يفضي بنتائجه العظيمة المكرسة للحقوق والحريات العامة إلا باعتناقها وتوافرها ، ولا يعني ذلك أن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية لازم وضروري لوجود الديمقراطية ، فالدول التي لا تعترف به ولا تقره لتبنيها نظاما رئاسيا تحقق الديمقراطية قولاً وعملاً بآليات وأساليب دستورية أخرى ، إلا أن هذه الأخيرة تتكون من مجموعات متقاربة ومتجانسة والخلط بين آلية تنتمي لمجموعة معينة وآلية تنتمي لمجموعة أخرى قد يفسد النتيجة المطلوب تحقيقها ، ما لم تصاغ هذه الآليات بصورة تمنع التنافر بينها ، لهذا فقد أعلن بداية توحيد السلطة التنفيذية

¹⁵ عبد الله بوفقة، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد، مرجع سابق، ص 45.

مجسدة في شخص الرئيس فكان هناك شخصنة للسلطة ثم عرفت بعد ذلك ميلاد ثنائية السلطة التنفيذية، ليعود من جديد لتوحيدها ضمنيا، وبالتالي يبرز توزيع الاختصاصات داخل السلطة التنفيذية بعدما كانت متركزة بيد شخص رئيس الدولة، فوزع البعض منها إقتداء بالنظام البرلماني إلى الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، ولكن أكان توزيعها و التطور الحاصل على مستواها يحتمل وصف الثنائية كما هو متعارف عليه في النظم البرلمانية .

لقد نظمت دساتير الجزائر المتعاقبة السلطات الثلاثة التي يقوم عليها النظام السياسي الجزائري فكانت السلطة التنفيذية الموكلة إليها تنفيذ القوانين مجسدة في رئيس الدولة باعتباره الشخصية التي تدور حولها ملامح نظام الحكم، ومن خلال تتبع التطور السياسي في الجزائر، فإننا نجد النظام في بداية قيامه ركز على "وحدة السلطة" كما يمكن القول أن الفلسفة التي حملتها الدساتير التي تعاقبت ليست واحدة والنهج السياسي الذي رسمته غير ثابت ما عدا في نقطة واحدة، ألا وهي التأثير بالنظام السياسي الفرنسي من جهة وتبني النظام الاشتراكي من جهة أخرى حيث ظل هذا طاغيا في مجال نظام الحكم إلى غاية صدور أول دستور تعددي، فكان رئيس الجمهورية يهيمن على السلطة التنفيذية منذ إنشاء أول دستور جزائري، وإن حاول تغيير الأوضاع عندما أشرك هذه المهمة مع شخصية ثانية متبني في ذلك مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، لتصبح المهام موزعة على رأسي السلطة التنفيذية .

لهذا سنخصص بداية هذه الدراسة للبحث عن بؤادر ظهور الثنائية التنفيذية من خلال التطرق إلى المراحل التاريخية والدستورية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري ومحاولة تحديد موقعها من بين الأنظمة المعاصرة و هل تعود إلى أزمنة سابقة عن تاريخ إقرارها في دستور 1989.

المبحث الثاني

بداية قيام الدولة الجزائرية الحديثة

إن كان المحللون والدارسون لنظام الحكم في الجزائر يجدون صعوبة كبيرة في مهمتهم هذه نظرا لقلّة المعلومات والبيانات المتداولة والتي تبقى في كثير من الأحيان سرية، فتجمع أغلب الدراسات على أن طبيعة النظام السياسي الجزائري جد معقدة وهذا النظام لديه آلياته الخاصة به التي أصبحت تقاليدا استعملتها أنظمة الحكم المتداولة في الجزائر فكان من خصائصه عدم قبوله لأي منافسة أو تهديد يمكن أن يأتيه داخليا أو خارجيا¹⁶.

¹⁶ علي بوعنقة، دبلّة عبد الغاني، الأزمة الجزائرية، الدولة وطبيعة الحكم في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي، الطبعة الثانية، بيروت 1999 ص 207 .

فالحكم والنظام السياسي هنا يتحدد بداية على أساس أن المجموعات الحاكمة هي مجموعة أو نخبة وطنية تنحدر من قيادات الثورة المسلحة وجبهة التحرير الوطني وجيشها عسكريين ومدنيين احترفوا النضال الثوري الوطني خلال الاستعمار، وارتبطوا من ناحية أصولهم الاجتماعية بفئات البرجوازية الصغيرة المدنية الحضرية التي عانت الفقر، فلم يتوان النظام السياسي الجزائري الذي ظل شعبه ينظر طيلة فترة الاستعمار إلى البرلمان في البلدان الأخرى على أنه رمز للسيادة الشعبية والمعبر عنها وحارسها، بمجرد اندلاع الثورة التحريرية تحت لواء جبهة التحرير الوطني أن أسس المجلس الوطني للثورة الجزائرية الذي أصبح الضامن للسيادة الشعبية والمعبر عنها وحارسها، وبعد توقيف القتال اعتمد نظام الحزب الواحد لكي يسود الاستقرار والتحكم في زمام أمور الدولة الفتية¹⁷ فكانت بداية ظهور السلطة في الجزائر ككتلة تاريخية وطنية ورثت وتابعت مبادئ التنظيم الايديولوجي الذي صاغته و اتقنته الحركة الوطنية والثورة الجزائرية.

المطلب الأول

البوادر الأولى للسلطة السياسية في الجزائر

تكوين الأمة الجزائرية يرتبط باندلاع المقاومة ضد الاحتلال الفرنسي وبفعل هذه النظرة ظل تاريخ الجزائر العثمانية أشبه بفترة ما قبل التاريخ بينما هي فترة حاسمة في تكوين مقومات الأمة الجزائرية وكيان دولتها المتميزة باختيار عاصمة قارة و رسم حدود معينة، ووضع قوانين إدارية و إقامة أنظمة وعلاقات سياسية خارجية و حتى أن البعض تساءل حول ما إذا عرفت الدولة الجزائرية آنذاك النظام الجمهوري، والجواب كان بأنه لا ريب في أن النظام الجمهوري ظل قائماً في ربوع الجزائر غداة عصر إيالة الجزائر، حيث أن دايات الجزائر لم يكونوا ملوكاً وراثيين بل كانوا رؤساء جمهورية عسكريين، كما ظل الدايات يعقدون المعاهدات الدولية باسم جمهورية الجزائر¹⁸.

يمكن اعتبار تأسيس إيالة الجزائر في القرن السادس عشر وما تبعها من جهود تنظيمية ومن تبلور طبيعي لمقاومات الدولة¹⁹. العمق التاريخي الطبيعي لدولة

¹⁷ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته وأحكامه و محدداته، دار ربحانة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2002، ص6

¹⁸ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، مراجعات تاريخية - سياسية - قانونية، دار الهدى عين مليلة الجزائر 2008، ص47

¹⁹ أمضى الداوي عدة عقود، وعقد عدة تحالفات مع دول أخرى من بينها فرنسا بين القرنين السادس عشر والثامن عشر دون الرجوع إلى الباب العالي، كما كان لمعظم دول أوروبا حتى الولايات المتحدة بعد استقلالها، قنصلياتها الدبلوماسية الخاصة بالجزائر، بذلك فقد أدخل الاتراك فكرة الحدود، والسيادة حيث لم

الأمير عبد القادر (1832/1848) ثم للدولة الجزائرية الحديثة التي استقلت عن الاحتلال الفرنسي عام 1962، هذا إذا اعتبرنا أن صفة الدولة الحديثة لا تنسحب على دولة الأمير عبد القادر التي أسسها أثناء مقاومته للاحتلال الفرنسي لكونها تجربة محدودة جغرافيا، و زمنيا على رغم أهميتها الرمزية وبعدها المحلي.

إن تنظيم السلطة في الجزائر في العهد العثماني كانت تحكم بواسطة "بيلر باي" أميرا ورئيس البايات في المراحل الأولى ثم مقاطعة شبه مستقلة من القرن الثامن عشر تحت قيادة "داي" كرئيس دولة²⁰، يتم انتخابه من قبل الطائفة التركية في الجزائر، وحينها قسمت الجزائر إلى ثلاث مقاطعات يشرف على كل منها "باي" يتم تعيينه من قبل "داي" الجزائر لمدة ثلاث سنوات غالبا بالاضافة إلى دار السلطان تحت سلطة الداي مباشرة وكان البايات يعتمدون في حكمهم على القوة العسكرية أساسا وموظفين مدنيين كجباة لمختلف الضرائب، إلا أن القمة السياسية كانت في عهد الباشوات تحت قيادة "ديوان" -مجلس الوزراء- يرأسه الباشا ويتكون من عدد محدود من "بلوك باشي" و خمسة موظفين أتراك، وكانوا كلهم من أصل تركي أو أترাকা بالمهنة من غير الكراغلة والأهالي²¹ فتغيرت نسبيا طريقة الحكم في الجزائر خلال القرن الثامن عشر أين أصبحت مقاطعة شبه مستقلة يقودها داي أي رئيس دولة بالاضافة إلى معاونين وهم البايات أي بصفتهم أمراء أو وزراء مساعدين للداي، أما مجموعة الطوائف الحضرية فكان على كل طائفة منها أمين كواسطة بينها وبين السلطة بالاضافة إلى العلماء الذين لم يشاركوا مباشرة في الإدارة، ولكنهم كانوا يشكلون النخبة الروحية للمدن أي ما يسمى اليوم بالرأي العام. أي ملامح السلطات الثلاثة كان جليا خلال المراحل الأولى للدولة الجزائرية.

كما أن وجود رئيس الدولة إلى جانبه وزير مساعد له عرف خلال تلك الفترة، وما اصطلح على تسميته بالدولة الحديثة في شكلها الوطني المعاصر، استمرارا لدولة تقليدية قائمة منذ القرن السادس عشر ميلادي جددت وتجددت من الناحية

تكن عاصمتها "مدينة الجزائر" قبل وصول الأتراك سوى بلدة ليس بها حكومة منتظمة، أنظر ناصر الدين سعيدوني، دراسات و أبحاث في تاريخ الجزائر، سلسلة الدراسات الكبرى المؤسسة الوطنية للكتاب 1984، الجزء الأول العهد العثماني، ص 36، 35

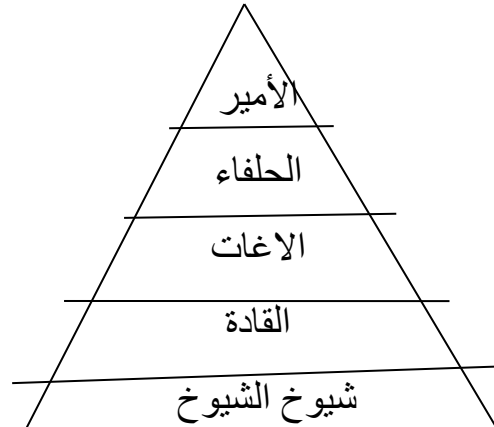
20 يختلف الكتاب بخصوص أصل كلمة داي فمنهم من يرى بأنها تحريف تركي لكلمة داعي الذي يقصد بها رئيس المائة في الجيوش الإسلامية و هناك من يرى بأن معناها العام بلهجة الريسين من البحارة و هو الأرجح.

21 اسماعيل قيرة وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت يناير 2002 ص 66

الرمزية مع قيام دولة الأمير عبد القادر التي قامت كرد فعل على غزو أوروبي خارجي، وبعد تردد قصير ناتج أساسا عن فراغ هرم السلطة السياسية²².

بعد استسلام الداوي "اختر شورا" من قبل أهم قبائل وسط وغرب الجزائر لقيادة المقاومة ضد المحتل الفرنسي و أخفقت في إخراجها بعد مقاومة دامت حوالي خمسة عشرة سنة، فإن الدولة الجزائرية الحديثة قد قامت بعد حوالي قرن من الزمن من القضاء على دولة الأمير عبد القادر لتطرد المحتل بعد مقاومات عدة وحرب تحريرية دامت سبع سنوات .

بنية السلطة الهرمية في دولة الأمير عبد القادر²³



لقد ظلت سياسة الإدماج مستمرة بشكل قوي أنشئ على إثره منصب الحاكم العام الفرنسي الممثل لرئيس الجمهورية الفرنسية، والمعين من قبل مجلس الوزراء و يساعده في مهامه السكرتير العام لحكومة الجزائر، بالإضافة إلى هذا يوجد مجلس نيابي ذا طابع استشاري يضم 150 نائبا نصفهم جزائريين و النصف الآخر مستوطنون فرنسيون، مهمته النظر في القوانين الصادرة عن البرلمان الفرنسي والتي تهم الجزائر ماعدا القوانين المتعلقة بالشؤون العسكرية والسياسية فهي تنفذ مباشرة بعد إصدارها في باريس²⁴، كما يتولى رقابة أعمال الحكومة فيها. حاولت بعدها فرنسا وضع الجزائر تحت سيادتها فتم استبدال الإدارة العسكرية

²² بعد مضي سنتين من الاتفاقية تم استئناف القتال الذي انتهى بانهزام الأمير عبد القادر في أكتوبر 1847 بنفيه إلى باريس ثم إلى دمشق، حاولت بعدها فرنسا وضع الجزائر تحت سيادتها فتم استبدال الإدارة العسكرية بإدارة مدنية، و وضع مرسوم 1848 الذي جعل من الجزائر إمتداد للدولة الفرنسية أحدثت على إثرها وزارة خاصة بالجزائر مهمتها تعميق صلة الجزائر بفرنسا، كما أصدر نابليون الثالث قرارا سنة 1865 يمنح بموجبه للجزائريين الجنسية الفرنسية مع حقهم بالاحتفاظ بمركزهم الديني و الاجتماعي.

²³ الأمير قائد الدولة يساعده خلفاء يشرفون على مقاطعات (خليقبك) تضم عدة ولايات أغاليك بالإضافة إلى أنظمة عسكرية و قضائية و جبائية خاصة قوامها مجلسان للعلماء و القضاة

²⁴ محمد حمدون، الاختصاص التنفيذي و التشر يعي لرئيس الدولة في النظام السياسي الفرنسي و النظم السياسية لبلدان المغرب العربي أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء 2007-2008، ص 35

بإدارة مدنية و وضع مرسوم 1848 الذي جعل الجزائر إمتداد للدولة الفرنسية، أحدثت على إثرها وزارة خاصة بالجزائر مهمتها تعميق صلة الجزائر بفرنسا، كما أصدر نابليون الثالث قرارا سنة 1865 يمنح بموجبه للجزائريين الجنسية الفرنسية مع حقهم بالاحتفاظ بمركزهم الديني و الاجتماعي .

بعد وضع المؤسسات الدستورية والسياسية للجمهورية الرابعة سنة 1947 شرعت الجمعية الوطنية في مناقشة قضية إيجاد نظام سياسي ودستوري للجزائر فأصدرت القانون الأساسي لها في 1947/09/20 و استمر العمل به لمدة ثمانية سنوات لم تطبق فيه الحكومة ما وعدت به الشعب الجزائري، بل أنها أكدت بقانونها هذا من جديد بأن الجزائر هي إمتدا

بعد وضع المؤسسات الدستورية والسياسية للجمهورية الرابعة سنة 1947 شرعت الجمعية الوطنية في مناقشة قضية إيجاد نظام سياسي ودستوري للجزائر فأصدرت القانون الأساسي لها في 1947/09/20 واستمر العمل به لمدة ثمانية سنوات لم تطبق فيه الحكومة ما وعدت به الشعب الجزائري، بل أنها أكدت بقانونها هذا من جديد بأن الجزائر هي إمتداد للدولة الفرنسية، فاعترف للحاكم العام بسلطات واسعة، بحيث أصبح رئيس المجلس التنفيذي في الجزائر الذي يساعده في تنفيذ مهامه مجلس تنفيذي يتكون من ستة أعضاء .

استمر الوضع هكذا إلى غاية قيام الثورة المسلحة، التي كان هدفها الاستقلال التام وإقامة نظام جزائري جمهوري ديمقراطي، حيث تأسست الحكومة المؤقتة التي اعترفت بها الكثير من الدول كما نالت تأييد الأغلبية في الجمعية العامة للأمم المتحدة، لإقرار حق تقرير المصير. أسفرت محادثات ايفيان في ماي 1961 على توقيع الإتفاقية النهائية التي أقرت بمقتضاها فرنسا استقلال الجزائر و بضرورة تطبيق استفتاء شعبي لإقراره، وبعد إجراءه تم الإعلان عن قيام الدولة الجزائرية و بتاريخ 25 سبتمبر 1962 أعلنت الجمعية التأسيسية عن نشأة "الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية" ومنحت ثقتها لأول حكومة، وإختارت نظام الحزب الواحد مستندة إلى الشرعية الثورية .

المطلب الثاني

السلطة السياسية بعد إعلان الاستقلال

جاءت أول ممارسة للنظام بعد أن تم وضع الإطار القانوني والدستوري له، لتسجل بروز ملامح النظام الرئاسي في شخص الرئيس، كما بدأ العمل من أجل تحضير الدستور من قبل أجهزة جبهة التحرير الوطني حيث عملت السلطة في هذه المرحلة على حظر جميع التنظيمات السياسية، مكتفية بنظام الحزب الواحد المجسد في جبهة التحرير الوطني، فعرض الدستور للمناقشة على المجلس الوطني التأسيسي وتمت المصادقة عليه عن طريق الاستفتاء في 8 سبتمبر 1963.

إن ما يمكن قوله أن العهد العثماني ساهم ولو بشكل بسيط في بروز الوزراء كمساعدين للداي أيضا دولة الأمير عبد القادر باعتباره أميرا يساعده خلفاء، ورجوعنا للتاريخ القديم والوسيط للبحث في طبيعة الحكم وأسسها لم يكن الهدف الاستدلال على أن الجزائر عرفت الديمقراطية بشكلها الحالي والذي وصل إلى قمته مع المفهوم الحديث لدولة القانون، ولكن للاستدلال على أنه حينما دخل الإسلام وحتى قبله لم يكن سكانها ينساقون نحو الحكم المطلق الاستبدادي بل هناك ميل إلى حكم الجماعة عن طريق التشاور، فمجلس القبيلة هو الذي يحكم ويتخذ القرارات أما شيخ أو زعيم القبيلة فهو رجل الحكمة والنصيحة والتوفيق بين آراء أعضاء مجلس القبيلة، وكل ما يهم هنا الإشارة إليه أن الحكم الفردي التسلطي الاستبدادي لم تعرفه الجزائر في عهدها الأولى، ولما تدعمت فكرة الديمقراطية في العالم بأسره في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين واقتربت بفكرة الحضارة بدأت الشعوب تطالب الأمبراطورية العثمانية باصلاحات سياسية، وفي قدمتها وضع دستور لحكمها، إلا أن هذه المطالب اقترنت بحادث خطير وهو الحملة الاستعمارية والتي حالت بين الشعوب ودعوتها إلى تطوير الحكم نحو الديمقراطية الدستورية، وكانت المطالبة بالاصلاحات السياسية والإدارية تحاول أن تمنع الاستعمار لكن هذا الأخير انتصر، ليتم القضاء ومنع الشعب الجزائري من التطور الطبيعي، فالاستعمار لم يترك حركة التاريخ تفعل فعلتها في البنيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لهذا الشعب و الذي كان ذو قابلية للتطور الديمقراطي نظرا لإمتهازه بشيء من المرونة و أرسى بنيات ذات المقاس الغربي داخل هياكل المستعمرات، الشيء الذي تطلب عملية تحديث عشوائية وتكييف هس لبنياتها الاجتماعية الاقتصادية والسياسية²⁵.

لنقول من جديد بأن دراسة نظام الحكم في الجزائر تواجهه صعوبة كبيرة نظرا لقلّة المعلومات والبيانات المتداولة، لتكون المحطة الكبرى التي تتضح فيها كل معالم سلطات الحكم في الجزائر بعد الاستقلال ليتبين أن تاريخ الجزائر السياسي قبل قيام الدولة الحديثة، كانت تنقسمه أو تتنافس عليه ومازالت قوتان تستمد الأولى مكانتها من الدين والثانية من السلاح، فباندلاع الثورة التحريرية تحت لواء جبهة التحرير الوطني تأسس المجلس الوطني للثورة، الذي أصبح الضامن للسيادة الشعبية والمعبر عنها، وبعد توقيف القتال اعتمد نظام الحزب الواحد لكي يسود الاستقرار والتحكم في زمام أمور الدولة الفتية.

لقد كانت المهمة السياسية لجبهة التحرير الوطني أثناء الثورة تنحصر في تحرير البلاد واستعادة الشعب الجزائري لشخصيته العربية الإسلامية، فلم تهره اهتماما كبيرا خلال ثورتها لرسم سياسة أو وضع إيديولوجية واضحة للبلاد بعد

²⁵ العربي بلا، السلطة والمعارضة ودولة القانون في دول المغرب العربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاضي عياض مراكش المغرب 2002، ص75

الاستقلال، ولعل من الأسباب التي جعلت قادة الثورة يتحفزون على ذلك هو عدم وضوح الرؤية الكاملة لديهم عن النظام السياسي الذي ستأخذ به الجزائر فبالرغم من الاتفاق على إقامة دولة جزائرية ديمقراطية واجتماعية ذات سيادة ضمن إطار المبادئ الإسلامية، إلا أن طبيعة وخصوصيات ذلك النظام لم تكن واضحة ومتفقا عليها وإن كان الجميع مقتنعا بأن جبهة التحرير ثم حزب جبهة التحرير هو الحزب الواحد القائد للثورة وله الأولوية على الدولة.

بعد زوال السيطرة الاستعمارية، عقد مؤتمر طرابلس عام 1962 لتحديد مسار البلاد على المستوى السياسي والمؤسساتي، غير أن إخفاق المؤتمر في الفصل نهائيا في تعيين القيادة السياسية التي تتولى متابعة الأهداف المسطرة ورسم سياسات محكمة لمستقبل النظام السياسي الجزائري فتح الصراع على السلطة والتي لم تكن سوى تعبير عن ظهور اختلافات جوهرية في أفكار القادة حول مستقبل النظام السياسي²⁶.

نتيجة لهذه الخلافات السياسية برزت للوجود ثلاثة تيارات إيديولوجية متصارعة داخل جبهة التحرير الوطني تحاول هي الأخرى التعبير عن مصالحها الاجتماعية والثقافية، مقدمة في ذلك جملة تصورات مختلفة ومتعارضة لما ينبغي أن يكون عليه نموذج النظام السياسي الجزائري بعد الاستقلال وهذه التيارات هي:

التيار الاشتراكي: يعكس الطروحات والاتجاهات الماركسية الاشتراكية يدعو إلى بناء مجتمع اشتراكي جزائري، يقوم بتحويل الثورة الجزائرية إلى ثورة اجتماعية من خلال القطيعة مع النظام الاستعماري.

التيار الرأسمالي الليبرالي: يعبر عن مصالح البرجوازية الوطنية وكبار مالكي الأراضي، يدعو إلى إقامة مجتمع رأسمالي ليبرالي والتعامل مع فرنسا.

تيار رأسمالية الدولة الوطنية: يعكس طروحات الجهاز الإداري والجيش من البرجوازية الصغيرة ذات النزعة الوطنية، يدعو إلى ضرورة خلق دولة وطنية مركزية تعمل على أساس التخطيط المركزي و تقوم باسترجاع الثروات الطبيعية والوطنية.

هكذا ظلت الرؤية غير واضحة لدى قادة الثورة حول طبيعة النظام السياسي الذي يقيم في الجزائر غداة الاستقلال، وحتى أن بيان أول نوفمبر لم يتناول هذا الموضوع، فقد ورد في البيان وصفا عاما لخصائص الدولة الجزائرية المزعوم بناؤها بعد الاستقلال "دولة جزائرية ذات سيادة ديمقراطية شعبية في إطار المبادئ الإسلامية، فكان لليبيراليون "ديمقراطيتهم" وللأشركيين "شعبيتهم" ولكن

²⁶ ناجي عبد النور، تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي دراسة تطبيقية في الجزائر، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2010 ص34

كلها في إطار "المبادئ الإسلامية"، فكان حاو للتوجهين الإيديولوجيين الغربيين السائدين شريطة تأطيرهما بالمرجعية الإسلامية أي تكييفهما مع المنطلقات الحضارية للجزائر .

إن هذه الشمولية ناتجة أساسا من بعض التوجهات الغربية لبعض النخب، ومن جهة أخرى من طابع الثورة الشعبي والعاطفة الإسلامية القوية، التي شكلت وقود دافعية المقاومة الشعبية ضد الاستعمار²⁷، لتستمر بعد ذلك حيث تولت قيادة "الحزب" إعداد أول وثيقة دستورية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، بيد أنه في الأصل تعود صلاحية تحضيرها للمجلس الوطني التأسيسي غير أن هذا الأخير اكتفى بالموافقة عليها قبل عرضها على الشعب لإقرارها، وتأسيسا على ذلك تحول نظام الحزب الواحد عن طريق "الاستفتاء الشعبي" إلى مبدأ دستوري، وعليه قام النظام الدستوري على أساس عدم الفصل بين السلطات، لكونه ينفر من ذلك الفصل حيث يرى فيه تجزئة للسيادة الوطنية كما يرى جازما بأن النظامين الرئاسي والبرلماني الكلاسيكيين لن يضمنوا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغليب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد²⁸.

إن الخلاف بين زعماء الثورة حول التكييف السياسي للتنظيم الذي سينتهج لبناء الدولة الجزائرية وحول تبني السلطة، أثناء دورة المجلس الوطني للثورة الجزائرية المنعقدة في 27 ماي إلى 7 جوان 1962 بطرابلس، والذي تمحورت أعماله حول تحويل الجبهة إلى حزب وانتخاب القيادة السياسية، ومن تم الاعتراف بوحودية الحزب حصل عليه الاتفاق في مؤتمر طرابلس أي قبل وضع الدستور وصدور ميثاق الجزائر، بهذا قام النظام السياسي الجزائري بعد الاستقلال مباشرة على مبدأ الحزب الواحد و نبذ نظام تعدد الأحزاب الذي قامت عليه نظم الديمقراطية الليبرالية. فلا يأخذ في الحسبان إلا حزبا واحدا، فتقمصت جبهة التحرير الوطني التي كانت تتشكل من اتجاهات سياسية متعددة، بلباس الحزب الواحد²⁹.

المبحث الثالث

مركز السلطة التنفيذية في دستوري 1963 و1976.

إن دراسة الواقع مهما بلغت من السطحية تكفي للبرهان على أن النظام الدستوري الجزائري لم ينشأ لإلزام عهد قريب، ولكن السمة القانونية الواضحة في

²⁷ اسماعيل قيرة وآخرون، المرجع السابق، ص 87، 86.

²⁸ عبد الله بوفقة، الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 7.

²⁹ عبد الحميد مهري، الأزمة الجزائرية الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت 1999 ص 180.

دلالته تجعلنا نبلغ الدقة في القول أن الدستور الذي وافق عليه الشعب حسب مزاج معين وتقاليد سياسية محددة، كان قادرا على التطور مع الأحداث المستجدة على الساحة السياسية و هذا مانحاول إظهاره في الآتي:

المطلب الأول

دستور 63 و تركيز السلطات

إن مهمة إعداد الدستور اسندت للمجلس الوطني التأسيسي،بيدا أن المكتب السياسي أزاح السلطة التأسيسية و أوكل أمر تحضير الوثيقة الدستورية إلى ندوة الإطارات، ومن ذلك قدم الدستور في شكل اقتراح قانون للبرلمان فنال الموافقة عليه و عرض على الاستفتاء الشعبي،مثيرا بذلك التساؤل حول قيمة السياسية،وأیضا حول طبيعة النظام السياسي الذي أقره ومدى تجاوبه و تطلعات الشعب الجزائري في بناء الدولة الديمقراطية .

لقد أقر الدستور حزب جبهة التحرير الوطني تنظيما سياسيا وحيدا كما أكد وحادية القيادة³⁰. فرسم هذا الدستور صورة نظام قائم على ثلاثة ركائز أساسية، هي الحزب صاحب السلطة السياسية، المجلس الوطني صاحب السلطة التشريعية،ورئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية الذي يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة والأمانة العامة للحزب، مما يجعل من نظام دستور 63 نظاما رئاسيا فعليا، مثلما وصفه أندري هوربو"أنه قد بلغ الدرجة القصوى التي يستطيع أن يبلغها النظام الرئاسي في العالم الثالث"³¹ فالرئيس يجمع بين صلاحيات رئيس الدولة ورئيس الحكومة، يعين من يشاء من وزراء ويقدم حكومته ليس للتولية أو المصادقة على البرنامج بل على سبيل المجاملة مع مراعاة شرط وحيد هو أن يكون ثلثا الوزارة من المجلس الوطني، وعن طريق الاتصال المباشر بالشعب يستطيع أن يضمن نفوذ قوي في النظام السياسي مؤكدا تفوق السلطة التنفيذية.

لقد تم النص لأول مرة في النظام السياسي الجزائري على منصب رئيس الحكومة ولكن تم صهره في منصب رئيس الدولة، وإن كان معظم رجال الفقه ينصون على عدم الجمع بين المنصبين، وذلك لتعارضه مع إقامة المسؤولية السياسية لهذا لم يدم العمل بهذا الدستور لأكثر من 23 يوما، ففي 3 أكتوبر 1963 أعلن رئيس الجمهورية إيقاف العمل به فاستولى على كامل السلطات و لم يتخل عنها إلى غاية سقوطه يوم 19 جوان 1965.

³⁰ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص14

³¹ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 1991، ص474

لقد كرس الدستور من الناحية النظرية مسألة إقامة النظام السياسي على مبدأ الحزب الواحد بحيث هو القائد الأعلى للدولة يرسم سياستها ويشرف على الجهاز التنفيذي، فكان ذلك الدستور أول نص أعلن أن النظام السياسي الجزائري قائم على أحادية الحزب، وتضمن أحكاما و جيزة في صياغتها إلا أنها لخصت بصورة كاملة مجمل السمات البارزة لنظام الحزب الواحد في جانبه المؤسساتي، وهي أولا جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد، ثانيا جبهة التحرير تحدد سياسة الأمة وتوجه عمل الدولة وتراقب المجلس الوطني والحكومة، ثالثا ترشح للعضوية في المجلس الوطني³²، لكن من الناحية العملية عجز عن السيطرة على مؤسسات الدولة، وذلك بسبب عدم التحديد بدقة لعلاقته مع الحكومة والجيش، مما جعل النخب السياسية تعمل خارج الحزب وقد عبر عن ذلك "ميشال مياي" بقوله إن الحزب الذي يتكون في القمة من مجلس الثورة وفي القاعدة من المناضلين، يمثل نظريا كيانا يجسد الإدارة الثورية للشعب الجزائري، غير أنه من الناحية العملية فإن الأولوية ليس للحزب وإنما للدولة نظرا لأن الحزب لم يصل إلى مرحلة النضج بعد و مازال يمر من مرحلة التنظيم إلى مرحلة إعادة التنظيم دون أن تتم فعلا إعادة تنظيمه.³³

فكان دور الحزب يتمثل في صنع القرار السياسي والسيطرة على مؤسسات الدولة إلا أنه لم يتمكن من ذلك حيث اقتصر دوره على المساندة و التأييد للقيادة السياسية على ما تتخذه من قرارات، فحظي الرئيس بمكانة هامة في دولة لازلت تفتقر مؤسساتها الدستورية لتقاليد الممارسة السياسية.

عمل رئيس الجمهورية الأولى على زيادة تركيز السلطة بين يديه لمواجهة المشاكل الداخلية في الدولة فانتهت بقيام حركة التصحيح الثوري، وحل مجلس الثورة محل الرئيس على قمة التسلسل الهرمي للسلطة تحت شعار إنهاء الحكم الفردي، والعودة إلى الحكم الجماعي³⁴ حيث تولت عناصر منتمية إلى جيش التحرير الوطني السلطة داخل جبهة التحرير الوطني، نتيجة ما ترتب عن تركيز سلطات رئيس الجمهورية حيث استبعد مبدأ تنظيم السلطات العامة وباتت لا تمارس إلا سلطة رئاسية قائمة على الاستقلالية المطلقة رغم التحديد المفترض على السلطة الرئاسية دستوريا.

إن المأزق السياسي الحقيقي خلال هذه الفترة على إتصال باشكالية التوفيق بين المخطط التعددي و التكوين الفكري للفاعلين السياسيين، حيث عادة ما تتناقض

³² صالح بلحاج، أبحاث وآراء في مسألة التحول الديمقراطي بالجزائر، الطبعة الأولى مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، جوان 2012، ص18

³³ محمد حمدون، الاختصاص التنفيذي والتشريعي لرئيس الدولة في النظام السياسي الفرنسي و النظم السياسية لبلدان المغرب العربي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق الدار البيضاء 2007-2008، ص38

³⁴ أخذ العمل بمبدأ القيادة الجماعية بعد مؤتمر الصومام 20 أوت 1955.

آليات هذه التعددية مع فكر أهم القوى السياسية الفاعلة في الجزائر ،وبالتأكيد فإن الأزمات المتتالية غدت تمثل مدى هشاشة النظام السياسي بناء على تفاعل جمع من قادة ثوريين رأوا في ممارسة رئيس الدولة للسلطة الاستثنائية إفصاح صارخ عن دكتاتورية دستورية أي الحكم الفردي ،حيث أن الحكم بات في حالة المنحى لجانب رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني

الشرعية الثورية لتسيير أجهزة الدولة " 19 جوان 1965 "

بعد الاستيلاء على السلطة إثر الانقلاب العسكري والذي كان يسمى بالتصحيح الثوري ،تم حل جميع مؤسسات الدولة الفتية التي ما فتئت تخرج من الدمار الذي خلفه الإستعمار، لتدخل في حرب الإخوة الأشقاء ،فرغم التأكيد نظريا و رسميا على قيادة حزب جبهة التحرير الوطني للشعب وتبعية الدولة له إلا أن ذلك لم يمنع من وقوع تلك الأحداث التي عرفتها الدولة الفتية ،و التي تمثلت في السعي نحو السلطة خاصة بين أعضاء المكتب السياسي،كذلك كان الخلاف على أشده فيما يتعلق باتجاه الحزب ،هل هو جماهيري أو طلائعي ،ولم يفصل في الموضوع إلا بعد حركة 19 جوان 65 وتأكد ذلك فيما بعد في الميثاق الوطني .

ألغى الدستور القائم وأعلن أن الأولوية ستكون لبناء الدولة من القاعدة كان معنى ذلك أن الحياة الدستورية قد عطلت فأرجئت إلى أجل غير مسمى ،ولكن مادام تسيير البلاد لا يمكن أن يتم من دون مؤسسات ولو كانت صورية ،فقد اكتفى النظام الجديد آنذاك بمؤسسات خفيفة انجزت المهمة بإصدار أمر قصير تضمن ستة مواد، حددت كل ما يتعلق بتنظيم السلطات العامة وتمثل ذلك في انشاء ثلاثة مؤسسات هي مجلس الثورة، الحكومة ،و مؤسسة رئيس مجلس الثورة "رئيس مجلس الوزراء"، بموجب ذلك النص المقترض الذي قام مقام الدستور مستحقا بذلك وصف "الدستور الصغير" الذي أطلقه عليه البعض³⁵.كلفت الحكومة بممارسة السلطات الضرورية لعمل أجهزة الدولة تحت سلطة مجلس الثورة أي أنها كانت رسميا تابعة له ولا سلطة لها إلا بتفويض منه ،ثم هناك رئيس مجلس الثورة ،الذي حمل أيضا لقب رئيس الدولة إضافة إلى أنه رئيس الحزب وزير الدفاع الوطني³⁶.و يتضح من اجتماع هذه الألقاب في شخص رجل واحد أن

³⁵ صالح بلحاج ،أبحاث وآراء في مسألة التحول الديمقراطي بالجزائر،مرجع سابق،ص19
³⁶ في إطار أمر 65/07/10 تم إنشاء أجهزة مركزية حلت محل المؤسسات السابقة حيث حل مجلس الثورة محل المجلس الوطني الشعبي والحكومة حلت محل رئيس الجمهورية وكلا الجهازين يرأسهما شخص واحد، وتكون مجلس الثورة في بدايته من 26 عضوا يتولى عدة اختصاصات باعتباره مصدر السلطة وكان رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الثورة الذي تسأل أمامه الحكومة جماعيا بنص المادة 04 من هذا الأمر. الوزراء مسؤولين فرديا أمام رئيس الحكومة رئيس مجلس الثورة و جماعيا أمام مجلس الثورة .

صاحبها كان محور النظام وأن شخصنة السلطة وتركيزها قد بلغ الحد الأقصى، وظل الحال كذلك إلى غاية منتصف السبعينيات الذي أتى بمعطيات جديدة، ليلتقي هنا مبدأ وحدة السلطة في النظام الدستوري الجزائري مع مبدأ شخصنة السلطة في شخص رئيس الجمهورية بذلك يحتل رئيس الجمهورية مركز السلطة في النظام الدستوري الجزائري، والأكثر من ذلك يمنحه الدستور موصفات ميثاقية تجعل منه شخصية غير عادية، فهو الذي يجسد وحدة الأمة كما يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها.

لقد أبعاد الحزب عن الميدان بإلغاء تنظيماته المركزية التي أقرت في دستور 63 بعد الإطاحة برئيس الجمهورية الأمين العام للحزب بعدما استفرد بالحكم، ودفنت بذلك المؤسسات الوطنية والجهوية التابعة للدولة والحزب³⁷ فأبعد هذا الأخير عن ممارسة السلطة وذلك عن طريق تهميشه فأصبح الممارس الفعلي لها هو مجلس الثورة، الذي أصبح الهيئة السامية في البلاد، واقتصر دور الحزب في تقديم القوائم الانتخابية والإشراف على الشرح والتوعية لبعض الحملات البلدية والولائية وكذلك التسيير الاشتراكي للمؤسسات والثورة الزراعية.

لقد كان لإهتمام السلطة ببناء دولة قوية من القاعدة الأثر الأكبر في تكوين طبقة بيروقراطية قوية عملت على إضعاف الحزب، وإن كان تعيين أشخاص أقوياء فيما بعد على رأس الجهاز مكن من إعادة بناء الحزب بمنحه المكانة التي من المفروض أن يحتلها، فأكد الميثاق الوطني أولوية الحزب وهذا بعد تنصيبه قائدا رغم أنه لم يشارك بصفة فعالة في وضع تلك الوثيقة³⁸. فالنظام القائم في 19/06/1965 لم ينشغل في بداياته بانقاذ الحزب من نفوذ وتأثير الدولة أكثر مما انشغل بتشبيد هذه الدولة نفسها، ووضعها في حمية من الضغوطات الحزبية ولم تبدأ اهتماماته بالحزب إلا بعد 1968، فقد أسند لجبهة التحرير الوطني مهمة الإعداد، التوجيه، التنشيط والرقابة وليس مهمة التسيير، أو الإحلال محل السلطة، أو الإنابة عنها³⁹.

إن حزب جبهة التحرير اكتفى أن يكون مصدرا لشرعية الدولة و مؤسساتها، ولم يكن له أي تأثير على إعادة بناء مؤسسات الدولة وإعادة الدولة الجزائرية من الشرعية الثورية إلى الشرعية الدستورية، كما أنه لم يكن المنتج للمؤسسات السياسية للدولة بقدر ما كانت مؤسسات الدولة هي التي تنتج هياكل و أجهزة الحزب، و تتحكم فيها خلافا لما نصت عليه نصوصه التأسيسية فقد تحول الحزب

³⁷ سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه الجزء الأول، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر ديسمبر 1984، ص 39.

سعيد بوالشعير، رسالة دكتوراه، مرجع نفسه، ص 53³⁸

³⁹ الطاهر بن خرف الله، النخبة الحاكمة في الجزائر 1962-1989 بين التصور الايديولوجي والممارسة السياسية، الجزء الأول دار هومة للطباعة والنشر 2007، ص 118

المنشئ للدولة إلى وسيلة في يد الدولة، فانعكست الآية و أصبح على عاتق الدولة أن تبعث الحزب من جديد .

لقد كان للاستغناء عن الشرعية الدستورية واستبدالها بالشرعية الثورية والتي كانت في الأصل تمثل وضعية استثنائية ومؤقتة -لأن الأصل في أي نظام سياسي أن تكون له مرجعية دستورية -بالغ الأثر في العمل على بعث استقرار مؤسسات الدولة، فإن كان دستور 63 لم يعترف بوجود قانوني للحكومة بشكل منفصل عن رئيسها إذ لم تكن الحكومة كيانا سياسيا مسؤولا ،ولم تكن موجودة إلا من خلال الرئيس كذلك الحال في أمر 65/07/10 فهو لم ينص على التمييز بين عمل الحكومة وعمل رئيس الدولة ،بل جعلهما من اختصاص رئيس الجمهورية معتبرا مجلس الثورة صاحب السلطة المطلقة لحين وضع دستور جديد ،فكان من بين ما نص عليه ،تشكيل حكومة بقيادة مجلس الثورة فكان رئيس مجلس الثورة رئيس الحكومة وزير الدفاع الوطني⁴⁰ .و على هذا المستوى من النظر وبقدر ما استطاع مهندس الانقلاب بسط ستار المشروعية والشرعية على مجلس الثورة وبقدر ما استطاع ترجمته إلى واقع عملي، فبالمحصلة نظام 19 جوان أضفت عليه المشروعية الثورية ستارا لها وتلتها الشرعية الشعبية في وقت قياسي، إذ بادرت المؤسسات السياسية التي وضعت في مدارها قلب نظام الحكم السابق إلى الإنخراط دون قيد أو شرط فاكسب مجلس الثورة الشرعية والمشروعية في آن واحد،إلى غاية وضع دستور جديد سنة 76 فتكرست بموجبه العودة إلى الشرعية الدستورية.

المطلب الثالث

الشرعية الدستورية و نظام الحكم في دستور 76

من خلال مجلس الثورة الذي آلت إليه مهمة حماية السيادة الوطنية ،تمكن العقيد "هوارى بومدين" من الوصول إلى السلطة على إثر الانقلاب العسكري ،فأصبح رئيسا للجمهورية و وزير أول و وزيرا للدفاع ،ورئيس المجلس الشعبي للثورة ،وقائد القوات المسلحة ،فكان تركيز السلطة بيده بشكل قوي جسد السلطة العليا للدولة إلى غاية وضع دستور جديد ،و إقامة مؤسسات تتماشى و المرحلة اللاحقة على إعادة بناء مؤسسات الدولة، وتمكين المواطنين من المشاركة في إدارة مؤسسات الدولة فساعد ذلك على تحقيق الاستقرار السياسي، وحصول السلطة الجديدة على مساندة شعبية مطلقة ،فبعد الانقلاب العسكري لسنة 65 ظلت الدولة الجزائرية لأكثر من عشر سنوات تستند إلى الشرعية الثورية في بناء مؤسسات الدولة من القاعدة ،ترتب عنها خلق مجموعة من الانجازات في عدة

⁴⁰ المادة 2 من الأمر 182/65 المؤرخ في 10 يوليو 1965 يتضمن تأسيس الحكومة "يتولى رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء مهمة وزارة الدفاع الوطني".

ميادين كان آخرها وضع دستور يقيم دولة منظمة على أسس ديمقراطية، فبعد انتخاب رئيس الجمهورية رئيس الدولة، رئيس مجلس الوزراء، الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني رئيس مجلس الدفاع الوطني، انتخب أيضا المجلس الشعبي الوطني، فاكتملت مؤسسات الدولة المنصوص عليها دستوريا .

والمشروع الدستوي هنالم يستعمل مصطلح السلطات بل الوظائف التي يعهد القيام بها إلى مؤسسات معينة، كما إعتد مبدأ أولوية السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية، حيث يحتل رئيس الجمهورية مكانة هامة استنادا إلى طريقة انتخابه⁴¹ مرورا إلى اختصاصاته التي حولها إياه الدستور. بذلك عمل دستور 76 على تأكيد مبدأ تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية بالرغم من أن المبرر الأساسي للانقلاب يتمثل في إنهاء الحكم الفردي والعودة إلى نظام الحكم الجماعي.

وبتحليل مقتضيات هذا الدستور وعلى الخصوص المواد 104، 105، 106، 111، 125، 153، 155، 193، 191 التي تبين أن رئيس الجمهورية يتمتع بمجموعة من السلطات وليس الوظائف على الأخص في المجال التنفيذي والتشريعي، وهذا رغم استخدام مصطلح الوظائف بدل السلطات فنجدته يحتل مكانا و مركزا حاسما في الدولة، فهو يتولى قيادة الوظيفة التنفيذية وهي إدارة قوية منظمة تسير وفق إطار معين⁴² تحددته رئاسة الدولة وخاضعة للرقابة والتوجيه⁴³، بذلك أبقى النظام السياسي الجزائري في هذه المرحلة على مبدأ وحدة السلطة التنفيذية فرئيس الجمهورية هو من يتولاها كذلك رئاسة الحكومة ليستمد وجوده من الحزب وانتخاب الشعب له، و إن كان هذا الانتخاب هو مجرد تكريس لاختيار الحزب، ليكون ممثله الوحيد والقائد والموجه له.

لقد نص الدستور على نظام رئاسة يمنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة، غير أن هذا الأخير لم يكن قد عين نائبا عنه ولا رئيسا للحكومة، بذلك أحدثت وفاة رئيس الجمهورية هواري بومدين فراغا في ثلاثة مناصب في وقت واحد، فقد كان لتولية نائب الرئيس أو الوزير الأول أمرا جوازيا متروك لإختيار رئيس الجمهورية، خاصة أن الدستور لم يتضمن إختصاصات يجب على نائب الرئيس القيام بها في حالة خلو منصب الرئاسة، بل أسند مهمة الرئاسة المؤقتة لرئيس المجلس الشعبي الوطني .

⁴¹ يتولى رئيس الجمهورية رئاسة الدولة لمدة 6 سنوات بعد انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر .

⁴² محمد حمدون، مرجع سابق، ص 42

⁴³ وفي هذا يقول duverger أنه يحتوى كل نظام سياسي مهما كانت طبيعته على عناصر ملكية، على عناصر أوليغارشية وعلى عناصر ديمقراطية، لكن هذا لا يعني وجود نية معينة في جعل رئيس الجمهورية آلية فعالة للدفاع عن امتيازات الطبقة الأوليغارشية في مواجهة البرلمان والحكومة، فمنصب رئيس الجمهورية يمثل أساس النظام الأوليغارشي.

وفي نفس السياق جاء تعديل دستور 1979/07/07 ليؤكد على وجوب تعيين الوزير الأول فانتقل تعيين الوزير الأول من أمر اختياري إلى أمر الزامي، ثم جاء المرسوم رقم 57/79 والمتضمن تشكيل وتنظيم الحكومة حيث تضمنت لأول مرة منصب واسم الوزير الأول وتؤكد هذا بصدور مرسوم 69/79 المتضمن تحديد صلاحيات الوزير الأول .

إن وجوب تعيين وزير أول هنا لا يعني اقتسام السلطة بينه وبين رئيس الجمهورية، لأن هذا الأخير لازال متمسكا بالشرعية الدستورية وأكثر منها الشرعية الثورية، التي تمنحه صفة أو لقب الزعيم و عليه فإن الوزير الأول كان له مركز تابع لرئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي، و تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزارة واختصاصاته ووظائفه، وهي إختصاصات غير أصلية حيث أنها مفوضة إليه من قبل رئيس الجمهورية حسب نص المادة 02 من المرسوم 69/79.⁴⁴ ولم يبدي المشرع الدستوري رغبته في تبني ازواجية السلطة التنفيذية إلا في تعديل 3 نوفمبر 1988 حيث أن منصب الوزير الأول الذي ظهر في تعديل 1979 كانت صلاحياته محدودة بحيث لا يتعدى دور المساعد لرئيس الجمهورية والمنفذ للقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء.

وفي ظل هذا الدستور كان رئيس الجمهورية يحمل صفتين، صفة رئيس الدولة و صفة رئيس الجهاز التنفيذي للدولة المكلف بالوظيفة التنفيذية، فعندما يمارس صلاحياته هذه فهو لا يمارسها معزولا عن المؤسسات الأخرى التي تشكل منها النظام السياسي الجزائري، إذ أنه يمثل المؤسسة المركزية التي تتمحور حولها جميع مؤسسات الدولة، فكان بذلك يجمع بين صلاحيات الرئيس الأمريكي بوصفه رئيسا للجهاز التنفيذي للدولة وصلاحيات الوزير الأول البريطاني، ولكن دون مسؤولية أمام البرلمان.

إن مجمل القول أن النظام السياسي في ظل حكم دستوري 63 و 76 ينفر من مبدأ الفصل بين السلطات، ويجسد هذا في أن المؤسسات الدستورية التي وضعت على قدميها تفصح عن تكريس مبدأ الدمج بين السلطات، بيد أن المزج بينها ليس له الصبغة التقليدية بمعنى التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولكن يهدف من وراء هذا الدمج إلى تأسيس علاقة بين الدولة والحزب على شاكلة مبدأ وحدة السلطة التي تفسر بالجمع بين اختصاصات رئيس الدولة وصلاحيات الأمين العام للحزب، وهذا الجمع للسلطات له تأثير سلبي بالغ الأهمية على مفاصل النظام السياسي والعلاقة بين السلطات الكلاسيكية وكما هو معلوم أن الدستور في ظل

⁴⁴ تنص المادة 02 من الأمر 69/79 المؤرخ في 07/04/1979 : "... تحضير اجتماعات مجلس الوزراء، رئاسة المجالس الولائية المشتركة تنشيط العمل الوزاري السهر على تنفيذ قرارات مجلس الوزراء، السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة، وعلى حسن سير الإدارة والمصالح العمومية، كما يمارس الوزير الأول السلطة التنفيذية المفوضة له من رئيس الجمهورية ."

النظام الشمولي والنظام الرئاسي يعقد لرئيس الجمهورية سلطة معتبرة تعدو أحيانا سلطة خطيرة بإمكانها أن تفضي بالرئيس أن يغدو ديكتاتورا دستوريا⁴⁵ لنخلص في الأخير إلى إن دستور 63 إعتد نظاما رئاسيا غامضا، في حين دستور 76 كرس نظاما رئاسيا متزنا وهذا بدليل السلطات الواسعة والكبيرة التي عقدت له فجعلت منه محور المؤسسات الدستورية التي تدور في مداره، والواقع أن سمة السيطرة الدستورية كانت واضحة الظهور في الدستور الثاني وعلى الأقل ليس بمثل درجة ظهورها في الدستور الأول في العهد نفسه.

المبحث الرابع

السلطة التنفيذية في دستور 89 و 96 وتعديل 2008 وطبيعة النظام

السياسي

إن تنظيم ممارسة السلطة التي هي ملك للشعب بما يستدعي تعزيزها، و تطويرها وما يتماشى و مفهوم الديمقراطية الشعبية لن يتحقق إلا بتجنب تركيز السلطة في يد جهة واحدة وإعتماد الديمقراطية الشعبية في تسيير دفة الحكم فعليا. والذي يجب ذكره هنا هو أن تركيز ممارسة السلطة في يد جهة معينة إذا كانت ضرورة فرضتها الظروف التي كانت سائدة بعد الإستقلال مباشرة، إلا أنها لم تعد متماشية مع العصر خاصة بعد أن ثبت استقرار النظام، رغم الأحداث الداخلية والخارجية و تزايد مهام الدولة و تعقدها، و ظهور مؤسسات دستورية قادرة على أداء الوظيفة المسندة إليها .

من هنا يتضح أن الأوضاع السياسية، الاجتماعية والاقتصادية تنحو نحو منحى تعديل دستوري جوهري، سيؤدي بالانفتاح على الديمقراطية الليبرالية، مفضيا بذلك التحول العميق من نظام يعتمد دستور برنامج إلى نظام يأخذ بدستور قانون معلنا عن ميلاد جمهورية ثانية.

المطلب الأول

مبدأ الفصل بين السلطات ودستور 89

عد هذا الدستور آلية للخروج من هيمنة الحزب الواحد واحتكار السلطة إلى عهد التعددية السياسية، وقيام نظام الفصل بين السلطات والتنافس السلمي في ظل مبادئ الجمهورية الثانية المقررة في الدستور. فقد نص على ازدواجية السلطة التنفيذية، فالى جانب رئيس الجمهورية هناك رئيس الحكومة الذي يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية و الذي يكون مسؤولا مع حكومته أمام رئيس الجمهورية و البرلمان.

⁴⁵ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 145

إن هذا التغيير الجوهرى يفترض دستوريا أن تتولد الدولة من هذا المسار الذى يمكن أن يقال عنه ليبراليا فى طابعه ،ديمقراطيا فى صبغته ،و نلاحظ هنا أنه جرى تحديد الدولة عن طريق التحول من السلطة المغلقة إلى السلطة المفتوحة فى محيط متوتر جدا ومرد ذلك تواجد أزمتات خانقة فى جميع المجالات وأشد ما يلفت النظر ،أن دستورية النظام السياسى أتت فى ظل مناخ ساد فيه تسبب الدولة وتدهور الطبقة الوسطى التى تعتبر القاعدة الاجتماعية الأساسية للدولة وفقدان الثقة بين المحكوم والحاكم ،وتوقف عجلة الاقتصاد الوطنى على الدوران وظهور بوادر توتر أمنى وسوء التسيير للمصالح العمومية ،ومع كل هذه التحولات والتغيرات التى عرفتها الدولة فى شتى المجالات لم تحمل معها الجديد فيما يخص السلطة الرئاسية فنفس الفلسفة والأسس بقيت مستمرة حتى خلال مرحلة التعددية والديمقراطية، رغم ارتكاز الدستور على قواعد جديدة معروفة فى الأنظمة الديمقراطية الغربية أهمها الفصل بين السلطات، وتقسيم السلطة التنفيذية إلى قطبين لكل منهما إختصاصاته التى ينفرد بها وتخويله صلاحيات دستورية تترتب عنها المسؤولية السياسية

لقد كرس دستور 89 مبدأ تفوق رئيس الجمهورية فأرسى نظام سلطة ديمقراطية وفق الحكمن الملزمين تولى السلطة بموافقة الشعب، وتمارس بتفويض من قبله بواسطة الهيئة الممثلة للأمة جمعاء حسب مقتضيات الوكالة العامة ،وهكذا غدت الدولة غير ملتزمة اتجاه الحزب الطلائعى، وعليه فإن الشخصية التى تمثل الدولة لا تستمد وجدانها من الأحزاب السياسية ولا حتى من البرلمان الذى يتكون من القوى السياسية الفاعلة وهكذا انتهى الدستور إلى جعل رئيس الجمهورية يلعب دور الحكم وجعله فى مأمن عن الصراعات السياسية ليحمل النظام الدستورى الجديد فى ثناياه القطيعة مع المشروعية الثورية التى كان يأتى عليها حزب جبهة التحرير الوطنى ،وجسدها فى الارتكاز على اقتراح الشرعية الديمقراطية كسبيل وحيد يضيف بمقتضاها الشرعية على تولى السلطة.

ونتيجة لذلك منحت المادة 40 من الدستور للأفراد الحق فى انشاء الجمعيات ذات الطابع السياسى و هى بذلك تقر على إنشاء مجلس تشريعى تعددى ،بعيدا عن سيطرة و رقابة الحزب الواحد ،فتم التحول من مرحلة الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية ،فظهرت الأحزاب وتناثرت كأوراق الخريف على الساحة السياسية من دون قاعدة نضالية⁴⁶، والتى ترتبت عنها نتائج غير متوقعة نتيجة القرارات المتسارعة و لحسابات معينة ،ذلك أن الفترة الانتقالية حرجة عند الخروج من الأحادية حيث تتعدد المطالب و تكثر التوجهات ويجد النظام نفسه فى مأزق فى مفترق الطرق وهذا ما ميز نهاية القرن العشرين الذى عرف صراعا معاصرا من أجل الديمقراطية ،غير أن سوء التقدير وعدم الإهتمام بالإنعكاس السياسى

⁴⁶ عبد الله بوقفة، القانون الدستورى، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، مرجع نفسه، ص288

للقرارات التي تتخذ من أجل حل الأزمة الراهنة وعدم التخطيط لما هو آت جعل الأمور تتأزم، فقيام أكثر من ستين حزبا في ظرف شهر واحد لا يندر بنظام تعددي وفقا لما هو موجود في الأنظمة الغربية القائمة على التعددية الحزبية. لذلك فإن الانفتاح على التعددية كان ناقصا حيث أن النظام الانتخابي، وكيفية توزيع المقاعد لم يكن ليخدم السلطة بحسب ما كانت تتوهم، فنتج عن سوء التقدير توقيف المسار الانتخابي و استحداث أجهزة مؤقتة لتسيير البلاد بناءا على اجتماع غير دستوري لهيئة استشارية أدخلت البلاد في أزمة متعددة الأشكال⁴⁷.

لقد عاشت الجزائر هنا أزمة فراغ دستوري فبعدها تم تأجيل الانتخابات التشريعية المقررة في جوان 1991 واتخاذ تدابير من شأنها الحد من الحريات العامة، ثم إلغاء المسار الانتخابي و فرض حالة الطوارئ، وصادف حل المجلس الشعبي الوطني مع استقالة رئيس الجمهورية انهيار البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية. هذه الحالة تعد فريدة من نوعها ذلك أنها تمت خارج الأطر الدستورية التي وضعها دستور 89 في المادة 84 وأيضا خارج الأطر المتعارف عليها في الممارسات الدستورية الأخرى التي تتجسد في الحكومة المؤقتة، والحكومة الفعلية التي تنشأ بعد انهيار نظام سياسي نتيجة ثورة أو إنقلاب⁴⁸. فتولدت هيكلية جديدة للسلطات العامة، جاءت خارج مجال ما نص عليه الدستور بخصوص إختصاصات وتنظيم وعمل وسير الهيئات العامة، حيث منح لها العناصر النسبية لمواجهة معضلة الشرعية التي كانت دائما حجر عثرة أمام النظام السياسي.

المطلب الثاني

دستور 96 و عودة الشرعية الدستورية.

نظرا للحالة الخطيرة التي وصلت إليها البلاد، بغياب الهيئات الدستورية الأساسية و تقاديا لأي انزلاق لكليان الدولة والجمهورية، قرر المجلس الأعلى للأمن انشاء هيئة لاستخلاف الهيئتين الغائبتين لتحمل السلطة، فانشئ المجلس الأعلى للدولة، الذي خولت له سلطات رئاسية إلى غاية إعادة السير المنتظم للمؤسسات والطريقة التي نشأ وفقها المجلس الأعلى للدولة لا تضي عليه الصبغة الدستورية، من منظور أن أسلوب تأسيسه لا يساير الأحكام والإجراءات المنصوص عليها في دستور 89 المتعلقة بتعيين السلطات العامة وفق التولية

⁴⁷ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 96، السلطة التنفيذية، ديوان المطبوعات الجامعية 2013، ص 06.

⁴⁸ كما وقع في إنقلاب 19 جوان 1965.

الشعبية الحقيقية، فبالطبع هذا الإلتواء المفصلي للشرعية الدستورية يضيف على المجلس الأعلى للدولة الصبغة غير الشرعية، لأنه لم ينبثق عن الإرادة الشعبية كما أنه تأتي في ظل دستور 89 الذي لم يصبح لاغيا بعد، و عليه تميز النظام السياسي الذي حطر حاله بمقتضى 14 جانفي 1992 بفقدانه للشرعية الشعبية، فسعى إلى البحث عن الصيغ التي يمكن أن تقلل من شدة هذا الأثر.

إلى أن استقر المقام عند تاريخ 16 نوفمبر 1995 أين تقرر إجراء الانتخابات الرئاسية التعددية الأولى في الجزائر و التي أفرزت أول رئيس جزائري منتخب بالاختيار الحر للشعب، و ليس كما كان سائدا في عهد الحزب الواحد أين كان الحزب يتولى تزكية المترشحين نيابة عن الشعب، تلتها التوقيع على أرضية الوفاق الوطني التي شكلت المرجع الأساسي للمراجعة الدستورية التي اسفرت على التصويت على دستور جديد عرض على الاستفتاء الشعبي بتاريخ 28 نوفمبر 1996، و بصدر هذا الدستور انتهت المرحلة الانتقالية الدستورية، وذلك بادخال تعديل جذري في أحكام الدستور المتعلقة بالسلطات، وخاصة منها التشريعية والقضائية.

لقد تأتي هذا الدستور إلى حيز الوجود السياسي والقانوني على شكل تعديل دستوري، وإن كانت في حقيقة الأمر هذه المراجعة للدستور تفصح عن صدور دستور سياسي جديد تولدت عنه الجمهورية الثانية وإن كان دستور 89 منشأها⁴⁹، فقد جاء دستور 96 محددًا لمعالم النظام السياسي الجزائري والقائم دون تغيير خارج إطار الباب الرابع منه، بما يفيد تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية وضمان تقييد مفهوم ومدى الاقتراع العام ومراقبة الأغلبية عن طريق اجهاض توجيهاتها بواسطة الأقلية، إذ لم تكن تحظى بموافقة النظام⁵⁰ ليؤكد التطور الدستوري للسلطة التنفيذية بما لا يدع مجال للشك بأن المشرع الدستوري عمل على تقوية الجهاز التنفيذي على حساب الأجهزة الأخرى المكونة للدولة، وهذا ليس قاصرا على المشرع الدستوري الجزائري فالعالم المعاصر في مجال النظم السياسية والدستورية تتجاوبه مجموعة من التيارات والاتجاهات الحديثة و التي لا يمكن حصرها في التحول من الأنظمة الملكية إلى الأنظمة الجمهورية، فالغالبية العظمى من الدول الحديثة منذ الحرب العالمية الأولى تحولت من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري، والتحول من الديمقراطيات التي تمتد جذورها إلى الثورة الفرنسية في أواخر القرن الثامن عشر، إلى الديمقراطيات الشعبية التي تستمد أفكارها ومبادئها من المذاهب الماركسية واللينينية، لينتهي هذا التحول بانتصار الديمقراطية الليبيرالية على الصعيدين الفكري والتنظيمي، فأصبحت الديمقراطية ايدولوجيات الحكومات شرقا وغربا على السواء، ومقياسا للتقدم السياسي تتزعم

⁴⁹ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، مرجع سابق، ص 345

⁵⁰ سعيد بوالشعير، النظام الساسي الجزائري السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 10

الدول الكبرى حركة تعميمها، وإشاعتها لدى الجميع كما انتهى بالتحول من النظام البرلماني إلى النظام الرئاسي الذي يعود مرده إلى ظروف الحياة في هذا العصر وتعقدتها، لدرجة أفرزت معها سلطة تنفيذية قوية في الدولة تتمتع بقدر كبير من الاستقرار⁵¹.

ونتيجة ذلك إزدادت سلطات وإختصاصات السلطة التنفيذية، وأصبحت الظاهرة العامة في أغلبية الدول هي تفوق السلطة التنفيذية على غيرها من السلطات الأخرى، حيث احتلت مركز الصدارة. وعليه عمل المؤسس الدستوري الجزائري أثناء وضع دساتير مابعد الاستقلال مباشرة على الأخذ بمقومات النظام الفرنسي الذي يؤكد تفوق السلطة التنفيذية بموجب دستور 58 وتعديلاته اللاحقة. فمنح رئيس الجمهورية مكانة هامة خاصة في الظروف الاستثنائية، من خلال اسناده تسيير هذه الظروف، فهو الذي يتخذ القرارات الحاسمة التي تخص البلاد على اعتبار أنه في ظل تلك الظروف يصبح مصير الدولة مرتبط به من حيث المفهوم المادي، وأبقى تعديل دستور 1996 على صبغة النظام الدستوري القائم في ظل دستور 89، فكان إلى جانب رئيس الجمهورية رئيس الحكومة، الذي لم يتغير أو يضاف إلى مركزه شيء إلى غاية التعديل الأخير لسنة 2008.

المطلب الثالث

تعديل دستور 2008 وعودة أحادية السلطة التنفيذية الفعلية

ظل اسناد السلطة التنفيذية إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، إلا أن الممارسات السابقة وسيطرة فكرة الزعامة، التي جعلت رئيس الجمهورية كهيئة عليا ظلت سائدة ومتحكمة في السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى، مما أدى إلى إقامة نظام قيصري مستمد بعض عناصره من البونابرتية bonapartisme فقد نص دستور 96 على غرار دستور 89 على إزدواجية السلطة التنفيذية أين جعل رئيس الحكومة المسؤول سياسيا أمام رئيس الجمهورية وكذا المجلس الشعبي الوطني مع منحه بعض الصلاحيات التي تفيد بأنه الرجل الثاني فعلا في الهيئة التنفيذية لكن الأمر ظل شكلي فقط ليأتي تعديل 2008 ويعمل على تجميع السلطات في يد الرئيس فأصبح يرأس الدولة والحكومة في آن واحد⁵²، فلا توجد سلطة في الدولة بعيدا عن متناوله حتى السلطة القضائية التي لا تعتبر مستقلة تمام الاستقلال بل تبقى تابعا للسلطة السياسية، ومما يدعم مركزه أكثر

⁵¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع نفسه، ص 70.

⁵² Duverger (m) la cinquieme republique, paris 1974 p191.

استناده في ممارسة السلطة إلى الشعب. بذلك ركز النظام السياسي في ظل الدساتير وتعديلاتها على دعامتين أساسيتين :

1/ دور محوري للسلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة منذ عهد أول رئيس أين جمع بين يديه مناصب رئيس الدولة، رئيس الحكومة، الأمين العام للحزب الحاكم، بالإضافة إلى السيطرة على وزارات الداخلية و المالية و الإعلام .

2/ تكريس الحزب الواحد المتمثل في جبهة التحرير الوطني التي اعتبرها الميثاق الوطني حزبا طلائعيا ووصفه بأنه رمز الثورة، وظل كذلك حتى في مرحلة التعددية التي كانت تعددية لتكريس الأحادية الحزبية. من هنا منحت المؤسسة التنفيذية المكانة السامية و وضعية الفاعل الأساسي الذي يحرك النظام ككل، ومن هنا يبدو الخلط بين أساليب وآليات النظام الرئاسي والنظام البرلماني التي تخفي مقاصد وأهداف منافية أصلا لأساس النظامين المتمثل في الفصل بين السلطات، بل هي أنظمة تنحى إلى إقامة نظام حكم تتركز فيه السلطة في يد رئيس الدولة على حساب المؤسسات الأخرى ليتمكن القول في الأخير أن هذا النظام ليس في الحقيقة إلا نظاما رئاسويا أصليا في تصوره وفي عمله. وقد جسده فعليا التعديل الدستوري لعام 2008، الذي ألغى منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، وبرنامج رئيس الحكومة الذي كان يدور حوله الخلاف بمخطط عمل يستنبط كليا من برنامج رئيس الجمهورية.

ما يمكن قوله في نهاية هذا الفصل أنه من الأسباب التي أدت إلى تقوية نفوذ السلطة التنفيذية البرلمانات التي كانت في بداية عهدها تتمتع بالسيطرة والنفوذ على حساب السلطة التنفيذية، ونتج عن ذلك إضعاف كل من رئيس الدولة بنقل السلطة منه إلى الحكومة، وإضعاف الحكومة بوضعها تحت رحمة البرلمان، فنتج عنها حصول أزمات حكومية متتالية، وعدم قدرة الحكومة على تسيير شؤون الدولة وخاصة خلال فترة الأزمات، هذا ما دعى إلى محاولة إيجاد نظام يضع على رأس الدولة رئيسا قويا منتخبا من طرف الشعب يحد من سلطة البرلمان على الوزراء، ويجعلهم تابعين للرئيس بدل البرلمان، فجاء دستور فرنسا لسنة 1958 بالحلول التي من شأنها بعث سلطة تنفيذية تتركز السلطات كلها حول شخص الرئيس.

وبما أن الجزائر خضعت لنظام الحكم الفرنسي فكان السبب التاريخي من بين العوامل التي جعلت من شخص رئيس الجمهورية الزعيم الذي تتركز بيده كل السلطات، وهذا بحثا عن الاستقرار مستندة في ذلك إلى الحزب الواحد الذي قام بالدور الأكبر في تحرير البلاد، والذي سيلعب دورا آخر في تعضيد النظام فمن الناحية السياسية يوفر الاستقرار الحكومي ويضمن وحدة الصف كما يعمل على محو كل الخلافات والانقسامات التي من شأنها إضعاف الدولة فاستبعدت بذلك كل

الأمر التي من شأنها عرقلة سير الحكومة والحزب الحاكم في إدارة شؤون الدولة، من هنا بدأت مسألة تركيز السلطة وتقوية نفوذ السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى.

إن تطور النظام الدستوري الجزائري يفصح عن أشكال من التعبير المؤسساتي للسلطة السياسية والواقع أن طبيعتها لم تتغير، بحيث ظلت صور الإفصاح تقريبا على حالها وهذا ما نقرأه في مضامين الدساتير المختلفة، وأيضا مراوحة طريقة ممارسة السلطة مكانها والمشكلة كلها مردها النمط المنتهج في المبادرة بالمراجعة للدستور و هذا هو جوهر المشكلة، فالدساتير الجزائرية جاءت كلها على شكل منحة للمجتمع وإن أستفتيء فيها الشعب، ولهذا لا يأتي التعديل إلا من أجل تكريس علاقة قوية أو تدعيم السلطة التنفيذية أو تقوية مركز رئيس الجمهورية، أو لإضعاف البرلمان.

تمهيد:

إن موقع أية سلطة من سلطات الدولة يتحدد من خلال معرفة الصلاحيات الممنوحة لها لجهة حجمها ومدى تأثيرها على سائر السلطات، إذ يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات دولة تسمى على الاختصاصات الحكومية التي يتم من خلالها توجيه السياسة العامة، وتتضمن هذه السلطات حماية الدستور، الاستقلال الوطني، احترام الالتزامات الدولية، حماية استمرارية الدولة، التحكيم فوق الاختلافات السياسية، فهو يحتل موقعا أسمى بفضل عقد الثقة الذي تفترضه الأنظمة بين الحكومة والأغلبية، والذي يوجب وجود طرف ثالث لتسييره.

هنا يبرز دور رئيس الدولة الذي يقود العمل المتوازن، كما تغيرت مكانة رئيس الدولة من مجرد منفذ إلى مؤسسة يختارها الشعب على أساس البرنامج تتاح لها كل الوسائل القانونية لضمان تحقيقه، مما أكد أحقية في الاضطلاع بالوظيفة التنظيمية المستقلة والتدخل في مجال التشريع. ولأجل تحديد أكثر وواضح لموقع رئيس الجمهورية والوزير الأول فإنه يجب علينا البحث عن الصلاحيات الممنوحة لهما توصلا إلى تحديد موقعهما لمعرفة دورهما و العلاقة التي يمكن أن توجد بينهما و بين السلطات التي يتألف منها النظام السياسي الجزائري.

الفصل الأول

تقوية مركز رئيس الجمهورية في الدستور

عرفت السلطة التنفيذية إعادة تنظيم لها من الداخل حيث ظهر نوع من الفصل بين اختصاصات السلطة التنفيذية فقد خصص دستوري 1989 و1996 والذان وضعا في سياق جديد وظروف مغايرة لتلك التي صيغت فيها النصوص الدستورية السابقة حيث حاول إقامة نوع من التوازن بين السلطات عكس ما كان سائدا قبل ذلك، أين كانت الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية. فقد أعاد دستور 89 ترتيب السلطة التنفيذية، وهذا ما أكدته دستور 96 فقد اعتبر إنشاء منصب لرئيس حكومة مسؤولا سياسيا أمام المجلس الشعبي الوطني من أهم التعديلات التي جاء بها الدستور دون أن يمس هذا التجديد بمكانة رئيس الجمهورية على رأس النظام السياسي أو بصلاحياته.

بداية كان لإنشاء منصب رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية قفزة نوعية للنظام السياسي الجزائري من حيث التطبيق، فقد تمت الإشارة عند بداية هذه الدراسة أن منصب رئيس الحكومة تم استحداثه بموجب التعديل الدستوري الأول الذي عرفه دستور 1976 في نوفمبر 1988 وإن لم ينتج نظاما سياسيا يتميز بتوزيع حقيقي للسلطات بما يتعذر ادراجه ضمن النظام البرلماني القائم على أساس الفصل والتوازن بين السلطات، ليتم التأكيد عليه بصفة جديدة في دستوري 89 و96.

المبحث الأول

شروط و كفاءات انتخاب رئيس الجمهورية

يستند حق المواطن في الترشح لمنصب رئاسة الدولة في النظام الجمهوري على المبدأ الدستوري القائل بمساواة المواطنين أمام القانون، والكفاءة في تولي

الوظائف العامة من حيث المبدأ وإن كان الترشح لهذا المنصب مقيد بشروط أكثر ممن تولي الوظائف العامة أو الترشح لعضوية السلطة التشريعية⁵³.

و تحظى المشروعية الديمقراطية بمكانة كبرى داخل الأنظمة التعددية المعاصرة ،وتعد الكيفية التي يصل بها رئيس الجمهورية إلى سدة الحكم خزاناً يمنحه قوة ونفوذاً واسعاً داخل النظام السياسي ومن ثم يصبح بمقدور الرئيس التصرف باعتباره يتمتع بشرعية سياسية مطلقة، فإذا ما أضيف إلى ذلك ما يتمتع به من مشروعية قانونية من خلال سلطاته الدستورية ،فإن سلطان حكمه يتعاظم إلى أبعد الحدود.

ويبدو أن رئيس الجمهورية هو محور السلطة التنفيذية فقد احتفظ بمكانته المرموقة، في كل الدساتير الجزائرية فهو المجدد لوحدة الأمة وحامي الدستور، هذه المكانة المخصصة له تبين التأثير الواضح للمؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي لسنة 58 و خاصة المادة الخامسة منه⁵⁴.

المطلب الأول

طرق إختيار رئيس الجمهورية

ليست طريقة إختيار الرئيس كما قد يتوهم مجرد مسألة إجرائية ،بل أن ضخامة المسؤوليات السياسية والدستورية الملقاة على عاتقه والقرارات الخطيرة التي عليه أن يتخذها تقتضي أن يكون أسلوب إختياره مؤدياً فعلاً إلى فتح الطريق إلى قصر الرئاسة أمام أفضل العناصر ،و تمكين الناخبين من إختياره ،ذلك أن الاختصاصات الممنوحة للرئيس تتوقف في النهاية على شخصه وقدراته المختلفة⁵⁵.وفي الغالب هناك ثلاثة طرق لإختياره، من بينها أن يجعل الدستور أمر إختياره للشعب أو يحيل هذا الأمر للبرلمان، وقد يقف موقفاً وسطاً فيجعل أمر إختياره لكل من البرلمان و الشعب معاً.

يكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب وكما هو معروف فالانتخاب ارتبط بالديمقراطية في العصر الحديث ارتباطاً وثيقاً، جعل منه الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطية المعاصرة و ذلك على عكس

⁵³ قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ،تحليل قانوني مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1996 ،ص65

⁵⁴ Article 5 de la Constitution Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. »

⁵⁵ أحمد كمال أبو المجد ،رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ،إختياره و سلطاته، الجزء الثاني، مجلة الحقوق والشرعية ،السنة الثانية العدد الأول جامعة الكويت ،يناير 1978 ،ص 53

الديمقراطيات القديمة التي لم يأخذ الانتخاب فيها مكانا بارزا، نظرا لقيام هذه الديمقراطيات على أساس الديمقراطية المباشرة من ناحية، ولأخذها بأسلوب القرعة بصفة أساسية من ناحية أخرى، وقد أخذ الانتخاب هذه المكانة في الوقت الحاضر بسبب استحالة تطبيق النظام الديمقراطي المباشر لأن الديمقراطية النيابية أصبحت ضرورة حتمية في الدول الديمقراطية، و هنا إما أن يقوم بهذه المهمة عن طريق مباشر⁵⁶، كما هو الحال في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة والدستور الجزائري لعام 1989، أو على درجتين كما هو الحال بالنسبة لاختيار رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، وإن كان اختياره عن طريق الشعب ذاته أكثر الطرق الديمقراطية⁵⁷ ما لم يكن الانتخاب هو الوسيلة لإختيار الحكام وأعضاء المجالس النيابية⁵⁸ كما أنه أداة لتداول السلطة سلميا وإختيار الحكام بإرادة الشعوب.

أما انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان فيكون في الحالة التي يقوم فيها هذا الأخير باختياره⁵⁹ وقد عيب على هذا الأسلوب، في أنه يجعل الرئيس خاضعا لسلطة البرلمان بصفة دائمة ومن ثم يفقد الاحترام و التقدير الواجبين لرئيس الدولة.

أما الطريقة الثالثة لاختيار رئيس الدولة، فتكون عن طريق اشراك الشعب و البرلمان فقط ويكون بإحدى الطريقتين :

1/ إما انتخابه بواسطة هيئة خاصة تتألف من أعضاء البرلمان وعدد آخر من المندوبين المنتخبين من الشعب تكون متساوية وعدد أعضاء البرلمان⁶⁰.

2/ انتخابه من البرلمان والشعب معا، إذا قام البرلمان باختيار من يرشحه لمنصب رئيس الدولة ثم يتم عرضه على الشعب للاستفتاء عليه وهذا ما أخذ به المشرع الدستوري الجزائري في ظل الحزب الواحد.

وإن كان الأسلوب الأول هو الأمثل في إختيار رؤساء الجمهوريات، فالشعب يقوم باختيار رئيس الجمهورية بالطريق العام والمباشر، والذي يتماشى مع فكرة الديمقراطية الحزبية، فهو يفسح المجال أمام الأحزاب للتقدم بأكثر من مرشح لمنصب الرئاسة وترك المجال للشعب الذي يختار أفضل المرشحين و أكفأهم

صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث 2013، ص 15⁵⁶

⁵⁷ ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية لدستور 71 الجزء الثاني، دار النهضة العربية مصر 1993، ص 219.

صالح حسين علي العبد الله، الانتخاب كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة، دار الكتب القانونية، مصر 2011، ص 13⁵⁸

⁵⁹ أخذ بهذا الأسلوب الدستور اللبناني لعام 1926

⁶⁰ أخذ بهذه الطريقة الدستور الاسباني لعام 1931، أنظر ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع، السابق ص 220.

وهذا من شأنه تسهيل التحول، وتغيير الأنظمة التسلطية والشمولية إلى أنظمة ديمقراطية وهو الأسلوب الذي أخذ به المشرع الجزائري في ظل التعددية الحزبية، حيث ينتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، ويتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، الأمر الذي يجعل منه ممثلاً لكل الأمة وحائزاً لثقتها، فتكون شرعيته أكبر من شرعية أي منتخب آخر .

الفرع الأول

شروط الترشح

تنص عادة الدساتير على الشروط الواجب توفرها في الشخص الذي يرغب في الترشح لمنصب رئيس الدولة باعتباره أهم منصب سياسي فيها، كما أن عملية انتخاب رئيس الجمهورية تعد مقياساً لتحديد التحول السياسي وتكريس مبدأ التداول على السلطة، فإجراء انتخابات تعددية حرة وشفافة مطلب الرأي العام الراغب في الإصلاح السياسي والديمقراطي الهادف إلى بناء دولة القانون الحققة، لهذا أضحت الظاهرة الانتخابية تحظى بأهمية قصوى في الدراسات السياسية عموماً وفي بحوث السوسولوجيا الانتخابية خصوصاً ذلك أن الأنظمة الديمقراطية تعتبر الانتخابات الشرط الوحيد والمقدس لممارسة السلطة وتداولها، أما في الأنظمة السلطوية والشمولية فالانتخابات هي مجرد طقوس سياسية تتخذ طابعاً سوربالياً لا عقلانياً.

لذلك فإن قواعد التعددية السياسية التي تبناها النظام السياسي الجزائري بموجب دستوري 89 و96 فرضت تبني حرية الترشح لمنصب رئيس الجمهورية لتشكل بذلك القطيعة النهائية مع نظام الترشح الأحادي بتزكية من الحزب الحاكم، غير أن النص على حرية الترشح بعد الدخول في التعددية الحزبية ليس على إطلاقه بل هناك قيود تحد منه تضمنتها أحكام الدستور والقانون العضوي المنظم لشروط وإجراءات الترشح، فجاءت المادة 73 من دستور 96⁶¹ منظمة لأهم الشروط المطلوب توفرها فيمن يترشح لمنصب رئيس الجمهورية .

⁶¹ تنص المادة 73 من دستور 1996 على: "لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

- يتمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية

- يدين بالاسلام

- عمره أربعين سنة كاملة يوم الانتخاب

- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية

- يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته

- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر إذا كان مولوداً قبل يوليو 1942

- يثبت عدم تورط والديه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً بعد يوليو 1942

- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه،

البند الأول : الشروط الموضوعية

يحدد الدستور والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الشروط الواجب توفرها في المترشح لمنصب رئيس الجمهورية منها :

1/الجنسية

كما هو معروف تتفرع الجنسية إلى جنسية أصلية وجنسية مكتسبة، والفرق بين المواطن الأصلي الذي يترشح لمنصب رئاسة الدولة و بين المواطن بالمولد هو أن يكون الأول من المواطنين المنحدرين من أهل البلد الأصليين لأكثر من جيل وفي هذه الحالة يمنع من حق الترشح لمنصب رئاسة الدولة حتى المواطنين الذين ولدوا في تلك الدولة وأصولهم من بلدان أخرى أما المواطن بالمولد فهو من ولد بالبلد فعلا لكن أبويه يمكن ألا يكونا من مواطنيها عند ولادته⁶². لهذا نصت أحكام الدساتير الجزائرية، على أن يكون المترشح لرئاسة الجمهورية جزائريا أصلا، أي من أبوين جزائريين وعلى هذا يستبعد المترشح الحامل لجنسية دولة أخرى⁶³ أيضا يستبعد كل من هو حامل للجنسية المكتسبة، وهذا لضمان الولاء، فمنصب رئيس الجمهورية من أخطر المناصب فهو حامي الأمة وراعي مصالحها، لهذا يعتبر هذا الشرط ضروريا لأن حامل الجنسية الجزائرية أصلا يكون أكثر ارتباطا وتمسكا بالوطن، ومصالحه بالمقارنة مع المتجنس الذي يكون طلب التجنس لأغراض معينة.

ويتم التحقق من الجنسية الحقيقية للمترشح من خلال شهادة الجنسية التي تمنحها المحاكم أو من خلال التصريح الشرفي، المقدم من طرف المترشح، والذي ينبغي التحقق منه عند فحص ملف المترشح. وبالنظر إلى نص المشرع الدستوري المصري يلاحظ تشدده الزائد بشأن شرط الجنسية حيث اشترط أن يكون المترشح لرئاسة الجمهورية من أبوين مصريين فضلا عن ضرورة توافر الجنسية المصرية الأصلية في حقه والتي توقف المشرع الدستوري الجزائري على مجرد النص عليها.

تحدد شروط أخرى بموجب القانون.

قائد محمد قائد طربوش، مرجع سابق، ص 66⁶²

⁶³ جاءت المادة 136 من القانون العضوي 01/12 لتأكيد هذا الشرط، ويتمتع بالجنسية الجزائرية حسب المواد 7، 8، 6، من الأمر 86/70 المؤرخ في 15/12/1970 المتضمن قانون الجنسية المعدل والمتمم بالأمر 01/05 المؤرخ في 27/02/2005 "الولد المولود من أب جزائري وأم جزائرية"، "الولد المولود من أبوين مجهولين إذا لم يثبت خلال قصوره انتسابه إلى أجنبي أو أجنبية وفقا لقانون جنسية أحدهما كما أن الولد الحديث الولادة الذي عثر عليه في الجزائر يعد مولودا فيها ما لم يثبت خلاف ذلك، الولد المولود في الجزائر من أب مجهول وأم مسماة في شهادة ميلاده دون بيانات أخرى تمكن من إثبات جنسيتها" وحسب المادة الثامنة "الولد المكتسب الجنسية الجزائرية بموجب المادة 7 يعتبر جزائريا منذ ولادته ولو كان توفر الشروط المطلوبة قانونا لم تثبت بعد، ولا بعد ولادته"

وعليه يجب أن تكون معالجة المشرع الدستوري لشروط الجنسية وغيره من الشروط المطلوبة في رئيس الجمهورية، مبدئياً غير نهائية، تعمل على توفير الأمن القانوني بصياغة الحد الأدنى في شأن تلك الشروط على أن تستدرك وتستكمل بطريق غير مباشر بواسطة إرادة الناخبين الممثلين للشعب صاحب السلطة الأصلي. فلا شك أن الجنسية أضحت من الأمور الحيوية للشخص، وذلك بعدما صار تحديد نطاق ما يتمتع به من حقوق أساسية وسياسية داخل إقليم الدولة يتوقف على معرفة هل هو وطني أم أجنبي، كما استقر العمل في معظم دساتير الدول على اشتراط الصفة الوطنية في من يتولى مسؤولية أو مقاليد إدارة شؤون الحكم في الدولة، يستوي في ذلك أن يتعلق الأمر برئيس الجمهورية أو أعضاء المجالس النيابية، وهذا في الواقع أمر منطقي ولا يمكن الاعتراض عليه، ألا يقبل أن يكون رئيس دولة معينة شخصا لا يحمل جنسيتها، ومن ثم كان طبيعياً أن تحرص معظم الدساتير على أن تشترط في من يترشح أو يعين رئيساً للدولة متمتعاً بجنسيتها.

في هذا السياق يتعين على المجلس الدستوري عند فحص ملفات المترشحين التأكد من وجود الوثائق الثبوتية للجنسية الأصلية وهي شهادة الجنسية التي تمنحها المحاكم، وكذا أية وثيقة تثبت عدم حمل المترشح لأية جنسية أخرى، إضافة للجنسية الجزائرية.

وإذا كانت الوثيقة الأولى يمكن التحقق منها، لأنها صادرة من سلطات رسمية، فإن الوثيقة الثانية يصعب التحقق منها، خاصة وأن مصالح وزارة العدل لا تملك البيانات الكافية عن مزدوجي الجنسية ولهذا فإن التصريح الشرفي الذي يقدمه المترشح هو الذي ينبغي مراعاته عند فحص وثائق الملف المتعلقة بعدم اكتساب جنسية أخرى غير الجنسية الأصلية وهذا بناء على نص المادة 157 من الأمر 07/97 المتعلق بقانون الانتخابات والمادة 136 من الأمر 01/12. وفي حالة ما إذا تم اكتشاف تزوير في هذه الوثيقة يمكن للمجلس الدستوري اعتبار هذا الشرط غير مستوف وإقصاء المترشح من سباق الرئاسيات، فإذا تم اكتشاف الأمر بعد إعلان القائمة الرسمية للمترشحين، فهنا يكون للمجلس الدستوري الإختصاص التام في ذلك، طالما أن عمله يبقى ممتداً من يوم تقديم الترشيح إلى غاية الإعلان الرسمي عن نتائج الإقتراع والإعلان عن الفائز، أما في حالة اكتشاف التزوير بعد الإعلان الرسمي عن المترشح الفائز بمنصب الرئاسة، فإن الأمر في هذه الحالة يخرج عن إطار إختصاص المجلس الدستوري، فيمكن إتهام الرئيس هنا بإرتكابه جريمة الخيانة العظمى⁶⁴.

بوكرا ادريس، انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007، ص 17

وتضيف المادة هنا أن يكون زوج المترشح متمتعاً بالجنسية الجزائرية، بمعنى أن النص لا يشترط الجنسية الأصلية، كما لا يقيد حرمان زوج المترشح من اكتساب جنسية أخرى غير الجنسية الجزائرية وفي هذا الصدد كان النص الأصلي لقانون الانتخابات رقم 13/89 المؤرخ في 1989/08/07 يتضمن البند السادس للمادة 108 شرط الجنسية الجزائرية الأصلية لزواج المترشح غير أن هذا الشرط كان منافياً للدستور لاسيما لمبدأ المساواة أمام القانون.

2/ السن

تعتبر مسألة السن أحد المعايير الهامة في إختيار رجال السياسة إذ أنه من المسلم به عادة أن سن القادة لها انعكاسات مباشرة على حيويتهم، وتصوراتهم و على طريقتهم في تسيير شؤون الدولة و على مدى تفاعلهم مع الطموحات الشعبية وكيفية الإستجابة إليها، لهذا تتباين الدساتير العالمية في تحديد سن الترشح لرئاسة الجمهورية، إلا أنها تتفق في غالبيتها على أن تكون سن المترشح لمنصب رئاسة الدولة أكبر من سن عضو السلطة التشريعية من حيث المبدأ، ويبدو ميل المشرع الدستوري الجزائري إلى تقليد الإتجاه الأول فيجب ألا يقل سن المترشح يوم الانتخاب عن أربعين سنة ميلادية وذلك لكي يكون قد وصل إلى درجة كافية من النضج والحكمة ونفاذ البصيرة تؤهله لقيادة بلد بأكمله، و سن الأربعين كما هو معلوم هي سن النبوة و الإتران⁶⁵.

ويشترط بلوغ الأربعين يوم الاقتراع، المعنى أن المترشح الذي لم يبلغ سن الأربعين بإمكانه تقديم ملف الترشح شريطة بلوغه الأربعين يوم الاقتراع⁶⁶ وهو

⁶⁵ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المبادئ العامة، التاريخ الدستوري، الأحزاب السياسية، التمثيل النيابي، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية 2008، ص 224، قال الله تعالى في سورة الأحقاف، الآية 15 قال تعالى " حَتَّىٰ إِذَا بَلَغَ أَشُدَّهُ وَبَلَغَ أَرْبَعِينَ سَنَةً قَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي ۗ إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ (١٥) " ⁶⁶ من المعلوم أن الوحي نزل على سيدنا محمد صلى الله عليه و سلم في سن الأربعين و لا بد من وجود حكمة من هذا العمر، لأن الله تعالى لا يختار شيئاً إلا وفيه حكمة عظيمة، و ربما تتضح لنا بعض جوانب الحكمة في أن نمو الانسان و كمال عقله لا يحدث إلا في سن الأربعين . وقد حددت الآية 15 من سورة الاحقاف سن الاربعين لاكتمال القوة البدنية والعقلية والأشد أو الأوج وبالتالي فنحن أمام حقيقة قرآنية، وهناك اكتشاف علمي جديد عام 2010 يؤكد أنه لا يكتمل نمو الدماغ في سن العشرين تقريبا . وكان بعض العلماء يعتقدون أن إكتمال نمو الدماغ يكون في سن العشرين تقريبا، و لكن هناك بحث جديد يؤكد أن نمو الدماغ يستمر لنهاية سن الأربعين من عمر الإنسان بما يتفق تماما مع ما ذكر بالقرآن، فقد نشرت جريدة تيليغراف مقالة بعنوان « matures » in middle age brain only fully « أي ان نمو الدماغ يستمر لمنتصف العمر و قد جاء في هذا المقال ما يلي :

Become fully mature when you turn 21 but new research you've might think that you does not stop developing until you lote 40 suggests that your brain ..

بمعنى قد تظن أنك تصبح ناضجا كاملا في سن 21 ولكن البحث الجديد يؤكد بأن دماغك لا يتوقف عن النمو حتى أواخر سن الاربعين .واستخدم العلماء جهاز المسح بالرنين المغناطيسي الوظيفي FMRI و

شرط غير مقيد، يستفاد منه عدم اهدار كل الفرص، بينما نجد دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 58، لم ينص على شرط السن ولم يحل إلى التشريع لبيان الحد الأدنى للسن المطلوبة للمترشح لشغل منصب رئيس الجمهورية ولسد هذا النقص فقد اعتد المجلس الدستوري بالشروط اللازم توفرها في المترشح لعضوية الجمعية الوطنية، إلا أن المشرع قد أحال في القانون رقم 1292 الصادر في 6 نوفمبر 1962 بشأن تنظيم انتخاب رئيس الجمهورية إلى تطبيق عدة نصوص من قانون الانتخاب منها المادة 127 التي تحدد بعض الشروط العامة للترشح⁶⁷. وبمقتضى تلك الإحالة فإنه يحق لكل فرنسي أو فرنسية بلغ من العمر 23 سنة الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وإن كان السن يتفق مع الحد الأدنى لسن الترشح للجمعية الوطنية، إلا أنه يكون أقل بالنظر إلى الحد الأدنى للسن المتطلب لعضوية مجلس الشيوخ، إذ يستلزم المشرع ألا يقل سن المترشح لعضوية هذا الأخير عن 35 سنة، وهو يقل أيضا عما عليه الوضع في العديد من الدول ففي الولايات المتحدة الأمريكية فإن السن الأدنى 35 سنة، و أثبتت الممارسة العملية أن المترشحين الأقل سنا يزيد عمرهم عن 30 سنة، وعلى صعيد الواقع التطبيقي فإن الإرادة الشعبية لا تسير في صالح المترشحين الأحدث سنا.

و قد اشترط المشرع الجزائري بداية سن 35 سنة وهو ما كان يتماشى مع من تولى هذا المنصب في تلك الفترة، حيث لجأ المشرع إلى تفصيل نص يتناسب مع

هو جهاز متطور جدا يقيس نشاط و تغيرات مناطق الدماغ بشكل مدهل ، وقبل مجيء القرن الحادي والعشرين لم يكن لدى أحد من العلماء علم بأن نمو الدماغ لا يكتمل إلا في نهاية الأربعينيات من عمر الانسان، ويؤكد البحث الجديد أن المنطقة التي تستمر في النمو هي المنطقة الناصية أو ما يسميه العلماء perfrontal cortex أعلى و مقدمة الدماغ، وهذه المنطقة مهمة في اتخاذ القرارات والتفاعل الاجتماعي ومهام شخصية أخرى مثل التخطيط و السلوك و فهم الآخرين، والتي تميز البشر عن غيرهم من المخلوقات وتقول البروفيسور sarah- jayne blakmore منذ أقل من عشر سنوات كنا نعتقد أن نمو الدماغ يتوقف في سن مبكرة من عمر الإنسان وتقول بالحرف الواحد until about 10 years ago we pretty much that the human brain stopped developing in early childhood

و تبعات تجارب المسح بالرنين المغناطيسي على الدماغ البشري أظهرت أن النمو يستمر أثناء الثلاثينيات وحتى نهاية الأربعين من عمر الإنسان و أهم منطقة وأكثرها استمرارا في النمو هي منطقة الناصية، و قد بين سبحانه وتعالى أهمية الناصية في قوله تعالى على لسان نبيه هود عليه السلام مخاطبا قومه : " إِنِّي تَوَكَّلْتُ عَلَى اللَّهِ رَبِّي وَرَبِّكُمْ مَا مِنْ دَابَّةٍ إِلَّا هُوَ آخِذٌ بِنَاصِيَّتِهَا إِنَّ رَبِّي عَلَى صِرَاطٍ مُسْتَوِيمٍ." هود الآية 56 . وكذلك كان يقول في دعائه لربه " ناصيتي في يدك " لذلك فقد ركز المشرع الدستوري الجزائري على تحديد السن بأربعون سنة كاملة يوم الاقتراع.

⁶⁷ Article 127 « la condition d'âge minimal pour être élu à la présidence de république à savoir 23ans est fixée par un renvoi »

حالات فردية تزامنت و إعلان الدولة الجزائرية المستقلة⁶⁸ ليكون التأكيد بعد ذلك على سن الأربعين.

ولم يتضمن الدستور الحد الأقصى للسن الذي لا يجوز عند بلوغه الترشح، و قد طالب جانب من الفقه بتحديد الحد الأقصى لسن رئيس الجمهورية، محذرين من أن التقدم في السن يحول دون القيام بأعباء تلك الوظيفة وخاصة إذا كان المترشح يتقدم للمنصب لأول مرة، الأمر الذي يجعل رئاسته شكلية حيث يقوم بتصريف أمور الدولة في الواقع أقرب الوزراء إليه، في حين أن الشعب لم يفوض سوى رئيس الدولة في تصريف شؤونه، و إن كان عدم تحديد الحد الأقصى يهدف إلى عدم الوقوع في مغبة الجمود ذلك أن العبرة هنا بالقوة الجسمانية والقدرة العقلية، و حتى القوة الجسمانية لم يعد يؤخذ بها خاصة في أنظمة دول العالم الثالث⁶⁹.

هذا ويرى بعض الفقه أنه ليس هناك تلازم بالضرورة بين بلوغ السن الواردة في نص المادة و بين تحقق البلوغ والنضوج، فقد يبلغ الشخص السن المقررة دون أن يصل إلى النضوج الكامل كما أن هنالك العديد من الأشخاص الذين يصلون إلى نضج أكبر من سنهم الفعلية، ولكن لا يفترض أن يعتبر السن مقياسا لتحديد الصلاحية الواجبة في شتى المجالات القانونية .

ومن جانبنا نرى أنه مع توافر السن المقررة للمترشح لرئاسة الجمهورية إلا أنه يمكن الحكم على نضوجه وبلوغه وصلاحياته بعوامل مختلفة كسمعته الشخصية، وتاريخ حياته و مقدرته على الحكم على أمور مختلفة، و في الواقع أن وسائل الاعلام المختلفة كفيلة بتحقيق ذلك لتوضيح الرؤيا للرأي العام بما يمكنه الحكم على المترشح للرئاسة خاصة في ظل التحولات الأخيرة و التي جعلت اختيار الرئيس عن طريق الاقتراع العام المباشر⁷⁰.

3/ الدين والجنس

من خلال المادة 73 نجدها تتحدث عن المترشح دون تحديد فيما إذا كان يقصد به الرجل أم الجنسين معا. خاصة وأن المادة 2 من الدستور تنص على أن "الاسلام دين الدولة" ومبادئ الشريعة الإسلامية ترفض أن تعهد برئاسة الدولة لامرأة، كما أن المادة 10 منه وإن ألزمت الدولة بضرورة المساواة بين الرجل و المرأة في

⁶⁸ وقد اتفق مع أحكام هذا السن 25 دستور أجنبي منها الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787، المكسيك 1917، النمسا 1920، رومانيا 1933، البرتغال 1933، إرلندا 1937، هندوراس 1936، كوبا 1940، إسبانيا 1944، بناما 1946، إكوادور 1946، الهند 1947، كوستاريكا 1949، الصين 1954، جواتيمالا 1956، غينيا 1958، غانا 1960، داهومي 1960، كينيا 1960، السنغال 1960، الكامرون 1961، موريطانيا 1961، رواندا 1961، ملاوي 1964، البرتغال 1976.

⁶⁹ ترشح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لعهدة رابعة، و هو يعاني من جلطة دماغية، أقعدته على كرسي متحرك، مع ذلك فاز بأغلبية مطلقة في دور واحد في انتخابات أبريل 2014 يحي الجمل، المرجع السابق، ص 301⁷⁰

ميادين الحياة السياسية والاجتماعية ،إلا أنها ربطت تحقيق ذلك بعدم الإخلال بأحكام الشريعة الإسلامية. هذا الأمر أدى إلى حدوث انقسام في الفقه بشأن مدى جواز تولي المرأة لمنصب رئاسة الجمهورية فكانت هناك آراء مختلفة.

فذهب الرأي الأول إلى جواز تولي المرأة منصب رئاسة الجمهورية ،وذلك في حالة التغلب لأن المرأة تصلح سلطانا ،و يحيز البعض أن المرأة إذا صارت رئيسا للدولة بالقوة والغلبة جازت إمارتها حقنا للدماء باعتبارها ضرورة ،وأن تنتهي بعد ذلك عند الاستطاعة،كما استند جانب من هذا الرأي إلى مساواة الرجل والمرأة في التكاليف الشرعية وتحمل واجبات العبادة دون تفرقة ،ويؤيد ذلك قوله تعالى: "لَا تَتَمَنَّوْا مَا فَضَّلَ اللَّهُ بِهِ بَعْضَكُمْ عَلَى بَعْضٍ ۗ لِلرِّجَالِ نَصِيبٌ مِّمَّا كَتَبْنَا لِلنِّسَاءِ ۗ وَلِلنِّسَاءِ نَصِيبٌ مِّمَّا كَتَبْنَا ۗ وَاسْأَلُوا اللَّهَ مِنْ فَضْلِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمًا (٣٢)"⁷¹

فالله سبحانه و تعالى هنا لم يفرق في التكاليف ،وقوله في سورة النمل " قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفُنُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّى تَشْهَدُونِ (٣٢) قَالُوا نَحْنُ أَوْلُو قُوَّةٍ وَأُولُو بَأْسٍ شَدِيدٍ وَالْأَمْرُ إِلَيْكِ فَانظُرِي مَاذَا تَأْمُرِينَ (٣٣) " ⁷²فنص الآية يوحي إلى أن الموجودة على رأس مملكة سبأ هي الملكة بلقيس،ومن اسند إليها الملأ اتخاذ الأمر كدلالة على ولايتها لأمر الدولة.

و جدير بالملاحظة إجماع فقهاء الإسلام على عدم جواز تولية المرأة الخلافة ،عدا رأي شاذ لإحدى فرق الخوارج لا يقدر في حجية ذلك الإجماع ،كما أن الدكتور يوسف القرضاوي رغم تسليمه بإجماع الفقهاء على أن المرأة لا تصلح للخلافة العامة،أو الإمامة العظمى التي هي خلافة المسلمين جميعا فقد ذهب في فتوى حديثة إلى جواز تولية المرأة الرئاسة في الدول القطرية الحالية على اعتبار أنها تشبه الرئاسة الإقليمية التي هي أشبه بولاية الأقاليم قديما ،و شدد على أن المنطق الإسلامي في هذه القضايا يقوم على كون المرأة كائنا كامل الأهلية ،موضحا أن الكفاءة و الجدارة يجب أن تكون هي المعيار عند شغل المرأة لأية وظيفة ،وأنه إذا تزامن الرجل و المرأة في مجال العمل فإن الفوز يجب أن يكون في جانب الأجدد و الأكثر كفاءة .⁷³

وذهب الرأي الثاني إلى عدم جواز تولي المرأة الخلافة أو الرئاسة و يستند إلى إجماع العلماء المسلمين إلى اشتراط الذكورية في الخليفة الأعظم،كما يستندون

سورة النساء ،الآية 32⁷¹

⁷² سورة النمل الآية 32-33

⁷³ سعيد حمودة الحديدي ،نظام الاشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية ،دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية مصر 2012،ص 125

أيضا إلى قوله تعالى: "الرِّجَالُ قَوَّامُونَ عَلَى النِّسَاءِ بِمَا فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ عَلَى بَعْضٍ وَبِمَا أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ ۗ....." (٣٤) "74.

كما أكد البعض أنه من النصوص التي تتعارض مع تولي المرأة رئاسة الدولة ما ورد بقوله تعالى: "وَلَهُنَّ مِثْلُ الَّذِي عَلَيْهِنَّ بِالْمَعْرُوفِ ۗ وَلِلرِّجَالِ عَلَيْهِنَّ دَرَجَةٌ ۗ وَاللَّهُ عَزِيزٌ حَكِيمٌ" (٢٢٨) "75 و عليه فالإسلام يتشدد في منع اختلاط النساء بالرجال وقد قامت حضارته على مبدأ الفصل بين الجنسين وأن كل الأدلة السابقة لا تجعل المرأة في الواقع أهلا لولاية رئاسة الدولة في الإسلام. وذهب بعض علماء وأئمة المسلمين لتأييد ذلك، إلى القول بأن ذلك ما كان متبعاً في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، حيث لم يسند لأي امرأة حكماً أو ولاية قضاء ولا قيادة جيش.

بينما الجانب الوسط من هذا الرأي ذهب إلى أن النساء حققن نجاحاً كبيراً عندما تولين الرئاسة في العديد من الدول حديثاً وقديماً بل وحققت نجاحاً أكبر من الرجال. لهذا لم ينص الدستور صراحة على شرط الذكورية لتولي منصب رئاسة الدولة، وصمته وعدم إبداء هذا الشرط صراحة هو في الواقع لاعتبار شرط الذكورة أساسه في مبادئ الشريعة الإسلامية التي ترفض أن يتولى منصب رئاسة الدولة امرأة، وعليه فصمت الدستور عن إيراد هذا الشرط يقتضي أن يفسر في ضوء المادة 2 من الدستور التي تنص على أن الإسلام دين الدولة، ومبادئ الشريعة الإسلامية من مصادر التشريع و أن مبادئ الشريعة لا تسمح أن تتولى امرأة منصب الرئاسة حيث يوجد إجماع فقهي من علماء المسلمين على ذلك، وإن وقع خلاف حديثاً بشأنها بين علماء الشريعة الإسلامية ومادام الأمر خلافياً فيرى تركه لإرادة الشعب صاحب السلطة الأصلي يقرر ما يراه وفقاً لعقيدته، مع كفالة الممارسة الديمقراطية الحقيقية .

إن هذا المنصب الخطير سيلقي على عاتق صاحبه تبعات مختلفة واختصاصات دينية و سلطات سياسية تخرج عن قدرة المرأة، بيد أنه لا مانع أن تتولى المرأة الوظائف الأخرى في الدولة والتي تتفق وطبيعتها، وإن كانت أغلب دساتير الدول العربية أفردت نصاً في دساتيرها يقتصر تولي رئاسة الدولة على الذكور دون الإناث ومثال ذلك الدستور المغربي، دستور الكويت، الأردن تونس

⁷⁴سورة النساء، الآية 34، وتفسر القوامة بأن الله عز وجل جعل القوامة للرجل على المرأة لأنه تفضل عليها بثلاثة أشياء كمال العقل و التمييز و كمال الدين، الطاعة، الجهاد والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر على العموم فضلاً عن بذله لها المال والصداق والنفقة. كما تفسر القوامة بأنها قوامة الرجل على المرأة هي قوامة العقل على العاطفة، وستستمر هذه القوامة ما بقي امتياز المرأة بالعاطفة وامتياز الرجل بالعقل لذلك جعل الإسلام الطلاق في يد الرجل والإسلام رأى أن من الخير للمرأة و المجتمع أن يريحها من عناء الحكم و مخالطة الأجانب صيانة لها بعيداً عن مواضع السفه و التفرغ لتربية أولادها .

⁷⁵ سورة البقرة الآية 228

سوريا بينما سكت المشرع الجزائري عن ذلك، وإن أثبتت التجربة الجزائرية دخول السيدات الانتخابات الرئاسية ابتداء من رئاسيات 1999.

مما يعني أن نص المادة 2، لا ترابط بينها وبين المادة 10 من الدستور، مما يوحي أن صياغة المادة 73 تمس الجنسين⁷⁶. ليرك الأمر لنتائج الانتخابات التي تحدد ذلك، كما هو الحال في الأنظمة الديمقراطية الغربية، فبالنسبة لحق المرأة في أن تكون رئيسا للجمهورية، ففردى النظام الفرنسي و إن لم يمنعها من الترشح لخوض عراك الانتخابات الرئاسية على غرار النظام الجزائري إلا أن الإرادة الشعبية لم تقبل حتى اليوم إبراز وتأكيد هذا الحق من خلال تشكيل سابقة دستورية واقعية، وكأن العرف قد استقر عند التعيين على منع المرأة من أن تصبح رئيسا للدولة بالرغم من أن النساء يشكلن غالبية الناخبين من حيث العدد، و حتى في النظام الأمريكي أين أثبتت تجارب الانتخابات الرئاسية الأمريكية السابقة أن المرأة لا تصوت بالضرورة لامرأة أخرى، حيث يتفوق الولاء الحزبي على مسألة الجنس فما بالنا بالنظام الجزائري القائم على سياسة النص على ممارسة الحقوق وحمايتها وفق الأساليب الديمقراطية العريقة وفي الواقع تكون النتيجة معروفة مسبقا وما يناقض ما هو منصوص عليه.

4/ الولاء لثورة أول نوفمبر

يشترط في من يترشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر إذا كان مولودا قبل يوليو 1942 وأن يثبت مشاركة أبيه إذا كان مولودا قبل ذلك التاريخ أيضا. فهذا الشرط ما كان ليوضع بهذه الصيغة إذ لو اقتصر المشرع الدستوري على ألا يكون قد اتخذ مواقف ضد الثورة لكان أفضل⁷⁷. كما أنه بالرجوع إلى المادة 29 من دستور 96 وما تضمنته "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتدرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو أي ظرف آخر شخصي أو اجتماعي".

ومن ثمة هذا الشرط يخص المواطنين الجزائريين المولودين قبل يوليو 1942، وبمقتضى ذلك فإن المترشح ينبغي أن يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954، ليقصي الدستور كل من ولد قبل هذا التاريخ، ولم يقدم ما يثبت مشاركته في الثورة، وعليه فإن هذا النص يطرح مسألة المساواة بين المواطنين في الترشيح وبمطابقة هذا النص والمادة 29 من ذات الدستور، فإذا اعتبرنا المشاركة في ثورة نوفمبر بمثابة ظرف شخصي، فإننا نصل إلى القول أن نص المادة 73 يتناقض مع

⁷⁶ ترشحت السيدة شلية محجوبي، رئيسة حركة الشبية والديمقراطية للانتخابات الرئاسية لسنة 1995 إلا أن طلبها رفض لعدم اكتمال عدد التوقعات المطلوبة، كذلك رشحت السيدة لوزة حنون، رئيسة حزب العمال لعدة انتخابات رئاسية واحتلت مراكز متقدمة.

⁷⁷ فهذا الشرط كان من المفروض إلغاؤه و ليس وضعه لإبعاد أشخاص بعينهم لقطع الطريق أمامهم نهائيا، بعدما تحصلوا على المرتبة الثانية في رئاسيات 1995

نص المادة 29 من الدستور وهو في خلاف بين معه فهذا الشرط يميز بين المواطن الثوري والمواطن غير الثوري فالمواطن المولود في 30 يونيو فهو مولود قبل يوليو 1942، يكون سنة عند حصول الجزائر على الاستقلال عشرون سنة، ومعنى ذلك أن هذا الشاب كان يتعين عليه المشاركة في الثورة إذا رغب في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية .

كما أنه إذا ما أعتبرت المشاركة في ثورة أول نوفمبر ظرف شخصي، فهذا لا يمنع من كان له عذر بسبب المرض أو الدراسة أن يحرم من حق الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، ففي الغالب أن كل الشعب الجزائري انتفض ضد الاحتلال مشاركا بذلك في الثورة، سواء بالمال أو بالنفس فكلاهما يعد من الجهاد ولا يشترط في ذلك إثبات المشاركة بتقديم بطاقة العضوية في جيش و جبهة التحرير الوطني، أما بخصوص اثبات مشاركة والديه في الثورة إذا كان المترشح مولودا بعد 1942 أن يثبت عدم تورط والديه في أعمال مضادة للثورة، وهذا الشرط يعتبر عقابا لفئة من المواطنين عن أفعال هي غير مسؤولة عنها ويجعلها رهينة أوزار لم ترتكبها، فمن المفروض الأخذ بقوله تعالى " وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَىٰ " ⁷⁸ فهذا الشرط لا بد من إعادة صياغته وما يتماشى مع التطورات الحديثة وأيضا وضع القواعد والأسس الثابتة التي لا تزول بزوال الرجال، فشرط المشاركة في ثورة أول نوفمبر يعني أجيال ما قبل الاستقلال، أما وضع مثل هذا الشرط وبعد مرور ما يزيد عن الخمسون سنة من قيام الثورة فهذا لا يدل على شيء سوى أن المشرع الدستوري لازال متوقف عند حدود الثورة التحريرية، كما أن مجرد النص على الجنسية الأصلية يثبت الولاء للوطن، وليس المشاركة في الثورة هو الذي يحدد ذلك، لأنه كما هو معلوم من الناحية الشرعية أن الجهاد في سبيل الله أو الوطن لا يحتاج وثيقة إثبات العضوية وهو شرط يمنع أبناء الذين اتخذوا مواقف ضد الثورة من حق الترشح.

كما إنه بعد 19 مارس 1962 من الصعب تطبيق هذا الشرط بعد أن تمكن هؤلاء من الحصول على العضوية في جيش وجبهة التحرير و للعلم فإن المادة 17 من القانون 07/99 المؤرخ في 1999/04/05 المتعلق بالمجاهد والشهيد تنص: " تثبت صفة العضوية في جيش التحرير الوطني أو جبهة التحرير الوطني، وتفيد في السجل الإداري المخصص لهذا الغرض، و تسخرج نسخة منه عند الطلب".

كما تنص المادة 15 من نفس القانون "تؤسس لجنة تشكل من المجاهدين لدى وزير المجاهدين للبت في طلبات الاعتراف والتصحيح دون غيرها، تحدد كيفية التطبيق عن طريق التنظيم".

⁷⁸ سورة فاطر الآية 18.

فمعالجة المشرع الدستوري لهذا الشرط يجب أن تعمل على توفير الأمن القانوني بصياغة الحد الأدنى في شأن هذا الشرط أيضا، وهنا تتجلى الفاعلية والمورونة معا في أبرز معانيها لأن الشعب و هو بصدد انتخاب رئيسه سيعيد النظر حتما في شأن الشروط المتطلبة في المترشح للرئاسة، حيث يكون معروضا عليه في إطار الانتخاب الرئاسي عدة مقترحات دستورية تتعلق بهذه الشروط، تتنوع بتمييزها لدى كل مترشح وتستطيع الإرادة الشعبية أن تفاضل بين المعروض، حيث تقوم بالموازنة بين من له تاريخ ثوري، وبين من ليس له ذلك، وبين من أبويه ثوريين وبين من ليس كذلك، و من هنا يقوم بطريق غير مباشر بسن قاعدة دستورية وتكون مطبقة عمليا في ذات اللحظة، كما أن كثرة الشروط تفرض الوصاية التي لا مبرر لها كما فعل المشرع الدستوري اليمني عندما نص على شرط حسن السيرة والسلوك، حيث يتضح من إمعان النظر في هذا الشرط لمنصب الرئاسة أنه رغم ضرورة توفره في من سيتحمل على عاتقه مصير أمة إلا أنه يعد من قبيل التزيد الذي لا معنى له فهو شرط بديهي تتطلبه كل وظيفة وإن دنت، كما أنه متطلب حتى ولو لم ينص عليه حيث تكون سيرة وسلوك المترشح للرئاسة في الأنظمة الديمقراطية محلا للجدل والنقاش من قبل الرأي العام، و محلا للهجوم من قبل الخصوم، كما تكمن الصعوبة في البحث عن معيار حسن السيرة و السلوك الذي يتطلبه المشرع الدستوري، فالنصوص التي تضع قيودا على الحق في الترشح يجب أن تفسر في أضيق الحدود. كذلك الحال بالنسبة لشرط المشاركة في ثورة أول نوفمبر طالما أن هذا الشرط لا يعد مطلوبا مع مرور الزمن ونحن على مشارف نهاية القرن الواحد والعشرون فكان حري بالمشرع الدستوري أن يركز على الأسس والمبادئ الثابتة التي تضمن الأمن والاستقرار.

5/ التصريح بالامتلاك العقارية والمنقولة

وتشمل هذه الامتلاكات كل ما يملكه المترشح داخل أو خارج الوطن، و ذلك بهدف الحد من ظاهرة الاستغلال وبناء الثروة على حساب المصلحة العامة للوطن و المواطن، و أيضا للبعد به عن مظنة الشبهات من استغلال موقع الرئاسة، و إن كان شرط يطغى عليه الطابع الشكلي لإنعدام الشفافية و الرقابة على الامتلاكات المصرح و غير المصرح بها .

إضافة إلى أن هذا الشرط لا يقيد زوج المترشح أو أبناءه أو أحد أفراد العائلة التصريح بالامتلاكات فالقيد يمس المترشح وحده، و قد نصت المادة 157 من الأمر 07/97 بضرورة احتواء ملف الترشيح على تصريح بالامتلاكات داخل الوطن وخارجه، وفي هذا الإطار تضمن الأمر 04/97 المؤرخ في 11/01/1997 المتعلق بالامتلاكات إجراءات التصريح و قواعده⁷⁹، وطبقا للمادة 12 من هذا الأمر يجب

⁷⁹ وحسب ماجاء في ملحق المرسوم التنفيذي رقم 227/97 المؤرخ في 23/06/1997 المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات، يتضمن المعلومات المتعلقة بالعقارات المبنية وغير المبنية، الأثاث السيارات والسفن

أن يكون التصريح بممتلكات رئيس الجمهورية محل نشر بالجريدة الرسمية خلال الشهرين الذين يعقبان انتخابه أو تسلم مهامه ويتجدد هذا التصريح خلال الشهر الذي يعقب انتهاء المهمة إلا في حالة الوفاة طبقاً للمادة 07 من الأمر .

6/ التمتع بالحقوق السياسية والمدنية

والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية يعني التمتع بالأهلية العقلية والأدبية معا واشتراطه بالنسبة للمترشح يعد أمراً مسلماً به مادام أن المترشح لا بد أن تتوفر فيه شروط الناخب طبقاً لقاعدة "كل مرشح ناخب وليس العكس"، فاشتراطت المادة 73 دستور 96، صراحة أن يكون المترشح متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وهذا شرط طبيعي و منطقي إذ لا يتصور أن يسمح لمواطن ممنوع من مباشرة حقوقه المدنية والسياسية أياً كان سبب المنع أن يكون رئيساً للجمهورية و هو أعلى منصب في الدولة، وحالات الحرمان من ممارسة الحقوق السياسية عديدة، وقد يرجع إلى عدم السلامة أو القدرة الذهنية، أو العقلية في الحكم على الأمر و إما إلى أسباب سياسية أو اجتماعية، و إما إلى أسباب جنائية تتعلق بارتكاب أنواع من الجرائم البالغة الخطورة أو المنطوية على الإخلال باعتبارات الشرف و التزامه.

وذهب البعض إلى أن ممارسة الحقوق المدنية والسياسية تتبع بالضرورة أن يكون للشخص الأهلية التي تمكنه من ممارسة هذه الحقوق، الأهلية بصفة عامة هي التي تعني صلاحية الشخص أن تتعلق بدمته حقوق سواء له أو عليه وهذه الأهلية يجب أن تكون خالية من أي عارض من العوارض التي قد تمسها مما يعني أنه لا يصلح أن يتولى منصب الرئاسة شخص أصابه عته أو سفه أو غفلة أو جنون و الأهلية من المفروض أنها فرض منطقي للمترشح للرئاسة بل أنه شرط استمرار في المنصب أيضاً.

ويثار التساؤل حول الشخص المحروم من ممارسة حقوقه المدنية والسياسية ولكن رد إليه اعتباره فرد البعض إلى أنه يجوز ترشيح من كان محروماً من مباشرة حقوقه المدنية والسياسية ورد إليه الإعتبار قبل فتح باب الترشح، وفي الولايات المتحدة الأمريكية صدرت تشريعات جنائية من الكونجرس تقرر الحرمان من الوظائف العامة كعقوبة تبعية على بعض الجرائم الكبرى والجرائم المخلة بالشرف وإذا كانت هذه النصوص تطبق على الوظائف العامة، فهي تطبق

والطائرات، والقيم المنقولة غير المتداولة بالبورصة، والاستثمارات المتنوعة والأموال الأخرى والسيوليات النقدية، سواء كانت داخل الجزائر أو خارجه، وسواء كانت تخص المترشح ذاته أو أولاده القصر ونصت المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي أن التصريح بالممتلكات يقدم مقابل تسليم وصل الإيداع لدى لجنة التصريح بالممتلكات والتي تتكون من الرئيس الأول للمحكمة العليا، ممثل مجلس الدولة، ممثل عن مجلس المحاسبة، عضوين من أعضاء الهيئة التشريعية يتم تعيينها من قبل رئيس الهيئة التشريعية، رئيس الغرفة الوطنية للموتفين.

من باب أولى على منصب الرئاسة وبالتالي فإن من وقعت عليه مثل هذه العقوبات لا يكون صالحاً لتولي منصب الرئاسة⁸⁰.

7/ شرط اعتناق الدين الإسلامي

يعد شرط إعتناق الدين الإسلامي من بين الشروط الأساسية الحضور في دساتير كل البلاد العربية والإسلامية، فلا يكاد يخلو دستور من دساتير هذه الدول من التأكيد على مستوى العلاقة بين الدين و الدولة مع تفاوتها بطبيعة الحال في هذا المنحى.

وتظهر أهمية إيلاء هذا الجانب دوراً متميزاً من خلال ما حظي به على مستوى ديباجة الدستور "مكوناتها الأساسية لهويتها، و هي الإسلام.." وما ورد في المادة 02 من أن الإسلام دين الدولة إضافة لما اشترطته المادة 73 من اعتناقه للدين الإسلامي. فلماذا ورد التأكيد على الإسلام لهذا الحد؟ و هل انعكس ذلك فعلاً في مجال الممارسة؟

يلاحظ أن عامل الدين يتمتع بقدرة على التسرب بسهولة إلى كافة الطبقات والفئات الشعبية و أن له كفاءة عالية على اختراق أشد العقول جموداً وأغلب الفئات انغزلاً ونفوراً من الحياة الاجتماعية، وما فتىء الحكام يتعاملون مع الدين كإطار لهوية وليس كإطار لتجربة سياسية إسلامية ومن العوامل التي تساعد على استمرار هذه الوضعية هو أن اشتراط الإسلام في الدستور إنما هو تعبير عن واقع ولم يكن له أي بعد عملي على مستوى تنظيم الدولة، فهو لم يؤد إلى قيام نظام سياسي خاص ينسب إلى تطبيق إسلامي معين في مجال حكم الخلافة أو الإمارة أو الإمامة.

وكثيراً ما يثار الجدل حول دين رئيس الدولة، وهو أمر تعرفه العديد من الدول، وإن كان يبدو طبيعياً وفي أعرق الديمقراطيات أن نجد إرهابات التعصب الديني واضحة، فلقد واجه الرئيس الأمريكي كندي في ترشحه صعوبة تكمن في أن الأمة الأمريكية لم تختار يوماً رومياً كاثوليكياً رئيساً للجمهورية، إلا أنه قد أثبت أحقيته في إدارة البلاد عندما حقق التغلب على عقبة الكتلة فحصل على أصوات المجموعات الكبيرة من الكاثوليك في كل جزء من أجزاء الولايات المتحدة الأمريكية و مع ذلك لم يكن بوسع الفوز في الانتخابات بدون الحصول على أصوات الملايين من البروتستانت و اليهود. فكانت انتخابات عام 1960 بمثابة انتصار ضد التعصب، لهذا حاول الكثير إرجاع هذا الأمر إلى جدارة

⁸⁰حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2012، ص 538

المرشحين أنفسهم ، و مدى قدرتهم على كسب تأييد أبناء وطنهم ، طالما يتمتع بكامل حريته في اختيار ممثله.⁸¹

وبالرجوع إلى المادة 02 من الدستور الجزائري نجدنا حسمت الأمر بأن الإسلام دين الدولة وأن من يترشح لمنصب رئيس الجمهورية يجب أن يكون مسلما ، والنص هنا واضح و صريح ، و لا يثير أي إشكال حول دين رئيس الدولة ، غير أن الأمر قد يثار بالنسبة لمن كان يدين بغير الإسلام ثم أسلم.

ويبدو أنه لا يوجد ما يمنع ذلك ، و حتى لو افترضنا أن الشرط المتعلق بالجنسية الجزائرية الأصلية للمترشح يجعل الاعتقاد بأنه لا يمكن للمترشح أن يكون إلا مسلما منذ ولادته ، فإن إمكانية أن يترشح من أسلم بعد أن كان يدين بغير الإسلام أمرا واردا طالما أن الدستور ينص على حرية المعتقد، و هنا يأتي دور المجلس الدستوري لفحص إذا كان المترشح مسلما بالولادة أو بعدها لأنه بذلك يكون قد تجاوز حدود صلاحياته.⁸² كما أن المشرع لم يحدد الوثيقة التي يتقدم بها المرشح ليثبت إسلامه ، خلافا لبعض الدول العربية التي تظهر دين المواطن في بطاقة الهوية على اعتبار أن غالبية الشعب الجزائري مسلم، ولكن الواقع غير ذلك ، فالمترشح ملزم بالإعلان أنه مسلم ضمن التصريح بالترشيح الذي يقدمه بناء على المادة 157 من الأمر 07/97 والمادة 136 من الأمر 01/12 و إلا فما الداعي من النص عليه في الدستور .

8/ شرط تقديم شهادة طبية

مع النص على كل هذه الشروط يضيف القانون العضوي المتعلق بالانتخابات إرفاق المترشح لشهادة طبية الهدف منها معرفة الصحة البدنية للمترشح ، وإن كان الأفضل النص على الأهلية كما هو الحال مع المشرع المصري الذي يشترط أهلية المترشح⁸³ فيجب أن يكون متمتعا من حقوقه المدنية غير محجور عليه لجنون أو عته ، أو سفه .

وتصر التشريعات الدستورية على هذا الشرط لما له من تأثير لذا الرأي العام ، وقد كان هذا الأمر من الاهتمامات الأولى التي ثارت في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث وصل الأمر بالرئيس "فورد" أن يقدم بيانا رسميا صريحا ، عن حالته الصحية مما اعتبر ضغطا على سائر المرشحين ليتقدموا للرأي العام ، ببيانات متشابهة وقد أعترض الطبيب الخاص لفورد على هذا الأسلوب ذاهبا إلى

⁸¹ سعيد حمودة الحديدي ، مرجع سابق ، ص 135

ادريس بوكرا ، مرجع سابق ، ص 21⁸²

المادة 75 دستور 1971 المصري.⁸³

أنه يفتح الباب للإخلال بالسرية الواجب الحفاظ عليها بين الطبيب والمريض⁸⁴ لهذا نجد أن الكتاب والمؤرخون الأمريكيون عنوا عناية قد يصعب فهمها خارج الولايات المتحدة الأمريكية بدراسة شخصيات الرؤساء المختلفين الذين شغلوا المنصب مستخدمين في ذلك أحدث ما وصل إليه علم النفس، علم الاجتماع، علم السياسة، وكتبوا في ذلك كتابات عديدة لم تترك صغيرة ولا كبيرة من جوانب الحياة السياسية والخاصة لأولئك الرؤساء، وذلك كله في محاولة لإلقاء الضوء على الشخصيات المرشحة مستقبلا لهذا المنصب، وما يتوقع منهم من سلوك إذا تولوا مقاليد الحكم⁸⁵.

أما في النظام الجزائري، فبالنسبة للطبيب المحلف حسب الصيغة الواردة في نص الفقرة 07 من المادة 157 من الأمر 07/97⁸⁶ قد يكون ملزم بطلب تحاليل دقيقة من المترشح، فيمكنه على ضوء الفحص العادي أن يحرر شهادة تثبت سلامته البدنية. لكن ما هو الحال إذا تقدم مترشح كفيف لكنه يتمتع بكامل قواه البدنية هل يقبل المجلس الدستوري ترشيحه، لا سيما أنه لا يوجد نص في الدستور ولا القانون يشترط السلامة البدنية للمترشح، كما أن الصيغة الواردة في الفقرة 07 من المادة 157 لا توحى إلى التحقق من الصحة والسلامة البدنية للمترشح كشرط لقبول الترشح فالشهادة الطبية قد تحتوي على عدم السلامة البدنية للمترشح، ولكن هل يتصرف المجلس الدستوري على ضوءها برفض الترشيح لا سيما أن المادة المذكورة لا تشير لشرط السلامة، وإنما تشترط تقديم شهادة طبية وهذا قد يجعل موقف المجلس الدستوري في حرج وقد يتصرف خارج إطار اختصاصاته الممنوحة له⁸⁷.

ومع عدم النص وسكوت المشرع الدستوري على ذلك بما يفتح الباب أمام تضيق أو توسيع معنى هذا الشرط في ظل إلغاء العهديات من جهة، وعدم تحديد السن الأقصى التي لا يجوز فيها قبول الترشح للانتخابات من جهة أخرى، وحتى إن كان المجلس الدستوري الجزائري يشترط في المترشح التقدم شخصيا بإيداع ملفه الكامل لدى هيئة المجلس الدستوري، بما يوحي ضمنا التأكد من السلامة الجسدية للمترشح⁸⁸. مع هذا لا تعد هذه الشهادة كمعيار لذلك إذ أثبت الواقع أنه لا يوجد ما هو أسهل من تحرير شهادة طبية تتضمن السلامة الجسدية والعقلية للمترشح

⁸⁴ وكان الهدف من هذا التصرف هو حمل المترشح "جورج والاس" الذي أصيب برصاصة في حادث اعتداء عليه منذ أعوام ليتقدم بتقرير مماثل يثبت فيه لياقته الصحية، وقد أعلن "والاس" أنه مستعد لعرض نفسه على طبيب مستقل ليصدر بيانا بحالته الصحية.

أحمد كمال أبو المجد، مرجع سابق، ص 57-58⁸⁵.

⁸⁶ المادة 136 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

ادريس بوكرا، مرجع سابق، ص 28⁸⁷.

⁸⁸ وهو الأمر الذي أثارته الساحة السياسية والإعلامية خلال انتخابات 2014 التي ترشح فيها الرئيس المنتهية ولايته الذي يعاني من مرض ألزيم الكرسى المتحرك، مع ذلك تقدم للمجلس الدستوري بملف الترشح مرفوق بشهادة طبية تثبت تمتعه بالصحة الجيدة، وكامل قواه العقلية

المرغوب بفوزه في الانتخابات على الرغم مما يعانيه من أمراض تلزمه الفراش، مع ذلك قبل ترشحه وفاز برئاسة الجمهورية.

كما لم يشترط هنا أيضا الانتفاء الحزبي، فيجوز أن يكون المترشح حزبيا أو لا يكون، فإن كان حزبيا فبقاءه على رأس الحزب لا يشكل عائقا فالكثير من الدول الغربية الديمقراطية تتبع هذا الطريق وتكون المنافسة حقيقية للحزب الحاكم مع أحزاب المعارضة، فبينشأ نوع من التوازن الضروري بين الأحزاب ولكي لا يعود مرة أخرى إلى نظام الحزب الواحد من الناحية الواقعية بصرف النظر عن الامكانية القانونية⁸⁹، وقد عرفت الانتخابات الرئاسية في الجزائر ترشح شخصيات منتمية لأحزاب سياسية و أخرى كمرشحين أحرار، وقد أضافت المادة 136 من القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات أن يوقع المترشح على تعهد كتابي يتضمن شروطا ذات صلة باحترام المكونات الأساسية للهوية الوطنية و ألا يستغلها لأغراض حزبية، و أن يعمل على ترقيتها في أبعادها الثلاث الإسلام العروبة و الأمازيغية.

البند الثاني: الشروط الشكلية

1/ تقديم التوقيعات: بالإضافة إلى هذه الشروط يتعين على المترشح أن يقدم قائمة تتضمن 600 توقيع لأعضاء منتخبين داخل مجالس بلدية أو ولائية، أو برلمانية موزعة عبر 25 ولاية على الأقل⁹⁰ تخص هذه التوقيعات إما أعضاء المجالس المنتخبة، أي من أعضاء المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، أو أعضاء البرلمان المنتخبين بغرفتيه، وهذا يعني أنه لا تصح توقيعات أعضاء مجلس الأمة المعينون، ولا يحق لأي ناخب أن يمنح توقيع أكثر من مرشح واحد و ذلك حسب نص المادة 160 من الأمر 07/97⁹¹، ويعد لاغيا كل توقيع يمنحه الناخب لأكثر من مترشح .

*و إما قائمة تتضمن 75 ألف توقيع فردي لناخبين مسجلين في القائمة الانتخابية وقد خفضها القانون العضوي 01/12 بموجب المادة 139 منه إلى 60 ألف توقيع للناخبين في الدائرة، و أن تجمع عبر 25 ولاية و ألا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع والتي تدون في مطبوع فردي، مصادق عليه لدى ضابط عمومي⁹²، ويشمل المطبوع الفردي إكتتاب التوقيعات الفردية بحسب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 16

⁸⁹ راغب ماجد الحلو، مرجع سابق، ص 225

⁹⁰ تنص المادة 110 من القانون 13/89 الصادر في 1989/08/07 على أن عدد التوقيعات هو 600 من المنتخبين المحليين موزعين على نصف عدد ولايات الوطن .

⁹¹ يقابلها المادة 139 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

⁹² وحسب المادة 139 من القانون العضوي 01/12 يشمل المطبوع الفردي إكتتاب التوقيعات الفردية بحسب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014/01/16

جانفي 2014 المحدد للمواصفات التقنية لمطبوع إكتتاب التوقيعات الفردية لصالح المترشحين لانتخابات الرئاسة وتودع لدى المجلس الدستوري مع ملف الترشيح للتأكد من صحة التوقيعات وعددها وألا يكون هناك ازدواجية أو أكثر في التوقيعات، ويمنع جمع هذه التوقيعات في أماكن العبادة والمؤسسات والإدارات العمومية ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين مهما كان نوعها⁹³. ويعتبر البعض أن إكتتاب التوقيعات يعد شرطا تعسفي يؤدي إلى حرمان المترشح من ممارسة حق دستوري، كما يتناقض ومبدأ عمومية الترشيح، كما يؤثر سلبا على المترشحين الأحرار الذين لا يملكون قاعدة انتخابية تزكيتهم في المجالس المنتخبة كما يفتح المجال أمام أصحاب المال والأعمال، وانتشار ظاهرة الفساد السياسي. ولكنه مع كل هذا من وجهة نظرنا نجد بأنه يعد إجراء احترازي إذ أنه يمنع المنتخب من أن يمنح توقيعه لعدة مترشحين ويعاب على هذا النص أنه غير دقيق فلا يشير للتوقيع الذي يعد لاغيا، هل التوقيع الأول أو التوقيع و التوقيعات التي تلي بعده.

و في هذا الإطار، إذا كان المبدأ يقضي بقبول التوقيع الأول وإلغاء باقي التوقيعات التي تلي تاريخ التوقيع الأول، فما هو الحل إذا كان التوقيعين لا يمكن إثبات تاريخهما، و الحل في هذه الحالة إلغاء التوقيعين معا لعدم استيفائها أصول العمل الإداري الذي يتطلب كتابة تاريخ تحرير الوثيقة، لا سيما إذا كانت موضوع تصديق، وهو نفس الحل الذي تبناه المجلس الدستوري الفرنسي، وخاصة أن الهدف من هذه القوائم هو التأكد من إرتكاز المترشح على قواعد شعبية تضمن له الحصول على أصوات الناخبين والتقليل من عدد الترشيحات وإعطائها طابعا وطنيا بعيدا عن الجهوية للمترشحين كما أن هذا النص لا يراعي أن بعض المترشحين و إن لم يحصلوا على العدد الكافي من التوقيعات المنصوص عليها في المادة 159 فإنه بإمكانهم التأثير على الناخبين سواء بقوة برنامجهم السياسي و اقتراحاتهم أو لقوة خطابهم أو بطريقة قيادة الحملة الانتخابية، ولا شك أن هذا الحرمان من شأنه المساس بحرية الترشيح.

يلاحظ هنا بالمقارنة مع المشرع الفرنسي نجده يشترط موافقة 500 عضو من الأعضاء المنتخبين على طلب الترشيح، بعدما كانت 100 مما يدل على رغبة المشرع في عدم ترشيح الهوائيين وأصحاب المصالح. كما يلاحظ أيضا أنه أعطى حق التوقيع على طلب الترشيح لرئاسة الدولة إلى هيئات و مجالس نيابية متعددة تفوق ما كان مقررا في ظل قانون 6 نوفمبر 1962⁹⁴.

⁹³ المادة 140 قانون 01/12 المتعلق بالانتخابات.

⁹⁴ شريف يوسف خاطر، ضمانات جدية الترشيح لرئاسة الجمهورية، دراسة مقارنة بين النظامين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، مصر 2010، ص 22، 23.

و عليه حتى يصبح المواطن الفرنسي مرشحا لخوض عراك الانتخاب الفرنسي فإنه يجب فضلا عن التمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن يجمع ما لا يقل عن 500 توقيعاً بتأييد ترشحه من الممثلين المصرح لهم بذلك و يجب أن تكون هذه التوقيعات موزعة على أقل تقدير على 30 إقليم أو تجمع من تجمعات ما وراء البحار دون أن يتخطى عدد هؤلاء الموقعين في كل إقليم عُشر العدد الإجمالي للأعضاء المنتخبين فيه⁹⁵ و هذا ما هو منصوص عليه⁹⁶.

لنقول أن المشرع الجزائري كان صارماً نظراً للطابع الوطني للعهد الرئاسية، فبالإضافة للعدد المرتفع للتوقيعات فقد اشترط توزيعها على 25 ولاية على الأقل وهو ما يمثل 52% من عددها الإجمالي. وبقدر ما تساهم هذه التوقيعات في تقويم الترشيحات بقدر ما تشكل وسيلة في يد السلطة لمنح امتيازات لمرشحيها على حساب باقي المشاركين، وهو ما تضمنه نص المادة 91 فقرة 3 من القانون 13/89 وكذلك المادة 110 التي تقصي من المشاركة المترشحين الأحرار وتجعلها مقصورة على الأحزاب ليعده المجلس الدستوري لتعارضه مع نص المادة 47 من الدستور التي تعطي لكل مواطن الحق في أن يَنتخب ويُنتخب إذا توفرت فيه الشروط القانونية لذلك والتي تقابلها المادة 50 من دستور 1996.

2/ مضمون برنامج الحملة الانتخابية

تنص المادة 175 دائماً من الأمر 07/97 و المادة 191 من الأمر 01/12 بوجوب أن يصحب كل إيداع ترشيح بالبرنامج الذي يتعين على كل مرشح احترامه أثناء الحملة الانتخابية.

وفيما يخص برنامج الحملة الانتخابية الذي يقدمه المترشح للمجلس الدستوري ضمن وثائق ملف الترشيح يتضمن احتمالين، إما أن يقصد به برنامج الحملة الانتخابية الذي يتضمن لقاءات مع المواطنين، واللقاءات الإعلامية، أم يقصد به البرنامج السياسي للمترشح، والغالب أنه يقصد به هذا الأخير، وبذلك فهذا يشكل قيوداً على حرية الترشيح، لأن المجلس الدستوري سوف يتعرض في هذه الحالة لأساس المبدأ التعددي، وقد يصرح بعدم مطابقة ملف الترشيح مع الشروط القانونية و هنا سوف يحل المجلس الدستوري محل الإرادة الشعبية في تقرير صلاحية البرنامج السياسي للمترشح وهو الأمر الذي يتعارض مع روح الدستور

⁹⁵ سعيد حمودة الحديدي، مرجع سابق، ص 135

⁹⁶ L'article 3-1 de la loi n 62-1292 du 6 novembre 1962 relative a l'élection de président de la republique au suffrage universel « une candidature ne peut etre retenue Que si parmi les signataires de la presentaiton figurent des élus d'aumoins trente départements ou collectivités d'outre mer ;sans Que d'un sixieme d'entre eux puissent etre les élus d'un meme departement ou d'une meme collectivité d'outre mer »

، وإن كان الهدف من هذا الشرط حسب ما يفهم من نص المادة 175 التأكد من مطابقته للشروط الواردة في الفقرة 14 من المادة 157 .

المطلب الثاني

إجراءات وأجال الترشح

بعد إتمام الملف المطلوب للترشح ، يتم إيداعه مع احترام الإجراءات المحددة لذلك ، و إن كان المشرع لم يحدد كيفية إيداع هذه الرغبة ، إلا أنه يفهم ضمناً أن مجرد سحب ملف الترشح دليل على الرغبة في ذلك ، إضافة إلى الرسالة الموجهة لوزير الداخلية والجماعات المحلية المتضمنة الإعلان عن الرغبة في تكوين ملف الترشح .

الفرع الأول

إيداع ملف الترشح

إن تقديم ملف التصريح بالترشح يتم من طرف المعني بالأمر نفسه إلى المجلس الدستوري مقابل وصل⁹⁷. وتتص المادة 158 من الأمر 07/97 يقدم التصريح بالترشح في ظرف 15 يوماً على الأكثر الموالية لنشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية ، و يتم تخفيض هذا الأجل إلى ثمانية أيام في إطار تطبيق أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 154 من هذا القانون ، ومن الواضح والمعلوم أن هيئة الناخبين يتم استدعاؤها بموجب مرسوم رئاسي في ظرف ستة أيام قبل تاريخ الاقتراع أو ثلاثين يوماً في حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية. وفي هذه الحالة يتعين إصدار المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء هيئة الناخبين في حدود الخمسة عشر يوماً الموالية لإثبات التصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.⁹⁸

والملاحظة حول الأجال التي حددها المشرع فيما يتعلق بالترشح يطرح التساؤل حول إمكانية المترشح من جمع كل التوقيعات المنصوص عليها سابقاً وخاصة في الأجل الثاني، علماً أن المترشح لا يمكنه البدء في جمع التوقيعات إلا بعد استدعاء الهيئة الناخبة بموجب المرسوم الرئاسي المتضمن لذلك مما يثير إشكالية الحد من الترشح ليكون مقصوراً بين الأشخاص الذين لهم قاعدة شعبية.

وإذا ما رجعنا إلى التجربة الفرنسية في هذا الميدان نجدها تمنح المترشح مهلة 18 يوماً على الأقل قبل إجراء الدور الأول ، حيث يتم جمع التوقيعات 15 يوماً قبل نشر المرسوم المتضمن استدعاء هيئة الناخبين ويجب إرجاع الاستمارة التي

⁹⁷ المادة 157 من الأمر 07/97 المتعلق بالانتخابات.

⁹⁸ ادريس بوبكرا ، المرجع السابق، ص 53

وجهتها الولايات للمواطنين موقعة للمجلس الدستوري ، و تطبيقا لذلك في الانتخابات الرئاسية لعام 2002 ووفقا للمادة السابعة من الدستور الفرنسي فإنه يتعين تنظيم الانتخاب الرئاسي خلال فترة أدياها عشرون يوما ، و أقصاها خمسة و ثلاثون يوما قبل نهاية ولاية رئيس الجمهورية الموجود في سدة الحكم ، أما في حالة خلو منصب الرئاسة أو تثبت المجلس الدستوري من وجود مانع دائم أحاط بالرئيس ، فيتم تنظيم انتخابات خلال ذات الأمد المذكور من تاريخ خلو المنصب أو قرار المجلس الدستوري المثبت للمانع ، و ذلك كله باستثناء حالة وقوع القوة القاهرة التي يتثبت منها المجلس الدستوري ويقوم مجلس الوزراء بإصدار قرار دعوة الناخبين للإقتراع⁹⁹ حيث يحدد فيه موعد الاقتراع لكلا الدورين ومن خلال واقع الممارسة الانتخابية الفرنسية فإنه على خلاف الوضع في الجزائر لا يحتمل أن يحصل أحد المترشحين في الدور الأول على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين ، إذ لم يسبق أن حصل هذا الأمر أبدا .

والتوقيع يجب أن يكون مثبتا أو موثقا بواسطة أحد أعضاء المكتب أو ما يطلق عليه حاليا اللجنة الدائمة للجمعية والمجلس التابع له صاحب التوقيع ، أو بواسطة نائب الدولة وفي حالة صدوره عن العمدة أو مفوضه فيجب أن يكون التوقيع مختوما بخاتم العمدية ، و طلب الترشيح يجب أن يكون مكتوبا بخط واضح وكبير ويجب أن يوقع عليه بخط يده ، ويحدد المرشح للرئاسة بدقة ، و يحدد صفته النيابية حتى يتمكن المجلس الدستوري من إجراء الرقابة على كل التوقيعات قبل إعلانه في الجريدة الرسمية .

طلبات الترشيح للرئاسة يجب أن تصل المجلس الدستوري بما لا يتجاوز يوم الجمعة السادسة السابقة على انتخابات الدور الأول في تمام السادسة مساء بواسطة مقترحي الترشيح أو بواسطة طالبي الترشيح¹⁰⁰ . بينما يشترط في الجزائر أن تقدم الطلبات من طرف طالب الترشيح شخصيا إلى رئيس المجلس الدستوري .

أما فيما يتعلق بالمستندات الواجب إرفاقها بطلب الترشيح لرئاسة الجمهورية الفرنسية يتعين على كل مترشح أن يقدم المستندات التي تدل على أنه بالغ من العمر 23 سنة ، وأنه أدى الخدمة العسكرية أو اعفي منها قانونا إضافة إلى

⁹⁹ في إطار الانتخابات الرئاسية لعام 2002 صدر القرار رقم 224 المؤرخ في 18 فيفري من نفس السنة ، الخاص بتاريخ ارسال النماذج المطبوعة بشأن طلبات الترشيح لرئاسة الجمهورية نص في مادته الأولى على أن تاريخ ارسال النماذج إلى أصحاب التوقيعات هو يوم الثلاثاء الموافق لـ 26 فيفري 2002 .

‘ la date d’envoi par l’authorité administratif des formulaires ou citoyens habilités par la loi après entre un condidat a l’election du president de la republique est fixé au mardi 26/02/2002 ‘

¹⁰⁰ J. gicquel .droit constututionnel et instututions politiques 17 edition montchrestien 2001 p 525.

العناصر المشار إليها سابقا، يقدم كل مرشح للرئاسة بيانا عن ذمته المالية بحيث يتضمن هذا البيان العقارات والمنقولات المملوكة للمرشح و الودائع و الأسهم و المستندات، وهو ما حدى حدوه المشرع الجزائري مع فارق بسيط فيما يتعلق ببيان الذمة المالية الحقيقي.

وبشأن الشفافية المالية في الحياة السياسية، فقد نص المشرع الفرنسي على منح المترشح تعويضا جزافيا يقدر بمبلغ ستة ملايين فرنك فرنسي¹⁰¹، بعد أن تم إلغاء النظام الخاص بمنح المترشح تعويض إذا حصل على نسبة 5% على الأقل من عدد الأصوات الصحيحة.

وكانت العلة من فرض مبلغ التأمين هو التأكد من جدية المترشح لرئاسة الجمهورية بحيث لا يسمح لكل الأفراد الترشح لرئاسة الجمهورية، والتمتع بالمزايا الخاصة بالدعاية الانتخابية في الراديو والتلفزيون، غير أن هذا المبلغ البسيط لا يعد معيارا على جدية الترشيح لرئاسة الدولة لأن المترشح ينفق الملايين من أجل الفوز بهذا المنصب، فلا يهمله دفع تأمين لدخول الانتخابات الرئاسية لذلك فقد ألغى المشرع هذا النظام بمقتضى القانون الأساسي الصادر في 10 ماي 1990

ونشير هنا إلى أن هذه الشروط لم تحقق الغاية منها وهي استبعاد أصحاب الهوايات والدعاية من الترشح لانتخاب الرئاسة كما أنها لم تقلل من عدد المرشحين لهذا المنصب حسبما كان يعتقد ففي انتخابات 2002 تقدم 36 مترشحا ولم يوف الشروط سوى ستة عشرة مرشحا، وفي انتخابات 69 كان عددهم سبعة مرشحين، أما سنة 74 كان عددهم 12 مرشحا، و نتيجة لزيادة هذا العدد في انتخابات 74 بدأ التفكير في وضع ضوابط أكثر شدة لتنقية المترشحين لمنصب رئاسة الدولة و في عام 81 تقدم عشرة مرشحين و في عام 95 تقدم 9 مرشحين إلا أنه عرف ارتفاع آخر .

إن هذه الضوابط لا تمنع من زيادة عدد المترشحين، كما أنها تساعد بعض الأحزاب القوية على التأثير والضغط على الناخبين من أجل استبعاد أحد المترشحين للرئاسة من الاستمرار في الانتخاب و قد يؤدي هذا الوضع إلى الإساءة للانتخابات الرئاسية، وفي ظل الانتخابات الرئاسية لعام 2007 تقدم للترشح 12 مرشحا مما يدل على أن عدد المترشحين بدأ ينقص نتيجة زيادة الوعي الثقافي والسياسي والاجتماعي لدى مقترحي الترشح الذين حددهم المشرع الفرنسي بصفاتهم النيابية وأعطى لهم الحق في التوقيع على طلبات الترشح لمنصب الرئاسة مع نشر اسمائهم وصفاتهم النيابية في الجريدة الرسمية¹⁰²، و يهدف نشر اسماء وصفات أصحاب التوقيعات على طلبات الترشح لرئاسة الدولة

¹⁰¹ طبقا للقانون الأساسي الصادر في 19 مارس 1988.

¹⁰² شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 35

إلى مراقبة الشعب لنوابهم والهيئات والمجالس النيابية، فإذا وقع هؤلاء على طلبات ترشيح أصحاب الدعاية على منتجاتهم أو الهوائيين فيعلم الشعب كيف أساء ممثلوه استخدام حقهم الدستوري في اقتراح الترشيح كما يسهل على المجلس الدستوري الرقابة في حالة حدوث خلاف حول مقترحي الترشيح.

الفرع الثاني

انسحاب المترشح وأثره على سير العملية الانتخابية

إن ثقل شروط وطول إجراءات الترشح لمنصب رئيس الجمهورية لا يتناسب و الأجال القصيرة التي حددها القانون الانتخابي، فمن جهة حرمان الكثير من إتمام إجراءات الترشح، ومن جهة أخرى ما يمكن أن يحدث في الحالة التي ينسحب فيها المترشحون و الانعكاسات المؤثرة على سير العملية الانتخابية .

من حيث المبدأ لا يجوز للمترشح الذي قام بإيداع ملفه حسب الشروط و الإجراءات القانونية الانسحاب من سباق الرئاسيات، وذلك للحفاظ على جدية العملية الانتخابية، و هذا حسب ما تنص عليه المادة 61 من قانون الانتخابات، غير أن مفهوم المنع القانوني غير محدد في القانون ليكون للمجلس الدستوري حق الاجتهاد من أجل إثبات وقوع المنع القانوني .

والانسحاب هنا قد يكون قبل إجراء الدور الأول، كما قد يحدث قبل إجراء الدور الثاني حيث يمنح أجل آخر لا يتجاوز الشهر السابق لتاريخ الاقتراع، وهذا في الحالة التي تجرى فيها الانتخابات في الظروف العادية، أما إذا تمت في الظروف غير العادية وهي المنصوص عليها في المادة 88 من الدستور فلا ينبغي أن يتجاوز هذا الأجل خمسة عشرة يوماً، أما بالنسبة ليوم الاقتراع فيتم تأجيله مدة خمسة عشرة يوماً كذلك.

أما في الحالة التي يجري فيها الانسحاب قبل إجراء الدور الثاني للانتخاب فيعلن المجلس الدستوري القيام من جديد بمجموع العمليات الانتخابية من فتح المجال لترشيحات جديدة وتنظيم الحملة إلى إعادة إجراء الدور الأول في أجل أقصاه ستون يوماً .

بالمقارنة مع النظام الفرنسي نجده يمنح المجلس الدستوري الحق في إعلان تأجيل الانتخابات الرئاسية إذا توفي أحد المرشحين أو حدث مانع لديه خلال السبعة أيام السابقة على التاريخ المحدد لايداع الترشيحات، وفي أقل من ثلاثين يوماً قبل ذلك التاريخ وذلك بعد أن أعلن المترشح رغبته الجادة في الترشيح . كما يجوز

للمجلس تأجيل الانتخابات الرئاسية إذا توفي أحد المترشحين، أو حدث لديه مانع في الفترة ما بين انتهاء تقديم الترشيحات واليوم المحدد لانتخابات الجولة الأولى¹⁰³

وبالرجوع إلى المادة 141 من الأمر 01/12 نجد أنها تمنع انسحاب المترشح بعد إيداع الترشيحات وقبولها أو الاعتداد بها ولا تتحدث إلا عن حالة الوفاة أو حدوث مانع قانوني، فنجد هنا تناقض بين نص المادة من القانون العضوي والمادة 89 من دستور 96 وتعديل 2008، إذ تعتبر الانسحاب كما المانع القانوني أو الوفاة بما يسمح بتمديد مهلة إجراء الانتخابات مدة أقصاها 60 يوما، في حين أن قانون الانتخاب لا يدرج الانسحاب ضمن أسباب إعادة مجموع العمليات الانتخابية من جديد في الدور الثاني.

وهذا ما يعد خرقا لأحكام الدستور فالمفروض أن القانون العضوي يتقيد بمحتوى النص الدستوري طالما لم يمنع الانسحاب فهو مباح، كما أنه إذا كان واضح الدستور قد أباح الانسحاب في المادة 89 من الدستور فأحرى وأولى أن يقبل في الدور الأول كونه أقل أثرا من الدور الثاني.

إن احتمال الانسحاب في ظل الظروف العادية لا يمكن قبوله وتوقعه في الدور الثاني طالما أنه مرفوض في الدور الأول قانونيا¹⁰⁴.

بالرجوع إلى واقع الممارسة الانتخابية لعام 1999 التي عرفت انسحاب المترشحين الستة عشية الإقتراع بعدما قاموا بإيداع ملفات ترشحهم وقوبلت من طرف المجلس الدستوري، وقاموا بحملات انتخابية تمت غالبيتها في جو تنافسي يصعب معه تحديد الفائز فيها ويتوقع بحتمية المرور إلى الدور الثاني. فإذا بالهيئة الناخبة تصدم بقرار الانسحاب من المنافسة الانتخابية.

وإذا كانت الأحكام المتعلقة بالانسحاب تميز بين الانسحاب في الدور الأول والدور الثاني حيث أن الانسحاب في الدور الأول ممنوع بعد إيداع الترشيحات إلا في حالة الوفاة أو المانع القانوني فمعنى هذا أن انسحاب المترشحين الستة عشية الإقتراع يعد خرقا للمادة 161 من الأمر 07/97، ومعنى هذا أيضا أن الانسحاب غير مؤسس قانونا. لكن ما هو الجزاء المترتب عن ذلك وكيف جرت الانتخابات في جو انعدم فيه المنافسة وشككت في نزاهتها؟

لقد أعلن المجلس الدستوري نتائج الانتخابات الرئاسية متجاهلا الإنسحاب مذكرا بنص المادة 161 التي تمنع الانسحاب الإرادي بعد تقديم الترشح، فكان

¹⁰³ L'article 7 de la constitution française dispose que ' si dans les sept jours precedent de la date limite du depot des presentations de condidateurs , une des personnes ayant moins de trente jours avant cette date , annoncé publiquement sa decision d'etre condidate decede ou se trouve empechée le conseil constitutionnel peut decider de reporter l'election .

¹⁰⁴ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التنفيذية ، مرجع سابق، ص 27

حري بالمشرع أن ينص على الانسحاب في الدور الأول ويؤجل العملية الانتخابية كما فعل في الدور الثاني في حالة بقاء مترشح واحد، فالانسحاب هو تصرف سياسي له أهداف سياسية تتجسد خصيصا في التأثير على الهيئة الناخبة أين يكون مجال اختيارها ضيقا ينصب حول مترشح واحد، وهذا نتيجة عدم الانسجام بين مادة دستورية تكرر إعادة الانتخاب في الدور الثاني في حالة انسحاب أحد المترشحين ومادة تشريعية متضمنة في القانون العضوي المتعلق بالانتخاب تمنع الانسحاب الإرادي بعد إيداع الترشيحات في الدور الأول والذي من باب أولى الأخذ به في هذا الدور.

إن ما يلاحظ على هذا الانسحاب أنه بالرغم من إعلان المترشحين إنسحابهم عشية الاقتراع إلا أن القوائم الاسمية للمترشحين وضعت للاختيار بما يضيء على الانتخاب نوع من المنافسة المعلن عن عدم ممارستها من قبل المترشحين ليعلن المجلس الدستوري عن نتائج الانتخاب محددًا النسب المئوية التي تحصل عليها كل مترشح منسحب متجاهلاً ذلك ومعتبراً أنه عديم الأثر.

المبحث الثاني

الاقتراع السري العام و المباشر نمط لتعزيز و تقوية مركز رئيس الجمهورية

أصبح المفهوم الديمقراطي بمضمونه السياسي والقانوني مفهوما متداولاً بين مختلف الأنظمة السياسية العالمية كيفما كانت طبيعتها الفكرية والإيديولوجية، ذلك أن الديمقراطية أضحت ترتبط بالأسس الرئيسية لكل حكم، فقد حرص الجميع ويحرص على تبني المفهوم الديمقراطي بحيث تسعى مختلف هذه الأنظمة إلى تبني الإطار الدستوري وبالتالي المصادقة من خلال إجراء انتخابات عامة ذلك أن هذا الأخير يعتبر أول آلية دستورية أساسية لتبني الديمقراطية وتطبيقها، بل يمكن أن يتجاوز ذلك ليصبح أداة لتدعيم الأسس السياسية لكل نظام. وهي من الوسائل الناجعة لتعميق المسألة الديمقراطية لذلك اتجه الفكر السياسي الغربي إلى جعلها القناة الأساسية للوصول إلى السلطة بشكل تحول معه الحق في الانتخاب مجسداً لخاصيتين أساسيتين فهناك الشرعية القوية من جهة، وكونية تعاطي المجتمعات المتحضرة للعمل الانتخابي من جهة ثانية. كما لا يمكن الإعتقاد بأن هناك قانوناً انتخابياً موحداً صالحاً لكل المجتمعات الإنسانية فالخصوصية السياسية مسألة تفرض نفسها بإلحاح شديد، بحيث لا يوجد نظام سياسي وحيد أو طريقة انتخابية واحدة تلائم على قدم المساواة كل الدول و شعوبها¹⁰⁵.

المطلب الأول

¹⁰⁵ محمد زين الدين، جدلية الديمقراطية والانتخابات، قراءة دستورية سياسية في المنظومة الانتخابية، مجلة الحقوق، العدد 2 السنة 33 يونيو 2009 ص 346

الاقتراع السري و أهميته في دعم مركز رئيس الجمهورية

إن الانتخابات من الناحية الفقهية دعامة أساسية لمركز رئيس الجمهورية لهذا ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، يتم الفوز بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها¹⁰⁶. ويمتاز نظام الاقتراع العام المباشر والسري بالشمولية و المساواة كما أن دوره يبرز أكثر عند قياس مركز الرئيس، كما يعد أحد المظاهر الفاعلة للسلطة الشعبية فهو المقياس الوحيد الذي ليس له منازع سوى مباشرة الشعب للسلطة¹⁰⁷.

لقد أحدث دستور 96 على غرار دستور 89 بتكريسه مبدأ التعددية الحزبية ثورة فيما يخص طريقة الترشح و الانتخاب، فبعدما كان خاضعا لمبدأ الأحادية الذي كان يعتبر بمثابة حجر الزاوية للنظام السياسي الجزائري والذي ينص على اقتراح مرشح واحد من قبل مؤتمر الحزب وعرضه على الشعب لانتخابه أصبح انتخاب الرئيس عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري قاعدة معمول بها في الدساتير الجزائرية، فهذا النمط من الاقتراع يجسد حرية الإرادة الشعبية فانتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب مباشرة يمنحه نوعا من الاستقلال العضوي بالنسبة للبرلمان ويعطيه خطوة متميزة وهيبية خاصة تجعل منه الممثل الأول للمجموعة الوطنية والمعبر المباشر عن طموحاتها وتطلعاتها والناطق باسمها سواء في الداخل، أو على المستوى الدولي لذلك فهو يحظى بمكانة متميزة بالنسبة للبرلمان فهذا الأخير وإن كان يمثل الأمة فإنه لا يرتفع إلى نفس المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية ولايستقطب نفس الإهتمام ولا تصل درجة تمثيلية رئيس الجمهورية، لأن أحد مجلسيه يتم انتخابه بصورة غير مباشرة من طرف الشعب بينما انتخاب الرئيس مباشرة من طرف الشعب يجعله مؤهلا للقيام بدور المحرك السياسي لمختلف أجهزة الدولة، ويعطيه سلطة سياسية ومعنوية تسمح له بتحقيق الأهداف و التطلعات والبرامج التي يتطلع لتحقيقها أثناء ولايته الرئاسية.

اعتمد المشرع الجزائري أسلوب الإقتراع بالأغلبية المطلقة في دورين وهذا في كل القوانين الانتخابية ماعدا القانون 08/80 الذي انفرد بتفضيل الاقتراع الاسمي بالأغلبية المطلقة للناخبين المسجلين في دور واحد، وهو الشيء الذي تداركه المشرع في الانتخابات التالية، فاستبدل الدور الواحد بدورين والأغلبية المطلقة للمسجلين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها لأنه في ظل التعددية أصبح لهذه المفاهيم مدلولاً خاصاً أين يفترض تعدد المترشحين، لهذا ففي الحالة التي لا يتحصل فيها المترشح على أغلبية الأصوات، فإنه يتم الترشح للدور الثاني بين المترشحين الأولين الذين تحسلاً على أعلى نسبة من الأصوات المعبر عنها

¹⁰⁶ المادة 71 دستور 96"ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري يتم الفوز في الانتخابات عن طريق الفوز بالأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها".

¹⁰⁷ سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس الجزائر 2010، ص 49

وإن كانت جل الانتخابات الرئاسية الجزائرية وفي غير التعددية الحزبية ،لم تعرف إلا دور واحد يفوز فيه المترشح دائما بالأغلبية المطلقة.

لهذا فالإقتراع العام المباشر لا يعتبر دائما الركيزة التي يبني عليها التمثيل الديمقراطي والذي يعتبر بحق الآلية التي يضع ممارس السلطة محل انتباه وفي نفس الوقت يدعم استمرار المؤسسات الدستورية إن لم تشوبه شائبة¹⁰⁸، فالتسجيل في اللوائح الانتخابية يعد حجر الزاوية الأول لضمان انتخابات فاعلة وفعالة، فالإقبال على التسجيل في هذه القوائم يترجم حجم المشاركة السياسية في الانتخابات.

على هذا الأساس فاز المرشح عبد العزيز بوتفليقة في السباق الرئاسي في انتخابات 15 أبريل 1999 وذلك بحصوله على 7445045 صوت في الدور الأول من مجموع 10093611 صوت كما حصل نفس المترشح في الدور الأول من انتخابات 8 أبريل 2004 على 83.49% والتي تمثل نسبة الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها¹⁰⁹. أما الانتخابات الرئاسية 9 أبريل 2009 أفرزت نتائج متوقعة مسبقا ،حصل عبد العزيز بوتفليقة مرشح التحالف على 90,24% .لويزة حنون عن حزب العمال 4,22% - موسى تواتي الجبهة الوطنية الجزائرية 2,31%- محمد جهيد يونس حركة الإصلاح الوطني 1,37% - علي فوزي رباعين(عهد54) 0,93% ، محمد السعيد حركة الوفاء والعدل 0,92% .

بالمقارنة مع الانتخابات الرئاسية التي جرت في فرنسا لعام 2007 على النحو الموضح في الرسم البياني 1 و2 تتضح الحقيقة التي مؤداها أن الانتخاب الجزائري لم يعدو أن يكون تنافسيا صوريا لإضفاء الشرعية على مرشح واحد من الذين خاضوه، وهو الذي كاد يشير إلى عدم صحة وسلامة الإطار العام للنظام الانتخابي الجزائري ومن ثم ضرورة إعادة النظر فيه برمته، ويعكس ذلك مجرد النظرة

¹⁰⁸ عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ،مرجع سابق ،ص 75

¹⁰⁹

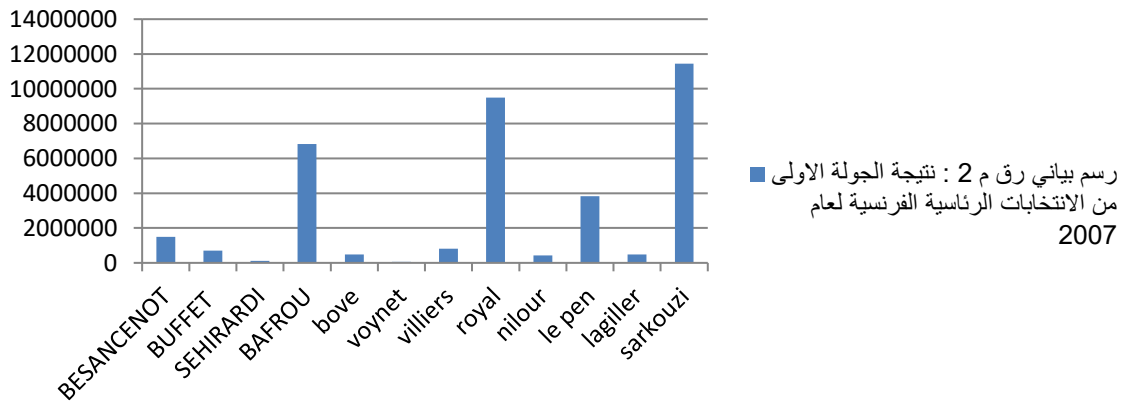
نسبة الفوز	تاريخ العهدة الرئاسية	الرئيس
95%	1963/09/03	أحمد بن بلة
95.23%	1976/11/27	هواري بومدين
94.23%	1979/03/27	الشادلي بن جديد
96%	1984/09/04	الشادلي بن جديد
81.17%	1989/02/23	الشادلي بن جديد
62%	1995	ليامين زروال
73.79%	1999	عبد العزيز بوتفليقة
83.49%	2004	عبد العزيز بوتفليقة
90.24%	2009	عبد العزيز بوتفليقة
81.53%	2014	عبد العزيز بوتفليقة 2014

السريعة إلى نسبة الاقتراعات التي حصل عليها كل مرشح فالوضع قائم على ما هو عليه لا تدوال على السلطة وأن مفهوم الديمقراطية والتداول عند الحكام في الأنظمة المقيدة لا يؤدي إلى تجديد فعلي للسلطة بل فتح المجال بما يحقق الاستمرار، ويبرهن بأن التعديلات الدستورية دائما تكون من قبل السلطة الحاكمة وليس من طرف الأحزاب لضمان استمراريتها وهيمنتها، في حين تعكس الحالة الانتخابية الفرنسية تنافسا حقيقيا متوهجا بين ثلاثة مرشحين على أدنى تقدير و هو الأمر الذي يشير بوضوح إلى الجو الديمقراطي الذي تعيشه فرنسا والتي غالبا ما تعرف الدور الثاني للانتخابات.

رسم بياني رقم 1: نتيجة الجولة الأولى من الانتخابات الرئاسية الجزائرية لعام 2004



رسم بياني رقم 2 : نتيجة الجولة الأولى من الانتخابات الرئاسية الفرنسية لعام 2007



ومن الناحية النظرية وفقا للدستور الجزائري وفي الحالة التي يتم فيها الوصول إلى الدور الثاني فإنه تجرى انتخابات ثانية بعد مرور خمسة عشرة يوما من إعلان المجلس الدستوري عن نتائج الدور الأول على ألا تتعدى المدة

القصوى بين الدورين ثلاثين يوما ،وفي الدور الثاني تكون الأغلبية النسبية كافية للفوز بالانتخابات¹¹⁰.

وإن حكمنا مسبقا عن نتائج الانتخابات الرئاسية الجزائرية التي لا تعرف إلا دورا واحدا، إلا أن هذا لا يمنع من أنه قد تثار إشكالية فوز ثلاثة مترشحين في الدور الأول بنسب متقاربة ما يحتم إجراء دور ثاني بين ثلاثة مترشحين، ولهذا فإن مبدأ الأغلبية المطلقة قد يثير إشكالية صعوبة تحقيق أغلبية الناخبين مع كثرة الممتنعين عن الانتخاب خاصة في السنوات الأخيرة أين تراجعت نسبة المشاركة بدءا من الانتخابات التشريعية لسنة 1997 .

لقد منحت المادة 02/165 من دستور 96 صلاحية إعلان النتائج الانتخابية، للمجلس الدستوري وبالتالي يقع على عاتقه اختيار المترشحين الذين يشاركون في الدور الثاني، لاسيما في حالة حصول أكثر من مترشحين على نفس العدد الأكبر من الأصوات أو إختيار المترشح الثاني فقط الذي ينتقل إلى الدور الثاني، إذا ما تحصل مترشحين أو أكثر على نفس عدد الأصوات الصحيحة، الذي يلي العدد الأكبر فيتعين على المجلس الدستوري تحديد المعيار الذي يتبناه في ذلك كأن يكون على أساس قاعدة المترشح الأكبر سنا، قياسا على القاعدة المعمول بها في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، و أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، فالقاعدة نفسها يلجأ إليها المجلس الدستوري في حالة التعادل و إن كان هذا الأمر قد يستحيل عمليا و واقعا في التجارب الجزائرية المعروفة بنهايتها عند حدود الدور الأول.

إن غرض المشرع الدستوري من إعتداد مبدأ الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في أحد الجولتين إضفاء صفة التمثيل الحقيقي أو الأغلبية للأمة ومنح الرئيس صفة الشرعية الفعلية¹¹¹ و المسجد للوحدة الوطنية، ليكون هو الممثل الأسمى والمعبر الأكثر شرعية وأهلية للتعبير عن إرادة الأمة.

والملاحظ هنا أن كيفية انتخاب الرئيس عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وفي أجواء تنافسية أعطى بعدا ديمقراطيا جديدا لشرعيته، الشيء الذي يؤسس لاعتبارات أخرى لها علاقة بصلاحياته فالدستور قبل الحديث عن الشروط الواجب توفرها فيه وعن كيفية انتخابه، يحدد مكانته في الدولة وأنه حامى

¹¹⁰ نظام الأغلبية بدورين أخذت به فرنسا منذ الثورة الفرنسية وحتى عام 1945 ثم عادت إليه في انتخابات 1988.

¹¹¹ عبد الله بوفقة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر 2003، ص 111 .

الدستور وبالتالي لا تقف أمامه أية مؤسسة أو أية شرعية بما في ذلك الدستور نفسه¹¹².

المطلب الثاني

ضمانات جدية الترشح للانتخابات الرئاسية

بعد أن يعلن المجلس الدستوري عن صحة الترشح لمنصب رئيس الجمهورية خلال أجل أقصاه عشرة أيام يقوم بتبليغ قوائم المترشحين إلى المعنيين أنفسهم، والسلطات المعنية والأمانة العامة للحكومة لتنتشر في الجريدة الرسمية، كما يتبع في ترتيبهم مبدأ الحياد، إما بأسمائهم أو القابهم مما يضيف نوعاً من الشفافية لهذه العملية ونظراً لأهمية العملية الانتخابية وحق المواطنين في اختيار الحكام بكل حرية فلا بد من إجراء هذه العملية في إطار من الشفافية والحرية، وخاصة فيما يتعلق منها بحياد الإدارة باعتبارها من يشرف عليها ومنع استعمال وسائل الدولة المادية، والبشرية و تسهيل أداء الناخبين لواجبهم الانتخابي وتمتع المرشحين بحظوظهم في المنافسة¹¹³.

و على الرغم من النصوص الكثيرة فيما يتعلق بتحقيق النزاهة والشفافية، إلا أن الشروط و الإجراءات المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية تشكل عائقاً أمام حرية الترشح من جهة وأمام ضمان انتخابات تعددية ديمقراطية تضمن تطبيق التداول على السلطة من جهة أخرى، وحتى المجلس الدستوري المكلف بضمان إجراء انتخابات نزيهة وشفافة ومحايدة، يبدو أنه عاجز عن تحقيق الغرض الذي وجد من أجله.

فمن المعلوم أن عملية الإقتراع تسبقها حملة انتخابية مفتوحة قبل خمسة وعشرون يوماً من الإقتراع وتنتهي قبل ثلاثة أيام منه، هذه الحملة يقدم فيها كل مرشح برنامجاً من خلال وسائل الإعلام المختلفة بشكل عادل من الناحية المادية، فيمنع على أي مترشح قبول أي تمويل أجنبي للحملة على أن يتقيد كل مترشح بالقيمة المالية المحددة، والتي لا تتجاوز فيها نفقات الحملة الانتخابية 60 مليون في الدور الأول و80 مليون في الدور الثاني¹¹⁴، إلا أن المترشحين يضربون بنصوص قانون الانتخاب عرض الحائط إذ لا يتصور أن تكلف حملة إنتخابية يقوم بها رئيس الجمهورية هذه المبالغ غير أنه عند تقديم كشوف النفقات للمجلس الدستوري، تضبط كلها على أحسن وجه بما يضمن استفادتهم من التعويضات الجزافية بغض النظر عن النتائج المتحصل عليها وهذا بنسبة تقدر ب 10 %، و

¹¹² الأمين شريط، المرجع السابق، ص 91.

¹¹³ بوكرا ادريس، مرجع سابق ص 96

¹¹⁴ المادة 137 من القانون 13/89 جعلتها 11 مليون في الدور الأول و13 مليون في الدور الثاني، أما المادة 187 من الأمر 07/97 جعلتها 15 مليون في الدور الأول و20 مليون في الدور الثاني.

20% إذا تحصل المترشح على نسبة تفوق 10% و تساوي 20% و ترتفع إلى 30% إذا تحصل على أكثر من 20% من الأصوات¹¹⁵ وهنا يستفيد المترشح من تمويل كامل للحملة الانتخابية و يستفيد أيضا من تعويضات عن أموال لم يصرفها من أمواله الخاصة .

لقد عمل المشرع الدستوري الجزائري على وضع الضمانات التي تكفل إجراء انتخابات حرة نزيهة وشفافة ومشروعة ابتداء من دستور 1996 وكذا تعزيز الرقابة الشعبية خاصة عن طريق المشاركة الواسعة والحررة، غير أن تحقيق مطلب الشفافية يعتبر غائبا عن أرض الواقع، ففي الانتخاب هناك ناخبون يصوتون ومرشحون ينالون أصوات الناخبين، فهذه مشكلة تحاول نظم الانتخاب حلها والحقيقة التي لا يمكن إنكارها في الوقت الراهن من أن احتمالات العبث والتلاعب بهذه الإرادة وتزييفها هي احتمالات كبيرة فأصبح من الأهمية أن تحاط العملية الانتخابية بسياج من الضمانات المهمة ضمانا لإجراء انتخابات حرة ونزيهة وأن تكفل الدولة لمواطنيها التمتع بممارسة جميع الحقوق ذات الأهمية بالنسبة للعملية الانتخابية، لذا فقد بدأ أن عملية الانتخاب عملية مركبة ومعقدة، وأن الاقتراع هو جوهر عملية الانتخاب ومن أهم عملياته وأخطرها لأنها تتعلق بإرادة الناخبين والتعبير عنها بخصوص ترجمة الأصوات الانتخابية إلى مقاعد السلطة. لذلك حرص المؤسس الدستوري الجزائري على النص على حق الانتخاب، واضعا بعض الضوابط ومحددا لبعض المبادئ لتكون قيودا على سلطة المشرع يتعين عليه مراعاتها عند تنظيمه لهذه الانتخابات و ضمانات لازمة لتؤدي هذه الانتخابات الغاية المرجوة منها.

فكان أول جدل يثار بشأن العملية الانتخابية هو الجهة المكلفة بالإشراف عليها، فتتعلق أغلب الشكوك حول نزاهتها، فمهما كان النظام الانتخابي عادلا، فإنه لا يستطيع لوحده تأمين انتخابات نزيهة وشفافة ما لم تكن الجهة المشرفة على تطبيق

115

المستفيدون	المبلغ الأقصى للتسديد	الحد الأقصى المرخص به من النفقات الانتخابية	نسبة التسديد الجزافي	أدوار الانتخاب
كل المترشحين	1.500.000.00	15.000.000.00	10%	الدور الأول
الحصول على 10% و 20% من الأصوات	3.000.000.00	15.000.000.00	20%	
الحصول على أكثر من 20% من الأصوات	4.500.000.00	15.000.000.00	30%	
كل المترشحين	2.000.000.00	20.000.000.00	10%	الدور الثاني
الحصول على 10% و 20% من الأصوات	4.000.000.00	//	20%	
الحصول على أكثر من 20% من الأصوات	6.000.000.00	//	30%	

أحكامه وقواعده صادقة وأمينة ، و تأسيسا على ذلك فإنه على الرغم من إمكانية فرض الحياد من خلال الأطر القانونية أو التنظيمية إلا أن النظرة الواقعية الدقيقة والمتعمقة للموضوع ،توجب علينا الإشارة إلى كون الحياد نهجا عمليا أكثر منه مادة قانونية ،إذ يتوقف تحقيقه في أرض الواقع على طريقة عمل الإدارة الانتخابية وتعاملها مع مختلف الشركاء في العمليات الانتخابية ،الأمر الذي قاد في كثير من الحالات إلى تعزيز ذلك النهج من خلال الرقابة الخارجية على الإدارة الانتخابية ومن خلال وجود ميثاق شرف لها ينص على عقوبات قوية فاعلة¹¹⁶ .والجدير بالذكر أنه إذا كان يجب على الإدارة الانتخابية أن تكون محايدة بالفعل في ممارستها ،فإن هذا الحياد بين الأطراف المتنافسة هو الذي تتوقف عليه هيبة الإدارة الانتخابية ،حيث يجب أن يدرك حيادها من قبل الشركاء في العملية الانتخابية تماما كما يدرك المتقاضون موقف الحياد الإيجابي من قبل القاضي.

المطلب الثالث

خصوصية تكافؤ الفرص بين المترشحين

للحملة الانتخابية أصول وقواعد سياسية ،تحتم على الفاعلين السياسيين التزام مقتضياتها فالترام الإدارة تطبيق القانون ونهج مبدأ المساواة مع جميع المترشحين وإقرار هؤلاء بضرورة وضع برامج واقعية ومحددة ،واحترام مقتضيات مدونة الانتخابات من قبل الناخب والمُنتخب على حد سواء كلها عوامل أساسية من أجل نجاح حملات انتخابية نزيهة وشفافة ،والواقع أن الحملة الانتخابية تشكل مدرسة حقيقية لتعلم الديمقراطية إذ تمكن المناظرات الإعلامية من معرفة الرأي والرأي الآخر مع احترام وجهات النظر بين المترشحين على اعتبار أن الديمقراطية ليست فقط مجتمع الخلاف بل ضمان الحق في هذا الاختلاف.و يعرف الفقه الدستوري الحملة الانتخابية بكونها تلك الفترة الزمنية التي يحددها المشرع بغية تقديم البرامج الحزبية في الانتخابات للمواطنين بحيث يتضمن برنامج كل مترشح تشخيصا دقيقا للمشكلات والأكراهات التي يمر منها البلد مع إعطاء حلول واقعية لهذه المشكلات¹¹⁷.وكمبدأ عام تخضع الحملة الانتخابية في الجزائر من حيث جانبها التنظيمي إلى الإشراف الإداري،من خلال توزيع الأماكن المخصصة للإعلانات و التجمعات الانتخابية و رقابتها. إلا أن هذا لم يكن كافيا بالشكل الذي يجعلها في منأى عن وقوع التجاوزات والانحرافات¹¹⁸ خلال هذه الحملة يقدم كل

¹¹⁶ سعيد حمودة الحديدي، مرجع سابق، ص211

محمد زين الدين ،مرجع سابق، ص 347¹¹⁷

¹¹⁸ و يلاحظ هنا أن المشرع الدستوري الجزائري و إن كان واضحا و صارما في هذا الأمر فبالرجوع إلى نص المادة 111 من القانون رقم 13/89 المؤرخ في 1989/08/07 كانت تعفي رئيس الجمهورية الممارس من شرط تقديم الترشيح من طرف جمعية أو عدة جمعيات ذات طابع سياسي و شرط تقديم قائمة تتضمن ستة مائة توقيع ،حيث اعتبر المجلس الدستوري هذا الإعفاء مخالف للدستور،و بما يعد خرقا

مترشح أو مرشح حزب برنامج من خلال وسائل الإعلام المختلفة بشكل عادل من الناحية المادية.

وتثار هنا مسألة إقدام الرئيس القائم بترشيح نفسه في انتخابات تالية لمدته المنتهية، و هو الأمر الغالب في كل الانتخابات الرئاسية الجزائرية، أفلا يضر ذلك بتكافؤ الفرص بين المترشحين؟

ولمعالجة هذه الإشكالية، فلا بد من أفراد قواعد صارمة على قدر عال من الاحترافية حتى تكون ناجعة في كشف وفضح الممارسات الملتوية للرئيس القائم عند مباشرته لإختصاصاته خلال فترة الدعاية الانتخابية، ولقد رأى البعض أن ترشح الرئيس القائم بمثابة مانع مؤقت يقوم لديه للشأن الانتخابي وفي فترة الانتخاب، ولهذا يجب الإكتراث لمثل هذه الصور التي تؤثر في الناخبين و بالتالي تؤثر في نتائج الانتخاب .

ف نجد الواقع يفرض أمرا آخر، فرئيس الجمهورية المرشح لرئاسات 9 أبريل 2009، بدأ حملته الانتخابية قبل إعلان المجلس الدستوري عن أسماء المرشحين، وقبل الحملة الانتخابية للفوز بالعهد الثالثة باستخدام وسائل الدولة لأغراض حزبية وشخصية، ليعبر عن عدم الحياد السياسي والإعلامي وعدم تكافؤ الفرص بين المرشحين¹¹⁹ .

ومنها بدأ الحملة الانتخابية وتكاثف كل التيارات الساسية وكذا منظمات ومؤسسات المجتمع المدني ورجال الأعمال من أجل دعم ومساندة الرئيس القائم المنتهية عهده وهي ظاهرة جديدة لم تعرفها البلاد من قبل مكنت الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" من الحصول على دعم رجال الأعمال وإنجاح حملته الانتخابية على حساب منافسيه نتيجة قصر مدة الحملة الانتخابية وعدم تمكين المواطنين من التواصل مع جميع المترشحين لعدة أسباب أهمها عدم مساواتهم في الامكانيات والقدرات المادية ما يشكل دوما معرفة مسبقة للمترشح الفائز و في الدور الأول.

إن التمعن في كافة الإجراءات سابقة البيان، سرعان ما يرسم أمامنا ثلوث العملية الانتخابية حيث يجسد الناخبون ضلعه الأول ويشكل المرشحون ضلعه

لإحدى ضمانات جدية الترشح إلا أن الواقع يفرض أمرا آخر أين تتكاثف كل التيارات السياسية وكذا منظمات ومؤسسات المجتمع المدني من أجل دعم و مساندة الرئيس القائم المنتهية عهده.

¹¹⁹ بدأها بجملة من القرارات منها بداية من يوم 24 فيفري 2009 في لقاء ذكرى الاحتفال بتأميم المحروقات في مدينة أرزيو بوهران أعلن عن إعادة النظر في الحد الأدنى للأجور في أول لقاء للثلاثية . وفي 28 فيفري من بسكرة أعلن عن مسح ديون الفلاحين والموائين المقدر ب: 41 مليار دولار جزائري أعلن عن زيادة في منحة الطلبة 50% وزيادة في منحة المتكويين من 300 دينار إلى 2000 دينار، وزيادة في منحة طلبة الجامعة وتخصيص 12000 دينار لطلبة الدكتوراه الذين ليس لهم دخل، كما أعلن في تجمع 8 مارس 2009 بمناسبة عيد المرأة إطلاق سراح النساء المسجونات وتخفيض العقوبة لهن.

الثاني وتكون جهة فرض الإشراف والرقابة ضلعه الثالث وضابطا لتوازنه لذا استتشر المشرع الجزائري أهمية هذه الجهة عندما عهد إليها الإشراف والرقابة على العمليات الانتخابية.

فالرقابة من أهم الوسائل التي تضمن نجاح العملية الانتخابية، وتحقيقا لشرعية الانتخابات واحتراما لرأي الهيئة الانتخابية نص قانون الانتخاب على الرقابة وحدد الأجهزة المختصة و الإجراءات المتبعة .

لقد استحدث المشرع الجزائري آلية الإشراف القضائي بهدف تعميق المسار الانتخابي فبعدما كان دور القضاء مقتصر على النظر في الطعون التي توجه من طرف المنتخبين أو المرشحين الذين يشكون في نزاهة العملية الانتخابية، إذ قد تحدث بعض الاختراقات والتجاوزات ممن له مصلحة فيرفع الطعن إلى الجهة القضائية المختصة في أجل يومين من تاريخ إعلان اللجنة الولائية النتائج وتفصل فيه خلال أجل خمسة أيام ليطلع فيه أمام مجلس الدولة خلال عشرة أيام، مع كل هذا لم يحقق قانون 07/97 المتعلق بالانتخاب النزاهة والشفافية التي يصبو إليها طالما أن الإدارة لازالت تتولى الإشراف على العملية من لحظة إعداد القوائم إلى غاية إعلان النتائج، لهذا سعى المشرع الجزائري من خلال الإصلاحات السياسية إلى تعديل قانون الانتخاب بمنح القضاء مجموعة من الآليات للإشراف على العملية الانتخابية بإعادة تشكيل اللجنة الولائية، وإنشاء لجنة وطنية للإشراف على العملية الانتخابية مكونة من قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة والجهات القضائية الأخرى والذين يتم تعيينهم حصرا من قبل رئيس الجمهورية بمناسبة كل اقتراع ويتولى أعضاء اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات بمجرد تعيينهم مهمة تعيين رئيس اللجنة من بينهم حتى يتولى القيام بالمهام، والصلاحيات الموكلة إليه بموجب نصوص القانون.¹²⁰ وبهذا تخضع هذه الانتخابات لرقابة وقائية قبلية ورقابة بعدية حيث تباشر الرقابة الوقائية على العملية الانتخابية اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات وتباشر الرقابة البعدية أو العلاجية للعملية الانتخابية من قبل القضاء الإداري والمجلس الدستوري، وهذا بهدف تكريس مبدأ الإشراف القضائي على العملية الانتخابية لضمان نزاهتها وتجسيد ممارسة المواطن لحقه الانتخابي بكل حرية¹²¹ بما يضمن نزاهتها.

لقد ارتبطت نزاهة العملية الانتخابية بمدى خضوعها لجهات الرقابة المتعددة وذلك ما سعى المشرع الجزائري إلى تكريسه في ظل جملة الإصلاحات السياسية

¹²⁰ المادة 168 من القانون العضوي للانتخابات 12/01 والمادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 12 المؤرخ في 12 فبراير 2012 ، المتعلق بتحديد و تنظيم وسير اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات.

¹²¹ أحمد بنيني، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن جامعة ورقلة كلية الحقوق والعلوم السياسية 2013، ص 213

التي تبناها النظام في القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، هذا الأخير الذي استحدث آلية جديدة في مجال الرقابة على العملية الانتخابية وهي الإشراف القضائي على الانتخابات قصد تأطير وتسيير أعضاء السلطة القضائية لمجمل مراحل العملية الانتخابية لضمان حسن سيرها، ومن المتفق عليه أن السلطة القضائية لا بد وأن تكون منفصلة ومستقلة في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية وفي مواجهة الأفراد حتى تتحقق الغاية المنشودة من وجودها المتمثلة في إعلاء أحكام القانون وحماية حقوق وحرية الأفراد عن طريق تمتين المساواة بين المواطنين. وإن كان المشرع الجزائري في ظل الأمر المتضمن القانون العضوي للانتخابات رقم 07/97 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 01/04 نص على أن كل تجاوز يمس بمصادقية وسلامة العملية الانتخابية وشفافيتها يتم رفعه أمام الجهات المختصة بذلك قانونا والمتمثلة أساسا في كل من القضاء الإداري والمجلس الدستوري إلا أن هذه الرقابة القضائية لم تحقق الغاية المرجوة منها وهي نزاهة العملية الانتخابية ذلك أن دور القضاء في ظل القانون العضوي السالف الذكر اقتصر على نظر الطعون المقدمة من المعنيين بالعملية الانتخابية وإصداره قرارات غير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن، إلا أن القانون العضوي للانتخابات رقم 01/12 تضمن مجموعة من الآليات التي من خلالها يمكن تجسيد مبدأ الإشراف القضائي على العملية الانتخابية بإحداثه للجنة وطنية لمراقبة الانتخابات مكونة حصرا من قضاة لتسهر على مدى تطبيق القوانين المتعلقة بالانتخابات من قبل المعنيين بالعملية الانتخابية¹²².

وبالرغم من إسناد مهمة الإشراف القضائي على العملية الانتخابية إلى هيئة مشكلة حصرا من قضاة، نجد أن القانون العضوي للانتخابات قد جعل من مهمة أعضائها شكلية تتمثل أساسا في مجرد رصد التجاوزات التي قامت بها الإدارة أو المرشحون وإبلاغ اللجنة لذلك فحتى يتحقق الدور الفعال للجنة كان لا بد من منحها الصلاحيات الكاملة في مراقبة القوائم الانتخابية لما لها من تأثير على نتائج الانتخابات، كما وأن إسناد مهمة القيام بالمراجعة إلى لجنة يغلب عليها العنصر القضائي يضيء نوعا من النزاهة والحياد اتجاه جميع الفاعلين السياسيين، ويضمن الحماية للصوت الانتخابي من خلال حماية هذه القوائم ولكي يحقق الإشراف الكامل على العملية الانتخابية نتائجه فيجب أن تمنح اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات الإشراف التام والمباشر على عملية الفرز بتمثيل قاض على مستوى كل مركز انتخابي، بالإضافة إلى منح صلاحية تعيين القضاة بهذه اللجنة إلى رئيس

¹²² أحمد بنيني، مرجع نفسه، ص 214

المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، حتى يتحقق لها الاستقلال عن السلطة التنفيذية أثناء أدائها لمهامها مع جعل قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة¹²³.

مما تقدم يمكن القول أن الإشراف القضائي كضمانة لنزاهة الانتخابات لم يشمل جميع مراحل العملية الانتخابية وعلى الأخص مرحلة إعداد القوائم الانتخابية التي تعد من أهم المراحل المؤثرة في نتائج الانتخابات، كذلك رغم إشراف القضاء على عملية الإحصاء العام للنتائج من خلال تمثيله في اللجنة الانتخابية الولائية لم يغير كذلك من فكرة التشكيك في نزاهة العملية الانتخابية كما أن الصلاحيات المتعددة والمتنوعة التي منحت للجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات من قبل المشرع أثناء مرحلة التصويت والفرز بقيت مجرد مهام وصلاحيات شكلية لم ترق لدرجة بسط رقابة فعالة على العملية الانتخابية وما نتاج العمليات الانتخابية إلا دليل ذلك، فرغم تعديل القانون العضوي 07/97 وما أتى به من ضمانات لحرية الانتخابات ونزاهتها إلا أن الانتخابات الرئاسية ظلت تراوح مكانها فلم تعرف مروراً للدور الثاني كما لم تعرف بروز مترشحين خارج إطار السلطة.

المبحث الثالث

العهد الرئاسية و دورها في تقوية مركز رئيس الجمهورية

يرتبط تحديد مدة صلاحية رئاسة الدولة في الفقه الدستوري بفترة زمنية محددة هي التي تبدأ بمزاولة رئيس الدولة صلاحياته وحتى انتهائها بقيام انتخابات جديدة لهذا المنصب، وتعتبر العهد الرئاسية مفهوماً شديداً الارتباط بمصطلح التداول على السلطة، ذلك أن طبيعة هذه العلاقة تترجم بين ثنائي صفتين يمكن للعهد الرئاسية أن تتحلى بها، فإما أن تكون محددة المدة أو غير مقيدة بمعيار الزمن¹²⁴. فالنظام السياسي الديمقراطي بحاجة إلى سلطة معتدلة، سلطة محايدة و إلى حكم يتحرك تحت اللعبة السياسية و صراع الأحزاب ليكون الرئيس فعلاً الشخص الهام المحتل المكانة العليا لدى الأمة¹²⁵، وينتج عن عدم تحديد العهد الرئاسية احتكار السلطة من قبل شخص واحد و لمدة طويلة.

¹²³ أحمد بنيني، مرجع نفسه، ص 226

¹²⁴ يطلق عليها بالفرنسية *mondat* وبالانجليزية *poucer of attorney*، فالعهد مصدر لفعل عهد يعهد الأمر إلى شخص معين يتم اختياره بالضرورة، كما يمكن أن يقصد بها التفويض للقيام بأمر معين كما يمكن أن تطلق في معناها الانتداب للقيام بأمر معين و عليه تتجسد العهد الرئاسية وفق مفهومها الشكلي على صورة تفويض للمهام.

¹²⁵ Philippe ardant . institutions politiques et droits constitutionnel 16eme edition LGDJ Delta 2004 p455

المطلب الأول

التجديد غير الحصري للعهد الرئاسية

إن المؤسس الدستوري هنا لم يأت بجديد وإنما كرس ما كان منصوص عليه في الدساتير السابقة عدا دستور 96 الذي تضمن طفرة مميزة في النظام السياسي الجزائري، فقد قصر الدستور العهد الرئاسية وجعلها مرتين فقط من خلال نص المادة 74 و عد بذلك تحولا في مجال احتكار السلطة لصالح التداول عليها، وإن كان هذا المبدأ لم يصمد أمام الرغبة في التمسك بالسلطة و الإتجاه الواحد فكان ذلك في إطار التعددية الرسمية¹²⁶ ضمن الأحادية الفعلية¹²⁷.

وعد ذلك بمثابة الممهّد للعودة من جديد إلى العهد المفتوحة، فقد كرس دستور 63 من خلال نص المادة 39 التجديد المحدود للعهد الرئاسية عن طريق ترك الأمر رهين الإرادة الرئاسية فكان الرئيس لوحده سيد نفسه فله الحرية في إعادة ترشيح نفسه للرئاسة من عدمها، فلا توجد أية إشارة إلى تحديد العهد الرئاسية كمنطلق ولا إلى مرات التجديد كنتيجة فاطلق ضابط التجديد الخاص بالعهد الرئاسية و فتح الباب بحكم عدم وجود نص يفيد التقييد الخاص بالعهد فكان بذلك سكوت المشرع قبولا ضمنيا للتجديد غير الحصري¹²⁸، لأنه لو كانت نيته غير ذلك لتشدد في صياغته للمادة دون فتح المجال أمام أي تأويل أو تضارب في تفسير مضمونها . وبما أن دستور 63 لم يكتب له أن يعمر أوحى تكتمل العهد الرئاسية في ظلّه بسبب الانقلاب العسكري وتوقيف العمل به، فلم يشهد عهد رئاسية أخرى، ليكرس بعد ذلك دستور 76 التجديد غير الحصري للعهد الرئاسية بعبارة واضحة و صريحة "يمكن انتخاب رئيس الجمهورية"¹²⁹

غير أن هذا الدستور أيضا لم يعرف تجديد العهد مع الرئيس الراحل "هواري بومدين" إذ توفي بعد سنة من انتخابه ولكنه كان الرئيس الفعلي للدولة بعد انقلاب 1965 بما يعني أنه ظل في الحكم مدة 13 سنة، ولولا وفاته لاستمر أكثر من ذلك ليخلفه الرئيس بن جديد الذي انتخب لعهدتين متتاليتين إلى غاية 1989 بمعنى أن دستور 89 أيضا لم يتضمن تحديد العهديات و إنما استمر على خليفه، وكان مؤيدي عدم النص على تحديد العهد الرئاسية في هذا الدستور يرون أنه طالما أن نظام الحزب الواحد وتزوير نتائج الانتخاب قد ولى فلا مبرر من تحديد العهديات فالشعب باعتباره صاحب السيادة في تجديد أو رفض الثقة في الرئيس فهذا كاف لبقاء الرئيس لعهدا جديدة أو اختيار المرشح الذي يخلفه لعهدا أو أكثر، طالما أن

سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق ص 42¹²⁶
127 التي تتجلى في التحالف الذي نشأ بين الأحزاب الثلاثة صاحبة الأغلبية الممنوحة لها.

128 سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 86

129 المادة 108 من دستور 1976

الانتخابات قائمة على التعددية وحرية الترشح ، وأن الشعب هو صاحب السلطة في ذلك .

المطلب الثاني

الوضع الدستوري للعهد الرئاسية بين المؤيد والمعارض

انقسمت التشريعات المقارنة من خلال عنصر العهد الرئاسية إلى قسمين ، أحدهما يدعو إلى تقليص مدة العهد ، والآخر يدعو إلى تمديدتها و جعلها طويلة .

ويؤيد الفترة الطويلة بعض رجال الفقه وحثهم في أن الفترة الطويلة تحقق الاستقرار في الأجهزة الإدارية التي يختارها الرئيس لتعمل تحت إشرافه ورعايته، كما تتيح له الفرصة لممارسة سلطاته في حزم فالإنسان مجبول على الولاء لما في يده من مقدار يتناسب مع طول مدة بقائه في منصبه .

والفترة الطويلة بما تبعته من استقرار نفسي للرئيس تجعله يقدم على أي عمل ما يراه مناسب و في مصلحة البلاد ولا يتردد عن القيام به رغم ما قد يصادفه من معارضة ، لأنه مطمئن أنه باقي حتى يرى نتيجة عمله ، و يقنع المعارضون أنهم مخطؤون ، بعكس من تكون فترة ولايته قصيرة حيث لا يكون مطمئنا على منصبه و بالتالي لن يجد دافعا يدفعه إلى الإقدام في شجاعة على عمل يعتقد أنه للصالح العام ، خوفا أن يجلب له ذلك بعض السخط من فئات المجتمع مهما كانت قليلة العدد و التأثير .

ومهما كان هذا السخط عارضا مما يجعلهم رؤساء غير مناسبين لأن الحاكم المناسب يستلهم الاحساس العام، للمجتمع الذي يدير شؤونه وينسق أعماله بحيث تتفق مع روح المجتمع وتطلعاته

كما أن طول الفترة الرئاسية يكسب الرئيس خبرة كبيرة تؤدي إلى الاستقرار في السياسة وعدم التناقض والتغلب على تجنيب البلاد الهزات التي تتمخض عن انتخابات عادة ما يصاحبها مشاحنات و نفور بين أبناء الشعب الواحد¹³⁰

ويرى بعض الفقهاء أن مدة الست سنوات تبدو معقولة و لها الأثر الكبير على استقرار العمل الحكومي وكان هذا الاتجاه الغالب لدى واضعي الدستور الأمريكي في مؤتمر فيلاديلفيا عام 1787 أن تكون مدة الرئاسة سبع سنوات عندما كانوا يفكرون في انتخابه من قبل الكونجرس .

¹³⁰ سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية و في الفكر السياسي الإسلامي ، القاهرة 1984 ، ص 227

إذ أن تجديد مدة الرئاسة بست أو سبع سنوات قد تجعل الزعامة أكثر فاعلية فيستطيع الرئيس أن يرسم سياسة بعيدة المدى وقبل اهتمامه بتهدئة الناقدین والمصالح الرأسمالية، فإنه يتحرر من الجماعات التي تحاول الضغط عليه، كما أن طول الفترة الرئاسية للرئيس فرصة للتفكير طويل الأمد والاستعانة بالمواطنين الأكفاء في المناصب الهامة، وقد اقترح تأييد ذلك بأن تكون المدة ستة سنوات، وقد علق على الرأي المؤيد لمدة ستة سنوات بأن إطالة المدة الرئاسية لفترة بالغة الطول، قد يتضح خلالها عدم صلاحية الرئيس دون أن يملك الشعب سبيلا خلال كل هذه الفترة تمكنه من التخلص من هذا الرئيس¹³¹.

ويذهب جانب ثان من الفقه إلى أن تحديد مدة الرئاسة يجب أن يوفق بين مقتضيات الاستقرار من جهة والاحتفاظ بسلطة الأمة من جهة أخرى، ويرى أن مدة الأربع سنوات مع جواز تجديدها لمدة واحدة هي مدة معقولة، وعلى العكس من ذلك فإن استمرار شخص في منصب الرئاسة فترة طويلة متصلة يمكن أن يؤدي إلى استبداده بالسلطة، وانحرافه بها وقد يؤدي إلى عبادة الأشخاص و غلق الباب أمام تكوين القادة السياسيين وخاصة في البلاد المتخلفة، التي تضمحل فيها المعارضة¹³²

وقد اختلفت آراء الفقهاء حول أي مدة أنسب للعهد الرئاسية، هل ست أفضل أم خمسة سنوات التي تعد مدة كافية بكافة المقاييس الديمقراطية أم أربع سنوات هي الأفضل.

وإن كان الجانب الأكبر من الفقه يؤيد قصر مدة الرئاسة إلى أربع سنوات مبيين أن طول المدة تؤدي إلى جنوح الرئيس للدكتاتورية، وما يمثله على المستوى الطويل من نكبات لا يمكن تداركها .

يضاف إلى ذلك أن تحديد مدة الرئاسة بست سنوات أو خمس سنوات لا تتفق مع السلطات الواسعة الممنوحة له، مما يوجب تقصير مدة الرئاسة إلى أربع سنوات لكي يمكن معرفة انجازاته خلال تلك الفترة، وهل من المصلحة انتخابه لمدة أخرى أم لا، كما أنها تحول دون عبادة الأشخاص والالتفاف حولهم. ومما لا شك فيه أن تقصير مدة الرئاسة يفتح الباب أمام كوادر سياسية جديدة لتولي القيادة.

إن قصر مدة الرئاسة معناه أن يعود الأمر إلى الشعب لأخذ الرأي في رئيس الدولة وكل أمر يعود إلى الشعب معناه تأكيد النظام الديمقراطي، وكان ذلك أجدى حتى لا يستمر الرئيس مدة طويلة في كرسي الحكم، قد يتأثر فيها أو يتغير دون أن يؤخذ رأي الشعب فيه ونجد أن واضعي الدستور الأمريكي استحسنوا تحديد مدة

¹³¹ فؤاد عبد النبي فرج، رئيس الجمهورية في الدستور المصري. اختياره، سلطاته، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1995، ص 111
محمود عاطف البناء، النظم السياسية، القاهرة طبعة 1987، ص 219¹³²

رئاسة الجمهورية بأربع سنوات قابلة للتجديد وهي مدة وسط بين ولاية عضو مجلس النواب وقدرها عامين ومدة ولاية مجلس الشيوخ وقدرها ستة أعوام، فنصت المادة الثانية فقرة أولى على أن يشغل الرئيس منصبه لمدة أربع سنوات ولكن دون أن يورد أي قيد بشأن عدد المرات التي يمكن أن يختار لها الرئيس¹³³، ونجد دستور 63 الجزائري نص على أن مدة الرئاسة ستة سنوات لينقص منها فيما بعد إلى خمس سنوات.

المطلب الثالث

العهد الرئاسية بين المد و الجزر

إن أهم ما يجب ذكره بداية أن صلاحية الرئيس أو فساده لا يعود في الأصل إلى بقائه في الحكم مددا طويلة أو قصيرة، فهناك عوامل أخرى مباشرة هي التي تؤدي إلى فساد الأوضاع السياسية ومنها إهدار إرادة الشعب وتزييف نتائج الانتخابات، فإذا ما روعيت هذه الجوانب وكانت الكلمة العليا للشعب فإن الضرر سوف ينعدم تماما، حتى لو سمحنا لشخص واحد أن يظل في الحكم لمدد متعددة وملتصقة¹³⁴.

كما و أن اختيار رئيس الجمهورية مددا بغير قيود ولا حدود يحكمه اعتبار رئيسي، وهو أن السماح بشغل هذا المنصب سنين طويلة يؤدي إلى نتائج لا تتفق مع ما يتميز به النظام الجمهوري من تأقيت الرئاسة بمدد محدودة، وأنه مهما كانت ثقة الشعب في رئيس الجمهورية فإن ذلك أمر لا يتعارض مع ما ينبغي أن يكون عليه نظام الحكم من موضوعية، دون النظر إلى رئيس الجمهورية، كما لا ينبغي الاحتكام بظروف كل دولة قبل الأخذ بأي نظام دستوري فيها حتى ولو كان هذا النظام ناجحا في دولة أخرى، وإنما يتعين دائما النظر إلى ظروفنا الخاصة فما يناسب دولا أخرى لا يناسب بالضرورة بلادنا التي يشهد فيها تفوق ورجحان للسلطة التنفيذية.

وحسب تعديل 2008 أصبحت مدة الرئاسة مطلقة حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يرشح نفسه عدد من المرات و الحقيقة أن هذا التعديل يعد خطوة إلى الوراء حيث فتح هذا التعديل -و إن كان منصوص عليه في الدساتير السابقة على دستور 96 - الباب أمام تجديدات للرئيس وهو ما يفتح الطريق إلى الدكتاتورية ببقاء الرئيس في الحكم إلى الأبد¹³⁵. كما يعد تقدما بنا في اتجاه

¹³³ Article 2 section 1 « he shall hold his office during the term of four years »

¹³⁴ حازم صادق، المرجع السابق، ص 567

¹³⁵ عبد الغني عبد الله سيوني، سلطة و مسؤولية الرئيس في النظام البرلماني، مطبعة منشأة المعارف مصر

1991، ص 116

الماضي الذي هجرته الدول الديمقراطية.¹³⁶ فهو يشكل مساسا حقيقيا بمبدأ التداول على السلطة وتمهيدا للتحويل إلى جمهورية ملكية.

إنه لإمانع من تجديد فترة الرئاسة لمدة خمس سنوات وأن يحدد عدد الفترات التي يسمح بالتجديد فيها كما كان في ظل دستور 96. فالتجديد مهم ذلك أن ظروف الحاضر و متغيراته المتلاحقة والمعقدة والخطيرة لا يتحملها حاكم واحد بنفس الدرجة من الحيوية والنشاط والقدرة على العطاء لفترة طويلة، وأن ما يميز الشعوب المتحضرة عن المتخلفة أن هذه الأخيرة مازالت تؤمن بشخصية الزعيم المهم الذي تلقت حوله وتمسك به، ولا تتصور النجاة أو الاستمرار بدونه، أما الشعوب المتحضرة فلا تقبل لنفسها مثل هذا الأمر، وأصبح من أكبر الشواهد على تقدمها انتخاب أكثر من قائد ورئيس يستطيع كل منهم إدارة دفعة الحكم بنجاح، ونجد أن هذه الشعوب من مصلحتها أن يحكمها أكثر من قائد واحد بدل من أن يحكمها قائد واحد كل ربع أو ثلث قرن من الزمن، كما أن الرئيس عندما يعلم أن بقاءه في الحكم لفترة محدودة في الرئاسة سيؤدي كما تمت الإشارة إليه إلى الحذر في تصرفاته، لعلمه أنه سيحاسب بعد خروجه من السلطة وسيكون حسابه عظيما بعد أن يضيع من بين يديه سلطات الحكم و تزول عنه الحصانات التي كان يتمتع بها، فقد رفض جورج واشنطن في عهده وهو أول الرؤساء الأمريكيين بإصرار فكرة توليه للرئاسة فترة ثلاثة مكثفيا بتولي الرئاسة لفترتين متتاليتين، ومن هنا نشأت قاعدة عدم جواز انتخاب الرئيس لأكثر من مرتين، وتأكدت هذه القاعدة بعد ذلك في نطاق العمل، فالرئيس جيفرسون الرئيس الثالث للولايات المتحدة الأمريكية رفض فكرة توليه الرئاسة فترة ثلاثة لأن بقاء الرئيس في منصبه فترة غير محدودة قد تفتح الطريق لبقائه في هذا المنصب مدى الحياة، وأن هذا يمكن أن يتحول إلى نظام للوراثة. بالإضافة إلى ما يشعر به من اعتلال صحي ونفسي وهو نفس الموقف الذي اتخذه "اندر جاكسن" حيث رفض بدوره فكرة تولي الرئاسة لفترة ثلاثة، فقد قال أن تقدمي في السن و تحطم جسمي يندراني بالتقاعد والابتعاد عن الإسهام في الشؤون العامة¹³⁷.

وعلى الرغم من اتجاه بعض واضعي الدستور إلى جعل فترة التولية مرة واحدة لا يحق للرئيس بعدها طلب التجديد، وهزيمة هذا الاتجاه فقد استطاع فرانكلين روزفلت أن يحصل على تأييد الشعب في تولي هذا المنصب لأربع مرات متتالية وخلفه في الرئاسة نائبه "هاري ترومان"¹³⁸ الذي سار على ذات النهج السياسي

¹³⁶ سعيد حمودة الحديدي ، مرجع سابق ، ص 57

¹³⁷ كمال أبو المجد ، مرجع سابق، ص 128

¹³⁸ وقد كان كل منهما يمثلان الحزب الديمقراطي ويبدو أن الجمهوريين قد خشوا أن ينتهج ترومان نهج سلفه أيضا فيما يخص عدد مرات تولي الرئاسة، ثم يعقبه خلف ديمقراطي مما قد يهدد بابتعاد الجمهوريين من الرئاسة بصفة دائمة، و من ثم فقد انتهر الجمهوريين فرصة تمتعهم بأغلبية في مجلس الشيوخ والنواب

الذي انتهجه سابقه¹³⁹ إلا أن تعديل الدستور عاد في الأخير للنص على أن تولي الرئاسة لا يكون لأكثر منعهدين.

وعلى النقيض من ذلك فالدستور الجزائري الذي بدأ بداية سيئة في تولي الرئيس لعهد غير محددة وكان هذا لإعتبارات تاريخية استعمارية، ثم انتهى إلى نهاية حسنة تتفق مع الديمقراطية وتبنيه للتعددية الحزبية والحق في التداول على السلطة، عاد التعديل 2008 إلى نهاية سيئة لا تتفق مع الديمقراطية ولا مع الأوضاع الدولية الراهنة، أين الشعوب تطالب بحق التداول على السلطة بعدما احتكرت لقرون من طرف رئيس واحد وكأنه الملك لا رئيس الجمهورية¹⁴⁰.

إن التعديل الذي تم للمادة 73 من دستور 96 سمح بتجديد انتخاب رئيس الجمهورية بعد المدة الثانية لمدد أخرى دون قيود أو حدود، لذلك فإننا لا نؤيد الوضع الذي يسمح بتجديد انتخاب الرئيس بعد المدة الثانية لرئاسته أي بعد بقاءه في الحكم عشرة أعوام لمدد قد تزيد وتطول و ذلك لما يأتي :

أولاً : أن تأقيت مدة ولاية الحكم هو الذي يتسق مع طبيعة النظام الجمهوري، والذي تتصف مدة الرئاسة فيه بالتأقيت ولا تدوم إلى مالا نهاية.

ثانياً : إن بقاء الرئيس في منصب الرئاسة فترتين متصلتين لمدة عشر سنوات عند إعادة انتخابه لمدة ثانية هي مدة كافية ومعقولة للغاية في رأينا ونراها محققة للاستقرار المطلوب لنظام الحكم يستطيع الرئيس خلالها أن ينفذ المبادئ والأفكار والمشاريع التي طرحها على الشعب عند ترشحه و يستنفذ بذلك كل طاقته وجهده من أجل تحقيق الصالح العام و خدمة الوطن و يستطيع الشعب أن يراقب الرئيس في هذا الشأن¹⁴¹.

،وتقدموا باقتراح في 24 مارس 1947 يقضي بتعديل الدستور الأمريكي بالنص على أن فترة التولية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد على نحو يحول دون تولي الرئاسة لأكثر من فترتين¹³⁹ تم إقرار هذا التعديل والتصديق عليه في 27 فيفري 1951 ونص التعديل الثاني والعشرون على النحو التالي الفقرة الأولى " لا يجوز انتخاب أي شخص لمنصب الرئيس لأكثر من دورتين، كما لا يجوز لأي شخص تقلد منصب الرئيس أو قام بمهام الرئيس لأكثر من سنتين من أصل مدة ولاية انتخاب لها شخص آخر رئيساً أن ينتخب لمنصب الرئيس لأكثر من دورة واحدة " ورغم ما يقال عن ديمقراطية أو عدم ديمقراطية هذا التعديل الدستوري فقد عاد الشعب الأمريكي لاتباع خطى الأجداد الأولين الذين حرّموا على أنفسهم أن يتولوا هذا المنصب لأكثر من مرتين على النحو الذي نادى به الرئيسان واشنطن و جيفرسون، ولذا أصبحت مدة رئاسة الجمهورية أربع سنوات تجدد لفترة أخرى مهما كانت كفاءة الرئيس، وعليه فالدستور الأمريكي بدأ بداية سيئة عندما اقترح تولية الرئيس مدى الحياة، إلا أنه انتهى نهاية حسنة تتفق مع الديمقراطية وتعدد الأحزاب

¹⁴⁰ ثورات الربيع العربي، والتي كادت أن تصل إلى الجزائر رغم استبعادها والحرص على عدم امتدادها إلى البلاد.

¹⁴¹ صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، مركزية السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية القاهرة 2003 ص 27

ثالثاً: من المبادئ الأساسية للديمقراطية هو مبدأ تداول السلطة الذي يعني انتقالها إلى أكثر من شخص في الدولة وعدم احتكار السلطة العليا في البلاد لشخص معين، وأن بقاء الرئيس في الحكم لمدد متصلة دون نهاية يتنافى مع هذا المبدأ، فضلاً عما يؤدي إليه ذلك من تهميش دور المؤسسات الدستورية الأخرى في الدولة، لأن بقاء الرئيس لمدة طويلة من شأنه أن يقوي مركزه مما يؤدي إلى استبداده في مواجهة هذه المؤسسات ويؤدي أيضاً إلى عدم أداء دورها على الوجه الأمثل¹⁴².

يضاف إلى ما تقدم أن تأييد مدة الرئاسة في شخص رئيس الدولة يؤدي إلى ما يسمى بتشخيص السلطة¹⁴³ والذي يجعل شخصا واحدا يتحكم في كل السلطات، ويركزها بما يخالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر ركيزة الديمقراطية في الوقت الحاضر. وعليه فإن الإخلال بهذا المبدأ يؤدي إلى العديد من المساوئ حيث يتمحور النظام السياسي حول رئيس الجمهورية فهو الذي يقرر وهو الذي ينفذ و يشرع، ولا تقوى المؤسسات الدستورية على أن تقف أمام الرئيس أو تحاسبه، ضف إلى ذلك أن تركيز السلطات في يد رئيس الدولة أصبح النسبة الغالبة في كثير من الدول والتي انتهت بها الأوضاع إلى الانقلاب على السلطنة تأليب الرأي العام للمطالبة بتتحيه من استولى عليها لسنوات عدة، وعليه فإن تأقيت مدة الرئاسة بمثابة ضمانه للحد مما سبق، كما أن مبادئ الديمقراطية الحديثة لا توجب الالتفاف حول شخص واحد بحد ذاته، و خاصة في ظل المتغيرات المتلاحقة المتشابكة، والمعقدة التي تتطلب من الشعوب ايجاد أكثر من قائد ورئيس في نفس الوقت، ليقدم كل منهم عصارة فكره و خلاصة مجهوده في الارتقاء بمصلحة البلاد، حتى يكون عند حسن ظن ناخبيه الذين يكون لهم الحكم على أدائه ومن ثم النظر في التجديد له لفترة رئاسة ثانية، أو عدم التجديد ليكون من المصلحة أن يتداول على الحكم أكثر من قائد واحد بدلا من أن يحكم قائد واحد لفترة مؤبده¹⁴⁴.

يضاف لكل ما قيل أن الرئيس يستطيع أن يجند كل أجهزة الدولة وأموالها لإعادة انتخابه على حساب نزاهة الانتخابات ومصداقيتها، وعلى التداول على السلطة وهو المعمول به فعلا فمذ تخلي الرئيس "اليامين زروال" عن اتمام العهدة الرئاسية وإعلانه إجراء انتخابات رئاسية مسبقه¹⁴⁵ ورغم الضمانات الجدية التي منحت من أجل نزاهة الانتخابات إلا أنه بحلول موعدها انسحب المترشحون الستة

¹⁴² حازم صادق، مرجع سابق، ص 570

¹⁴³ عبد الغاني عبد الله بسيوني، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة، مرجع سابق، ص 112

¹⁴⁴ صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص 168

¹⁴⁵ انتقد البعض هذا الإجراء المعلن عن الرئيس ليامين زروال، الذي ليس له تكليف قانوني أو دستوري باختصار العهدة الرئاسية والاعلان عن انتخابات رئاسية مسبقه دون أي مبرر مما هو منصوص عليه في الدستور.

في مواجهة السيد عبد العزيز بوتفليقة مؤكدين أنه المرشح وليس المترشح للحصول على الأغلبية المطلقة دون المرور إلى الدور الثاني، فوجود شخصيات تاريخية ذات وزن ثقيل أمثال حسين أيت أحمد، يوسف خطيب، طالب الابراهيمى مولود حمروش، عبد الله جاب الله، لو جرت الانتخابات وفق الضمانات المقررة لها، لكانت النتائج مختلفة تماما ولربما كانت هناك منافسة جادة وفعلية تمكن من المرور إلى الدور الثاني، بما يضمن فعلا مواكبة الأنظمة الديمقراطية في هذا الميدان، غير أن الإصرار على احتكار السلطة تحت غطاء التعددية السياسية وتعالى الأصوات المنادية بتدعيم مرشح السلطة، ودعوته لعهدة رئاسية تلوى الأخرى لدرجة وصل حد إنتقاد دستور 96، وأنه لا يتمشى والمرحلة التي وصلت إليها الجزائر بعد خروجها من الأزمة التي مرت بها مؤسسات الدولة.

فما كان نتيجة لذلك سوى المبادرة من رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، مستعينا في ذلك باحكام المادة 176 التي تنص على عرض مشروع التعديل الدستوري على المجلس الدستوري لإبداء رأيه المعلل بعد حصول التعديل على نسبة 3/4 من أصوات أعضاء البرلمان، دون اللجوء إلى الاستفتاء طالما أن جل أعضاء البرلمان تنتمي إلى أحزاب التحالف الرئاسي بما يضمن مروره أفضل من إمكانية عرضه للاستفتاء الشعبي. فكان دستور 2008 الذي فتح المجال للعودة إلى استمرارية العهدة الرئاسية و ما ترتبه من تأثير على العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول.

وفقا لكل هذا عدل الدستور بما يتمشى والمصالح الشخصية لرئيس الجمهورية، إذ لا يمكن اعتبارها مبررات تسمح بإعادة تعديل الدستور على مقاس كل رئيس يعتقد فيه البعض أنه الرئيس الكاريزما الذي سينقذ البلاد ويخرجها من الأزمات التي تتخبط فيها.

إن فتح العهدات يقوي فعلا مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، الذي تصادر فيه إرادة الشعب دائما لصالح رئيس الإجماع، فتعدل الدساتير بما يخدم السلطة ثم يعاد تعديلها لأجل البحث عن الاستقرار والخروج من الأزمات التي تكاد تطيح بالسلطة، وما تعديل 2008 إلا للسماح للرئيس الذي استنفذ عهده بالترشح لأكثر من أربع عهديات متتالية، ليقترح بعد ذلك إعادة تعديل الدستور والرجوع به إلى منتصف الانطلاق بعدما تستنفذ كل الحلول التي تمكن من استمرار الوضع لسنوات أخرى لأن هناك عوامل أخرى تتدخل تكون فوق إرادة الأشخاص، فقد مر على الثورة التحريرية ما يزيد عن نصف قرنا، وبقاء أشخاص بذاتهم في نفس المركز من الأمور الصعبة التحقيق، لأنه إذا حاول أصحاب القرار تعديل الدستور لفترة مصلحية إذا أمكن قول ذلك، فإن هناك إرادة إلهية أقوى قد تتدخل بما يمنع من تحقيق أغراض البشر لهذا وعلى غرار دساتير الدول الغربية التي تعرف استقرار دساتيرها فحري بالمؤسس الدستوري

أن يسعى إلى وضع الأسس الثابتة لأحكام دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وليس دستور كل رئيس للدولة الجزائرية.

لكل ما سبق نقول أن حجر الزاوية في الإصلاح السياسي بأقل العهديات الذي يؤدي إلى أكثر ديمقراطية¹⁴⁶ كما يتعين عدم المساس بإرادة الشعب ومصادرتها بما يخدم مصالح فئات معينة والأخذ بعين الاعتبار ما آلت إليه الأنظمة التي منعت شعوبها من ممارسة حقها.

المبحث الرابع

آليات دستورية لحماية مركز رئيس الجمهورية

لقد منح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية آليات تعزز مركزه وتقويه، بما لا يجعل مجالاً للمشاركة فيها أو المنافسة، فكانت أهم هذه الآليات الحق في استشارة الأمة وتجسيد العلاقة المباشرة التي تقام بين رئيس الجمهورية والشعب، وتدعم هذه المكانة تكليفه من طرف المؤسس بتجسيد وحدة الدولة والأمة داخلها وخارجها، فقد أعاد المؤسس الدستوري من خلال المادة 01/70 دستور 96 اعتبار رئيس الجمهورية رئيس الدولة ومجسد وحدة الأمة.

ولما كان رئيس الجمهورية هو رئيس كل الجزائريين، بغض النظر عن انتمائه الحزبي، فقد بدى في وجه المؤسس الدستوري المؤسسة الشخصية المثلى التي بإمكانها تحقيق وحدة الدولة والأمة، وذلك يجعله في مرتبة أعلى من كل المؤسسات السياسية، فيكون بذلك الأجدر بحماية استمرارية الدولة كونه بعيداً عن الصراعات السياسية التي قد توجد في المجتمع.

المطلب الأول

حق توجيه خطاب للأمة

نص الدستور على منح رئيس الجمهورية حق توجيه خطاب للبرلمان، وإن لم يبين طريقة توجيهه لها وهو ما يحمل على القول أن الرئيس يكون حراً في تحديد الطريقة التي يوجه بها خطاباته، إلا أن الممارسة العملية في الجزائر سارت على اعتبار أن الخطاب هو التزام دستوري يتعين على رئيس الجمهورية احترامه والتقيده به، غير أن ذلك لا يعني تقديم حسابات للبرلمان والسماح لأعضائه

¹⁴⁶ عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين القيد والتعسف، مرجع سابق، ص 122

بمناقشة سياسته كما أنه لا يقصد منه تطبيق فكرة التعاون بين مؤسسات الدولة حسب المفهوم الليبرالي ،لأن المؤسسة التنفيذية أسمى من البرلمان¹⁴⁷.

إن توجيه الخطاب يكون بصفة مباشرة ،وهو وسيلة يعلم بها رئيس الجمهورية البرلمان بغرفتيه بما يريد أن يعلمه به، وإصدار توجيهات له مما يخفي القيمة الإعلامية للخطاب ،بذلك يطغى عليه الطابع التوجيهي ومما لاشك فيه أنه يحوله إلى آلية للحكم وتثبيت أولوية رئيس الجمهورية عن باقي مؤسسات الدولة.فيكون بذلك بمثابة وسيلة لإطلاع الأمة من خلال نوابها على المواقف والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية ،وكذلك التوجهات السياسية في مختلف الميادين التي يؤثر تطبيقها ،و هذا ما يضيف الطابع التوجيهي للخطاب ومن حيث المبدأ لا يمكن القول أن خطاب رئيس الجمهورية الموجه للأمة يكتسي قوة تشريعية بالمعنى الحقيقي لهذه الكلمة ،وإن كان له قيمة أدبية أكثر ،بحيث تعطي للخطاب قيمة معنوية تجعله محل إعتبار من طرف الجميع وبالتالي تكون آراؤه وتوجيهاته ذات أهمية كبيرة ومحل اعتبار من طرف ممثلي الأمة .

والملاحظ أن بعض الفقهاء يؤكدون على أهمية خطاب رئيس الدولة ،بينما هناك من فقهاء القانون العام من ينفي عنها هذه الأهمية، بحيث يرون أن حق توجيه رسائل من رئيس الدولة إلى البرلمان أو الأمة لا يعدو أن يكون عملا احتفاليا يقصد به اظهار أهمية حدث ما بالنسبة لرئيس الدولة ،لكن ليست له أهمية كبرى بالنسبة للحياة السياسية ،وإن كان هذا الرأي فيه جزء من الصواب إلا أنه لا يمكن الأخذ به على إطلاقه¹⁴⁸ خاصة في ظل النظام السياسي الجزائري الذي يعد فيه رئيس الجمهورية الأب الروحي للأمة.

المطلب الثاني

حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي

يعتبر الاستفتاء وسيلة قانونية تمكن رئيس الجمهورية من الاتصال المباشر بالشعب و استطلاع رأيه حول بعض المواضيع الهامة التي يرى ضرورة الرجوع فيها للشعب وهو وسيلة تمكن هذا الأخير من ممارسة السيادة الوطنية كما أنه وسيلة بيد الرئيس تمكنه من اللجوء إلى التحكيم الشعبي، وقد نال أسلوب الاستفتاء إهتمام المشرع الدستوري حيث ربط مسألة السيادة بالشعب و أقر حق اللجوء إليه من طرف رئيس الجمهورية بصفة مباشرة دون وساطة فضلا على أنه قيد مسألة تعديل الدستور بموافقة الشعب .

¹⁴⁷ نص الخطاب الذي ألقاه السيد رابح بيطاط عند افتتاح دورة الخريف في 1977/10/31 حيث اعترف أن الخطاب هو توجيهات للنواب "ذلك الخطاب الذي كان حدثا في مؤسساتنا الفتية ،حيث رسم لكل واحد منا الإطار الأمثل الذي ينبغي أن نعمل فيه ،ونستلهم منه نشاطاتنا في المستقبل"
محمد حمدون ،مرجع سابق،ص332 ، 333¹⁴⁸

إن الاستفتاء باعتباره وسيلة من وسائل التعبير عن السيادة وحتى يكون سليماً من الناحية القانونية يتعين أن يمارس وفق مقتضيات الدستور سواء فيما يتعلق بالشروط أو حالات اللجوء إليه وقد أوضحت الممارسة السياسية للاستفتاء من قبل العديد من الدول مخاطر استعماله عندما لا توجد معايير واضحة تحدد بدقة نطاقه وشروط تطبيقه، وفي الواقع يبدو أن أي تقييد لمبادرة تنظيم الاستفتاء يعد بمثابة مساس بمبدأ السيادة الشعبية أو محاولة لإعادة العمل بنظام السيادة البرلمانية.

لكن واقع الممارسة السياسية في العديد من الدول ذات النهج البرلماني يفيد بشكل واضح أنه يمكن أحياناً مصادرة الديمقراطية عن طريق توظيف سيء لإجراءات الاستفتاء مما يجعل من آلية الاستفتاء وسيلة لتحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة، ونظاماً قانونياً يعنى بمشاركة الشعب في ممارسة السلطة التشريعية، ويضمن للشعب المشاركة الفعلية في وضع القوانين التي تطبق عليه، أو وسيلة لإضفاء مشروعية شعبية على الحكم الفردي، وبالتالي تكون سندا للاستبداد القائم في الأنظمة غير الديمقراطية بحيث تتخذ ستارا منيعاً لتكريس الاستبداد والديكتاتورية، وتفادياً لما يشوبه من مساوئ يرى فقهاء القانون الدستوري أن اللجوء إليه يتعين أن يكون استثنائياً، بحيث لا يتم اللجوء إليه إلا في حالات الضرورة القصوى، كما لا يجب استخدامه بحثاً عن الشرعية بل يلجأ إليه لإشراك الشعب في ممارسة سيادته مشاركة فعلية حقيقية .

إن اللجوء إلى المادة 10/77 تطلق يد رئيس الجمهورية في مجال الاستفتاء في كل قضية ذات أهمية وطنية دون موضوع تعديل الدستور، وعبارة "ذات أهمية وطنية" يشوبها الغموض، ذلك أن القضايا ذات الأهمية الوطنية كبيرة ومتنوعة، فقد يرى رئيس الجمهورية في إبرام معاهدة دولية أو إحداث مؤسسة عمومية أو في إعلان الحرب على دولة أخرى قضية ذات أهمية وطنية، إلى غير ذلك من القضايا التي يرى رئيس الجمهورية أنها ذات أهمية وطنية بالنسبة للدولة تستدعي إجراء استفتاء بشأنها قد تلقى التأييد أو الرفض ولئن كانت الاستشارة اختيارية، فإنها تصبح ملزمة بعد الاستفتاء سواء بالاجاب أو الرفض و إن كان النص لا يبين مصير الموضوع المطروح للاستشارة في حالة رفضه.

هذا المفهوم الغامض إما أنه واسع جداً أو أنه ضيق جداً، بحيث أن الرئيس وحده الذي يقدر ما يكون من القضايا ذات الأهمية الوطنية وما لا يكون، وعلى افتراض أن هناك من يختلف معه في الرأي فالكلمة الأولى والأخيرة تعود إليه وحده، ما دامت سلطة تحريك اللجوء إلى الاستفتاء بيده وحده، والواقع أنه يستطيع ذلك بكل ارتياح، لأنه من الصعب جداً في الأمور السياسية المتعلقة بقيادة البلاد اختيار أية قضية مهما كانت تبدو صغيرة أو تافهة، دون أهمية وطنية .

ومن خلال هذا المعنى المطاطي، يجوز لرئيس الجمهورية أن يوسع من نطاق المادة بمحض إرادته ويرجع ذلك لما له من سلطة تقديرية لكون النص يسوده العموم، فقد لجأ رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء عمليا خارج نطاق تعديل الدستور في سنتي 99 و2005، بهدف استرجاع السلم و المصالحة الوطنية، و التي عدت طريقة جديدة في اللجوء إلى الاستشارة. ذلك أن الاستفتاء باعتباره إجراء مقرر لرئيس الجمهورية يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية وهو الذي يقدر الموضوع والوقت ومدى ملائمة طرحه للاستشارة، ما يؤهله للتدخل في المجال التشريعي المخصص للبرلمان لاسيما إذا تنبأ أن هذا الأخير سيعارض مشروعه، و أن الرئيس يريد أن يجدد الثقة بينه وبين الشعب و يعطي لنفسه خطوة سياسية أكبر في مواجهة البرلمان أو المعارضة فيحول الإجراء إلى استفتاء شخصي بدلا من استفتاء شعبي، وهي الأساليب المستعملة من قبل أنظمة الحكم في الدول النامية، حيث يكون الهدف ليس اشراك الشعب باعتبار ذلك من أساليب ممارسة الديمقراطية المباشرة، و إنما تعزيزا لسلطة الحاكم و إضفاء الهيمنة عليه من أجل فرض نفسه كحاكم دون منازع¹⁴⁹ فقد تضمن استفتاء 16/9/1999 سؤالا أوسع بكثير من قانون الوئام نفسه ليُفسح المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية للذهاب بعيدا في مسار تحقيق السلم فكان نصه " هل أنتم مع المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوئام المدني؟"

ولئن كان الاستفتاء في العصر الحديث متروك للرئيس على الخصوص يسمح له باللجوء إلى الشعب فإن هذا الأخير نجده لا يتمتع بحق المطالبة باستفتاء إلا في عدد قليل من الدول، و رغم أنه وسيلة في يد الرئيس لكنه لا يلجأ إليها إلا حين يتوقع موافقة الشعب على مشروعه، و إلا فإنه سيمتنع من اللجوء إليه إلا إذا كان فعلا يؤمن بإرادة الشعب باعتباره حكما بين البرلمان و الرئيس و يخضع لها، لأن معارضة الشعب لمشروع الرئيس معناه مطالبته بالاستقالة و ما يترتب على ذلك من نتائج¹⁵⁰.

لنقول أن اللجوء إلى الاستفتاء سلطة مقصورة على الرئيس فلا يفوضها إلى غيره، و لا يمكن أن يمارسها حتى رئيس الدولة في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته، بهذا فإن رئيس الجمهورية الممارس الوحيد في نفس الوقت للسيادة الوطنية عن طريق الاستفتاء و ليس الشعب هذا الأخير الذي لا يستطيع بأية طريقة كانت أن يبادر بالاستفتاء، كما أنه لا يستطيع أيضا أن يعدل ما يستفتي فيه، فما عليه إلا أن يوافق أو يرفض ليكون المستفيد الحقيقي والفعلي من كل هذا هو رئيس الجمهورية الذي يتمتع بالاستفتاء كسلطة حصرية و تقديرية

سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 294¹⁴⁹
¹⁵⁰سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه الجزائر، مرجع سابق، ص 242

،فهو على غرار نظيره الفرنسي الذي أخذ بمبدأ " العودة للشعب" قيد سلطة رئيس الجمهورية بثلاثة قيود أهمها أن المبادرة بالاستفتاء ليس من صلاحية رئيس الجمهورية ،و إنما حولها الدستور للوزير الأول الذي لا يمكن أن يستخدمها إلا في فترات الدورات البرلمانية ،كما أن المبادرة يمكن أن يقوم بها 1/5 أعضاء الجمعيتين ،اللتان تقترحانها معا ،مع العلم أن المبادرة البرلمانية لا يمكن أن تتم إلا من خلال مشروع ذي أصل حكومي وليس اقتراح من أصل برلماني لتقسم سلطة اللجوء إلى الاستفتاء بين المبادرة التي يمنحها لكل من الوزير الأول وغرفتي البرلمان ،و بين القرار الذي يمنحه لرئيس الجمهورية.وإن ثارت خلافات بين فقهاء القانون الدستوري الفرنسي ،بشأن تحديد ماهية السلطات العامة وما حدود هذا التنظيم لها،ذلك أن عبارة "السلطات العامة" لها معان مختلفة هي الأخرى سواء في المعنى العام أو القانوني.وترتب عن هذا الغموض ،إثارة الخلاف الفقهي عند إجراء كل استفتاء بشأن عبارة السلطات العامة "أو كلمة "تنظم" ،و إن أظهر استقراء الواقع العملي بأن هناك دفع رئاسي لمشروع المبادرة علانية ومن جهة أخرى تجلى بأن هناك ترجيح رئاسي في هذا المجال الهام لأن رئيس الجمهورية الفرنسي يلتقي مع نظيره الجزائري ،في أنه هو الذي يطرح شخصيا مشروع المبادرة بالاستفتاء الشعبي .

إن ما يدعم ويقوي مركز الرئيس عند الإلتجاء إلى الاستفتاء هو عدم وجود رقابة لاحقة على القانون الاستثنائي،فهو غير قابل للمنازعة لكونه التعبير المباشر عن السيادة الشعبية ،كما أنه ليست هناك رقابة على سلطة رئيس الجمهورية بخصوص الموضوع المعروض على الشعب عن طريق الاستفتاء ولكن تبقى الضمانة المتمثلة في رأي الشعب في الاستفتاء الذي له صلاحية القبول أو الرفض،احتراما لنصوص الدستور ومع ذلك تعد ضمانته مقدور عليها خاصة في النظام السياسي الجزائري ،الذي لازال رئيسها يستند إلى الشرعية الثورية في مثل هذه المناسبات أكثر من الشرعية الدستورية.

وعلى الرغم من منح الدستور الجزائري 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا إمكانية اتخاذ المبادرة باقتراح تعديل الدستور ،إلا أن قرار استشارة الشعب يكون واقفا على شرط قبول رئيس الجمهورية لهذا الاقتراح، وهو ما يجعل البرلمان غير معني باتخاذ المبادرة لاستشارة الشعب،كما أقصى الوزير الأول من هذا الأمر أو حتى التفويض له في ذلك.

إن الإلتجاء إلى استخدام الاستفتاء الشعبي جعله المشرع سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية كما أن الصياغة التي تضمنتها المادة تجيز ولا توجب وهو ما يجعل حتى الشعب يمارس السيادة بمقتضى سلطة رئاسية وليس بموجب الدستور حيث لا يتيح للشعب إمكانية ممارسة ماله من سلطة بين الحين و الآخر، فقد جعل محررو الدستور من الاستفتاء التشريعي إحدى الإمتيازات التي يتمتع بها رئيس

الجمهورية في مواجهة البرلمان والحكومة، لذلك لا توجد أية مبالغة من القول بأنه هناك تناقض كبير بين ما هو منصوص عليه في المادة 7 من دستور 96 التي تنص على أن الاستفتاء هو إحدى الآليات التي تسمح للشعب بممارسة سيادته، وما هو منصوص عليه في المادة 77 من نفس الدستور، التي أدرجت الاستفتاء ضمن إحدى السلطات والصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية إذ لا يمكن للشعب ممارسة سيادته بكل حرية عن طريق الاستفتاء التشريعي إلا إذا اعترف له بحق المبادرة الشعبية بالاستفتاء التشريعي¹⁵¹.

كما أن المؤسس الدستوري لم يوضح هنا أيضا الحدود القانونية التي يستخدم فيها مبدأ الرجوع للشعب ومع أنه رسم الغاية المرجوة من ذلك، فأصبح صدر المادة 8/77 لكل موضوع يرغب الرئيس عرضه على الهيئة الناخبة، وهذا يعتبر في حقيقة الأمر نظاما قانونيا استثنائيا يسعى من ورائه إلى تقوية و تدعيم سلطة رئيس الجمهورية.

إن إنعدام أية ضمانات ضد السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في هذا المجال، تجعل من الدستور الوثيقة الموضوعية لمصلحته الحصرية وأداة يكيفها حسبما شاء لمشرة أي وضع سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي، أو غيره ينتهي إليه بممارسة السلطة¹⁵². فالنص الدستوري يخوله الحرية المطلقة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بمبدأ استفتاء الشعب، و يمنحه في ذات الوقت إمكانية صياغة السؤال في اتجاه الفرضية التي يتوخاها، والذي ينشيء رئيس الجمهورية بمقتضاه علاقة مباشرة مع الهيئة الناخبة فالنتيجة بمقتضى تلك الاستشارة الشعبية يحرك رئيس الجمهورية إحدى الفرضيتين المجابتهتين و إن كانت الفرضية الإيجابية دوما هي المتوقعة.

لقد كرس المشرع الدستوري الجزائري مبدأ الرجوع إلى الشعب عن طريق الاستشارة في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية، جاعلا منها سلطة خالصة يحتكرها رئيس الجمهورية بما يدعم ويقوي مركزه.

¹⁵¹ تأخذ كل من سويسرا وإيطاليا بالية المبادرة الشعبية بالاستفتاء التشريعي من أجل منح الشعب إمكانية اتخاذ قرار إلغاء قانون معين، و يسمى هذا النوع من المبادرة حق المبادرة الشعبية بالاستفتاء التشريعي الإلغائي، و قد نادت شخصيات سياسية كثيرة في فرنسا بتطبيقه وتبني مبدأ المبادرة الشعبية بالاستفتاء من أجل كسر احتكار رئيس الجمهورية لهذه الآلية.
الأمين شريط، مرجع سابق، ص 537¹⁵²

الفصل الثاني

المركز القانوني للوزير الأول

عرفت البشرية الوزارة منذ فجر التاريخ، و هذا لحاجة المجتمع الملحة لمثل هذا المنصب ،حيث يعجز رئيس الدولة عن إدارة شؤون الرعية وحده ¹⁵³.

من هنا أصبحت الوزارة محور الارتكاز وحجر الزاوية الذي يقوم عليه كيان الدولة ،فهي تهيمن هيمنة كاملة على مرافق الدولة وهي التي تقوم بتنفيذ القوانين ،و تأتي في سلم الحكم في المرتبة الثانية بعد رئاسة الدولة بل أحيانا يفوق دور الوزير الأول دور رئيس الدولة كما هو الحال في النظام البرلماني الخالص. فأخذ مفهوم الوزارة مكانه في النظم السياسية حتى استقرت قواعدها،وأصبحت من أهم المؤسسات التي يتكون منها نظام الحكم في مختلف الدول ¹⁵⁴، وذلك لحاجة الرؤساء و الملوك لمن يشاركوهم تحمل أعباء الدولة.

المبحث الأول

¹⁵³ ولم يستغن خاتم الأنبياء عن مساعدته في إدارة شؤون الدولة الاسلامية ،فالوزير جليس الملك لا يستغني عنه لا الأنبياء و لا الرسل و لا رؤساء الدول ،أنظر أبو الحجاج عبد الغني السيد،المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية،دار النهضة العربية القاهرة 2010 ص 9 ¹⁵⁴ اختلفت الآراء حول أصل كلمة الوزارة فهناك من اعتبرها فارسية الأصل و اعتبرها آخرون يونانية. كما قيل أن المصريون استخدموها قبل الفرس ،فقد ورد في قوله تعالى على لسان سيدنا يوسف "قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِن الْأَرْضِ ۗ إِنِّي حَفِيظٌ عَلَيْمُ ﴿٥٥﴾" ¹⁵⁴. كما يرى البعض الآخر أن كلمة الوزارة ترجع من حيث ظهورها إلى صدر الدولة الاسلامية وأنها في الحقيقة كلمة عربية الأصل،ومعناها اشتق من الوزر و معناها هو حبا الملك أي جليس الملك و خاصة الذي يحمل عنه ثقله و يعينه برأيه. ويجد الوزير أساسه في الفكر الإسلامي فيما تم ذكره في الآيات القرآنية إضافة إلى ما ورد في بعض الأحاديث النبوية الشريفة منها قوله صلى الله عليه وسلم "إذا أراد الله بالأمير خيرا جعل له وزير صدق إن نسي ذكره وإن ذكر أعانه وإذا أراد به غير ذلك جعل له وزير سوء إن نسي لم يذكره و إذا لم يذكر لم يعنه"

ومع تطبيق النظام الديمقراطي واعتناق الدول لهذا النمط من الحكم ،اختلف منصب الوزير من نظام إلى آخر كما اختلفت التسميات التي تطلق عليه.ومن المعلوم أن كل وزارة يرأسها وزير يشرف على إدارتها و يجمع في يده السلطة والمسؤولية ويتم الاستعانة به لتنفيذ شيء ما ،و تحقيق غرض معين بذلك تعد الوزارة من الخصائص الدستورية المهمة التي يتميز بها النظام البرلماني حيث يمكن القول بأن نظام الوزارة بالمعنى الحديث يرجع إلى النصف الأول من القرن الثامن عشر ولكنها ترجع إلى فترة تاريخية أقدم من ذلك بكثير حيث بدأ ظهورها في مختلف الدول الأوروبية في عصر النهضة. كذلك مجلس الوزراء أو الحكومة باعتباره هيئة جماعية تدير شؤون الدولة وتصنع السياسة العامة لها وتتخذ فيه القرارات الهامة بصفة جماعية،يأتي على رأسها مجلس الوزراء وظهور الحكومة بشكلها الحالي ،لم يكن وليد مرحلة تاريخية محددة وإنما جاء نتيجة تطور أنظمة الحكم وتطور الدولة بشكل خاص .

الوزير الأول وتكريس ثنائية السلطة التنفيذية

تعد ثنائية السلطة التنفيذية أحد الدعائم الأساسية للنظام البرلماني، والتي تقتضي إلى جانب وجود رئيس الدولة وجود رئيس الوزراء كعضو تنفيذي مستقل، تتأكد استقلاليته من حيث التعيين وانهاء المهام.

المطلب الأول

مبادئ تكريس ثنائية السلطة التنفيذية

لا يخلو أي نظام سياسي أو دولة في العالم حالياً من تواجد الجهاز الحكومي الذي تواجد منذ زمن بعيد وفي ظل أنظمة حكم قديمة، والحديث عن الحكومة وقدمها لا يعني أنها جهاز محدد المعالم ومعروف بشكل دقيق، ذلك أن الدساتير لم تعمل في الغالب على تعريفها، وإن كانت قد حددت مكوناتها مثلما هو الحال في الدستور الجزائري أو مهمتها الأساسية كما نصت عليه المادة 20 من الدستور الفرنسي، وإن كانت هذه الأخيرة أيضاً لم تعمل على تحديد أعضائها ولا مظهره وأمام هذا الفراغ كان الفقه الدستوري ملزم بالبحث عن تعريف لهذه المؤسسة وهذا ما دفعه للنظر إليها من جوانب متعددة وإعطائها مفاهيم مختلفة¹⁵⁵ فاستخدم مصطلح الحكومة للدلالة على أكثر من معنى فهو يستخدم و يقصد به نظام الحكم في الدولة بمعناه الواسع، أي كيفية ممارسة السلطة العامة من قبل جماعة سياسية معينة، كما يقصد به مجموع الهيئات الحاكمة أو السلطات المسيرة لأمر الدولة، وتتمثل في كل من السلطة التشريعية والتنفيذية وأيضا القضائية.

يقصد بها كذلك السلطة التنفيذية بفرعها رئيس الدولة والوزارة، ليكون هذا المعنى هو الأقرب و في هذا يقول " g.vedel " إن هذا المصطلح يستعمل بالمعنى الواسع، فهي أي الحكومة مؤلفة من رئيس الدولة و مجلس الوزراء، وفي كل مرة يقال حكومة، لا يعني الكلام عن أعضاء الحكومة لأن لكل منهم صلاحياته ودوره الخاص به¹⁵⁶

¹⁵⁵ ناجي الدرداري، الحكومة في الدساتير المغربية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال، الرباط 2002/2001، ص76

¹⁵⁶ ويعطي مثالا عن ذلك ثلاثة جمل
- tout societe a un gouvernement-

-le gouvernement peut dissoudre l'assemblée

le gouvernement peut être renversé par l'assemblée nationale. - فاستخدمت عبارة الحكومة بمعنى السلطة التأسيسية، واستخدمت أيضا بمعنى السلطة التنفيذية التي تشمل الحكومة والرئيس، أي الجهة التي لها صلاحية توقيع مرسوم الحل، في حين استخدمت في الجملة الثالثة السلطة التنفيذية، لكن

وتستخدم بصفة خاصة في الدولة التي تعتقد النظام البرلماني و التي توجب مسؤولية الحكومة أمام البرلمان¹⁵⁷. وذهب المشرع الجزائري إلى الأخذ بالمعنى الأخير حيث جاءت عبارة الحكومة للدلالة على الفرع الثاني من السلطة التنفيذية .

ويستخدم أيضا للدلالة على نظام الحكم في الدولة أي كيفية إعمال السلطة العامة وممارستها في حكم الجماعة وهذا هو المعنى الواسع لها¹⁵⁸ إذ تعني السلطة التنفيذية، رئيس الدولة والوزراء و مساعديهم ، أي أولئك الأشخاص الذين يعهد إليهم تنفيذ القوانين وإدارة مرافق الدولة، وهذا المعنى يستعمل كثيرا بسبب الاتصال اليومي والمتكرر لهذه السلطة بالناس ، ويتردد استعمال هذه المصطلحات على السنة الجمهور¹⁵⁹، ومثل هذا التعريف لا يفرق بين مؤسسة رئاسة الدولة مهما كانت اختصاصاتها وأصالتها التاريخية.

يذكر أيضا أن هذا المصطلح يطلق على مجموع السلطات الدستورية في الدولة ، وهي بهذا تشمل السلطة التشريعية، والتنفيذية والقضائية ، وبهذا فهي ترمز لمجموع الهيئات الحاكمة والمسيرة للدولة L'ensemble des orgains directeur de l'état والتي بدونها لا تستطيع الدولة الاستمرار في التعامل مع عناصرها لذلك توصف الحكومة هنا بأنها القوة المنظمة لما تتولاه من صلاحيات التشريع والتنفيذ.

والوزراء بصفتهم يشكلون مؤسسة أخرى ، مستقلة عن رئاسة الدولة وخصوصا في الحالات التي يتدخل فيها البرلمان بشكل أو بآخر، في عملية تعيين أو إقالة الوزراء مثلما هو عليه الحال مع النظم البرلمانية والشبه برلمانية ، حيث عملية تعيين الحكومة عمليا من اختصاص نواب الأمة أو مشتركة بينهم وبين رئاسة الدولة، إلا أنها من الجانب الشكلي وفي كل الأحوال تبقى من اختصاص رئاسة الدولة التي تكون مرغمة على السير في الاتجاه الذي سار عليه الناخبون عند اختيارهم لأغلبية نيابية معينة، وإذا كانت عملية الفصل بين رئاسة الدولة والحكومة في مثل هذه الحالات سهلة فإنه على العكس من ذلك يصعب وضع حد بين مؤسسة رئاسة الدولة وبقية الوزراء في الحالات الأخرى وخصوصا النظم السياسية الرئاسية، حيث تكون رئاسة الدولة هي الرئيس الفعلي للحكومة وبذلك

من دون أن يشمل ذلك رئيس الجمهورية " ،أنظر George vedel.manuel élémentaire du droit constitutionnel.rec .sirey 1949 .p504.505

¹⁵⁷ محمود عاطف البنا ،الوسيط في النظم السياسية القاهرة 1996 ، ص 189 .

¹⁵⁸ محسن خليل و ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة 1988 ص 259

¹⁵⁹ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والنظام الدستوري .دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن 2009 ، ص 195 .

يصعب الحديث عن استقلال الحكومة عن رئاسة الدولة سواء من حيث أعضاؤها أو اختصاصاتها¹⁶⁰.

وتعد بريطانيا مهد النظام البرلماني ففيها نشأ وتطور مارا بمراحل مختلفة من التطور ،حيث تكونت قواعده نتيجة هذا التطور التاريخي وارتبط ظهور الوزارة بهذا النظام ،وهذا بعد انتقال السلطة من يد الملك غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، فكانت المرحلة الثانية من تاريخ بريطانيا تتسم بالملكية المقيدة والتي تجعل السيادة للملك والشعب معا، بعدما أصبح اختيار ممثلي المقاطعات في المجلس الكبير يتم عن طريق الانتخاب.

وظهرت الخلافات وعدم التجانس بين أعضاء المجلس الكبير مما أدى إلى إنقسام هذا المجلس إلى مجلسين لتظهر الوزارة المسؤولة والتي تعتبر حجر الزاوية في النظام البرلماني وحلقة وصل بين الملك والبرلمان لهذا أطلق على النظام الانجليزي اسم "حكومة الوزارة"¹⁶¹.

هذا الشكل من الحكم لا تتحمل بكامل أعضائها المسؤولية البرلمانية ،لأن هذه المسؤولية منحصرة في النظام البرلماني بعدد من أعضاء الوزارة يتألف منهم وخدمهم الكابنت المسؤول الذي يظل مع ذلك جزءا من الإدارة ،مما يعني أن ثمة وزراء هم أعضاء في الوزارة بدون أن يكونوا داخلين في الكابنت بسبب وجود أجهزة أخرى بجانب الوزارة يلجأ الملك إلى استشارتها .

¹⁶⁰ محمد فتح لله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1966، ص5
¹⁶¹ وقد انبثق مجلس الوزراء عن المجلس الخاص وحتى نهاية القرن السابع عشر كان الملك يجتمع بعدد محدود من المستشارين وشيئا فشيئا استقل مجلس الوزراء عن الملك ،ومارس اختصاصاته في غيابه وأصبح في النهاية فريقا مسؤولا أمام البرلمان ،وأحد أسباب هذه النقلة تكمن في أن الملك مسؤول عن أفعاله ،ذلك أن الشعور بالقلق إزاء أفعال الملك يمس وضعه كرمز للبلاد وينال من نبل مهمته وقد اتفق الانجليز فيما بينهم على هذا الأمر ،في نهاية القرن الثامن عشر دون أن يترتب عن ذلك قرار رسمي، وفي نفس الوقت كان من غير المتصور أن تكون السلطة أو الحكومة غير مسؤولة و بهذا ظهرت بوادر المسؤولية الوزارية إذ كان للملك الحرية الكاملة في اختيار وزرائه وعزلهم دون شرط أو قيد ودون استشارة البرلمان، كل هذا لم يرق لهذا الأخير فاعترض على حصر سلطات الملك في اختيار مستشاري لجنة الدولة ،وأطلق على كل مستشار منهم لقب "وزير " و أطلق على كبيره لقب زعيم Leader وما لبث أن تحول في مرحلة لاحقة إلى رئيس وزراء في عهد "شارل الثاني" وجاءت قاعدة الملك لا يخطئ في قضية الوزير "داني " الذي كان يعد أحد الوزراء المقربين إلى الملك شارل الثاني ،وذلك باتهامه بالخيانة واستحواده على صلاحيات التاج ،حيث اتهمه البرلمان بالخيانة لما الحقه من ضرر بالبلاد ،فدافع بأن ما قام به من أعمال كان بناء على أوامر ملكية و التي انتهت بالصراع بين الملك والبرلمان حول إثبات الخيانة عليه بحل مجلس العموم و إصدار عفو عن داني ،إلا أن مجلس العموم الجديد لم يلبث أن أعلن فور انعقاده بطلان إجراء الملك الخاص بالعفو وهنا تأكدت قاعدة عدم جواز العفو عن الوزير المتهم قبل محاكمته ،ومن التطورات التي مرت على تاريخ إنجلترا الدستوري يتبين أن الوزارة انفصلت وحلت محل مجلس الملك في ممارسة صلاحياته السلطانية ،و ذلك باعتبارها وحدها المسؤولة عن البرلمان وكانت في البداية تسمى بلجنة الدولة إلى أن وصلت إلى وضعها الحالي .

ليصبح مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية مقرا شكلا بالفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة و موضوعا بالاحتفاظ دستوريا وتشريعيا، بمباديء منطقية ووجودية له، وهي خاصة تمتع الوزير الأول باختصاصات فعلية حقيقية على حساب اختصاصات رئيس الدولة، كحقه في تشكيل حكومته بحرية تامة، عدم الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، فعدم الجمع ثابت موضوعيا وشكليا تقرير المسؤولية الجماعية و التضامنية للحكومة في البرلمان، انبثاق الحكومة كاملة من البرلمان، و أن يكون زعيمها من الأغلبية في حالة توافر أغلبية داخل البرلمان، و أخيرا حق الحكومة في حل البرلمان واللجوء إلى الناخب كحكم أصلي بين السلطات .

ولو أمعنا النظر في كل هذه المباديء لوجدنا أنها نتيجة منطقية للاعتراف بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية فحيث توجد الاختصاصات الحقيقية توجد المسؤولية، ومبدأ ثنائية السلطة يعد نفسه النتاج الطبيعي للمباديء الديمقراطية، حيث أن تركيز السلطة في يد شخص واحد تؤدي حتما للاستبداد والعصف بالحقوق وإن كان هذا الشخص منتخبا بالاقتراع العام المباشر من الشعب فالسلطة كما يقال تلعب بالرؤوس بنشوتها كالخمر¹⁶².

وأنشئ أول مجلس وزراء للرئيس بالولايات المتحدة الأمريكية بموافقة من الجنجرس في 27 يوليو 1789 بعدما استقلت الثالثة عشر مستعمرة عن بريطانيا، وكان المجلس يتألف من النائب العام سكريتير الدولة سكريتير الخزانة، سكريتير الحرب، ومع تزايد نطاق، و وظائف الحكومة الفيدرالية فقد ازداد عدد الإدارات التنفيذية، و كانت اجتماعات الرئيس بوزرائه تختلف باختلاف الرؤساء .

فمنذ عام 1799 أصبحت هذه الاجتماعات منتظمة نظرا لخطر الحرب، وقد اجتمع أول رئيس للولايات المتحدة الأمريكية وهو جورج واشنطن مع وزرائه بعد وضع الدستور بحوالي ثلاثة سنوات، و في عام 1791 بعد استكمال تشكيلهم و بعد أن أحس بضرورة إيجاد مساعدين له خاصة بعد المشاكل مع الهنود و ما أصابه بسبب تخلي مجلس الشيوخ عنه حين طرح عليه موضوع المعاهدات الهندية الأمريكية و صار اجتماع الرئيس واشنطن بوزرائه بصورة دورية تشبه نظام مجلس الوزراء البرلماني .

من عام 1799 و حتى الآن، فإن الوزارة الأمريكية أصبح لها تاريخ دستوري، وكان هناك صعود و انخفاض، وزارات قوية و أخرى ضعيفة، و هي فترات كسوف في الوقت الذي بحثت الرئاسة عن المشورة في مكان آخر بعد ذلك قام الرئيس "ايزنهاور

رأفت فودة، ، ثنائية السلطة التنفيذية بن الشكل و الموضوع في دستور 71، دار النهضة العربية القاهرة 2001، ص 123، 124¹⁶²

" بجعل رئاسة المجلس في حالة غيابه إلى نائبه " تكسون " و ذلك بصفة رسمية و استمر في اتباع هذه السياسة¹⁶³.

و بالتدقيق في أسس قيام النظام الرئاسي في أمريكا نجد أنه لا توجد به وزارة و لا مجلس للوزراء و لا رئيس وزارة، و بالتالي لا مسؤولية وزارية أو تضامن وزارى كالتى يقوم عليها النظام البرلماني، فلم يرد في الدستور الاتحادي الأمريكي مصطلح مجلس الوزراء، و مع التطور الدستوري ظهر مصطلح مجلس وزراء رئيس الجمهورية و هو في حقيقته عبارة عن مجموعة من السكريتيرين يتم اختيارهم و تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بعد أخذ المشورة و النصيحة من مجلس الشيوخ بالتصديق على تعيينات الوزراء بطريقة كلية و دون مناقشة، و لرئيس الجمهورية أن يعفيهم من مناصبهم دون الرجوع إلى مجلس الشيوخ عند إقالة الوزراء، و عليه يعتبر رئيس الجمهورية رئيسا أعلى للوزراء بالمعنى الدقيق.

و يقوم رئيس الجمهورية بالاجتماع بسكريتيريه أو وزرائه في اجتماعات منتظمة للمناقشة و تبادل الرأي و المشاورة فقط¹⁶⁴ أما القرار النهائي فيتخذه الرئيس باختياره وفقا لمشيئته فلا يلتزم بأغلبية معينة لوزرائه حيث يستقل دون سواه بأمور السلطة التنفيذية، فهم يخضعون له خضوعا تاما و يرتبطون به وجودا و عدما، بحيث إذا انتهت مدته يجب عليهم أن يقدموا استقالتهم فورا .

أما في النظام الفرنسي أطلق الملك رسميا لقب وزير الدولة الرئيسي و خوله مهام جديدة لأول مرة، منها حق الدخول إلى البرلمان والاشتراك في مداولاته إضافة إلى حق التصويت¹⁶⁵ وتحول هذا اللقب إلى الوزير الأول للدولة premier ministre de l'état بقرار ملكي صدر لتحديد راتبه¹⁶⁶.

بناء عليه أصبح يتصرف كرئيس للحكومة يضع أموره على أمور وشؤون الدولة السياسية و يوزع الأدوار والاختصاصات على باقي أعضاء المجلس وأكثر من ذلك فقد وضع التصور الأول للحكومة مطالبا باختصاصات جديدة لها كانت تباشر من قبل الملك، وهنا ظهرت مسألة توزيع الاختصاص بين رئيس الدولة "الملك" ورئيس الحكومة "الوزير الأول"، وإن كان توزيع الإختصاصات دائما لصالح الملك ومنصب الوزير الأول كان أسير مزاج الملك و رهن مشيئته وليس مؤسسة دستورية ثابتة وقائمة بذاتها. ويتضح عداوة رجال الثورة لوظيفة رئيس الحكومة أو الوزير الأول واستمرت هذه العداوة طيلة عهد حكومة الجمعية وحكومة المديرين.

محمد أحمد محد غوبر، مرجع سابق، ص 19¹⁶³

ابراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ص 253¹⁶⁴

كان ذلك في 21 نوفمبر 1629¹⁶⁵

رأفت فودة، مرجع سابق، ص 105¹⁶⁶

وبعدها كرس دستور الجمهورية الرابعة سنة 1946 منصب رئيس مجلس الوزراء إلا أن عدم الاستقرار الوزاري لم يرق بهذا المنصب إلى ما هو مستقر في بريطانيا، وقد وصف البعض رئيس مجلس الوزراء بأنه ليس قوة سياسية فهو يخضع لجميع القوى السياسية الموجودة بدءاً من الأحزاب وانتهاء بالرأي العام مروراً بجماعات الضغط¹⁶⁷. وبصودر دستور الجمهورية الخامسة تزايدت سلطة رئيس الوزراء بالقياس إلى سلطته في ظل الجمهورية الرابعة لاسيما اتجاه البرلمان ومما ساعد في ذلك هو ما تم الإشارة إليه من أن رئيس الدولة يملك كل الإمكانيات في اختيار رئيس الوزراء والوزراء خارج البرلمان، لتبدو الوزارة بمجموعها مستقلة نسبياً عن البرلمان، وهذه الاستقلالية تؤكد المسافة التي تفصل بين رئيس الوزراء و الوزراء من جانب، والبرلمان من جانب آخر .

ويرى الأستاذ "لافروف" أن تعدد دستور 58 بالقياس مع الدساتير السابقة استعمال تعبير الحكومة بدلاً من تعبير "مجلس الوزراء" أن أسباب هذا التبديل تبدو عديدة، ولكن أهمها يتلخص في الرغبة في ضمان القطع عن طريق التعبير المستعمل، مع التقليد الذي كان سارياً في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة وتبرير استقلالية وأهمية هذه الهيئة عن طريق التأكيد على فعل الحكم في اسم الحكومة الذي لا يبدو جلياً في تعبير "مجلس الوزراء"¹⁶⁸.

إن رئيس الوزراء هنا كان يتمتع برفعة بسبب اختياره من قبل رئيس الجمهورية الرئيس ديغول الذي كان رئيساً كارزماً في المقام الأول، فكان من يختاره لمنصب رئيس الوزراء يستفاد من كارزمايته هذه لينتفع منها ويوظفها لصالحه، بصفته هذه لن يخلط بينه وبين أعضاء الحكومة الآخرين الذين يسلمون بشرعية اختياره لذلك جاء مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية كأحد ركائز النظام البرلماني بمفهوم فرنسي خاص للنظام البرلماني وبمفهوم أشد خصوصية للطبيعة والفكر وللثقافة الفرنسية¹⁶⁹ المتضمن إنعدام استقلالية الحكومة عن رئيس الدولة بصفة مطلقة خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية رئاسية وأن رئيس الدولة يتمتع بسلطات دستورية واسعة بعضها مستقل عن الحكومة و البعض الآخر مشترك معها

بهذا يعتبر منصب الوزير الأول وليد تقاليد عريقة، سواء في الأنظمة الغربية أو في الأنظمة الإسلامية، مع اختلاف نسبي بينهما، ففي ظل الخلافة الإسلامية ظل منصب الوزير الأول ثانوي إذ لا يعدو إلا أن يكون دوراً استشارياً خاصة بالنسبة لشؤون القبائل والسياسة الداخلية، ولم يفرض سلطته إلا في الخلافة العباسية حيث تمكن من السلطة المالية التي سمحت له بمراقبة مختلف موظفي الدولة وإدارة حساباتها

رأفت فودة، مرجع نفسه، ص 112¹⁶⁷

¹⁶⁸ عبد الراضي حسين الطغان، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة

نموذج فرنسا، منشورات جامعة قريونس، الطبعة الأولى، بنغازي 2001، ص 304

¹⁶⁹ رأفت فودة، مرجع سابق، ص 113

ثم تمكن بعد ذلك من السلطة التنفيذية، هذا الوضع لم ينتقل مباشرة إلى دول المغرب العربي بعد الفتح الإسلامي لشمال إفريقيا فلم يوجد منصب الوزير الأول، لخشية الحكام من هيمنة الوزير الأول التي عرفها الخليفة في المشرق، ولم يظهر هذا المنصب إلا في فترة متأخرة من الحكم الإسلامي.

إن ظهور المبكر لهذا المنصب لا يعني استقراره وثباته كما هو سائد في الأنظمة الغربية وإنما عرف في الغالب كمنصب استشاري أكثر منه منصب تنفيذي، كما لم يعرف استقرارا حقيقيا وتكريسا نهائيا إلا بعد أن حصلت الجزائر على استقلالها ورسخت مؤسساتها، لذلك فإن منصب الوزير الأول لم يعرف طريقه النهائي إلا في فترة السبعينيات وهي الفترة التي يمكن إعتبارها فترة الإصلاحات الدستورية والإنطلاقة الحقيقية لمنصب الوزير الأول.

لم يبدي المؤسس الدستوري الجزائري رغبته في تبني ازدواجية السلطة التنفيذية إلا في التعديل الدستوري الواقع في 3 نوفمبر 1988 وإن كان النص على منصب الوزير الأول ورد ذكره في دستور 76 وأيضا التعديل الواقع عليه¹⁷⁰ ولم يحدث هذا التعديل أي أثر على مبدأ وحدوية السلطة التنفيذية باعتبار أن الوزير الأول هنا ليس إلا مساعد لرئيس الجمهورية المجسد للسلطة التنفيذية ليحدث بعد ذلك دستور 23 نوفمبر 1989 ثورة في النظام السياسي الجزائري بإحداثه منصب رئيس الحكومة مكرسا بذلك بعض المبادئ التي تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني و جدد هذا المنحى في دستور 1996 وتعديل 2008.

المطلب الثاني

اختيار وتعيين الوزير الأول.

تختلف طريقة اختيار الوزير الأول من نظام لآخر و من دولة لأخرى، ونظرا لأهمية هذا المنصب فقد يتطلب ضرورة توافر شروط معينة في من يشغله وقد اغفلت دساتير الجزائر المتعاقبة من حيث تحديدها لهذا الأمر، مما يستوجب البحث عن أهم الشروط التي على أساسها يتم تعيين الوزير الأول، والطاقتم الوزاري الذي يعمل تحت إشرافه، فإذا كان رئيس الجمهورية يشترط فيه الجنسية والسن وغيرها من الشروط، بنص دستوري فهل من شروط يتعين توفرها في الوزير الأول؟

¹⁷⁰ جاء في المادة 113 "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي، وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء، يمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 111 فقرة 15 من الدستور "

إن تحديد المركز القانوني للوزير الأول يعني التعرض إلى وضعيته في النظام السياسي، وعادة ما تتحدد وضعية جهاز ما بالنظر إلى علاقته بالأجهزة الأخرى ومكانته بينها، والتعرض لهذا المركز في النظام السياسي الجزائري يصعب عليه نوعاً من الغموض الناتج عن طبيعة هذا الأخير، لذلك سنتعرض لهذا الغموض انطلاقاً من طريقة اختيار الوزير الأول أولاً.

1/ اختيار الوزير الأول بالإرادة المنفردة للرئيس ويكون ذلك على أساس الثقة بينهما وكان ظهورها بداية في النظام البريطاني حيث كان تعيين رئيس الوزراء من الامتيازات الخاصة التي يتمتع بها الملك، و يمارسها بنفسه دون تدخل من البرلمان معتمداً في ذلك على ثقته الشخصية تجاه الوزير الأول، إلى جانب التمتع بكفاءة وقدرة عالية لقيادة الوزارة فكان دائماً يُبحث عن الشخص الذي يستطيع قيادة الأغلبية البرلمانية ومساندتها للملك كما جرى في الدستور الفرنسي لسنة 58 على أن يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول وفقاً لإرادته وتقديره الشخصي دون تدخل الجمعية الوطنية، وبالرغم مما يتمتع به رئيس الدولة من حرية في اختيار الوزير الأول والقائمة أساساً على الثقة المتبادلة، غير أن الواقع يفرض عليه الأخذ بعين الاعتبار التواجد السياسي للأحزاب الحائزة على الأغلبية البرلمانية حتى يتمكن من الحصول على ثقة البرلمان¹⁷¹ واستمرارية العمل الوزاري.

إن رئيس الدولة هنا غير ملزم دستورياً باختيار زعيم الأغلبية حيث بإمكانه تعيين شخص آخر لتشكيل الحكومة لكنه مضطر إلى فعل ذلك حتى يسهل عليه الحصول على القرارات الهامة من البرلمان و بمخالفته لذلك يكون قد أقحم نفسه في صراع مع الأحزاب السياسية. إن تحديد زعيم الأغلبية البرلمانية يرجع في الأصل إلى الحزب السياسي نفسه فهو يقوم بإجراءات معينة يسفر عنها من سيتولى رئاسة الحزب، بحيث يتم الاتفاق في إطار الحزب على ترشيح هذا الشخص ليتولى رئاسة الحكومة وفق أسس ومعايير يحددها الحزب، وهنا تضيق سلطات رئيس الدولة فيكون مضطراً إلى تعيين هذا الرئيس و إن لم يكن راضياً عنه.

اختياره في حالة عدم وجود أغلبية واضحة :

في هذه الحالة يتمتع رئيس الدولة بنوع من الحرية في اختياره لرئيس الوزراء لكن في المقابل يأخذ بعين الاعتبار عند اختياره للشخص الذي يتمتع بثقة أغلبية البرلمان، كذلك الحال في حالة وجود ائتلاف بين عدد من الأحزاب حيث يقوم باختيار رئيساً من هذا الائتلاف وترشيحه لرئاسة الوزارة ليقوم هو بدوره بتشكيل

¹⁷¹ سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 537

وزارة ائتلافية من جميع الأحزاب ، بحيث يمثل كل حزب منها في الوزارة بعدد من الوزراء يتوافق مع عدد أعضائه في البرلمان.

2/اختيار الوزير الأول بالمشاركة بين رئيس الدولة و البرلمان

وتعني هذه الطريقة موافقة كليهما على اختيار الوزير الأول وحتى يصبح هذا الاختيار صحيحا لا بد أن يقوم كل منهما بدوره المحدد في ذلك ، حيث بداية يختار رئيس الدولة بين الشخصيات التي تحظى بالثقة الكاملة والتي في الغالب تمثل زعيم الأغلبية البرلمانية أو الشخص الذي يتمتع بشخصية قوية تمكنه من الحصول على ثقة البرلمان في الحالة التي لا يكون فيها أغلبية لأي حزب ليأتي دور البرلمان فيما بعد وذلك بالموافقة على الشخصية المختارة أو منح الثقة لبرنامج عمل الوزارة .

3/اختيار الوزير الأول بالإرادة المنفردة للبرلمان

تعتمد هذه الطريقة في اسناد هذه المهمة للبرلمان الذي يقوم بالدور الأساسي بينما يتولى رئيس الدولة إصدار قرار التعيين¹⁷². وتختلف البرلمانات فيما بينها حول طريقة التعيين ، حيث جرى التقليد في بعض الدول على قيام رئيس مجلس النواب باقتراح ترشيح الوزير الأول، و قيام المجلس بالتصويت على هذا الاقتراح. أيضا ممارسة هذا الاختصاص عن طريق الاستشارات النيابية ، وإن إعتبر البعض أنها ملزمة بنتائجها بينما رفض البعض الآخر هذا الأمر معتبرين أن للرئيس حرية الاختيار ، وقد صنف معظم الفقهاء الدستوريين هذا الحق بأنه يدخل ضمن الصلاحيات الشخصية للرئيس التي يمارس فيها حرية مطلقة بالخيار معتبرين أن الاستشارات العرفية لم تعد موجودة ، وأنه ليس من الضروري أن يتوقف الرئيس عند إرادة البرلمان ، كما اعتبر بعضهم أنه يمكن للرئيس أن يختار بحرية من يشاء لرئاسة الحكومة ، سواء أكان هذا الأمر يتوافق مع إرادة البرلمان أو لا يتوافق ، بحيث قد يختار رئيس الحكومة من خارج البرلمان بدلا من اختيار زعيم الأغلبية البرلمانية فقد رفض الرئيس الفرنسي الأسبق gevry تنصيب كل من Gambetta و Clemenceau قائلا طالما أنا رئيس للدولة فإن هذا الأخير لن يكون وزيرا أبدا، لكنه في ظل الجمهورية الرابعة بات الرئيس يختار الوزير الأول بناء على استشارات نيابية عرفية ، لتلغى نهائيا في ظل الجمهورية الخامسة .

وإذا كانت صلاحية تسمية الوزير الأول تدخل ضمن الصلاحيات الشخصية لرئيس الجمهورية إلا أنه وفي ضوء ما قاله العميد L.duguit يجب أن تبقى هذه الصلاحية للرئيس للإبقاء على نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، لكن على الرئيس أن يحترم رأي الأغلبية النيابية فيسمي من بين هذه

اعتمد دستور اليابان لسنة 1945 على هذه الطريقة ، بحيث يعين الإمبراطور رئيس الوزراء بناء على اختيار البرلمان¹⁷²

الأغلبية الوزير الأول على أن لهذا الأخير حرية إختيار الوزراء وذلك استنادا لمبدأ فصل السلطات¹⁷³.

بينما اعتبر J.gicquel أن الرئيس لدى اختياره الوزير الأول، فإنه يملك صلاحية شبه استثنائية "un pouvoir quasi-discretionnaire" لكن عليه أن يتصرف بما يتوافق وإرادة الشعب.

بناء عليه استخلص الفقه الدستوري بعد التجارب الكثيرة أن هذا الحق يعود أمر ممارسته إلى رئيس الجمهورية، الذي يبقى حرا في تسمية من يريد لرئاسة الحكومة، إلا أنه لا بد من أن يتأثر بجو الأغلبية البرلمانية، فهو يختار لرئاسة الحكومة أحد ممثلي الأغلبية التي تدعم الرئيس، وفي حال فازت أغلبية غير مؤيدة له عليه أن يسمي الوزير الأول من بين الأغلبية الجديدة، ولو استدعى ذلك نوعا من التعايش لئلا يتجاوز الرئيس إرادة الأغلبية البرلمانية التي تمثل إرادة الشعب.

على أنه أحيانا يقوم رئيس الدولة باقتراح مرشح لرئاسة الوزراء يقوم البرلمان بالتصويت عليه فإذا حصل على أغلبية الأصوات يتم تعيينه من رئيس الدولة ويترتب على الأخذ بهذه الطريقة في إختيار الوزير الأول زيادة سلطات البرلمان على حساب السلطة التنفيذية وفرض سيطرتها عليه، و الذي يضعف مركزه ويؤدي إلى عدم الاستقرار وقد اعتبر الفقهاء أن إختيار الوزير الأول من قبل البرلمان مباشرة فيه إضعاف كبير للسلطة التنفيذية¹⁷⁴ لكن إذا كان رئيس الوزراء يستطيع أن يقود الأغلبية في البرلمان ويمكنه أن يحافظ على توازن حكومته فيستطيع أن يواجه البرلمان، أما إذا لم يكن باستطاعته فعل ذلك فإنه يكون تحت رحمة البرلمان ويكون عرضة للاهتزازات والانهيارات و تكثر الأزمات الوزارية وخصوصا إذا كانت الوزارة ائتلافية.

المطلب الثالث

استثناء رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول في النظام

الجزائري

يعتبر تعيين الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري اختصاص رئاسي بنص الدستور، فبنص المادة 5/74 من دستور 89 بأن رئيس الجمهورية "يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه" وهو نفس ما تضمنته المادة 5/77 من دستور 1996

¹⁷³ أنطوان سعد ، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد توقيع اتفاق

الطائف، بيروت 2008 ص 361

¹⁷⁴ محمود أحمد محمدحافظ، وزير التفويض ورئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر 1999 ص 124

و المعدلة بموجب دستور 2008 "يعين الوزير الأول وينهي مهامه" وبذلك تم الاحتفاظ بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وإن كانت هذه السلطة مقررة بنص الدستور فإن رئيس الجمهورية هنا مقيد من حيث اختياره لشخصية تتمتع بالسمعة الجيدة والكفاءة اللازمة وأكثر من ذلك أن يأخذ بعين الاعتبار الوضع السياسي السائد خاصة بعد التعددية السياسية، فهو وإن كان حر في اختيار وتعيين الوزير الأول بنص الدستور إلا أنه من الناحية الواقعية فهو مطالب بالبحث عن الشخصية التي تلقى القبول من الهيئة التشريعية .

لقد استقر النظام السياسي الجزائري على أن يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول دون أن يكون من الأغلبية البرلمانية أو زعيم الحزب الفائز بالأغلبية، أو حتى رئيس ائتلاف الأحزاب التي تحاول أن تتآلف فيما بينها لتجنب ضياع الأصوات، لتكون سلطات الرئيس مطلقة في اختيار من يكون الوزير الأول، غير أن الواقع العملي يفرض عليه أن يراعي بعض العوامل منها العوامل الشخصية و التي تتجسد في مدى قوة شخصية الوزير الأول، وكفاءته وقدرته على نيل رضا البرلمان وتمتعه بالثقة الكاملة من رئيس الجمهورية، هذه الثقة غالبا ما تكون نتيجة زمالة عمل أو قرابة لكن بالرجوع إلى رؤساء الحكومة الجزائرية الذين تعاقبوا على الحكم¹⁷⁵ نجد أن من بين العوامل الأساسية لاختيارهم هي الثقة الكاملة من رئيس الجمهورية .

تضاف لذلك العوامل الجغرافية التي تلعب دورا هاما في اختيار الوزير الأول وأيضا أعضاء حكومته من حيث التكوين النوعي أو التكوين الكمي، فبالرجوع دائما إلى أهم الرؤساء الذين تداولوا على رئاسة الحكومة نلاحظ أن أغليبتهم تتوزع بين الشرق والشمال، بينما الغرب والجنوب فلم يعين وزير أول ينتمي إلى هذه المناطق الجغرافية مما شكل نوعا من الجهوية في مسألة تعيين الطاقم الحكومي وأيضا من حيث تقديم الخدمات والمشاريع التنموية مشكلا بذلك عائقا وضغط في نفس الوقت من طرف فئات المجتمع المهمشة، فأخذ ينظر لها بعين الاعتبار فكانت من بين الحكومات التي قيل عنها أنها ذات نظرة جهوية حكومة السيد غزالي عند تقديمه البرنامج الحكومي للمناقشة في جوان 1991.

أما من حيث الكفاءة يشترط لتسيير السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمجتمع وصل مرحلة معينة من الوعي السياسي والثقافي في ظل التعددية الحزبية التي تقتضي وجود معارضة موافقة للنشاط الحكومي، أن يكون الوزير الأول مؤهلا عمليا وسياسيا ليتولى تلك المهمة .

¹⁷⁵ يتم اختيار مناضلي حزب جبهة التحرير الوطني وفي الغالب الأمين العام له في ظل الأحادية أو التعددية الأحادية.

وما من شك أن الكفاءة لا تقتصر على تحصيل شهادة جامعية تؤهل حاملها لتولي ذلك المنصب و إنما تثبت أيضا من خلال الممارسة ،التجربة ،العلاقات ،بعد النظر و مدى قدرة الشخص على مواجهة المشاكل و ايجاد الحلول المناسبة لها بأقل تكلفة مادية أو سياسية أو هما معا¹⁷⁶.

إن كثافة التجربة تعني قدرا من الكفاءة والتي تعتبر إحدى صور القوة يترتب على وجودها جوانب سيكولوجية، تقنع طرفا بالخضوع للطرف الذي يمتلكها ،ومن يشغل دورا معيناً ويمتلك خبرة أو معرفة يتوقع من الآخرين أن يسمعوا لوجهة نظره ،فالكفاءة كصورة من صور القوة السياسية هي التي تترك مجالا واسعا للاختيار ، وهو فعلا ما قام به الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة " عند تعيينه "أحمد بن بيتور" ليرأس الحكومة وهذا ليس إلا لتمتعه بشخصية سياسية ذات كفاءة و مؤهلات تمكنه من إدارة شؤون الدولة بغض النظر عن انتمائه السياسي أو انتمائه للأغلبية البرلمانية فقد كان أول رئيس حكومة تقنوقراطي،فالدستور لا يجبر رئيس الجمهورية على اختيار الوزير الأول من بين الشخصيات السياسية التي تنتمي إلى الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني كذلك ما قام به قبله الرئيس "الشادلي بن جديد" عند تعيينه للسيد"قاصدي مرباح"الذي كان يتزعم الجناح المتصلب داخل جبهة التحرير الوطني وشغل منصب مدير الأمن العسكري في ظل رئاسة الرئيس هواري بومدين ،إلا أن اختياره كان وراءه إرادة رئيس الجمهورية في شل حركة الجناح المعادي للتغيير وذلك بمشاركة زعيمه في السلطة.

كما أنه لا يشترط أيضا أن يكون الوزير الأول متخصصا لأنه مهما كانت درجته العلمية فلن يستطيع أن يلم بجميع أعمال وزاراته لما لها من تفاصيل وأعمال متعبة ودقيقة ،لأنه كثيرا ما يفشل هؤلاء لعدم قدرتهم على مواجهة الوسط السياسي وإغراقهم بالأعمال الكثيرة، وقد ينشأ عن هذا ارتباك عمل الوزارات ذاتها ،وهو نفس الأمر الذي يواجهه بالنسبة للوزراء ،غير أنه بالرجوع إلى التطور الحاصل في النظام السياسي الجزائري من إعتناقه للأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية فإنه يجب أن يراعي فيما يتعلق باختيار الوزراء و مهاراتهم أن مهمة الوزير كرئيس إداري ودوره في العمل والصفات الواجب توافرها فيه، كل هذا محدد بشكل واضح في ظل مبادئ علم التنظيم والإدارة فليست مهمة الرئيس الإداري أن يقوم بذات النشاط أو العمل الذي يعهد بالقيام به إلى الجهاز الإداري الذي يرأسه ،وإنما تقتصر مهمته على الإدارة والتوجيه واتخاذ القرار أي التخطيط واختيار الأشخاص الذين يقومون بتنظيم العمل و الرقابة.

¹⁷⁶ سعيد بوالشعير ،النظام السياسي الجزائري ،السلطة التنفيذية ، مرجع سابق، ص384

إن أهم الصفات التي يجب توافرها في الرئيس الإداري ليس توافر الخبرة و المعرفة الفنية في نطاق نشاط معين كالطب والهندسة، ولكن الصفة الأساسية هي القدرة على إدارة الرجال، وتوجيههم و الخبرة في مسائل التنظيم الإداري، ليصبح الرئيس الإداري في مركز يمكنه من أداء دوره على أكمل وجه فيما يتعلق بالسلطات والاختصاصات ما يخوله حق اختيار وحدات العمل وتنظيم سير العمل فيها وحق اختيار العاملين الذين يعهد إليهم بمباشرة العمل وتحديد نوعه، وحق تقدير الاعتمادات المالية اللازمة لإنجاز العمل وكيفية استخدام الأشخاص والموارد المخصصة للعمل كل ذلك مع مراعاة الظروف المحيطة، وما تستلزم من مرونة في تحديد السلطات التي تمنح للرئيس الإداري و تقرير الضمانات التي يجب توفيرها لسلامة العمل¹⁷⁷.

ليكون المعيار الفني من المعايير التي يجب أن يكون محل الاهتمام في التعيين إضافة إلى معيار النزاهة والكفاءة مع الإلمام بالحد الأدنى بتعاليم الدين، وقيمه ومبادئه والاختيار يتم في الغالب على أساس تقارير مقدمة للقيادة السياسية تشيد بشخص أو ترشحه ولا تضع هذه التقارير معيار الكفاءة في الحسبان وهو الأمر الغالب على رئاسة الحكومات المتعاقبة في النظام الجزائري .

وعلى العموم هذا الاختيار الحر للوزير الأول من جانب رئيس الجمهورية دون إجراء مفاوضات في اختياره ودون مشورة من أحد أو ترشيح برلماني، ليس على إطلاقه إذ يجب عليه كرئيس دولة أن يضع في اعتباره الموازنة بين النقل السياسي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني حتى لا تكون هناك منازعة مستقبلية أمام الوزارة، وإذا أسفرت الانتخابات التشريعية للبرلمان عن ظهور أغلبية برلمانية جديدة فإن رئيس الجمهورية يكون لديه حرية الاختيار، على أن يقتصر على أشخاص تتوافر لديهم الأغلبية البرلمانية حتى ولو كانت معارضة له. يمكننا القول في الأخير أن أهم التصنيفات لتعيين الوزير الأول في النظام الجزائري هي :

1/ تغليب الإنتماء الحزبي، كما هو الحال في تعيين كل من السيد "مولود حمروش" و"قاصدي مرباح" بلخادم علي بن فليس" حيث كانوا ينتمون إلى حزب جهة التحرير الوطني الحائز على الأغلبية البرلمانية في الانتخابات.

2/ تغليب اللاتنتماء الحزبي، كما في حالة تعيين "أحمد بن بيتور" في ظل أغلبية برلمانية تنتمي إلى حزب التجمع الوطني الديمقراطي، حيث كان الوزير الأول المعين عضواً في مجلس الأمة ضمن الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية.

محمد أحمد محمد غوبر، المرجع السابق، ص 251¹⁷⁷

3/ الإنتماء لأقلية برلمانية، كحالة الرئيس "علي بن فليس"، الذي ينتمي إلى حزب جبهة التحرير الوطني في ظل أغلبية تابعة للتجمع الوطني الديمقراطي، وكذلك في ظل الأغلبية البرلمانية لصالح حزب جبهة التحرير الوطني.

4/ الإنتماء إلى الأغلبية البرلمانية، أين تم تعيين أحمد أويحي، الذي فاز حزبه بالأغلبية البرلمانية في تشريعات 1997

ليتبين أن تعيين الوزير الأول يطغى عليه الميزاج الشخصي والتدوير سواء كان متحزبا أو تقنوقراطيا وكذلك الحال مع الوزراء، فبهذه الطريقة يختار وبعدها يقدم أعضاء حكومته إلى رئيس الجمهورية الذي يعينهم¹⁷⁸. حتى يستطيع أن يباشر أعمال الحكومة، وقد أشار الأستاذ "رينيه كابتان" إلى ذلك فقال "يجب أن يحصل الوزير الأول على ثقة رئيس الدولة، وبدون هذه الثقة لا يستطيع أن يحكم أو يقود أعمال الحكومة"¹⁷⁹.

و ما من شك في أن تبني ثنائية السلطة التنفيذية الذي ينتج من أحكام الدستور خاصة إذا كانت القراءة الأولية توحى بأن السلطة التنفيذية يعود الاختصاص فيها أيضا للوزير الأول الذي يجد مصدره و مرجعيته الدستورية في الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية و أنها هي التي تمنحه بعض الاستقلالية ولو نسبيا عن رئيس الجمهورية، غير أن الحكومة في النظام السياسي الجزائري لا تمارس اختصاصات تشبه تلك المقررة في الأنظمة البرلمانية، وخاصة بعد تعديل 2008 فقد تم إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول، مع إمكانية تعيين نائب أو نواب له كذلك انفراد رئيس الجمهورية في اختيار الوزراء بعد تقديم الاستشارة فقط من طرف الوزير الأول، و عليه فقد تم تأكيد أن رئيس الجمهورية غير مقيد دستوريا فيما يتعلق باختيار و تعيين الوزير الأول .

أيضا فيما يتعلق بتعيين نائبا أو عدة نواب لمساعدة الوزير الأول في القيام بمهامه، فرئيس الجمهورية غير مقيد باستشارة أي جهة، بما فيها الوزير الأول رغم أن هؤلاء النواب هم مساعدين له في أداء مهامه ليقصر دوره على مجرد التنسيق بين أعضاء الحكومة وفق توجيهات وتعليمات رئيس الجمهورية، وهذا ما يجعله في مركز ضعف أمام مساعديه حتى وإن كان النص الدستوري يخوله توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة إلا أن رئيس الجمهورية هو من يحدد صلاحيات النائب الذي يتولى وظائف هي في الأصل من اختصاص الوزير الأول¹⁸⁰. لقد تولد عن تعديل دستور 96 تجسيد وحدة السلطة التنفيذية من جديد، فبعدها كان النظام قائم على ثنائية السلطة التنفيذية حتى وإن كان من الناحية الشكلية فقط

178 المادة 77 دستور 96

179 عبد الراضي حسين الطغان، مرجع سابق، ص 322

180 سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 421

فقد استبعد نهائيا وجعل احتكار السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية، فتغيير العلاقة القائمة سابقا بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بشكل جذري ترتب عنها تقليص اختصاصات رئيس الحكومة بتحويله لوزير أول ليس له إلا صلاحيات محددة بنص الدستور مقرونة في الغالب بالموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، وإن كانت بعض المواد الدستورية المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان، تعد سند آخر للتقييد ومصدرا دستوريا لا يمكن اغفاله.

فقد خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في تعيين الوزير الأول وجعل المجلس الوطني الشعبي غير مخول لكي يناقش تشكيلة الحكومة بمقتضى نص المادة 81 دستور 96و إن كان له ذلك الأمر من خلال مناقشة برنامج الحكومة أو مخطط العمل. والمؤكد أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في هذا الشأن ومرد ذلك توقيع التعيين يتأتى متى بدى للرئيس أن تشكيلة الحكومة تتماشى والمرحلة الراهنة، ويعتبر هذان الإجراءان من القواعد العامة التي يعمل بها من قبل الأنظمة ذات السلطة التنفيذية المزدوجة .

ولا ريب أنه من الناحية النظرية يخول الدستور الحرية في تعيين رئيس الجمهورية لكل من الوزير الأول والوزراء، لكن من الجانب العملي سلطة الرئيس مقيدة في هذا الصدد بحيث يتعين عليه كما تم الإشارة إليه سابقا أن يأخذ بعين الاعتبار اللون السياسي للأغلبية البرلمانية .

ففي حالة اقتران بين الأغلبية الرئاسية والبرلمانية يكون الرئيس بوصفه زعيما للحزب الفائز بالحكم على اعتبار أنه رشحه أو ساندته إذا كان مرشحا حرا، فيكون له سلطة غير مقيدة من حيث اختيار الوزير الأول و الوزراء.

أما في حالة عدم وجود أي اقتران بين الأغليبتين، فالراجح أن رئيس الجمهورية يختار الوزير الأول من الفاعلية البرلمانية الفائزة بالسلطة، وعلى ذلك فسلطة رئيس الجمهورية هنا تكون مقيدة¹⁸¹، وما على هذا الأخير سوى الموافقة على تشكيلة الحكومة المعروضة عليه فيتقيد بلون الفاعلية البرلمانية من حيث تعيين الوزير الأول و الوزراء التي هي على نقيض لونه السياسي، وهذا الرأي الغالب في النظام القائم على الأغلبية المطلقة والتعددية السياسية، فيأتي ذلك على نقيض نظام التمثيل النسبي غير أنه دستوريا للرئيس أن يعين أو يعزل في هذا المنصب من يريد طالما أن اختصاصه هذا غير محدد بنص قانوني أو دستوري، و على كل حال يتوجب ألا نشك في مدلول موافقة المجلس الشعبي الوطني من حيث ما يترتب عليها من تنصيب نهائي للحكومة و إن لم ينص الدستور على ذلك صراحة، و إن كان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة مطلقة لا تخضع لأي قيود أو

¹⁸¹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 126

ضغوطات أو اعتبارات غير تلك المتعلقة بالصفات الشخصية التي يمتاز بها المترشح والتزامه بأفكار رئيس الجمهورية واختياراته.

المطلب الرابع

تدخل رئيس الجمهورية لإنهاء مهام الوزير الأول.

إن إنهاء مهام الوزير الأول هو سلطة دستورية مخولة لرئيس الجمهورية أيضا في مقابل سلطة تعيينه طبقا لقاعدة توازي الأشكال وأحكام الدستور تخول رئيس الجمهورية سلطة التعيين والإنهاء دون أن تورد قيودا أو تشرك معه جهة أخرى في إنهاء مهام الوزير الأول إلا ما حدد بنص صريح وطبقا لما جاء في نص المادة 05/77 من الدستور فإن رئيس الجمهورية يملك حق إنهاء مهام الوزير الأول، لأنه غير مقيد عند لجوءه لمثل هذا الإجراء وغير ملزم باستشارة أية هيئة كانت.

إلا أنه وبالتفحص الجيد لأحكام الدستور نجده نص على قيد وحيد يتمثل في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، كما أن الحكومة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية وهذه المسؤولية تعطيه حق اللجوء إلى اقالمتها وذلك في حالة خرق وانتهاك الأحكام الدستورية، أو في حالة عدم الانساق وراء السياسة العامة التي يرسمها رئيس الجمهورية ويقودها ويكلف الوزير الأول بتطبيقها وتنفيذها، فإقالة الوزير الأول غير مشروطة بالحصول على موافقة البرلمان رغم كون هذا الأخير في حالة عدم منحه تصويتا بالثقة للحكومة فإنها تستقيل وجوبا.

كما تنتهي مهام الوزير الأول عن طريق الاستقالة، هذه الأخيرة إما أن تكون وجوبية وإما أن تكون إرادية، فالاستقالة الوجوبية تكون بسبب عدم موافقة البرلمان على برنامج الحكومة، الذي أختزل إلى مخطط عمل، فمن المعلوم أن الحكومة كي تباشر عملها ينبغي لها أن تحصل على تصويت بالثقة من البرلمان، وفي حالة عدم منحها هذه الثقة فإنها تكون مجبرة على تقديم استقالتها لرئيس الجمهورية الذي يعين وزير أول جديد حسب ما جاء في الدستور.

وتكون الاستقالة أيضا بسبب الترشح للانتخابات الرئاسية، ففي حالة تقديم الوزير الأول ترشحه لرئاسة الجمهورية ينبغي أن يسبقه تقديم استقالته، و يتولى في هذه الحالة رئاسة الحكومة أحد أعضائها الذي يعينه رئيس الجمهورية حسب ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 90 من الدستور.

تحدث الاستقالة أيضا بسبب المسؤولية السياسية، والملاحظ في كل ما سبق أن استقالة الوزير الأول غير مشروطة بموافقة مسبقة من رئيس الجمهورية، ليبقى أن نشير في الأخير إلى حالة لم ينص عليها الدستور تنتهي فيها مهام الوزير

الأول وتتمثل في تقديم رئيس الحكومة استقالة حكومته وجوبا بعد انتخاب رئيس جمهورية جديد -

أما الاستقالة الإرادية فنص على هذا النوع في المادة 86 من الدستور التي جاء فيها " يمكن الوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية "وتتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول إذا ما شعر أنه أصبح غير قادر على مواصلة تنفيذ برنامجه أو مخطط العمل، أو إذا تعرض لضغوطات و انتقادات شديدة سواء من طرف رئيس الجمهورية أو الرأي العام، أو إذا شعر أنه لا يمثل الأغلبية في البرلمان وينبغي أن تقبل هذه الاستقالة من طرف رئيس الجمهورية.

وبالنسبة للوفاة فلم يتعرض الدستور لمثل هذه الحالة وإن كان بداهة إذا ما توفي الوزير الأول فإن رئيس الجمهورية سوف يصدر مرسوما بانتهاء مهامه، ويعين وزير أول جديد سواء من بين أعضاء الحكومة القائمة وفي هذه الحالة فإنه يمكن له أن يحتفظ بأعضاء الحكومة وبرنامج عملها، أما في حالة تعيين وزير أول جديد من خارج أعضاء الحكومة ،فإن هذا الأخير قد يحتفظ بتشكيلة الحكومة السابقة، كما يمكن له أيضا أن يغيرها بصفة كلية أو جزئية، ولكن دائما بعد الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، والملاحظ على كيفية انهاء مهام الوزير الأول وأعضاء حكومته في ظل تعديل 2008 هي نفسها المنصوص عليها في ظل دستوري 1996 و 1989 فالمشرع الدستوري لم يدخل أي تغيير في هذا المجال.

إن ما يمكن ملاحظته على النظام السياسي الجزائري تحوله إلى نظام يشخص السلطة في شخص الرئيس بكل وضوح ،وإن كان ذلك ظاهرا في دستور 96، إلا أنه إزداد تركيزا في تعديل 2008 خاصة بعد أن حظي الرئيس بامتياز التعديل غير المحدود للعهد الرئاسية. فاحتفاظه بكل الصلاحيات تظهر مركزه المتفوق ،ومنها تلك المتعلقة بعزل الوزير الأول ،قبل أن يكون مرجعها إعادة تنظيم السلطة التنفيذية على حساب مركز الوزير الأول الذي اختزلت صلاحياته ومن هذا المنطلق، لا يمكن تصور مصطلح الاستقالة إذا تعلق الأمر بالوزير الأول، بل إنها تأخذ بعدها النظري في تكييفها على أنها إقالة رئاسية ،أو إنهاء للمهام حيث تمتد إلى النائب أو نواب الوزير الأول الذي يتولى رئيس الجمهورية تعيينه أو تعيينهم.

بالمقارنة مع الدستور الفرنسي الذي ينص في الفصل الثامن منه على أن: "رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول ويعفيه من منصبه ،بناءا على تقديمه استقالة الحكومة" فيبدو من مقتضيات هذا الفصل أن الدستور قد قيد رئيس الجمهورية بخصوص انهاء مهام الوزير الأول إذ أنه لا يملك الحق بإقالة الوزير الأول إلا إذا تقدم بطلب استقالة حكومته ،كما تحصل أيضا بسبب عدم موافقة الجمعية الوطنية على برنامجه السياسي وإن كان النص الدستوري الفرنسي يؤكد

أن رئيس الجمهورية لا يستطيع اعفاء الوزير الأول من منصبه فإن العرف الدستوري، قد تعرض لعدة خروقات من جانب بعض الرؤساء عن طريق التضييق على الوزير الأول عند قيامه بمهامه، إذ يمتلك رئيس الجمهورية القدرة على حمله على الاستقالة عن طريق رفضه التوقيع على مشروعات المراسيم المعروضة عليه، وفي هذا قال الوزير الأول لشبان دلماس: "من الواجب ألا تكون هناك تبعية كلية وصلبة من الوزير الأول لرئيس الجمهورية، وأن التوجيهات النهائية تعود لرئيس الدولة..."¹⁸² ليضيف "رئيس الجمهورية الذي يتوقف عليه وحده اختيار الوزير الأول، يستطيع أن يضع حدا لوظائف هذا الأخير في كل لحظة، فالوزير الأول على هذا الطراز لا يمكنه البقاء لحظة في منصبه ضد رغبة رئيس الجمهورية"¹⁸³ يؤكد هذا الأمر الرئيس "بومبيردو" بأنه من الضرر الإحتفاظ بالوزير الأول مدة سبع سنوات لأن هذا من شأنه تشويه العلاقات كليا بين وظائف علاقته المباشرة بالإدارات والبرلمان ويجعل دور رئيس الجمهورية مجرد واجهة أو أن ينتهي بأن يصبح مدير غرفة رئيس الجمهورية، وكلا القاعدتين سيئة للغاية.

إذا فإقالة الوزير الأول تؤكد على الإنفراد بالسلطة، مما جعل جل الاستقالات نتيجة التناقض العميق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، وأنها كانت مرغوب فيها من قبل رئيس الجمهورية فالاختلاف بين شخصية رئيس الجمهورية والوزير الأول حول مسائل أساسية في المجال السياسي قد يؤدي بشكل طبيعي إلى الاستقالة فليس هناك وزير أول في خلاف مع رئيس الجمهورية فكريا أو عمليا يبقى في منصبه وإن كانت تبدو في الظاهر أنها استقالة، إلا أن تأثير الضغوط يجعلها إقالة وليست استقالة¹⁸⁴.

ويتجلى ذلك في أوضح صورة في حالة تطابق الأغلبية البرلمانية مع الأغلبية الرئاسية، فمن غير المعقول أن يتمسك الوزير الأول بقيادة الحكومة إذا طلب منه رئيس الجمهورية التقدم باستقالة حكومته ذلك أنه لا يمكنه الاعتماد على البرلمان لمواجهة رئيس الجمهورية الذي تكون الأغلبية البرلمانية مساندة له على حساب الوزير الأول .

كما أن آلية الحل التي تعد سلاح بيد رئيس الجمهورية يرهب به البرلمان تمكنه من أن يطلب من هذا الأخير حجب الثقة من الحكومة التي تمتنع عن تقديم استقالتها، ويبدو هذا الوضع جليا في الحالة التي يكون فيها ائتلاف بين الأغلبية البرلمانية والوزير الأول، فهنا لا يستطيع رئيس الجمهورية استخدام سلطة الإقالة

كان ذلك في 29 يناير 1970 في عهد الرئيس جورج بومبيردو¹⁸²

¹⁸³ Marcel prelot .droit constitutinel.4 ed .daloz.p674

¹⁸⁴ الاستقالة الوحيدة دون أي ضغط كانت للوزير الأول، جاك شيراك زعيم الأغلبية البرلمانية المعارضة لرئيس الجمهورية "ميتران" حيث اختار تاريخ ماي 88 ليضع استقالته أمام الرئيس.

دون أن يثير حفيظة الجمعية الوطنية، فلا يجد حلا يخرج من هذا الوضع إلا إجراء الحل الرئاسي.

ومن هنا يبدو التباين بين النظامين السياسيين الجزائري والفرنسي، هذا الأخير الذي يتميز بطابع الإقالة الضمنية، أي الطابع المتخفي أو المستتر للإقالة الرئاسية، في حين يشكل النظام السياسي الجزائري الشكل الصريح والجلي للإقالة الرئاسية للوزير الأول. كما أن انتهاء مهام الوزير الأول يعد قرارا سياسيا محضا يمارسه رئيس الجمهورية اعتمادا على الصلاحيات التي يخوله إياها الدستور بحيث يعد اختصاصا أصيلا لا يخضع لأي إجراءات أو شروط بدليل امكانية تعيين أكثر من وزير أول خلال عهدة رئاسية واحدة وبالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية.

إن سلطة التعيين وسلطة إنهاء المهام التي يتمتع بها رئيس الجمهورية تمثل مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية على الوزير الأول وعلى أعضاء الحكومة بما يمثل أحد الآليات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية للتحكم في الجهاز التنفيذي. وبما يوحي أن الصراع على أشده بين قطبي السلطة.

فبالرجوع إلى المرحلة الأولى أين كانت الحكومة تحت إشراف الرئيس تمارس سلطات وصلاحيات اسنדהا الدستور لكل من رئيس الحكومة ومجلس الحكومة مما جعلها مؤسسة تشكل جزء من السلطة التنفيذية، و تجلى ذلك بمنح رئيسها سلطات وصلاحيات كإعداد مشاريع القوانين و إصدار المراسيم التنفيذية والتعليمات المتعلقة بالمسائل التي تتم دراستها والتداول بشأنها أو التعيينات في الوظائف العليا للدولة المسندة لرئيسها والتي يتولى رئيس الحكومة إمضاءها ومتابعة ومراقبة مدى تنفيذها.

وقد كان لرئيس الحكومة هنا الدور البالغ الأهمية للدرجة التي يبدو فيها فعلا أننا في ظل ثنائية تنفيذية مجسدة على أرض الواقع، فلا يتواجد رئيس الجمهورية إلا ويكون معه ظلّه الثاني، كما أنه ينوب عنه ويتخذ قرارات دون الرجوع إليه، كما كان سائدا في عهد الرئيس الشادلي بن جديد أين كان يضع برنامج الحكومة ويتولى تنفيذه واتخاذ القرارات بشأنه، وهذا ما حدث مع رئيس الحكومة قاصدي مرباح، حيث يتضح من خلال البرنامج الذي قدمه خلفه مولود حمروش أمام المجلس الشعبي الوطني أن المؤاخذات التي من أجلها أعفي قاصدي مرباح من مهامه أن البرنامج الذي حدد الاختيارات السياسية والاقتصادية الداخلية والخارجية، والمقرر في سبتمبر 1988 والمتبوع بمشروع شامل للإصلاحات السياسية لم تقم الحكومة بتطبيقه¹⁸⁵. فحاول إدخال هذه الإصلاحات الاقتصادية

¹⁸⁵فدوى مرائب، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة مقارنة، سلسلة أطروحات الدكتوراه، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، 2010، ص 130

حيز التطبيق¹⁸⁶ إلا أنها اعتبرت بطيئة التنفيذ خاصة أنها أدت إلى تدهور الأوضاع، هذا الأمر جعل رئيس الحكومة يحظى برضى البنك العالمي¹⁸⁷، وفقد ثقة الشعب الجزائري الذي بدأ يتململ معلنا انفجارا جديدا وهو الأمر الذي أدى بالرئيس أنداك الشادلي بن جديد إلى إعفائه من مهامه وخاصة أنه سبق أن حذره من طريقة تطبيقه للإصلاحات وتردي الوضع الاجتماعي، ولو لا الضغط الاجتماعي ورفض سياسة رئيس الحكومة لكان لهذا الأخير المضي قدما لتنفيذ برامجه كما أنه صرح برغبته للترشح لأول انتخابات رئاسية تعددية في عهد الجزائر المستقلة، فكان أول إنهاء لمهام الوزير الأول في عهد الرئيس "الشادلي بن جديد" الذي أنهى مهام قاصدي مرباح، هذا الأخير انتقد طريقة إنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية بدعوى مخالفة نص الدستور ذاته، أين كان يقتضي ضرورة تدخل المجلس الشعبي الوطني بسحب الثقة من الحكومة حتى يقدم رئيسها استقالتها إلى رئيس الجمهورية، لهذا من المفروض أن تكون استقالة الحكومة بطريقة دستورية حسب قوله، وقد كان رد الرئيس "الشادلي بن جديد" على أنه هو من وضع أو عين رئيس الحكومة و أنه موجود بإرادة و رغبة الشعب، و أن الدستور خوله هذا الأمر إذا فله أن يسميه أو ينحيه.

كما كان رئيس الحكومة السيد مولود حمروش يتميز بكاريزمة مختلفة حيث لعب دورا مميذا في تسيير وإدارة حكومته، إلا أن مجرد تحرك الشارع لم يشفع له فيما حققه من إنجاز، فقد فرضت حالة الحصار وتم تأجيل الانتخابات التشريعية لأجل لاحق، فكان للأوضاع التي عرفتها الجزائر بعد توقيف الانتخابات البحث عن شخصية قادرة على إدارة الأزمة على أن تنتهي مهمته بنهاية المهمة التي عين من أجلها، لذلك كان ينتظر من رئيس الحكومة في هذه الفترة أن يغادر بمجرد انتهاء الانتخابات التشريعية والرئاسية والتي كان من المقرر أن تجرى خلال سنة 1993، حيث قام بتنفيذ هذه المهمة السيد "سيد أحمد غزالي" والذي سطع نجمه أيضا خلال هذه الفترة بالرغم مما عرفته من أوضاع مزرية على كافة المستويات.

أما في حالة تقديم استقالة السيد "أحمد بن بيتور"، فقد بين هذا الأخير أن الأسباب التي دفعته إلى تقديم استقالته تتمثل خاصة في عدم تمكنه من اختيار أعضاء حكومته، وإن كان هذا السبب غير مقنع طالما المادة تنص على أن رئيس الحكومة الجمهورية بيده القبول أو الرفض.

أما السبب الثاني فهو التشريع عن طريق الأوامر التي تهم عمل الحكومة دون استشارتها وخاصة فيما يتعلق بمشروع الأمر المتضمن تسيير الأموال العمومية

¹⁸⁶ قانون 15 جانفي 1988 الخاص باستقلالية مؤسسات القطاع العام، حاول التخلص من نفقات الدولة والتقليص من حجم الواردات وتطبيق الاسعار الحقيقية.

¹⁸⁷ البنك العالمي وافق على قرض للجزائر بمبلغ 300 مليون دولار، نشر بجريدة le monde du26septembre 1989

، وإن كان هذا السبب أيضا غير مقنع طالما أن التشريع عن طريق الأوامر اختصاص دستوري لرئيس الجمهورية ،وما استشارة رئيس الحكومة إلا مجرد إبداء للرأي، أي أنه غير ملزم لرئيس الجمهورية الذي له أن يأخذ به أم لا .

لتكون هذه المبررات غير كافية لتبرير استقالة الوزير الأول الذي كان اقتصادي بالدرجة الأولى حاول إدارة طاقمه الحكومي بصفة مستقلة عن رئيس الجمهورية ،فاصطدم بجدار عازل دفعه إلى تقديم استقالته و إن كانت تعد استقالة حقيقية ،إلا أنها أيضا مشوبة بالإقالة المبطنة بالاستقالة

وكان للخلاف السياسي بين رئيس الحكومة "علي بن فليس" والرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" دور مهم ،حيث أصبح رئيس الحكومة هنا منافسا حقيقيا لرئيس الجمهورية حيث انتهج خطا سياسيا جديدا يستند إلى الاستقلالية عن وصاية الدولة، وقد لاحظ رئيس الجمهورية الدور الذي أخذ يلعبه رئيس الحكومة في ميدانه وبعيدا عن اختصاصاته ،بما يوحي أنه الرجل الأول في الدولة وخاصة بعدما لقي الدعم من أطراف خارجية ،فقام بإقالته في ماي 2003 مع أنه كان زعيما للأغلبية البرلمانية¹⁸⁸، أين تم إنهاء مهامه ،حيث أكد أنه كان مرغما على الاستقالة رغم أنه يشغل منصب الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني الحائز على الأغلبية المطلقة لتشريعات 2002 ما يؤكد أن إنهاء المهام من طرف رئيس الجمهورية قد يعصف بكل الأعراف الدستورية ،حيث ينهي مهام الأغلبية البرلمانية ،ليعين حكومة جديدة رئيسها ليس من الأغلبية الفائزة ليتأكد فعلا عدم وجود استقالة ،إنما إقالة مبطنة بالاستقالة .¹⁸⁹ فتشابعت الخلافات بين بوتفليقة وبن فليس، تلك التي حدثت بين الشاذلي وقاصدي مرباح في 1990 حيث تميز كل منهما بكارزما مستقلة عن كارزما رئيس الجمهورية.

بدأ الخلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة عندما عقد بن فليس المؤتمر الثامن لحزب جبهة التحرير الوطني في فيفري 2003 وإنتهى المؤتمر دون أن يعلن دعمه لترشح بوتفليقة لولاية رئاسية ثانية، وأكثر من ذلك لمّح بن فليس في البيان الختامي إلى رغبته بالترشح لانتخابات الرئاسة المقررة في أبريل 2004 وصدّم ذلك الرئيس بوتفليقة الذي عين بن فليس أمينا عاما لرئاسة الجمهورية وساهم في توليه رئاسة جبهة التحرير ثم عينه رئيسا لحكومته، وقال عنه في نيويورك إنه يعتبره أقرب شخصية سياسية إليه وأنه يشعر بالإطمئنان التام على الجزائر في غيابه مادام بن فليس فيها وشعر بوتفليقة بنقمة عارمة على رئيس حكومته.ونقم عليه قبول أداء هذا الدور القدر والتنكر لفضائله عليه، فرفض عقد أي مجلس وزراء معه وظلت القرارات ومشاريع القوانين المتوصل إليها في

¹⁸⁸ أمين السعيد، مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور المغربي لسنة 2011، مطبعة الأمنية سلسلة البحث الأكاديمي، المغرب 2014 ص 114

عبد الله بوقفة ،السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود،مرجع سابق ،ص 266¹⁸⁹

مجالس الحكومة مجمدة. وبالموازاة ألب عليه قياديين في جبهة التحرير فأناروا له متاعب جمة وفي ماي 2003 أقدم بوتفليقة مباشرة على إقالة رئيس حكومته علي بن فليس بعد أن رفض الإستقالة، وأسند رئاسة الحكومة لأحمد أويحيى وترشح بن فليس لإنتخابات الرئاسة في أفريل 2004 على أمل الفوز بعد أن توهم ترجيح كفته على الرئيس بوتفليقة، لكن تجربته إنتهت إلى الفشل، فمني بهزيمة ساحقة في الإنتخابات وإضطر بعدها إلى الإستقالة من رئاسة جبهة التحرير تحت ضغط خصومه المناصرين لبوتفليقة بعد أن أنهى بريقه، وإلى حد الساعة لم يصل أي رئيس حكومة سابق إلى منصب رئيس جمهورية .

وظل الخلاف قائما بين رؤساء الجمهورية ورؤساء الحكومات في الجزائر على منصب رئيس الجمهورية الذي يريد كل رئيس إحتكاره بعد الوصول إليه، بينما يتطلع إليه كل وزير أول بعد أشهر أو سنوات من رئاسة الحكومة لذلك لم يكن مفهوما على وجه التحديد الأسباب الحقيقية لإستقالة أحمد أويحيى أو بتعبير أدق إرغامه على الإستقالة، هل صحيح أن الأمر كان يتعلق بمجرد رغبة حزب جبهة التحرير إستعادة رئاسة الحكومة منه بإعتبارها الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية ذلك ما كان يبدو ظاهريا، لكن الأمر أكثر من ذلك بدليل أنه ترأس الحكومة ولم يكن صاحب أغلبية برلمانية، كما أن هذا الأمر لا يدخل في اعتبارات تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة، وتكون شهية أويحيى قد تفتحت بدوره، وككل رؤساء الحكومة السابقين، إلى تولي رئاسة الجمهورية في سنة 2009 خلفا لبوتفليقة، لاسيما وأن دستور 1996 ينص صراحة على أن الولاية الرئاسية لاتجدد سوى مرة واحدة فقط. ويكون أويحيى قد إنزعج من مقترح تعديل الدستور حتى يتمكن بوتفليقة من الترشح لولاية رئاسية ثالثة، وهو ما دفعه إلى التصريح مرارا أن فكرة تعديل الدستور غير مطروحة تماما على مستوى مؤسسات الدولة، وحينما لاحظ أن تصريحاته أزعجت رئيس الجمهورية، نصح بتأجيل الفكرة إلى نهاية 2008 وطرحها للبرلمان بغرفتيه إذا كان الرئيس يرغب بولاية ثالثة، وأكد أنه لن ينافسه في إنتخابات يترشح لها. إلا أن كل ذلك لم يطمئن بوتفليقة الذي يكون قد أوعز للمحيطين به المطالبة برحيله من الحكومة، ما دفع حزب الأغلبية إلى التهديد بحجب الثقة عنه إذا قدم حصيلة حكومته في البرلمان، وشعر أويحيى برغبة الرئيس فلم يتوان عن تقديم إستقالته. ولاشك أن تعيين بلخادم وزيرا أولا سيفتح المجال واسعا لتعديل الدستور والسماح لبوتفليقة بالترشح لولاية رئاسية ثالثة، وكان الرئيس بوتفليقة يدرك أن أويحيى هو المرشح البديل له بدليل أنه تم الفكير قبل رئاسيات 15 أفريل 1999 أولا في ترشيح أويحيى.

إن ما يلاحظ في هذا الصدد هو التغيير المستمر للحكومة، و السريع وعدم الاستقرار الحكومي والإقالات المتتالية لرؤسائها مما يخلق حالة من الارتباك في

ترتيب عمل الحكومة والدور الذي يقوم به رئيسها في اتخاذ القرارات¹⁹⁰ كما يكون لها تأثير كبير على عمل البرلمان بالمقارنة مع الحكومة في النظام الفرنسي أين تتميز بنوع من الاستقرار¹⁹¹ والتي تتراوح حتى الثلاث سنوات أحيانا وهي

190

رئيس الحكومة أو الوزير الأول	تاريخ بداية العمل	تاريخ نهاية العمل	نسبة تواجده بجانب رئيس الجمهورية
محمد بن أحمد عبد الغاني	1979/03/08	1984/01/22	تواجد بسيط
عبد الحميد الابراهيمى	1884/01/22	1988/11/05	تواجد فعلي وبارز 100%
قاصدي مرباح	1988/11/5	1989/09/5	تواجد فعلي وبارز 100%
مولود حمروش	1989/09/05	1991/06/05	وجود فعلي وبارز 100%
سيد أحمد غزالي	1991/06/05	1992/07/08	تواجد نسبي في ظل التوترات
بلعيد عبد السلام	1992/07/08	1993/08/21	تواجد نسبي في ظل التوترات
رضا مالك	1993/08/21	1994/04/11	تواجد نسبي في ظل التوترات
مقداد سيفي	1994/04/11	1995/12/30	تواجد نسبي في ظل التوترات
أحمد أويحي	1995/12/30	1998/12/15	تواجد فعلي وبارز 100%
اسماعيل حمداني	1998/12/15	1999/12/23	تواجد نسبي
أحمد بن بيتور	1999/12/23	2000/08/27	تواجد نسبي في ظل التوترات الرئاسية
علي بن فليس	2000/08/27	2003/05/05	تواجد فعلي وبارز 100%
أحمد أويحي	2003/05/05	2006/05/24	تواجد فعلي وبارز 100%
عبد العزيز بلخادم	2006/05/24	2008/06/24	تواجد مسير
أحمد أويحي	2008/06/24	2012/12/03	وجود فعلي وبارز 100%
عبد المالك سلال	2012/09/03	إلى الآن	تواجد منظم ومسير

	Chronologie	Modes de cessation
Presidence du.g degaule59-69 1 ^e mandat 1-michel debre 2- george pompidou1+2 2 ^e mandat 4- george pompidou3+4 5- maurice gouve de murville	08/01/59 14/4/1962 14/4/1962 8/11/1966 8/01/1966 10/07/1968 10/07/1968 20/06/1969	Demission-revocation Motion de censure ;presidentielle ;legislative
p. de george pompidou 69-74 7- Jacques chaban-delmas 8- pierre messmer 1+2+3	20/06/1969 05/07/1972 05/07/1972 27/05/1974	Demission-revocation presidentielle ;legislative ;remaniement
p.de.v.giscard d'estaing74-81 jacques chirac raymond harre1+2+3	27/5/1974 25/8/1976 25/8/1976 21/5/1981	Demission-constestation presidentielle ;legislative ;remaniement

مدد كافية بما يحقق الاستقرار في العمل الحكومي، أيضا التنوع من حيث إنهاء المهام بين توقيع ملتزم الرقابة و الإنهاء التشريعي أو الرئاسي وهي كلها تؤكد على أن الرئيس بالإضافة إلى السلطة التشريعية لكل منها دوره في تقرير مواصلة عمل الحكومة.

وما يلاحظ أيضا أن الوزراء الأولون الفرنسيين الذين ترشحوا لرئاسة الجمهورية استطاعوا اجتياز هذه العتبة و وصلوا إلى كرسي الرئاسة، فمن رئاسة الحكومة إلى رئاسة الجمهورية بالمقارنة مع الوزير الأول الجزائري فلم يستطع أحد منهم اجتياز هذه العتبة، ففي كل مرة تقع فيها انتخابات رئاسية يتقدم فيها رؤساء حكومات سابقين وبكل ثقلهم، إلا أن دورهم يتوقف دون الحصول حتى على نسبة تؤهلهم لاحتلال مراتب متقدمة، بهذا لعب رئيس الحكومة بداية دورا أساسيا في النظام السياسي الجزائري ألا و هو كبش الفداء الذي يذهب ضحية تأزم الوضع، ليخلفه الوزير الأول في ذلك الأمر¹⁹².

المبحث الثاني

تقييد صلاحيات الوزير الأول

يتمتع الوزير الأول المنفذ والمنسق للبرنامج الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، بأسبقية الاختيار والتعيين زيادة على السلطات التي تخولها آياه أحكام أخرى في الدستور يمارس الوزير الأول اختصاصاته بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية، يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات. يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

p.de.f.mitterand 81-95 pierre mauroy1+2+3 laurent fabius jacques chirac 2 ^e mandat Michel rocard1+2 Edith cresson Pierre beregovoy Edouard balladur	21/5/1981 17/7/1984 17/7/1984 20/3/1986 20/3/1986 10/5/1988 20/2/5/1988 15/5/1991 15/5/1991 2/4/1992 2/4/1992 29/3/1993 29/3/1993 17/5/1995	Demission-revocation presidentielle ;legislative ;remaniement
p.de.j.chirac 1 ^e mandat alain juppe1+2 lionel jospin 2 ^e mandat Jean-pierre raffarin1+2+3 Dominique villeepin	17/5/1995 2/6/1997 2/6/1997 6/5/2002 6/5/2002 31/5/2005 31/5/2005 17/5/2007	Demission-revocation presidentielle ;legislative ;remaniement
p.de n serkozy2007 françois fillon1+2	17/5/2007 18/6/2007	Legislative

191

¹⁹² أنظر في هذا الموضوع: A.Houriou ,J. Giquel et P.Gelard,droit constitutionnel et institutions politiques,éd.montchretien Paris 1980 p866

يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 77 و78 .

يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"

بناء على ذلك يتمتع الوزير الأول في النظام الجزائري بسلطة اتجاه الوزراء بوصفه القائد الأعلى للإدارة، يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ويرأس مجلس الحكومة، ويحافظ على السير المنتظم والمضطرد للإدارة العمومية، ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويصدر المراسيم التنظيمية للقوانين ويعين في وظائف الدولة حسب الوجه المبين في الدستور أو بتفويض من رئيس الجمهورية ويمارس السلطة التنظيمية عن طريق رئيس الجمهورية¹⁹³.

المطلب الأول

تحديد صلاحيات الوزير الأول في مجال تعيين أعضاء الحكومة

يأمر الوزير الأول جميع أعضاء حكومته لتحضير عناصر برنامج العمل على ضوء قواعد عامة محددة مسبقا وخطوط عمل أساسية واضحة، وبرنامج الحكومة لا يمكن من حيث المبدأ أن يظهر فيه الأعمال والإجراءات الهامة الأولية التي تقررها الحكومة، وبالتالي كانت من أهم الصلاحيات الممنوحة لرئيس الحكومة بموجب المادة 75 من دستور 96 اختيار الطاقم الحكومي الذي يعرضه على رئيس الجمهورية لتعيينه، وعليه فالوزير¹⁹⁴ يشكل جزء لا يتجزأ من الحكومة التي تعتبر الدراع الثاني للسلطة التنفيذية، يتم تعيينهم باقتراح من رئيس الحكومة فينتج عن هذا الإجراء نوع من التوازن غير أن هذا الأمر متوقف على رأي رئيس الجمهورية الذي له أن يرفض تعيين بعض الذين اختارهم مما يعني من الناحية العملية أن رئيس الجمهورية يتدخل في اختيار الوزراء، ذلك أن الرئيس الذي يختار الوزير الأول لا يمكن ألا يهتم بباقي أعضاء الحكومة كما أن اختيار الوزير الأول للوزراء لا يشتمل وزير الدفاع، والخارجية إذ يعتبر تعيينهما من الإختصاص الحصري لرئيس الجمهورية و ذلك لحساسية وسرية منصبيهما.

كما أن تركيبة الوزارات وتنظيمها و عددها وصلاحياتها تخضع لتسمية الحكومة وتوزيع المهام بداخلها فأغلب الوزارات الحالية في الجزائر هي وريثة المديرية التقنية في الحكومات العامة القديمة، إلا أن بعضها أحدث فقط بعد الاستقلال لأنها ضرورية لممارسة السيادة المستعادة، كما هو الحال بالنسبة

المادة 85 دستور 96¹⁹³

¹⁹⁴ وأعضاء الحكومة هنا الذين يشكلون مجلس الحكومة عرفوا عدة تسميات أيضا منها وزير الدولة الوزير المنتدب وكذا كاتب الدولة باعتبار أن هذا الأخير يساعد وزير معين أو ينصب لتسيير قطاع لا يستدعي إقامة وزارة مستقلة

لوزارتي الخارجية والدفاع الوطني.¹⁹⁵ ويحمل أغلبية أعضاء الحكومة لقب الوزير زيادة عليه يمكن أن نجد في الحكومة لقب وزير الدولة، وهو منصب يمنح لبعض الأشخاص لتكون لهم مكانة خاصة في الحكومة، وهذا المنصب لا يوجد في كل الحكومات وإذا وجد فهو يوضع على رأس قائمة التشريفات لتشكيلة الحكومة غير أنه لا يمنح صلاحيات خاصة تميزه عن نظرائه الوزراء ويمكن أن نجد الوزير المستشار لدى رئيس الجمهورية أو لدى رئيس الحكومة أو الوزير الأول فالأول ليس له حقيبة وزارية والتعيين في المنصب يكون لشخص قريب من رئيس الجمهورية، أما الوزير المنتدب فقد أستعمل لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89/78 المؤرخ في 16/09/1989 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة واستمرت هذه التسمية في الحكومات المتعاقبة، كما أن منصب الوزير الأول الذي أنشئ لأول مرة على رأس وزارة الدفاع الوطني بموجب المرسوم رقم 80/175 المؤرخ في 15/07/1980 المتضمن تعديل هياكل الحكومة فيما بعد استعمل على رأس وزارات أخرى، ولكن ليس المقصود به رئيس الحكومة آنذاك، وقد عرفت الجزائر منصب كاتب الدولة في الحكومة المشكلة بموجب المرسوم رقم 70/53 المؤرخ في 21/07/1970 وهو لمساعدة وزيرها، وإما لتسيير قطاع ما ليس له أهمية ليرقى إلى الوزارة، كما أن منصب كل من نائب الوزير والوزير المنتدب وكاتب الدولة وجدوا للعمل على مساعدة الوزير ولكن تحت سلطته أما الوزير المحافظ الذي أنشأ أول مرة بعد إنشاء محافظة الجزائر الكبرى سنة 1997، وكان يديرها وزير في مهمة فوق العادة وكان يمارس نفس الصلاحيات المخولة للولاية، وهي نفس الصلاحيات التي يمارسها الوزير المحافظ وهو عضو في الحكومة ويشارك في اجتماعات مجلس الحكومة ومجلس الوزراء.¹⁹⁶

والملاحظ أن عدد الوزارات غير خاضع للتحديد قانونيا كما هو الحال في الصين الشعبية ولا دستوريا كما في الإتحاد السوفياتي سابقا و يسمح عدم تحديد الوزراء بوجود مرونة عند تشكيل الحكومة¹⁹⁷ بحيث يمكن تشكيلها بطريقة

¹⁹⁵ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص.142.

¹⁹⁶ ناصر لباد، القانون الإداري. منشورات دحلب، الجزائر، بدون سنة طبع، ص.88

¹⁹⁷ لازم التغيير في الوزارات والحكومات المتعاقبة، فحكومة السيد مقداد سيفي المحدثه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 94/93 المؤرخ في 15/04/1994 ضمت 23 وزيرا وثلاثة وزراء منتدبين وكاتبين للدولة، أما حكومة السيد أحمد أويحيى الأولى والتي أحدثت بالمرسوم الرئاسي رقم 96/01 المؤرخ في 05/01/1996 ضمت 22 وزيرا وأربعة وزراء منتدبين وخمسة كتاب دولة وكذلك حكومته الثانية والتي أحدثت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 97/231 المؤرخ في 25/06/1997 ضمت 25 وزيرا وثلاثة وزراء منتدبين ثمانية كتاب دولة، أما حكومة السيد إسماعيل حمداني التي أحدثت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98/427 المؤرخ في 15/12/1998 فقد ضمت 27 وزيرا وثلاثة وزراء منتدبين، ونجد أن حكومة أحمد بن بيتور المحدثه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 29/299 المؤرخ في 23/12/1999 ضمت 29 وزيرا ووزيرين منتدبين، إلى أن جاءت حكومة السيد علي بن فليس المحدثه

تجعلها تتلاءم والظروف السياسية وأيضا مع المقتضيات الفنية التي قد تستوجب تجميع عدة وزارات تحت مسؤولية وزير واحد أو على العكس من ذلك تستوجب خلق وزارات جديدة تقي باحتياجات جديدة. وإذا كان خلق الوزارات يحمل بصفة عامة طابع الاعتبارات السياسية، فإن تحديد عددها قد أخذ يخضع أكثر فأكثر لإعتبارات البحث عن فعالية أكبر في العمل الحكومي، وكذلك أفضل وسيلة لتنسيق أنشطة الوزارات، لذلك تكون هناك أحيانا حكومة تحتوي على عدد كبير من الوزارات من أجل إدارة أفضل للقطاعات و أحيانا أخرى تجميع أو إلغاء نهائي لها. وإن كان هذا الأمر يحقق مبدأ المشاركة في السلطة ويفتح المجال أمام الأحزاب الفاعلة في صنع القرار وتسيير شؤون الدولة، فإنه مما لا شك فيه أن تعدد الوزارات يترتب عنه ظاهرة الإسراف في النفقات العامة بحكم كثرة الهياكل وزيادة عدد الموظفين، وقد يترتب أيضا بالنسبة للقطاعات المتشابهة المهام تداخل في الصلاحيات وبروز ظاهرة التنازع في الاختصاص.

كل ما تم ذكره إن كان يبدو من الناحية الشكلية أنه من عمل رئيس الحكومة أو الوزير الأول إلا أن ذلك لا يتم إلا بالموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، الذي يزداد دوره في اختيار الوزراء، وتسهل المهمة إذا كانت الأغلبية البرلمانية تنتمي لحزب السلطة، أو كان يملك مقاعد من شأنها أن تؤثر على استقرار الحكومة وإذا كان انتماء الوزير الأول إلى حزب رئيس الجمهورية لا يثير مشاكل بشأن اختيار الوزراء، فإن الحالات الأخرى التي يمكن أن ينجم عنها خلاف بين الرئيسين لدى اختيار الوزراء فإنها نادرة الوقوع لأن رئيس الجمهورية يبقى صاحب الكلمة الأخيرة وفقا لأحكام الدستور ولو أدى ذلك إلى إنهاء مهام الوزير الأول وهو الإجراء الذي لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة¹⁹⁸.

لهذا اعتبر L.lauvaux أن دور رئيس الجمهورية في مسألتي تسمية الوزير الأول وتشكيل الحكومة يتعاضم في حال تعدد الأحزاب، وعدم وجود أغلبية برلمانية مرجحة، وفي حال عدم وجود أغلبية برلمانية يلعب الرئيس دورا مهما، فيختار الوزير الأول الذي يريد، ويشكل معه الحكومة التي تناسبه بينما يتقلص هذا الدور ويصبح محدودا في حال وجود ثنائية حزبية، وعند وجود أغلبية برلمانية مرجحة، كما يتعاضم دور الرئيس في كل مرة تمر البلاد بأزمة حكم¹⁹⁹.

لذلك تم الفصل ما بين مسألة تسمية الوزير الأول وبين تشكيل الحكومة، فاعتبر أن مسألة تأليف الحكومة تتأثر بشخص الرئيس المكلف، فنجد مثلا وعلى الرغم من أن نص المادة الثامنة من الفصل الثاني من دستور الفرنسي لعام 1958

بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000/256 المؤرخ في 26/08/2000 ضمت 23 وزيرا وأربعة وزراء منتدبين والملاحظ على حكومة السيد علي بن فليس هو تناقص عدد الوزارات.

¹⁹⁸ قام الرئيس عبد العزيز بوتفليقة منذ توليه الرئاسة سنة 99 إلى تعيين الحكومة دون اشراك رئيسها.
¹⁹⁹ je-P.lauvaux.le parlementarisme.que sais 67 p. 1997 .paris 2°éme edition.

يعطي الرئيس حق تسمية الوزراء بناء على اقتراح رئيس الحكومة على غرار ما هو منصوص عليه في المادة 84 من دستور الجزائر فقد كان الرئيس "ديغول" يتدخل كثيرا في فرض وزراء على كل تشكيلة حكومية لا سيما بعدما أصر على استبدال giscard d'Éstaing بالسيد Debré وكذلك فعل خلفه، الأمر الذي عزز دور الرئيس في هذا المجال. لكن دوره يبقى قويا فقط كلما كان لا يزال حائزا على تأييد الأغلبية البرلمانية، أو عندما يكون الحزب الذي ينتمي إليه لا يزال مسيطرا على الأغلبية البرلمانية، في حين يصبح دوره محدودا عندما يفقد الرئيس تأييد هذه الأغلبية ويدخل في مرحلة التعايش مع الوزير الأول، لهذا من المفروض أن تكون الأدوار في تأليف الحكومة موزعة على ثلاث جهات هي رئيس الدولة، الوزير الأول والأحزاب السياسية.

هكذا يمكننا القول أن دور رئيس الجمهورية الجزائري في تأليف الحكومة قبل تعديل 1996 ليس محدودا كما أنه ليس مطلقا ودوره يشبه في هذا المجال دور الرئيس الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة، حيث يملك رئيس الجمهورية هامشا واسعا من التأثير في مجال تشكيل الحكومة إلا أن حالة التعايش التي يعرفها النظام الفرنسي في حالة فوز الأغلبية المعارضة لا تطابق بينها وبين شبيبتها في الجزائر التي لا تعرف هذا النمط من التعايش.

ونعود لنقول أن الوزير الأول بعد تعيينه من قبل رئيس الجمهورية فإنه يشرع في اتصالاته و مشاوراته مع مختلف التشكيلات السياسية والقوى المؤثرة والفاعلة في النظام السياسي من أجل تشكيل حكومته وأهمها الأحزاب ذات النفوذ في البرلمان بيد أنه من المفترض عند إنشاء حكومة من بين أعضاء البرلمان أن تدرك الهيئة الناجبة مسبقا عند ممارسة الانتخابات التشريعية أنها في ذات الوقت تختار أعضاء الحكومة، كما كان ينص على ذلك دستور 1963 بمقتضى المادة 47 أن "رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني بتعيين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلث منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم للمجلس" فالبرلمان الذي تكون أغلبية أعضائه تابعة لحزب أو كتل واحد يسهل مهمة الوزير الأول في أن يشكل حكومة من أعضاء حزبه لاسيما وإن كان زعيم الحزب صاحب الأغلبية، وأما إن كانت تابعة لتجمع معين تصعب مهمة الوزير الأول في اختيار أعضاء حكومته التي تصبح ائتلافية، وأما إذا كان الوزير الأول لا يتمتع بالأغلبية أو كان حرا فإن مهمة تشكيل الحكومة الائتلافية تكون أكثر تعقيدا، وبعد تشكيلها تكون ضعيفة بسبب قاعدته البرلمانية، وقد يكون انتخاب الوزراء غير مباشر وفق طريقتين إحداهما يباشرها المجلس الشعبي الوطني، والأخرى تمارسها هيئة ناخبة للوزراء وهذا الأسلوب غير المباشر يزيح الأمة ومع ذلك يضيف نوعا من الشرعية على الحكومة، هذه الافتراضات ربما سوف تلقى مكانها في فكر المشرع الدستوري، ومن ثم يأخذ بها في أي تعديل

قادم ودون ذلك فرئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد عن الانتقاء وما تنهض به الحكومة من تصرفات بما له من اختصاص معتبر في هذا الشأن، وعلى ما يبدو أن المعالجة السالفة سوف تلقى اعتراضا ومرد ذلك أنها تحد من اختصاص رئيس الجمهورية في مجال صار حكرا عليه.

المطلب الثاني

تقليص مهام الوزير الأول في تعديل 2008

إن إعادة تنظيم السلطة التنفيذية باستبدال مصطلح رئيس الحكومة، إلى الوزير الأول لم يمنح هذا الأخير أي امتياز عن الحالة الأولى، بل أن مصطلح رئيس الحكومة كان له مدلول أعمق مما هو عليه في منصب الوزير الأول، وإن كان هذا مجرد تغيير في المصطلحات فقط فذلك لا يعني أنه ليس رئيسا للحكومة، ولكن بشكل مختلف نوعا ما، فهو إن كان وزيرا فإنه وزير مغاير ومختلف عن باقي الوزراء في الدرجة وفي نوعية الصلاحيات المسندة إليه.

مع ذلك وفقا لأحكام الدستور، أصبح لا يعدو أن يكون مجرد موظف حكومي لا يتمتع بمركز قوة داخل السلطة التنفيذية، حيث تنحصر مهمته على الإشراف على الطاقم الحكومي، كما أنه يسعى جاهدا من أجل تنسيق عمل الجهاز الحكومي لتهيئته لتنفيذ البرنامج الرئاسي، وإن كان هذا المركز الذي يتمتع به الوزير الأول يعد القاعدة المستمرة للصورة الخيالية و الوهمية التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة سابقا.

إن استبدال رئيس الحكومة بالوزير الأول لا يتعدى إضفاء طابع الرسمية أو الشرعية على حقيقة مركزه الأول، طالما قاعدة السيطرة الرئاسية مستمرة خاصة فيما يتعلق بتعيينه رفقة طاقمه الوزاري فبالنسبة لتعيين الوزير الأول، فقد استمرت سيطرة رئيس الجمهورية في تعيين الجهاز الحكومي، و أيضا رئاسته لمجلس الوزراء بحيث يتمتع بصلاحيات أوسع من مجلس الحكومة والذي ستكون لنا وقفة عنده.

لقد استمر الرئيس في تعيين الوزير الأول دون الأخذ بعين الاعتبار مركزه للأغلبية الفائزة بالتشريعات أما بالنسبة لتعيين الطاقم الحكومي، فالوزير الأول حرم حتى من مجرد اقتراح الأشخاص الذين يشكلون جهازه الحكومي، فأصبح الرئيس يتولى ذلك عن طريق استشارة الوزير الأول فقط هذه الاستشارة تعد مجرد آلية عديمة الجدوى، فهي من ناحية القانونية غير ملزم الأخذ بنتائجها حتى ولو كانت ملزمة كإجراء، وقياسا بصلاحيته في التعيين والسلطة التقديرية الواسعة التي تستمد مبرراتها من عدم وجود نص دستوري، أو قانوني يقيد حرية الرئيس في ذلك فإنه تماشيا مع القاعدة التي تنص على أن من له صلاحية التعيين

له صلاحية العزل، فإن العزل الحكومي يقوم بالأساس بناء على طلب رئاسي وقبول حكومي عن طريق تقديم الوزير الأول استقالة حكومته. والإنهاء يدخل في صميم الاختصاصات الدستورية الأصلية لرئيس الجمهورية والتي يقوم بها دون أي قيد فهو يملك سلطة تقديرية واسعة في العزل، وإنهاء المهام كلما رأى ضرورة لذلك حسب المادة 5/77 من دستور 96 "إن رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه"²⁰⁰، فلم تحدد هذه المادة المعايير التي يتم بموجبها هذا التعيين وخولت لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة في اختيار رئيس الحكومة، فتقدير رئيس الدولة الشخصي هو المعيار الأوحده الذي يقوم عليه هذا الاختيار، وإذا رجعنا إلى المتطلبات الشكلية لآلية ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني لوجدنا أن الوزير الأول دائما زعيم الأغلبية البرلمانية وأن الوزراء غالبا ما يكونون نوابا في البرلمان، وإن جاز بالنسبة لهم أن يكون بعضهم من خارج البرلمان، فهذا لا يجوز بالنسبة لرئيس الوزراء غير أنه في النظام السياسي الجزائري الذي لا هو بالبرلماني ولا هو بالرئاسي، فإن المجال مفتوح أمام رئيس الجمهورية لاختيار أعضاء الوزارة من خارج الأغلبية البرلمانية، وحتى لو وجدت مثل هذه الأغلبية لصالح حزب سياسي غير الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الدولة.

إن الحكومات التي تعاقبت على السلطة التنفيذية ابتداء من دستور 89 تم تعيينها على أساس الولاء والوفاء لرئيس الجمهورية كما تمت الإشارة إليه، وليس على أساس الانتماء الحزبي، أو اعتبارا للأغلبية البرلمانية و أن اختيار رؤساء الحكومات يتم دون أن يكون لهم أي شرعية شعبية من شأنها أن تنافس شرعية رئيس الجمهورية²⁰¹.

أما عن استكمال تشكيل الحكومة بكافة الطاقم الحكومي، فتكون بعد إجراء مشاورات واسعة يقوم بها الوزير الأول ليترتب عنها مجرد اقتراح فقط، لأن التعيين يتم عن طريق مرسوم رئاسي بعد تسلم الرئيس لقائمة الأعضاء المقترحين كوزراء، وهذا يدل على تقييد حرية الوزير الأول في تعيين طاقمه الحكومي، وما يؤكد ذلك التحكم الرئاسي في التعيين في قطاعات الدفاع الوطني والسياسة الخارجية، مما يجعل استقلالية الوزير الأول تختزل داخل السلطة التنفيذية²⁰².

²⁰⁰ الاستثناء الوحيد الذي يمكن اخراجه من عمومية هذا النص، هو حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية، حيث لا يمكن إقالة الحكومة وهذا بنص المادة 1/90 "لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه"

²⁰¹ محمد بوريو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون الجزائر 2012، ص 221
سعاد بن سريية، مرجع سابق، ص 116²⁰²

ومن منطلق تقييد سلطة الوزير الأول صار لازما عليه مراعاة اعتبارات الموافقة الرئاسية على الطاقم الحكومي الذي يقترحه، مما جعل مركزه يتسم بالضعف، فأصبح شبيها بالوزير الأول الذي كان منصبا غير مفضل، إذا ما تمت مقارنته بمنصب وزاري بسيط، في ظل الحزب الواحد، أما في ظل التعددية الحزبية فالمفروض أن للرئيس الأخذ بعين الاعتبار عقبة الأغلبية البرلمانية، التي من شأنها تجنب أي جدل يمكن أن يثار داخل الوسط السياسي، لكن منطوق رؤساء الجمهورية الجزائرية يتسم بعدم الثبات أو الأخذ بقاعدة معينة في التعيين كما هو حال الوزير الأول في بريطانيا حيث يكون منبثق عن أغلبية برلمانية متجانسة قوية، تحكم ومسؤولة ومعارضة فاعلة، تصوب النشاط التنفيذي²⁰³.

المطلب الثالث

الوزير الأول ومهمة التنسيق

يهدف التنسيق إلى التوفيق بين شيئين متناقضين، وحدة الجهاز التنفيذي من جهة و التخصص الوزاري من جهة أخرى، والتنسيق عند البعض هو تنظيم العلاقات بين وحدات مختلفة من أجل خلق نوع من الانسجام بين المراكز المتعددة للقرار²⁰⁴ فالوزير الأول ليس المسؤول الإداري التسلسلي على الوزراء، وإنما هو مسؤول سياسي مكلف بالتنسيق بين القطاعات وفق توجيهات الرئيس وتحت رقابته، ومسؤول أمامه ذلك أن الوزراء تابعين مباشرة للرئيس الذي يعينهم وينهي مهامهم دون اشتراط موافقة الوزير الأول وكونهم تابعين له، فإنهم يمارسون السلطة الإدارية على موظفي قطاعاتهم وهم مكلفين تحت إشراف الوزير الأول بتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية بل إن الوزير الأول بخلاف رئيس الحكومة سابقا قد سحبت منه سلطة التعيين وإنهاء المهام في وظائف الدولة بدءا بمدير ديوانه ونزولا إلى غاية نواب المديرين على المستوى المركزي، لنصل إلى القول بأن الوزير الأول تحت سلطة رئيس الجمهورية يقوم بوظائف التوجيه والتحكيم واتخاذ القرارات في إطار صلاحياته الدستورية وما كلفه به رئيس الجمهورية. وضمن هذا المنظور فإن رئيس الجمهورية يمكنه التدخل لتحييد الوزير الأول والحلول محله متى شاء وفق الذوق والميول والإختصاص والمصلحة وغيرها من العناصر، بحيث يصعب تحديد اختصاص الرئيس الخالص وعلاقته بالوزير الأول رغم الصلاحيات الخاصة به دستوريا بحسب شخصيته حيث يقوم بالتصرف مع إعلام الرئيس مباشرة أو بواسطة مساعديه، وقد يقدر بأن الموضوع يهم الرئيس فيخطر به بذلك لإعطاء التوجيهات والتدخل. ويستحسن دوما في عملية التنسيق إذا أريد له أن يكون فعالا أن يأخذ بعين

عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، مرجع سابق، ص 264²⁰³

²⁰⁴A delion. Les problemes administratifs de coordination en matiere de developpement economique et social. revue de l'T.T.S.A Bruxelles 1969 p5

الإعتبار الحاجات الجديدة والوضعيات المتطورة للحياة الحكومية، ذلك أن توزيع المهام الوزارية والتنظيم الداخلي للوزارات في تحول مستمر بحيث لا توجد هياكل دائمة وذلك نظرا لتطور الحياة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ونتيجة لهذا التطور المستمر ومن أجل تحقيق تنسيق أفضل فإن للوزير الأول أن يمارس التنسيق الرئاسي الذي يهدف إلى ضمان وحدة عمل جملة من التابعين وعلى مستوى الحكومة فإن الوزير الأول رغم كونه لا يعتبر سلطة رئاسية اتجاه باقي أعضاء الحكومة، فإنه السلطة المسؤولة دستوريا عن تنسيق النشاطات الوزارية كما أنه بحكم موقعه فهو أحسن من يمكنه الحكم على ضرورة تقديم أو تأخير القيام بعمل ما، والتأكد من تناسق وانسجام مختلف النشاطات الوزارية من أجل تحقيق وحدة العمل الحكومي ومن أجل تحقيق هذا النوع من التنسيق فإن الوزير الأول يتمتع بسلطة إصدار التوجيهات و التعليمات إلى بقية أعضاء الحكومة، وتعتبر هذه التعليمات الضمانة الوحيدة لفعالية عملية التنسيق، وذلك إذا لم يتحقق تلقائيا عن طريق التشاور والتعاون.

ومع ذلك فهذه الضمانة تبقى محدودة نوعا ما، وذلك نظرا للصبغة الاختيارية لتعليمات الوزير الأول، وخاصة إذا كانت الحكومة ائتلافية، حيث تختلف التصورات باختلاف الانتماءات الحزبية وقد يتطلب ذلك في بعض الحالات ظهور حلول متناقضة، غير أن التنسيق يتطلب في نهاية الأمر الوصول إلى اتخاذ قرار يضمن وحدة العمل الحكومي ولا يؤدي إلى عرقلة النشاط الإداري والحكومي، وهو ما يستوجب لجوء الوزير الأول إلى الاستراتيجية القهرية، حيث يتمكن بواسطة التحكيم من فرض حل يواجه به المواقف المختلفة.

إن حل مشكل التنسيق التوفيقى لا يمكن أن يتم فقط عن طريق الوسائل المرتكزة على القهر والإرغام، فالتنسيق لا يتحدد في إعطاء الأوامر والتعليمات وفرض الحلول فرضا، بل يشمل كذلك عناصر أخرى مثل تقارب أوجه النظر والمشاركة والتوافق مما يؤدي إلى صدور قرارات جماعية غير مفروضة وهو الشكل الثاني للتنسيق والذي يعبر عنه بالتنسيق التوفيقى أو عن طريق التوافق.

ولا يتعلق الأمر بتعويض شكل من أشكال التنسيق بشكل آخر إذ أن كلا من التنسيق الرئاسي والتنسيق التوفيقى يتكاملان ويشكلان عنصرين من عناصر نظام للتنسيق يحاول أن يكون متكاملا ومنسجما.

إن نجاح عملية التنسيق التوفيقى تستوجب إعادة النظر في عملية اتخاذ القرار التي يجب أن تأخذ بعين الإعتبار مصالح ورغبات وتطلعات المدارين، ويبقى الميدان الاقتصادي أفضل ميدان يمكن أن يمارس فيه التنسيق التوفيقى، وخاصة في مجال التخطيط وهو المجال الذي يلعب فيه الوزير الأول دورا رئيسيا، إذ

يتدخل في جميع مراحل إعداد المخطط محاولا أن يخلق نوعا من الانسجام بين مختلف القطاعات الوزارية حتى يجعلها تتماشى مع الأهداف العامة للمخطط.

ليأخذ التنسيق عن طريق الضم شكل أفقي يعوض الشكل التقليدي للتنسيق وهو الشكل العمودي، وعادة ما يتوخى من خلال الشكل الأفقي للتنسيق الحد من مساويء التعدد و التخصص ويتمثل التنسيق عن طريق الضم كما تدل عليه تسميته في ضم عدد من الهياكل و القطاعات الحكومية إلى الوزارة الأولى، وكما هو الشأن بالنسبة إلى التنسيق التوفيقى فإن المجال الاقتصادي يبقى مجالا خصبا لممارسة التنسيق عن طريق الضم من طرف الوزير الأول، إذ نجد عددا من الهياكل ذات الصبغة الاقتصادية مرتبطة بالوزارة الأولى كالمراقبة المالية، واللجنة المركزية للصفقات، الشؤون الإدارية والمالية، التنظيم والأساليب المنهجية. إلا أن التنسيق عن طريق الضم لا يقتصر فقط على القطاعات الاقتصادية، بل يشمل كذلك قطاعات أخرى كارتباط الأمانة العامة للحكومة بالوزارة الأولى، وما يلاحظ على التنسيق عن طريق الضم هو أنه يمكن أن يكون عائقا أمام تحقيق تنسيق فعال إذا ما نتج عنه تضخم للوزارة الأولى، لذلك فعلى الوزير الأول أن يراقب بكل إنتباه وأن يتابع بحذر العمل في كل مراحل إنجازه تجنباً لكل ما من شأنه أن يحدث بيروقراطية داخل الأجهزة التي يتولى إدارتها.

تعد طبيعة الاختصاصات المخولة للوزير الأول بمثابة الخيط الرابط بينه وبين رئيس الجمهورية وفق المقتضيات الدستورية مما يجعله في تعامل مستديم مع هذا الأخير، ولعل جلسات العمل ترجع إلى أهمية القضايا التي تطرح فيها، إذ أن جميع القضايا التي تكتسي طبيعة سياسية أو أهمية خاصة يبت فيها خلال جلسات العمل، بينما القضايا الأقل أهمية والتي تتناول في أغلبها مسائل تقنية فإنها تترك للمجالس الوزارية الضيقة على أن يتم عرضها لاحقا على أنظار مجلس الوزراء.

لكن القرارات التي تتخذ في جلسات العمل كثيرا ما تكون مبدئية لذا فإن الوزير الأول هو الذي يتولى بلورتها وصياغتها وحملها إلى التطبيق بعد أن تكون قد نالت مباركة رئيس الجمهورية وكثيرا ما يشارك الوزير الأول عمليا في اتخاذ بعض القرارات عن طريق المصالح الإدارية الموضوعة تحت تصرفه وعن طريق الأجهزة الوزارية التي يتولى تنسيق أنشطتها، بل قد تكون المبادرة التي أدت إلى صدور القرار قد انبثقت عنه أصلا أو عن بعض الأجهزة التي توجد تحت رئاسته لكن تبقى أهمية الإشتراك الفعلي للوزير الأول في هذه القرارات تتفاوت تبعا لطبيعة كل قرار ومدى أهميته.

لهذا فإن التنسيق يجب أن ينصب على الوسائل والميكانيزمات المتوفرة والتي من بين ما يتاح منها أساسا للوزير الأول رئاسة بعض المجالس الحكومية. والتي

تعتبر وسيلة ناجعة للتنسيق، إذ تمكن ممثلي كل القطاعات من طرح الانشغالات المتعلقة بقطاعه والمشاكل والحلول الممكنة لها، وحتى هذا الأمر البسيط قد امتدت إليه السلطة الرئاسية، حيث استحدث الرئيس ما يعرف بجلسات الاستماع للوزراء وذلك خلال شهر رمضان، بحيث يعرض كل وزير نتائج قطاعه أمام رئيس الجمهورية وعلى إثر هذه الجلسات قد تترتب المسؤولية على عاتق الوزراء أمام رئيس الجمهورية الذي يتولى انهاء مهامهم بشكل فردي أو جماعي عن طريق التعديل الحكومي. بهذا فإن كل القرارات المتخذة تكون تحت سلطة رئيس الجمهورية وأن الوزير الأول يسهر على حسن السير وضمان تنسيق الأنشطة في إطار ممارسة السلطة الأحادية لرئيس الجمهورية، إذ لا وجود لسياسة خاصة بالوزير الأول.

لقد انحصرت مهمة الوزير الأول منذ ظهورها في دستور 1976 في مساعدة رئيس الجمهورية في مهمة تنسيق النشاط الحكومي، ولم يتغير الوضع في التعديلات اللاحقة إلى غاية دستور 2008 الذي عاد للنص على مهمة التنسيق.

المبحث الثالث

الوزير الأول بين الإستقلالية أم التبعية

إن ثنائية السلطة التنفيذية تتطلب الفصل العضوي بين رئيس الدولة و رئيس الحكومة، أيما كان مسماه الدستوري، وإذا كانت هذه الثنائية قد ظهرت في فرنسا تحت مسمى *le bicephalisme de l'exectutif* أي بمعنى ثنائية الرأس في السلطة التنفيذية، فإنها ترمز للعضو التنفيذي على أن له رأسين و تعدد الرؤوس يعني انفصال الأجساد بينها، كما يعني حتما المساواة بينهما، و المساواة هنا لا تعني المساواة في المراكز القانونية، وإنما ترمي إلى جعل العلاقة بينهما قائمة على أساس التوازي لا على أساس التسلسل الهرمي، فكل في مكانه يتساوى مع الآخر وتبنى العلاقة بينهما على أساس التعاون و المساواة لا على أساس السلطة الرئاسية و الفصل المطلق أو الهرمية²⁰⁵.

إن دراسة العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول تكشف لنا حقيقة أن الدستور الجزائري بنصه لا يقر متطلبات ثنائية السلطة التنفيذية الشكالية، فقد أودعها أمانة لدى رئيس الجمهورية الذي له أن يطبقها متى شاء وله أن يعرض عنها متى شاء .

المطلب الأول

تبعية رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية من خلال برنامجه الحكومي

²⁰⁵ رأفت فؤدة، المرجع سابق، ص 327

بداية نحاول العودة إلى منصب رئيس الحكومة وبرنامجها الحكومي قبل أن نخرج إلى الوزير الأول و مخطط عمل الحكومة لأجل الوقوف على التغيرات التي شملت المنصب وأثره على العلاقة .

إن النشاطات الحكومية تمثل الإطار العام لعمل الجهاز الحكومي في إعداد البرنامج وقد كان النظام السياسي الجزائري يتبنى مبدأ ازدواجية البرمجة ،التي تعد تبريرا منطقيا للازدواج العضوي داخل الحكومة والذي يجب أن يؤيد بازدواج وظيفي ،لكن تعديل 2008 اتجه إلى الأخذ بمبدأ أحادية البرمجة ،وإن كان هناك جهاز ثنائي تنفيذي إلا أنه يتميز بأحادية الواجهة ،فقد جعل الحكومة تتميز بالطابع الرئاسي كإطار يطلع فيه رئيس الجمهورية بنوعين من الوظائف رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة التي تؤدي لا محالة إلى التوحيد الوظيفي لإطار وآليات عمل هذا الجهاز الذي تبنى أحادية البرمجة بصفة صريحة .

إن فهم النظام السياسي القائم و تحديد طبيعته لا يجب أن يقف عند حد النصوص الدستورية إذ أن ما جرى عليه العمل السياسي وافرازات النصوص في أرض الواقع تعتبر مكملة و مفسرة لإرادة المشرع الدستوري من جهة ،كما تبين مدى احترام النصوص الدستورية أو مدى مخالفتها من جهة أخرى بين سلطتي رئيس الحكومة و رئيس الجمهورية الذي يتولى التعيين النهائي²⁰⁶.

ولا يختلف اثنان أن الأحكام الدستورية المتعلقة بالعلاقة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة كانت في واد والحقيقة في واد آخر ،فمن الواجهة الدستورية هناك رئيس حكومة يعينه رئيس الجمهورية وينهي مهامه ،هناك رئيس حكومة يعد برنامج حكومته ويقدمه للغرفة السفلى من البرلمان التي هو مسؤول أمامها ،وإن كان الواقع لا أحد يعرف شيئا اسمه برنامج الحكومة والكل يتحدث عن برنامج رئيس الجمهورية ورؤساء الحكومات المتعاقبة أنفسهم لا يعرفون ملامح التأكيد على أن دورهم تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وإن تم تكييفه وبتوافق من أغلبية فقهاء القانون الدستوري ،و باعتراف من رؤساء الحكومات المتعاقبة أنه برنامج رئيس الجمهورية و ليس رئيس الحكومة .هذا البرنامج الذي يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة²⁰⁷ فيكون تحديد الأهداف من أولويات مضمون البرنامج الحكومي، دون الاكتفاء بتحديد الوسائل ،فتحدد الأولويات وتبين الأدوات الأساسية الرامية لتجسيد الأهداف المسطرة فيه .

²⁰⁶ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة 2002 ص88
²⁰⁷ محفوظ لعشب ،التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية الجزائر 2001

إن الخلاف بين كل من برنامج رئيس الجمهورية وبرنامج عمل الحكومة واقع عملي يظهر أحيانا صراحة ليكون الغالب فيه ضمنا رغم نص دستور 96 صراحة على الاستقلال الوظيفي لكلا الرئيسين لكن الواقع غير ذلك ،فالارتباط الوظيفي يتحدد بتعليمات رئاسية مسبقة للإعداد يجب على رئيس الحكومة ترجمتها في برنامج عمل حكومته ،والمستوحاة من البرنامج الرئاسي وأيضا بالرقابة المفروضة في مجلس الوزراء حيث يعد هذا الأخير الإطار الذي تحسم فيه القرارات بشأن ما يدخل في اختصاص رئيس الجمهورية من ملفات ،وقد تجلى ذلك بوضوح دائما في عهد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الذي أكد بأن مجلس الوزراء سيبقى الإطار الذي تحسم فيه القرارات بشأن ما يدخل في اختصاصه من ملفات، وما زاد الطين بلة في العلاقة الوظيفية بين رئيس الجمهورية بروز التبعية المطلقة عند تعيينه لرئيس الحكومة أحمد أويحيى والزامه باستمرارية العمل بالبرنامج الحكومي المصادق عليه دون إعداده لبرنامج جديد ضاربا بذلك عرض الحائط للنصوص الدستورية المحددة لعمل الحكومة ،مبرزا عدم الاستقلالية الصريحة .

إن الربط بين النصوص الدستورية من ناحية وما جرى عليه العمل السياسي منذ الاستقلال إلى غاية إجراء التعديل الدستوري اللاحق على تعديل 2008 من جهة أخرى ،يؤكد أن العلاقة بين رئيس الدولة والوزير الأول قائمة على أساس هرمي وظيفي، فالحكومة وبالرغم من أنها هيئة جماعية يتبع الوزير الأول وأعضاءه رئيس الجمهورية تبعية أقرب إلى تلك الموجودة في القانون الإداري بين الموظف ورئيسه في المصلحة ،ولن نكون مبالغين إذا قلنا أن ما يجري عليه العمل في الواقع يتمخض عن علاقة تبعية أقرب ما تكون إلى قانون العمل بين رب العمل والعامل .

المطلب الثاني

الجدور التاريخية للخلاف حول البرنامج الحكومي

تنص المادة 80 دستور 96 "يقدم رئيس الحكومة برنامجه أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشته"فقد تعددت التأويلات حول المقصود من كلمة "برنامج" ذلك أن النص يتضمن لباسا وغموضا يحتمل عدة معاني .

بالرجوع إلى نص المادتين 76 و77 من دستور 89 أين النظام السياسي الجزائري كان يستمد وجوده من الشرعية التاريخية، فإنه بإقراره التعددية السياسية، تبنى الشرعية الدستورية التي كانت من المفترض وجود أغلبية برلمانية يتم تنظيمها حول رئيس الحكومة الذي يصبح بناء على انتمائه لهذه الأغلبية البرلمانية يستمد وجوده على رأس الحكومة حتى وإن كان بشكل غير مباشر من شرعية شعبية، التي تؤدي إلى ضرورة أن الحكومة تستمد شرعيتها من البرلمان وليس إرادة رئيس الجمهورية. غير أن هذا الأمر لم يكن من بين الأهداف التي كان يرمي إليها المؤسس الدستوري من إقراره للتعددية السياسية، فقد حصر كل ما يتعلق بالحكومة من تعيين وإنهاء للمهام بيد رئيس الجمهورية و جعلها اختصاص لصيق به غير قابل للتنازل أو التفويض عنها، حتى ولو كان للمجلس الشعبي الوطني الوعاء الطبيعي للسيادة الشعبية في جميع الدساتير الديمقراطية²⁰⁸ ليمنحه المؤسس الدستوري صلاحية الموافقة على برنامج الحكومة التي تم تعيينها و التي تكون قد اجتمعت قبل حضورها أمام النواب في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية وأن هذا الأخير حر في اختياره دون الرجوع أو الالتفات إلى المجلس الشعبي الوطني أو الأغلبية السائدة فيه كما هو الحال في النظم الديمقراطية البرلمانية، أو حتى الرئاسية خاصة عندما تلتقي الأغلبية البرلمانية مع الأغلبية الرئاسية.

إن رئيس الحكومة بإعتباره صاحب الاختصاص والرجل الثاني في السلطة التنفيذية له مركزه الخاص بموجب نصوص الدستور الذي نص على إعداد برنامج حكومي من طرف رئيس الحكومة وليس إعداد برنامج تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية، من هنا تبدأ المخالفة لأحكام الدستور عندما قبلت الحكومة بدور مخالف للدور الذي حولها إياه دستور 1996²⁰⁹ وإن كان البعض يرى بأن ذلك يرجع إلى اعتبارات تاريخية فمن المفروض أن عهد التعددية يفتح المجال لإعادة الأمور إلى نصابها وليس الرجوع إلى الاعتبارات التاريخية وفترة الأحادية الحزبية وتقوية نفوذ سلطة على حساب أخرى.

لقد نص الدستور على عبارة برنامج رئيس الحكومة، إلا أن هذه العبارة بما تضمنته لا يعرفها القاموس السياسي في الجزائر و هذا باعتراف رؤساء الحكومات الذين تتابعوا بالمنصب و كان رئيس الحكومة يعين كما يعين الوزراء وربما بعدهم وليس قبلهم فيأتي لرئاسة فريق لا سلطة له على العديد من أعضائه في تناقض مع الدستور، فنتجسد هيمنة البرنامج الرئاسي على البرنامج الحكومي وتنتفي أية استقلالية بينهما كما يبرز من جديد الهيمنة الواسعة لسلطة رئيس الجمهورية فالمفروض أن الدستور ينص صراحة على استقلال كلا منهما، إلا أن

²⁰⁸ محمد بوريو، مرجع سابق، ص 220

سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 134²⁰⁹

الواقع العملي يؤكد هذا الارتباط، إما صراحة أو ضمناً، ذلك أن التوجيهات الرئاسية هي التي تؤكد هذا الارتباط الوظيفي بين البرنامجين.

فإذا كانت الممارسة السياسية أظهرت هيمنة البرنامج الرئاسي على البرنامج الحكومي مما ينفي أية استقلالية بينهما، ومما يتعارض وأحكام الدستور الذي نص على إعداد برنامج حكومي من طرف رئيس الحكومة وليس إعداد برنامج تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية وذلك بصيغة صريحة²¹⁰ تولدت في النهاية من ممارسة أو عرف حكومي أو نص دستوري يجوز مخالفته أو حتى التفويض في ممارسته، وإن كان لا خلاف حول شخص رئيس الحكومة الذي يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية بنص الدستور فإن الخلاف القائم هو حول برنامجه.

لقد كانت الممارسات السائدة من طرف الحكومة نقطة التحول الأخير لإزالة الخلاف حول التساؤل فيما إذا كان البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة، فقد أصبح هذا الأخير الوزير الأول أو أول وزير في حكومة رئيس الجمهورية فالمادة 06/77 دستور 2008 تنص على "يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحيته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور" فقد تم إلغاء كلمة حكومته التي كانت منصوص عليها في دستور 96 واستبدالها بكلمة حكومة تابعة مباشرة لرئيس الجمهورية، وفي ظل هذه التعديلات لم يعد للوزير الأول برنامجاً سياسياً خاصاً به وإنما كلف بإعداد مخطط عمل يتلخص في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بنص المادة 79 دستور 2008 "....ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة".

إن الارتباط الوظيفي بين كل من برنامج رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يبرز نوع آخر من العلاقة الموجودة في الواقع العملي، فالمفروض أن ازدواجية السلطة التنفيذية يترتب عنه الاستقلال الوظيفي بين كل من الرئيسين كما أن أحكام الدستور واضحة في هذا الأمر، فالقراءة المتأنية تؤدي إلى التسليم باستقلالية رئيس الحكومة وحرية في تحديد وضبط البرنامج وأن مسألة عرض هذا البرنامج على مجلس الوزراء تمثل مجرد إجراء لتمكين رئيس الجمهورية من الاطلاع عليه قبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة و التصويت عليه.

غير أنه وبحكم الممارسة نجد رئيس الحكومة مقيد ببرنامج رئيس الجمهورية بحكم أن هذا الأخير يمثل استمرارية مؤسسات الدولة، ويضمن التواصل بين برامج مختلف الحكومات التي قد تتعاقب على رئاسة الحكومة وطالما أن تعيينها

²¹⁰عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2010 ص 239

لا ارتباط بينه وبين الأغلبية البرلمانية، فإن أي حكومة يتم تأسيسها ملزمة بتقديم برنامجها إلى رئيس الجمهورية للموافقة والمصادقة عليه في مجلس الوزراء الذي يظهر تدخل رئيس الجمهورية بالرقابة على مدى تطبيق توجيهاته، وتعليماته حتى وإن كان ظاهر الأمر يعلن عن الغرض الحقيقي من الاطلاع الرئاسي في هذه الصورة هو حرص الرئيس على ضرورة السهر على حسن سير أجهزة الدولة و الحفاظ على الصالح العام .

لقد تم تأكيد البعد الرقابي للاطلاع الرئاسي على برنامج عمل الحكومة عن طريق مجلس الوزراء صراحة بأنه المكان الذي تحسم فيه القرارات، بشأن ما يدخل في اختصاصاته من ملفات كما تم إلزام رئيس الحكومة الجديد بالاستمرار في العمل بالبرنامج المصادق عليه سابقا، دون إعداده لبرنامج جديد²¹¹. إضافة إلى أن جل الحكومات التي تعاقبت في ظل الثنائية التنفيذية جاءت مجسدة لبرنامج رئيس الجمهورية انطلاقا من أن هذا الأخير من تقدم به أمام الشعب ونال على أساسه ثقة المواطنين وقد أكد هذا الأمر رئيس الحكومة الأسبق السيد"بن بيتور" الذي صرح أن برنامجه " هو البرنامج الرئاسي الذي تعكف حكومته على تطبيقه لكي تجسد في الواقع البرنامج الرئاسي الذي زكته الأمة عن طريق الاقتراع العام"²¹².

وبين نص الدستور والواقع العملي كان الأمر محل خلاف، حول قبول تطبيق برنامج رئيس الجمهورية وارتضاء الحكومة بدور دون ذلك المقرر لها دستوريا، بهذا ظهر الغياب الفعلي لبرنامج عمل الحكومة الذي لم يعد وفق الطرح السابق مجرد تطبيق للتعليمات الرئاسية، بل أصبح بحد ذاته تجسيدا للبرنامج الرئاسي بصورة صريحة، وتجلّى ذلك بوضوح عندما ألزم رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بالاستمرار في تطبيق برنامج سابق دون إعداد برنامج جديد كما أشير إليه سابقا بما كان خط الانطلاق إلى تعديل الدستور وإلغاء البرنامج الحكومي والوصول إلى مخطط عمل الحكومة.

المطلب الثالث

تعديل 2008 وتوحيد البرامج.

بناء على ما استحدثته التعديل الدستوري لسنة 2008 من تغيير في لقب الوزير الأول فإنه بالمقابل عمل على منح إعداد مخطط عمل الحكومة الذي يقدم

سعاد بن سرية، مرجع سابق، ص 133²¹¹

²¹²أكد هذا الأمر أيضا السيد"علي بن فليس" عند عرض برنامجه على المجلس بتاريخ 2000/09/21: أن حكومته منطوية لمهمة جسيمة ... وتطبيق برنامج رئيس الجمهورية"، أكده أيضا أحمد أويحي عند عرض برنامج حكومته في 2003/05/31 "...غاية الحكومة السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية و هو الأمر الذي تعتمزم الحكومة الخوض فيه".

فيما بعد للبرلمان للمصادقة عليه و قبل هذا يعمل على تنفيذ البرنامج الرئاسي، وهذا بالتنسيق مع عمل الحكومة ليكون متماشيا مع أهداف ومتطلبات البرنامج الرئاسي عن طريق إعداد مخطط عمل الحكومة كإجراء بديل للبرنامج الحكومي. بذلك أصبح الدستور ينص صراحة على تكريس برنامج موحد، يشكل توجهها نحو أحادية البرمجة فلم يعد للوزير الأول برنامجا، وإنما أصبح له مخطط عمل حيث يقوم بحشد الوسائل المادية والقانونية من أجل انجاز و تنفيذ البرنامج الذي أعده الرئيس.

هكذا أصبح الوزير الأول مجرد منسق و منفذ للبرنامج الرئاسي، وإن كان الأمر بحكم الواقع ليس بالجديد على النظام السياسي الجزائري، لكن دستوريا فقد كان له الحق في إعداد البرنامج الحكومي المستقل ذاتيا عن البرنامج الرئاسي، أما التعديل الأخير فالوزير لا يمكنه رئاسة اجتماعات الحكومة إلا بناء على تفويض صادر من رئيس الجمهورية، فلم يجتمع مجلس الوزراء على غير العادة بسبب مرض الرئيس الذي وضع البلاد في حالة شغور رئاسي لمدة تزيد عما هو منصوص عليه دستوريا لإعلان حالة الشغور دون أن تقرر هذه الحالة، أو حتى منح الوزير الأول تفويض رئاسة مجلس الوزراء، أو أي إجراء آخر يدخل في اختصاصاته الدستورية الأمر الذي يجعل رئيس الجمهورية هو نفسه الوزير الأول، أي وكأننا بصدد نظام رئاسي أين مخطط عمل الحكومة مجرد آلية تنفيذية للبرنامج الرئاسي، مما ينفي عنه أية استقلالية .

إن الارتباط الحاصل بين البرنامج الرئاسي والبرنامج الحكومي مسألة لا جدوى منها في ظل الازدواجية التنفيذية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أين أصبح يشكلان وجهان لعملة واحدة فالوزير الأول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، وهو واقع الممارسة السياسية في الجزائر، أين يظهر هيمنة رئيس الجمهورية على كل الاختصاصات، كما ينفي أية استقلالية بينه و بين الوزير الأول، مؤكدا أن هذه الازواجية شكلية أكثر منها موضوعية مكرسا بذلك برنامج موحد يشكل توجهها نحو الأحادية البرمجة الصريحة، و اطلاق السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية .

يضاف إلى ذلك أن المادة 13 من التعديل الدستوري لسنة 2008 جاءت محددة المواد الدستورية التي تستبدل فيها وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول دون تحديد على أساس هذا التعديل النصوص القانونية الموجودة لتنظيمها، وبالتالي إمكانية الوزير الأول بعدم التقيد بتقديم المخطط خلال مدة معينة غير مستبعد، و هذا لعدم تكييف المادة 64 من القانون العضوي والتي تستهدف رئيس الحكومة وبرنامجها مع التعديل الدستوري الأخير بما يقوي مركز رئيس

الجمهورية من خلال تماطل الوزير الأول في تقديم مخطط العمل أمام البرلمان²¹³ وأيضا بما لا يقيد رئيس الجمهورية بمدة لتعيين الوزير الأول والطاقت الحكومي الذي يعمل معه بعد ظهور نتائج الانتخابات، وهذا دائما يعزز مركز الرئيس في مواجهة البرلمان وسيطرته على الوزير الأول، ذلك أن مخطط العمل يتم تقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشته، وهذا الأخير لا يناقش برنامج الوزير الأول، وإنما يناقش المخطط المتضمن الوسائل التي أعدها الوزير الأول لتنفيذ البرنامج، وتتم المناقشة العامة وقبل عرضه للتصويت يكون للوزير الأول أن يكيف ليس برنامج رئيس الجمهورية في توجيهاته وأهدافه وإنما مخطط عمله آخذا بعين الاعتبار ملاحظات النواب بعد الرجوع لرئيس الجمهورية صاحب البرنامج.

يضاف إلى كل هذا أن المناقشة التي يجريها نواب المجلس لمخطط عمل حكومة الوزير الأول إذا لم تحض بالموافقة بعد التكيف تقدم استقالة الحكومة للرئيس²¹⁴ لأن الموافقة لا تقتصر على كيفية التنفيذ وإنما تمتد إلى الأولويات، والإشكال الذي يثار بعدها من هي الحكومة التي تستقبل.

هل هي الحكومة برئيسها أم بمنسقها فقط الذي لا سلطة له ولا مسؤولية له في قبول أو رفض المخطط المستمد من برنامج الرئيس لاسيما في حالة تعارض البرنامج مع برنامج الأغلبية.

إن المؤسس الدستوري حين استبدل مصطلح برنامج رئيس الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول إنما أراد التحايل على المجلس الشعبي الوطني لتفادي عرض برنامج رئيس الجمهورية عليه، وبالتالي تجنب مساءلته، و أن كان البعض يرى أن البرنامج المقدم هو ذلك الذي وافق عليه الشعب من خلال اختيار صاحبه وأن اتخاذ البرلمان موقفا معارضا يعد معارضة لاختيار الشعب، وهو قول مؤسس ولكن قد يغير الشعب موقفه في الانتخابات التشريعية بعد الرئاسية فيمنح الثقة لأغلبية برلمانية يختلف برنامجها وبرنامج الرئيس، ليلتزم هذا الأخير بتغيير برنامجها وما يتماشى مع الإدارة الشعبية مع أن المؤسس الدستوري لم يتطرق لهذا الأمر لكن وحفاظا على تجانس عمل المؤسسات من المفروض مراعاة الاختيارات السياسية للشعب و أولويتها²¹⁵.

²¹³ نشير إلى أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 97 في مادته 37 ينص على أن يعرض رئيس الحكومة برنامجها على المجلس الشعبي الوطني في غضون 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة ولكن بالرجوع إلى المادة 46 من القانون العضوي 02/99 نجد أن الأجل يبدأ سريانه انطلاقا من يوم تعيين الحكومة، ما يعني أنه بين تعيين رئيس الحكومة والحكومة لا يوجد أي أجل يفرض على رئيس الجمهورية

المواد 79، 80، 81 من الدستور.²¹⁴

سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 432²¹⁵

غير أنه من حيث الولاية السياسية لهذا الرفض فإن الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني تعلم أنها غير مؤهلة دستوريا بالمناقشة ورفض برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي يؤول رفضها من حيث عدم رضاها عن الوزير الأول الذي اختاره رئيس الجمهورية إلى إعادة تعيين شخصية جديدة تحظى بمساندة الأغلبية البرلمانية ويكلفها بعرض مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني الذي ليس أمامه إلا الموافقة أو التعرض لعقوبة الحل التلقائي بنص الدستور، والذي يمثل إجراء ردي يمكن رئيس الجمهورية من فرض إرادته وتمديد السياسة التي يراها من خلال البرنامج الذي يكلف به الحكومة التي يعينها وذلك لأجل ضمان الاستقرار الحكومي وتقييد سلطات المجلس الشعبي الوطني²¹⁶

لتكون النتيجة في الأخير أنه لاختلاف بعد تعديل 2008 فالبرنامج الآن وبحكم الدستور وليس الواقع برنامج رئيس الجمهورية يعود للوزير الأول أمر تنفيذه بواسطة مخطط عمل²¹⁷ يعده من أجل ذلك والفرق واضح وكبير بين البرنامج ومخطط العمل فالأول محتوى وخيارات سياسية والثاني أسلوب عمل وأدوات و وسائل للتنفيذ .

المبحث الرابع

الدعائم الضامنة لهيمنة رئيس الجمهورية على الوزير الأول

إذا كان البعض من الفقه يقول بأن اختلاف قدرة تدخل الوزير الأول في النواحي الاستراتيجية والمحلية أمر ملحوظ في الكثير من الديمقراطيات الغربية بصفة عامة، رغم اختلاف بنية الكيان التنفيذي بينها وبين بعضها البعض، إذ الواقع أن دوره أثناء جلسات مجلس الوزراء يشبه منظم الجلسة أكثر منه مسيرا لها، وأهم مهامه أن يتأكد من وضوح وجهات نظر الأعضاء، أما من حيث الإدارة فهي تعود لرئيس الجمهورية الذي لا يمكن أن يفوض في هذا الأمر، ذلك أن الوزير الأول موكل بتطبيق ما تم اتخاذه في مجلس الوزراء ولا يمكنه تنفيذ السياسة العامة خارج ذلك الإطار، فإن حاد عن الطريق فمصيره بيد رئيس الجمهورية الذي لا يتردد مطلقا في إنهاء مهامه

المطلب الأول

مجلس الوزراء غرفة عمليات إتخاذ القرار الرئاسي .

محمد بوربو، مرجع سابق، ص 229²¹⁶
²¹⁷ المادة 79 فقرة 1.2 ينفد الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية و ينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، و عرضه في مجلس الوزراء .

يعتبر مجلس الوزراء أعلى هيئة سياسية مقررة في البلاد إذ يتم فيه تدارس كل القضايا الوطنية لذلك فإن رئاسة مجلس الوزراء تعني التحكم في كل الانتاج القانوني الحكومي، والتحكم في كل أوجه نشاط الحكومة وتوجيهه الوجهة التي يبتغيها رئيس المجلس.

ينعقد برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية الوزير الأول والوزراء، ووجود مجلس الوزراء على هذا النحو يرجع في أساسه إلى النظم الدستورية الفرنسية ومنها انتقل إلى النظم البرلمانية في إنجلترا و غيرها من دول النظام البرلماني، ومجلس الوزراء يعني أن الحكومة تتمتع بوجود قائم بذاته ومستقل عن أعضاءها، وهو سلطة التقرير الأساسية في الجهاز الحكومي والمسؤول عن السياسة العامة في الدولة و المرجع لكل القرارات التي تتخذ بهدف وضع هذه السياسة موضع التطبيق .

إن وجود مجلس الوزراء على هذا النحو يعني أيضا أن الحكومة متضامنة كهيئة واحدة و مسؤولة بهذا الوصف التضامني أمام البرلمان، وليس لوزير أن يدرأ عنه المسؤولية بحجة أنه كان معارضا للقرار الصادر عن المجلس أو أنه لم يحضر اجتماع المجلس، فكل ما يحدث من مناقشات داخل المجلس تتصف بالسرية والكتمان ولا يجوز لوزير أصلا أن يبوح بما يحدث في اجتماع مجلس الوزراء فالاختلاف بين أعضاء الحكومة جائز داخل جلسات مجلس الوزراء، أما خارج هذه الاجتماعات فالتضامن و التوافق والوحدة هم سيد الموقف وقاعدة ملزمة لجميع أعضاء المجلس و إلى جانب المسؤولية الفردية لكل وزير عن أعمال وزارته تشمل المسؤولية الجماعية للحكومة بكافة أعضائها لهذا كان مجلس الوزراء عصب النظام البرلماني ومحور الارتكاز فيه.

إن كافة اختصاصات الحكومة يباشرها مجلس الوزراء وهو المسؤول عنها بوصفه هيئة قائمة بذاتها أمام البرلمان بصورة مباشرة وأمام الرأي العام بصورة غير مباشرة ،كما أن مجلس الوزراء هنا منفصل تماما عن رئيس الدولة ،وليس لهذا الأخير رئاسته أو التصويت أثناء مداولاته إن حضر اجتماعات المجلس. إذن الأصل الاستقلال التام العضوي بين رئيس الدولة و مجلس الوزراء ويكون رئيس المجلس هو همزة الوصل بينه وبين رئيس الدولة، فيتولى نقل رغبات الرئيس وتوصياته إلى مجلس الوزراء ويحمل قرارات مجلس الوزراء إلى رئيس الدولة سواء لإعلامه بها أم للتصديق عليها في الحالات التي تتطلب ذلك، ليكون في الأخير الوزير الأول هو المسؤول عن إعداد جدول أعمال مجلس الوزراء وأداة الاتصال بينه وبين البرلمان، غير أن هذه الحقيقة المذكورة لا ترضي رئيس الجمهورية ،فالدستور الجزائري غلب المظاهر الرئاسية على الجوانب البرلمانية للنظام السياسي فجعل رئيس الدولة السلطة المهيمنة على مجلس الوزراء كهيئة جماعية متضامنة.

لتظهر العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول من خلال رئاسة مجلس الوزراء نوعا آخر من التبعية وإن كانت لا تختلف كثيرا عما سبقها فالكلمة العليا لرئيس الجمهورية وعلى الوزير الأول أن يلتزم بها و إلا فعلى الحكومة تقديم استقالتها ولن يشفع لها استنادها إلى الأغلبية البرلمانية.²¹⁸

قبل تعديل دستور 96 كان النظام قائم بثنائية السلطة التنفيذية الشبيهة جزئيا بما هو قائم في النظام شبه الرئاسي الفرنسي، وكلمة جزئيا مهمة هنا لأن الحكومة في دستور الجزائر بقيت كمؤسسة أضعف من الحكومة في فرنسا ، والقول بصيغة تشبه النظام شبه رئاسي لمجرد المقارنة الشكلية و بشديد التحفظ لأن نظام الحكم في الجزائر لا يمكن أن يكون كشيبيه الفرنسي ، لأن نظام الحكم لا يعرف فقط بنظامه الدستوري وأن النظام الدستوري ما هو إلا عنصر فقط من عناصر الحكم لعله أقلها أهمية²¹⁹ ليأتي تعديل 2008 ويردم الهوة بين النص الدستوري والممارسة السياسية ويحقق التطابق بينها فألغى هيئة مجلس الحكومة فأصبح للحكومة اجتماعات ليس للوزير الأول صلاحية دستورية لرئاستها، وإنما لرئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة. فيظل رئيس الجمهورية برئاسته لمجلس الوزراء مطلعاً بكل التطورات والمستجدات الحاصلة بشأن تنفيذ القرارات المتخذة ويمكنه بذلك أن يوجه أعمال ونشاطات الحكومة من خلال التوجيهات التي يرسلها للحكومة بشكل جماعيا ، وللوزراء كل حسب تخصصه بشكل فردي.

وعليه فإن رئاسة مجلس الوزراء ليس مجرد إجراء شكلي وإنما شرط أساسي لصحة أعمال المجلس بحيث لا يمكنه أن يفوض رئاسة المجلس لغيره، وقبل عقد اجتماعات مجلس الوزراء فإن رئيس الحكومة يتولى رئاسة مجلس الحكومة ، يدير أعماله على جدول يحدد من خلاله المشاريع التي تعدها الحكومة قبل عرضها على مجلس الوزراء كما تضمن أيضا مشاريع المراسيم التنفيذية.

يتولى رئيس الحكومة بنص دستور 96 رئاسة المجلس وتحديد جدول أعماله وتاريخ انعقاده وإن كان يبدو ظاهريا أن رئيس الحكومة يتمتع بنوع من الاستقلالية في إعداد جدول أعماله وتاريخ انعقاده إلا أنه لا يعمل إلا في إطار التوجيهات والبرامج التي يحددها رئيس الجمهورية هذا الأخير يتحكم كلية في مجلس الوزراء يحدد جدول أعماله ويدير المناقشات فيه ويعبر عن التوجهات الرئيسية لسياسة الدولة وهو الذي يوقع القرارات الصادرة عنه ليكون التقني بالدرجة الأولى²²⁰ ذلك أن الحكومة في معظمها تستمد وجودها واستمرارها من

²¹⁸ رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع ، مرجع سابق ، ص 411

²¹⁹ صالح بلحاج ، آراء وأبحاث ، مرجع سابق ، ص 43

الأمين شريط ، مرجع سابق ، ص 561²²⁰

رئيس الجمهورية وهي في مركز ضعيف جدا أمامه خاصة أنها غير مولاة من قبل البرلمان.

وفي إطار نص المادة 74 دستور 89 والمادة 04/77 دستور 96 فإن رئاسة مجلس الوزراء يكون من قبل رئيس الجمهورية، فإذا كان هذا النص يمثل المرجع الدستوري الذي يؤسس هيمنة رئيس الجمهورية على الحكومة ونشاطها، ويضمن سلطته في اتخاذ القرارات التي يراها مناسبة فإنه من ناحية صياغة نص المادة جاء غامضا، ولم يضبط الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية بمناسبة رئاسة المجلس للقوانين والمصادقة على الميزانية والتوجيهات السياسية والتعيينات في الوظائف العليا بما يترك المجال مفتوح للخوض في كل المسائل والصلاحيات، يضاف لهذا أنه من الناحية الواقعية لا وجود لمجال خاص بالوزير الأول ومجال خاص برئيس الجمهورية، فهذا الأخير يمكنه التدخل في كل ما يخص الشؤون العامة، بل ويمكنه أن يتخذ قرارات خارج مجلس الوزراء وبذلك فإنه يحل محل الوزير الأول في ممارسة بعض مهامه وهو ما من شأنه أن يفرغ مهمته من محتواها وهو الواقع فعليا و عمليا.

فلرئيس الجمهورية أن يعدل ويعين ويضيف ما يريد لأرضية عمل الحكومة وهذا ما تأكد عمليا في النظام السياسي الجزائري حيث أن الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" تدخل مباشرة عند إعداد ميزانية سنة 2000 بعدها أعيد تصحيحها حسب ما للرئيس من رأي. وكذا من حل عند إعداد برنامج حكومة السيد "أحمد بن بيتور" الاجتماعية المقررة في برنامج عمل الحكومة بل عمد للتدخل في صلاحيات رئيسها من خلال إعداده لبرنامج الإنعاش الاقتصادي بتعديله وما يتناقض تماما مع برنامج الحكومة ليتأكد بأن الواقع العملي يجعل من العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة هي علاقة هيمنة وتبعية أكثر منها علاقة استقلالية أو حتى تعاون وتبادل، فرئيس الحكومة هو الرجل المنفذ للبرنامج الذي يضع عليه رئيس الجمهورية كل بصماته ليدعم تعديل 2008 الموقف ويجسد ما كان يمارس على أرض الواقع بتأكيده بالنص الدستوري على جعل مجلس الوزراء تحت سلطة رئيس الجمهورية بالكيفية التي تجعل الوزير الأول غير قادر على معارضته في تحديد السياسة العامة للدولة.

المطلب الثاني

الانتلاف الحكومي لدعم مركز رئيس الجمهورية

لقد كان من نتائج التمثيل النسبي وجود تعددية حزبية، هذه الأخيرة يصعب معها تحقق أغلبية برلمانية قوية تمكن من تكوين وزارة متجانسة قادرة على تحمل تيارات النقد، والأسئلة والاستجوابات والتصدي إلى أي اقتراح يطرح الثقة بالحكومة، ويعتقد البعض أن نظام التمثيل له أهمية من حيث الكفاءة إلا أنه يتعارض مع مبدأ النهوض الشرعي بالسلطة²²¹ لذلك تسعى الأحزاب في حالة التعددية الحزبية إلى إقامة بعض التكتلات داخل البرلمان من أجل دعم الحكومة لتتمكن من تشكيل حكومة توزع فيها الحقائق الوزارية على أعضاء أحزاب هذا الائتلاف بحيث يمنح كل حزب عددا معينا من الوزارات يتناسب مع أهميته التي تقاس بعدد المقاعد التي أحرزها في البرلمان. وتتواجد اليوم العديد من حكومات الائتلاف في العديد من الدول وإن كانت تستظهر بمظهر الانسجام، حيث يمنحها ذلك التكافل نوعا من السلطان النسبي، وعلى النقيض من ذلك تتجلى حكومات التكتل في دول أخرى على أقل تقدير تبدو في مظهرها العام، أنها على درجة أقل من ضعف سلطوي، على أن الحالة الغالبة في دول أخرى يعتبر التضامن الشديد التماسك بين أحزاب الحكومة أحيانا العامل الرئيسي لإستقرار الحكومة.

مع كل هذا أهم ما تتصف به الحكومات الائتلافية أنها مصدر ضعف وطني لأنها تتمكن في كثير من الأحوال من اتخاذ القرارات السياسية المصيرية بسبب المجاملة السياسية التي يضطر الحزب إلى تبنيها في علاقته مع بقية الأحزاب المشتركة في الحكومة والتي تلجأ في أغلب الأحوال إلى المساومات النفعية الخاصة دون مبدأ أو مصلحة وطنية²²². فالمساومات النفعية التي تلجأ إليها الأحزاب الصغيرة قبل تشكيل الائتلاف الحكومي، فتجعل من تشكيل الحكومة سلوكا سياسيا لا مبدأ له فيجعل هذه الحكومة ضعيفة وعرضة للاهتزاز والانهيار، كما لا تخلو العلاقات داخل الحكومة الائتلافية من مفارقات تبين عدم الالتزام بالتضامن الحكومي الشيء الذي سيجعل مهمة الوزير الأول صعبة، إذ يجد نفسه على رأس حكومة ذات خطة موحدة، يصعب عليه حيال وضعيتها القيام بدوره في عملية التنسيق خصوصا إذا كان لا يتحلى بالمرونة والكفاءة السياسية التي تأهله للتعامل مع مثل هذه الأوضاع.

لقد بدأ الائتلاف الحكومي في ظل الجمهورية الثانية، حيث شكل رئيس الحكومة أنداك السيد "أحمد أويحيى" أول حكومة ائتلافية من الأحزاب الفائزة بعدد معتبر من المقاعد و هي حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم²²³، ويعاب على هذه الحكومة الائتلافية أنه لم يكن لها برنامج حكومي يقدم أمام البرلمان لطلب الثقة، وإنما كان برنامجها إمتداد

نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص 333²²¹

عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ص 122²²²
ضم الأئتلاف الحكومي 22 وزيرا من التجمع الديمقراطي 4 وزراء من حركة مجتمع السلم²²³

لبرنامج الحكومة التي كان يرأسها نفس الرئيس والذي يدخل برنامجه في إطار برنامج رئيس الجمهورية.

إذا وحتى الحكومة الائتلافية التي يشكلها الوزير الأول فيماب عد والتي من المفروض أنها دعم وسند له لتنفيذ برنامجه الحكومي تنشأ لدعم برنامج الإجماع أي برنامج رئيس الجمهورية، وهذا ما حدث من انتخاب رئيس الإجماع "عبد العزيز بوتفليقة" فقد عين بداية "أحمد بن بيتور" وأمره بتشكيل حكومة ائتلافية ليخلفه بعد فترة وجيزة "علي بن فليس" ليؤمر هو الآخر بتشكيل حكومة ائتلافية جديدة تتلقى تأييد البرلمان المشروط بحله.

إن الوزير الأول في ظل تشكيل ائتلاف حكومي للحصول على الأغلبية البرلمانية لتمرير مشاريعه يبدو وضعه ضعيفا وهزيلا فهو لا يسعى هنا بتشكيله للحكومة الائتلافية خوفا من المعارضة، وإنما باعتباره الناطق الرسمي لرئيس الجمهورية والمنفذ لبرنامج وسياسته، طالما أن هذا الأخير يبده عقدة الحل و الربط.

كما أن لتغيير الوزير الأول محل آخر من شأنه التأثير على سير البرنامج والتجربة الجزائرية تشهد هذا الأمر منذ الدخول في التعددية الحزبية، فبعد استقرار المؤسسات الدستورية إثر تعديل دستور 96، إلا ويتداول على منصب رئيس الحكومة أكثر من وزير في كل عهدة رئاسية مما أدى إلى عدم الاستقرار خاصة من الناحية السياسية فعدم الاستقرار الوزاري، وتغيير الحكومات بشكل سريع يؤدي إلى فقدان الوزراء للشعور بالمسؤولية وعدم التفاني في العطاء والعمل حتى ولو اشترك في الحكومة الجديدة²²⁴ ليتولد لرئيس الحكومة هاجس الرغبة في بقاء حكومته واستمرارها أكثر من اهتمامه بإدارة شؤون البلاد مما يوسع من ميدان الانحراف و المجاملة والفساد السياسي والإداري و هذا شأن غالبية الحكومات التي عرفها النظام السياسي الجزائري التي لم تعرف الاستقرار كالم تستطع تحقيق الأهداف السياسية والتنمية للنهوض بالوطن وتحقيق مصلحة و رفاهية المواطنين ورغم الانحرافات التي تعرفها والتي من المفروض إقامة مسؤوليتها السياسية أو إقالة الوزراء المتسببين في ذلك إلا أن الوضع يبقى على حاله بحيث يضحى بوزير أو الوزير الأول على أن يحتفظ ببقية الوزراء مع تغيير في الحقائق الوزارية لا غير.

لهذا نجد الائتلاف الحكومي يبرز التبعية التامة من جميع الجوانب، فإن كان الوزير الأول يسعى من خلاله إلى كبح لجام المعارضة فإنه لا يخطو أي خطوة إلا بإذن من رئيس الجمهورية فقد دعي الرئيس "اليامين زروال" إلى أن يكون الائتلاف أوسع فكانت جل الحكومات الائتلافية هشة من حيث التنظيم أو التسيير

نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص 335²²⁴

ليس لها استقلال عضوي عن رئيس الجمهورية، و تأسيسا على ذلك فإنهاء ولاية الوزير الأول أو إقالة الرئيس الجديد يرجع إلى أن المدة الزمنية المخولة للحكومة لكي تنهض بما لها من برنامج غير محددة بنص دستوري كما عليه الحال بالنسبة لولاية رئيس الجمهورية التي أصبحت غير محددة بمدة، ويترتب عن ذلك خضوع استقالة الحكومة إلى وضع عملي ومن ثم دستوري، على نقيض ذلك إقالة الوزير الأول تترد إلى اعتبارات سياسية وقد كرس النظام الدستوري ما هناك من علاقة عضوية تربط الحكومة برئيس الجمهورية لتجعل منه الرئيس الفعلي لها سواء على مستوى مجلس الحكومة أو مجلس الوزراء .

كما أن تعديل 2008 مكن من تحقيق وحدة الحكومة من حيث انتمائها السياسي بحيث أن الحكومة التي يتم تعيينها هي حكومة الرئيس تنتمي إلى الأحزاب المسيطرة على الساحة السياسية والتي تنظم في شكل تحالف رئاسي مهمته الأساسية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية حيث تبلور هذا الأمر على جميع المستويات وفي مختلف المجالس المنتخبة أين تتشكل في غالب الأحيان من الأحزاب التي تكون التحالف السياسي في إطار تقسيم السلطة والتداول بين مكونات هذا التحالف.

إن الممارسات التي اتفقت عليها السلطة بالانتماء إلى التحالف الرئاسي أعادت النظام السياسي الجزائري القائم على التعددية التي ناضل الشعب الجزائري من أجل تحقيقها، ودفع ثمنها الآلاف من فلدات أكباده إلى نظام الحزب الواحد، حتى و إن كانت هناك معارضة إلا أن هذه الأخيرة انهكت جراء الإنقسامات المتتالية لأحزابها²²⁵ ويمكن التنبيه هنا أن كل الأحزاب المعتمدة وهياكلها المسيرة و إن اختلفت في اتجاهاتها الحزبية، فقد تنازلت عن أهم إيديولوجياتها واندمجت في التحالف الرئاسي لأجل مساندة رئيس الجمهورية وبرنامجها السياسي، وأن الإفراط في عقد هذا التحالف لا أساس له إلا غلق الساحة السياسية أمام الرأي الآخر.

المطلب الثالث

²²⁵ حزب الإصلاح الوطني التي أسسها جاب الله في 29 جانفي 1999 قبل الانتخابات الرئاسية بعد انقسام حركة النهضة، وبدورها شهدت حركة الإصلاح صراع بلغ أشده عام 2007 وانقسمت إلى تيارين بعد مؤتمر الحراش ودخل النزاع القضاء وحكم مجلس الدولة نهائيا في أفريل 2008 لصالح محمد بولحية وأنصاره وإقصاء جاب الله من جديد، أثرت تلك الصراعات على الحركة بحصولها على ثلاثة مقاعد في الانتخابات التشريعية لعام 2007 فقط. بينما حزب حماس عرف انشقاق حزب الدعوة والتغيير في 2009 بسبب غياب الديمقراطية والجمع بين الوظائف وتولي المسؤولية في الحكومة بدون حقيبة وزارية من طرف رئيس الحزب ودون المشاركة في اتخاذ القرار، ليخرج من رحمها ابن عاق آخر هو حزب تاج الموالي للسلطة.

التحالف الرئاسي وغلق الساحة السياسية لصالح رئيس

الجمهورية

يرى بعض الفقه أن التحالف الرئاسي مجرد حركة توحى بالتغيير في إطار ثابت مستمر يميز سلوك النظام السياسي، وقدرة التجنب المنتقدة في التحكم في المشهد السياسي الجزائري وأنها صفة ثانية من طبائع نظام الحكم في الجزائر الذي لا يتغير إلا في إطار الانسجام التام و الضامن لاستمرارية سيطرة أصحاب المصالح، لهذا يعتبرون التحالف الرئاسي شكل من أشكال التسوية الداخلية للنظام و المصالحة بين أطراف متناقضة الأيديولوجية والبرامج .

إن التحالف ماهو إلا هيكل لتمير بعض السياسات دون البعض الأخر خاصة في ظل عجز الأحزاب السياسية المشكلة له ، والتي لم تتمكن من تجسيد معنى التحالف في الميدان و إخراجها من دائرة الجهاز الحكومي إلى البرلمان و المجالس المحلية فضلا عن التنسيق على مستوى المجتمع المدني و الأطراف الشعبية ،فوضعت حدا للمزايدات والمساومات لكنها في نفس الوقت تقضي على كل معارضة حقيقية على الساحة الوطنية ،وتساهم في صهر الأحزاب المتحالفة و تضعف من مردودها و تغييرها عن أرض الواقع و تساهم في عودة قوية لنظام الحزب الواحد و عقليته دونما الرجوع إلى الشركاء المتحالف معهم، بحيث أن الذي يقرر ليس من يسير و الذي يسير لا علاقة له بالقرار.

لقد شكل التحالف الرئاسي فكرة الأحادية و سمح لرئيس الجمهورية أن يتفرد بالقرار الوطني و لا أحد يتجرأ على معارضته، رغم الاختلافات الحاصلة داخل هذا التحالف سواء كانت حقيقية أو مفتعلة فلا أحد ينكر بأن هذا التحالف كان بمثابة فضاء تتقاطع فيه استراتيجيات السلطة الفعلية و الأحزاب التابعة لها ،وحتى الموائية لها ،فالسلطة ضمننت بهذا التحالف قطع الطريق أمام أية معارضة محتملة قد لا تتمكن من احتواءها والسيطرة عليها وحتى محاصرة الرئيس إذا ما فكر في العمل خارج منطق النظام وبعيدا عن أصحاب القرار وجماعات المصالح ،بل العكس من كل هذا فقد تميزت الحياة السياسية بسيطرة رئيس الجمهورية في توجيه الحياة السياسية في الدولة بصورة تكاد تكون مطلقة ،وحتى وزارة الخارجية التي يناط بها أن تحيط و تنفذ السياسة الخارجية من الناحية القانونية إلا أنه من الناحية الفعلية نجدها مبعدة في عملية صنع القرار السياسي وغالبا ما يعلم به بعد اتخاذه لتقوم بتنفيذه بعد ذلك فتكون مهمة وزير الخارجية استشارية في هذا المجال، فالقرار في نهاية الأمر يرجع إلى الرئيس الذي له سلطة رسم السياسة الخارجية ويكون للسلطة التشريعية دور إضفاء صفة الشرعية على قراراته ،وتختص باقي أجهزة الدولة الأخرى في صنع قرارات رئيس الدولة و تنفيذها في مجال رسم السياسة الخارجية للدولة وهذا يعد من أهم أسباب تزايد دور رئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة للدولة وتضخم اختصاصاته سواء السياسية

التشريعية أو التنفيذية بوجه عام و بصورة تتضائل معها قدرة المؤسسات الدستورية الأخرى في الدولة على العمل في إطار النظام السياسي لأن كل هذه المؤسسات تدور في فلك الرئيس وتعمل بتوجيهاته وتحت إمرته. وبذلك كرس بشكل أو بآخر لواحدية جديدة في عصر التعددية الحزبية والسبب هو ظاهرة التحالف الرئاسي التي تحولت من طارئ سياسي لضمان الوحدة الوطنية إلى واقع يفرض نفسه مع مرور الوقت ووسيلة لإقصاء العديد من القوي السياسية الوطنية وإضعافها.

وهكذا تحولت أحزاب التحالف إلى شركاء دائمين للنظام السياسي بعد تجربة تجاوزت العشر سنوات وغدت أحزابا ترفض الخروج من الموالاة وترك الحكم نحو المعارضة، كما أصبح التحالف الرئاسي قوة الموالاة المانعة لدخول المزيد من الأحزاب في الحكومة وتحول التحالف الرئاسي مع مرور الزمن إلى وسيلة أساسية لإقصاء كافة الأحزاب المنافسة سواء كانت أحزابا وطنية أو ديمقراطية أو إسلامية حيث لا تتوفر بيئة قبولها كبديل سياسية لتتكيف مع النظام السياسي نظرا لما توفره أحزاب التحالف الرئاسي ذات الأوزان الشعبية الكبرى للنظام السياسي بصفة عامة ولرئيس الجمهورية بصفة خاصة.

هكذا غدت الممارسة الفعلية للسلطة في النظام الجزائري، الكل ملتف حول رئيس الجمهورية، من الوزير الأول و وزرائه إلى الأحزاب السياسية، فلم تتجسد العلاقة الحقيقية، كما لم تتضح معالم النظام الذي تنتمي إليه.

إن مجمل ما قيل في هذا الباب استنادا إلى نصوص الدستور ومارتبه الممارسة الفعلية من أن العلاقة بين رئيس الجمهورية الوزير الأول، تنذر عن تغليب كفة رئيس الجمهورية بما لا يدع أي مجال لإمكانية إحداث توازن في هذه العلاقة، فالوزير الأول سحبت منه أهم إختصاصاته التي يمارسها حتى على مستوى الهيئات العمومية، أين لا بد من الرجوع إلى رئيس الجمهورية لتفويضه في الأمر.

إن صفة الفاعل في الدولة لا تستنتج من طول البقاء في السلطة وحده، وإنما تعود بنوع خاص إلى أسلوب الحكم الذي يؤخذ به في إدارة شؤون الدولة وممارسة المهام الملازمة للوظيفة الرئاسية ويتجلى ذلك من جملة أمور أتخذت وصلاحيات مورست كاملة غير منقوصة، و هو ما تجسد واقعا ودستوريا، مفسحا بذلك المجال للتدخل والتأثير على الوزير الأول وأعضاء حكومته بما يتولد عنه أن تصطدم سلطة الوزير الأول بنوع من المنافسة الوزارية كما هو الحال بالنسبة لوزير الدفاع الوطني ووزير الخارجية، وقد أسند الرئيس إلى نفسه منصب وزير الدفاع في الحكومة التي شكلها عقب انتخابه بعد 8 أبريل 2004، وقبل ذلك كان المرسوم المتعلق بتشكيل الحكومة قد نص على أن "رئيس الجمهورية يضطلع بمهام وزير الدفاع"، كما أن وزير الخارجية يكون اتصاله مباشرة مع رئيس

الجمهورية دون الوزير الأول الذي يكون آخر من يعلم بالقرارات المتخذة وهذا راجع من جهة أخرى لعدم تمتع ونص الدستور الجزائري على التوقيع المجاور .

ويعتبر التوقيع الوزاري المجاور آلية لضبط سلطة رئيس الجمهورية لكي لا يجنح نحو اساءة استعمالها ومبدئياً ينص الدستور ولم يقيد رئيس الجمهورية بمبدأ التصديق على التوقيع ، ولا أعاق عمليا الممارسات الرئاسية للسلطة التنفيذية، ولم يأتي عدم اعتماد هذا المبدأ بتأثير خارجي ،بقدر ما كان يترد إلى تأثير ذي منشأ داخلي،فظلت مكانة مجسد وحدة القيادة للحزب والدولة راسخة في ذهن المؤسس الدستوري أكبر من ملاءمة التطور الدستوري من هذا الجانب ،ليكون هذا المبدأ الدرع الواقعي لرئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان أو الرأي العام.

إن مفاد التوقيع المجاور هو وضع النص الرئاسي موضع مراقبة من قبل سلطة سياسية مسؤولة أمام البرلمان،ليكون لرئيس الجمهورية أن يطلب موافقة الحكومة ،وهذا يعني أننا أمام وضع دستوري يشمل بأوصافه نمطا معيناً من تقييد للسلطة الرئاسية ،لهذا لم ينص المشرع الدستوري الجزائري على هذه الإمكانية التي تعد من بين وسائل التنسيق ،من هنا كان لرئيس الجمهورية التمتع بجبرية الهيمنة على الاختصاص الحكومي،لأن السلطة الرئاسية في مجملها ليست موضع تصديق على توقيع فقد قضى تعديل 1996 على نظام ثنائية السلطة التنفيذية،ولكن من منظور أن الواقع العملي يختلف عن ما هو نظري، فلعل الوزير الأول يكون صاحب نفوذ،في التعديلات اللاحقة ،و إن كانت هذه النظرة تبدو لنا مغلوبة من أساسها،فقد تركزت السلطة التنفيذية كلها في يد رئيس الجمهورية وتجريد الوزير الأول من اختصاصه الدستوري عن طريق فرض رئيس الجمهورية لإرادته التي يستنبطها من مصدره الانتخابي ولا سيما تمتعه بسلطة خاصة لا تخضع للتوقيع المجاور²²⁶.

²²⁶ عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، مرجع سابق، ص 249

تمهيد

إن فكرة توزيع السلطة بين مختلف المؤسسات الدستورية في الدولة اعتبرت جميع الدساتير في الأنظمة الديمقراطية ضمانا أساسيا للممارسة الديمقراطية ، كما اعتبرت أن المؤسسات التي يمنحها الدستور ممارسة السلطة وخاصة منها السلطة التنفيذية يجب أن تتمتع بالاستقلال والمسؤولية وتخضع للمساءلة أمام الممثلين المنتخبين للشعب في المجالس التشريعية.

إن رئيس الدولة لم يعد مجرد قائد للسلطة التنفيذية ، بل ممثل الشعب الأول ، الذي تلتف أغلب الفئات السياسية على اختيار برنامجه ، فأصبحت النظرة الحديثة للنظام الجزائري تفسر التحرك الرئاسي ، بأن للرئيس نشوة تدفع إلى الإستزادة من السلطة التنفيذية على حساب الاختصاص الحكومي ، وخاصة لما آل إليه الوضع منذ تعديل 2008 حيث أدى إلى تكريس حقيقي لأحادية السلطة التنفيذية.

الفصل الأول

تغليب الاختصاص التشريعي والتنفيذي لرئيس الجمهورية

على اختصاص الوزير الأول

إن ثنائية السلطة التنفيذية كما نعلم هي الركن الركيز في النظام البرلماني و مركز الجاذبية الذي يدور في فلكه باقي عناصر النظام و مجرد نص الدستور على ثنائية السلطة التنفيذية يكفي لإعمال متطلباتها الشكلية والموضوعية بالكامل، وعلى النحو الذي أراده لها النظام، فإذا سكت المشرع الدستوري والتزم الصمت حيال هذه المقترضات فهذا يدل على تبنيه لها بأكملها دون نقص ودون تشويه أو تزييف، أما إن جاء النص عليها مقرونا بنصوص أخرى تنظمها، فإن البحث الموضوعي يقتضي بيان أحكام هذه الآلية بالصورة التي وردت عليها في صلب الدستور. ولا يجوز لنا في هذا العرض التغاضي عن النصوص بحجة أن مقترضات آلية ثنائية السلطة التنفيذية تلازمها وجودا و عدما، فالتلازم في الوجود و العدم لا يكون إلا في غياب النص الصريح، فمن الأصول الثابتة أنه لا اجتهاد مع النص و لا تفسير خارج حدوده .

إن دراسة هذه المقترضات عبر النصوص الدستورية ينبغي ألا يتم بمعزل عن كيفية سير النظام السياسي في الحياة العملية أي كأنه كائن حي لا كأنه جثة هامدة راقدة في قبور نصوص الدستور أو القوانين²²⁷، لذلك وجب الأخذ في الاعتبار افرزات التطبيق العملي لنصوص الدستور لأن هذا الأمر يحتل مكانة، فتأتي الدساتير بأحكام و ردية يانعة تسحر الألباب و تفوح منها رائحة الحكم الديمقراطي و بها من الحقوق والحريات ما لا أذن سمعت و لا خطر على قلب دستور آخر في أقدم الدول و أعرقها ديمقراطية فالدساتير كثيرا ما تقر في نصوصها دروسا و عبر للمشرع الدستوري الأجنبي و لو كان مقره الدول الغربية .

فإذا كان الدستور حدد إختصاص وصلاحيات كل من قطبي السلطة التنفيذية، إلا أنه كما ذكر أعلاه أن نصوص الدستور تتضمن شيئا والواقع العملي يشير إلى شيء آخر، مما يجعلنا نتعمق في ثنايا النظام و بين دقات المواد الدستورية لنصل إلى إيضاح أكثر و فهم أيسر لنوع العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول .

المبحث الأول

الهيمنة المطلقة لرئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية

إن رئيس الجمهورية يمارس سلطات واسعة في مختلف المجالات منها جانب هام يمارسه بنفسه أي بصفة منفردة، غير أن الذي يهمننا هو البحث عن

²²⁷ رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع، مرجع سابق، ص 304.

الاختصاصات المتعلقة بالمجال التنفيذي والتشريعي و التي توضح علاقته بالوزير الأول.

يقصد بالاختصاص السلطة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصداره من الناحية النوعية الزمانية والمكانية، وفكرة الاختصاص في القانون العام هي شبيهة بفكرة الأهلية في القانون الخاص إذ أن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانوني معين بالرغم من اختلاف كل فكرة عن الأخرى من حيث المقصود بها، ليكون المقصود من فكرة الاختصاص في القانون العام تقسيم العمل على القائمين به بما يحقق المصلحة العامة.

لهذا ساد الاعتقاد في البداية أن مهمة السلطة التنفيذية تنحصر في تشغيل مرافق الدولة في إطار القوانين التي تشرعها السلطة التشريعية وذلك فقط ليس عن طريق اتخاذ القرارات الفردية تطبيقاً للقواعد العامة على الحالات الخاصة، وإنما أيضاً اتخاذ الأعمال الإدارية اللازمة لذلك فضلاً عن القيام بكل الأعمال القانونية التي ليس لها صيغة العمومية والتجريد، بما فيها القرارات السياسية الداخلية و القرارات الدبلوماسية رغم أهمية كل منها، وإن أدى هذا إلى خلق نوع من التعاون بين السلطات إلا أنه ترتب عنه توسيع إختصاص الهيئة التنفيذية فلم يعد دورها يقتصر على القيام بوظيفة تنفيذ القانون، وإنما تعدى ذلك لمجالات مختلفة .

المطلب الأول

سيطرة رئيس الجمهورية على الاختصاصات في الظروف العادية

يقصد بالحالة العادية في القانون الدستوري، تلك الوضعية التي توجد فيها الدولة بشكل يمكنها من القيام بواجباتها دون حدوث ما يمنعها من ذلك سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي بحيث لا يحصل ما يدفع بها إلى التضحية بالاعتبارات الدستورية بل يكون الوضع عادياً لا يسمح بتجاوز الاعتبارات الدستورية فنظراً لأجهزة الدولة، أو سلطاتها تمارس اختصاصها الدستوري بشكل عادي وبذلك تكون أعمال رئيس الجمهورية متفقة مع مبدأ المشروعية، الذي يقضي بعدم اتخاذ أي قرار أو عمل إلا في حدود القانون، و وفق ما هو مبين في الدستور سواء تعلق الأمر في المجال التشريعي أو التنفيذي ذلك أن هذين الاختصاصين سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية في تزايد مستمر نتيجة الاتجاه الغالب إلى تقوية السلطة التنفيذية، و إن كان البعض يرى بأنه ليس المقصود بقوة السلطة التنفيذية ضرورة تفوقها على باقي السلطات الأخرى، بل المقصود بها أن يكون رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية الفعلي، و ند للسلطة التشريعية من حيث الاختصاصات التي يتمتع بها كل منهما بحيث يسمح له بالتدخل في الإجراءات التشريعية، فيساهم في سن القوانين عن طريق حقه في

اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدار أمر تنفيذها²²⁸ بحيث أصبحت تحتل مكانا متقدما بالمقارنة مع باقي السلطات العامة و يبدو هذا جليا من خلال الضمانات المخولة لها بمقتضى أحكام الدستور ،فبالرغم من صراحة نص المادة 119 من الدستور والتي توحى إلى اختصاص الوزير الأول بسلطة المبادرة باقتراح القوانين إلا أن صاحب الاختصاص الحقيقي هو رئيس الجمهورية ،بما يقوي ويؤكد سيطرته ،بصفته قائد السياسة العامة للدولة يمارسها من خلال سيطرته على مجلس الوزراء ،وهذا ما سنحاول التوسع فيه في العناصر التالية.

المطلب الثاني

احتكار رئيس الجمهورية مجال تقرير سياسة الدفاع عن الأمة

طرح esmein سؤالا وجيها يجدر التوقف عنده، فقال إذا أعطي الرئيس حق القيادة الشخصية للجيش العسكرية بحيث يقرر هو استراتيجيات تحركاتهم ألن يؤدي هذا الحق إلى نتائج ملبية بالمخاطر؟ و من يضمن أن رئيس الدولة سيكون له من الخبرة والمقدرة على قيادة الجيوش للحروب؟ وأضاف أن هذا التقليد القديم تم توارثه عبر السلالات الملكية ،عندما كان الملك يتلقى منذ نشأته ثقافة خاصة في هذا المجال ،أما في الدساتير الجمهورية فإن شيئا لا يمنع من تطبيق قواعد من شأنها عقلنة هذا الحق بما يمنع رئيس الدولة من تحريك الجيوش بصورة شخصية،وقد عارض الكثيرون فكرة منح الرئيس هذا الحق حتى في النظام الرئاسي،حيث أنه لدى إقرار الدستور الأمريكي قدم اقتراح بمنع الرئيس من حق قيادة الجيش بصورة شخصية لكن هذا الاقتراح رفض، و استند المعارضون لهذه الفكرة إلى أن الرئيس لدى قيادته للقوى العسكرية سوف يمنعه ذلك من القيام بمهامه المدنية التي يفرضها عليه الدستور.وعلى الرغم من أن هذا الحق راح يتكرس للملك ورؤساء الجمهورية تارة ويتقلص طورا تبعا لحاجة كل دولة،إلا أنه من وجهة النظر التي تقول بعدم تفرد الرئيس بالقضايا العسكرية سليمة ومقنعة

229

إن هذه الصلاحية مهما اختلف النظام المعمول به في أية دولة لا بد من أن تمنح لسلطة تستطيع فعلا أن تمارسها بحذر شديد وبمسؤولية عالية تتطلب ثقافة عسكرية و قيادية مع ضرورة توسيع رقعة الاستشارات في هذا الخصوص من قبل السلطة ،التي ينبغي عليها الاضطلاع بواجب اتخاذ قرارات ذات أبعاد عسكرية خطيرة ،صحيح أن رأس الدولة قد أعطي في كثير من الدساتير دور الحامي للدستور والمدافع عن الوطن لكن مسألة قيادة القوات المسلحة هو أمر خطير و دقيق و لا بد من أن تتولاه جهة متخصصة قادرة على تحمل المسؤولية

228 محمد عبدون، مرجع سابق ص، 133
أنطوان أسعد، مرجع سابق، ص 414²²⁹

حينما تتطلب حاجة البلاد قيادة القوات المسلحة بإشراف رئيس الجمهورية. ذلك أن ميزة الدفاع الوطني من المهام الأساسية قديما وحديثا لأنها ضمان بقاء الدولة واستمراريتها، فلم يعد الأمر يتوقف على مجرد حماية والدود عن كيان الدولة و إنما أخذت هذه المهمة بعدا سياسيا يندرج ضمن السياسة العامة للدولة .

ونظرا لخطورة هذه المهمة ،فقد أوكل المؤسس الدستوري قيادتها لرئيس الجمهورية في الظروف العادية وغير العادية ،فنصت المادة 01/77 أنه القائد الأعلى للقوات المسلحة ،وأن هذه الصفة جعلت من رئيس الجمهورية المؤسسة التي يقع عليها عبء تحمل مسؤولية الدفاع الوطني، كما يتولى التعيين وانهاء المهام في الوظائف العسكرية دون قيد ،والمشرع بالتنصيص على القائد الأعلى للقوات المسلحة يؤكد على التبعية الهرمية لجميع القوات المسلحة للجمهورية إلى رئيس الجمهورية رئيس الدولة ²³⁰.

وتضيف المادة لمركز رئيس الجمهورية تولى مسؤولية الدفاع الوطني فالمسؤولية هنا تنصرف إلى رئيس الجمهورية الذي يتحمل نتائجها الايجابية والسلبية ،وإن كان الهدف من هذا أن الجيش له قائد مدني يأتزم بأوامره و يمارس مهامه العادية وغير العادية تحت أمره وهذا راجع للخصوصية التي يتميز بها الجيش الجزائري ،فلا يمكن لأي مؤسسة مهما كان مركزها أن تتدخل في هذا الاختصاص.فهو مسؤول عن السياسة الدفاعية وهو الذي يرسمها ويحدد مبادئها ولا يشاركه الوزير الأول في ذلك كما أنه يتولى رئاسة المجلس الأعلى للأمن ،وله أن يحتفظ بمنصب وزير الدفاع أو يعين شخصا كعضو في الحكومة ²³¹.

لقد نظمت المادة77 دستور 96 العلاقة بين رئيس الجمهورية والمؤسسة العسكرية كما نصت المادة 78من نفس الدستور بمنح رئيس الجمهورية سلطة التعيين في المناصب والوظائف العسكرية في الدولة ²³² فالمؤسسة العسكرية على الرغم من خصوصيتها جعلها الدستور تخضع للسلطة السياسية المدنية ممثلة في رئيس الجمهورية، فإذا كانت مجالات الدفاع معروفة في الأنظمة الديمقراطية فإنها هنا تجاوزت الإطار التقليدي لتمتد إلى المجالات السياسية وإن كان الجيش قد لعب دورا بالغ الأهمية والأثر في الحياة السياسية فبعد أن استأثر بفصل خاص في دستور76 أين تم تحديد دوره في مختلف أوجه الحياة السياسية فإن دستور89 اقتصر على تحديد مهمته بموجب المادة24 الوحيدة التي تحدثت عن المحافظة

سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التنفيذية ،مرجع سابق ،ص 122 ²³⁰
²³¹ احتفظ الرئيس هواري بومدين مند سنة 1967 بمنصب قائد الأركان كما نص في المرسوم 73/77 المؤرخ في 77/4/23 المتضمن تعيين الحكومة على احتفاظه بمنصب وزير الدفاع .
²³² وفقا لما حدث من الناحية العملية في تطبيق دستور89 حيث عين بن جديد قاصدي مرباح رئيسا للحكومة ونشبت بينهما صراعات حول مفهوم المراسيم الرئاسية والتنفيذية ومدى تبعية بعض مؤسسات الدولة لرئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة ،وازدادت حدة فيما يتعلق بصلاحيات التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية مما أدى إلى صدور مرسوم في هذا الشأن .

على الاستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية بمعنى استبعاد الجيش عن الصراعات السياسية والتفرغ لمهمة الدفاع بموجب الدستور. كذلك فعل دستور 96 حيث حدد وظائف المؤسسة العسكرية وحصرها في مهام الدفاع الوطني وإبعادها ضمناً عن ممارسة أي نشاط سياسي، على الأقل بشكل معلن، غير أن هذا التنقيح الدستوري لم يمنع من مراقبة الحراك السياسي القائم في المجتمع والتدخل، و بسبب هذه الممارسات بقي رئيس الجمهورية المنتخب وزير الدفاع في موقف ضعف رغم نص الدستور وما تضمنته قواعده من سلطات لرئيس الجمهورية، فقد تم إبعاد رئيس الجمهورية في سنة 1992 وحمله على الإستقالة سنة 1999 تحت غطاء التداول على السلطة بتنظيم انتخابات مسبقة لم ينص عليها الدستور²³³.

بذلك المؤسسة العسكرية تمثل جوهر النظام السياسي لما تحظى به من شرعية ثورية وموقع متميز في المنظومة الدستورية وقوة في التنظيم والانخراط في الحياة الاجتماعية والسياسية، فلا أحد ينكر ما لجيش التحرير الوطني من شرعية ثورية، ودور كبير في تأسيس السلطة السياسية التي جعلت موازين القوة دائماً لصالح العسكري على السياسي، ترتب عنها أمر في غاية الأهمية والخطورة وهو أن تقويم السلطة السياسية عند اللزوم هو مهمة أساسية من مهام الجيش يمارسها متى رأى أن المصالح العامة مهددة وفي خطر²³⁴ وذلك ما قام به بعد توقيف المسار الانتخابي سنة 1992 أين استحوذ على السلطة، وحيد المؤسسات الدستورية، وعليه اعتبر تدخله خرقاً للدستور وتجاوزاً للمؤسسات المنتخبة وهذا تحت دريعة حماية والمحافظة على سلامة التراب الوطني.

إن مبدأ خضوع القوة العسكرية للسلطة السياسية لا يزال أمراً صعب المنال، و يتطلب إرادة سياسية قوية وتحول حقيقي في العلاقات والممارسات بين السلطة السياسية والسلطة العسكرية بما يتطابق وأحكام الدستور، وقد حدث هذا التحول في هذه العلاقة بعد انتخاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الذي عمل على استرجاع جميع السلطات الدستورية المخولة له، واتخاذ قرار توليه مهام وزير الدفاع حيث عمل على توزيع الصلاحيات بين أطراف في القطاع تعمل تحت إمرته مباشرة وتخضع لسلطته ورقابته مما يمكنه من التحرر من ضغوط الجيش، وأصبح يمارس صلاحيات و سلطات فعلية في مجال الدفاع والأمن، لأنه كما هو معروف أنه منذ عهد الثورة التحريرية والصراع قائم بين العسكري والسياسي في مسألة صناعة القرار في الجزائر، فالجيش كما قلنا رغم ابتعاده عن العمل السياسي

²³³ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق ص 128.

²³⁴ عبد الحميد مهري، الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي، تجربة الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2002، ص 65

مند إعلان دستور 89 إلا أن له الدور البارز في المجال السياسي وأن الترشح للرئاسيات و الفوز فيها لا يمكن أن يتم دون إرادة الجيش.

إن الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" استطاع فعلا أن يؤكد أنه القائد الأعلى للقوات المسلحة و أنه من يتولى التعيين في الوظائف العسكرية، وأنه المسؤول عن سياسة الدفاع الوطني حيث تمكن من تحييد الجيش بشكل واضح على النشاط السياسي، حتى و إن كان ذلك نسبيا مستندا في ذلك إلى الشرعية الدستورية باعتبارها المرجعية الوحيدة لأي قيادة سياسية بحيث تجعل رئيس الجمهورية الممثل الوحيد للدولة، والحقيقة أن المؤسسة العسكرية لم تكن تعير اهتماما للشرعية الدستورية بل كانت قاعدة حكمها الشرعية الثورية التي لها الأولوية على غيرها .

ويضاف لكل هذا أن المادة 173 دستور 96 تنص على أن يؤسس مجلس أعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء في القضايا المتعلقة بالأمن الوطني. محددات كفاءات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله، وبذلك يعد هذا المجلس هيئة استشارية من ضمن الهيئات التي نص عليها الدستور والتي يلجأ إليها رئيس الجمهورية لتقدم له الاستشارة التقنية في جميع المسائل المتعلقة بالأمن الوطني ذلك أنه من بين التعريفات الممنوحة لكلمة "استشارة" أنها تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها في هذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العاملة بالرأي و المشورة في شؤون الوظيفة العامة سواء من الناحية القانونية أم من الناحية الفنية²³⁵. كما أن تلك الهيئات الفنية تتكون من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم .

وبالنظر إلى تشكيلة المجلس الأعلى للأمن نجدها تتكون من أعضاء أغلبهم سياسيين يفتقرون للكفاءة التقنية والعسكرية لذلك فإن السياسي وصاحب القرار يلجأ إلى من يرى فيه القدرة على إيجاد الحل المناسب وهنا تكمن أهمية الاستشارة، ففي مجال حساس مثل قطاع الأمن يتطلب الأمر أن تكون الاستشارة من أهل الاختصاص والخبرة لذلك فإن استشارة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للأمن واستدعائه للاجتماع ما هو إلا إجراء شكلي يهدف من ورائه عدم اختراق أحكام الدستور وإن كان هذا الأمر غير مؤكد في النظام السياسي الجزائري إذ أنه تم اجتماع المجلس الأعلى للأمن بموجب المادة 162 دستور 89 و الذي كان دوره الأساسي و الدستوري تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، و لكن تم الاجتماع بدون رئاسة رئيسه الشرعي وذلك لتقديم هذا الأخير استقالته وتزامنها مع حل المجلس الشعبي

فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، مرجع سابق، ص 45²³⁵

الوطني، مما خلق وضعية قريبة لعلم السياسة وتبعاتها التضاريسية أقرب منها إلى التكنولوجيا القانونية وحيثياتها المنطقية²³⁶ فنتج عنها عدم مصداقية هذه المؤسسة خاصة بعد استعمالها في فترة الفراغ الدستوري واعتبارها تتناقى مع وظيفته الاستشارية، كما تنص عليها صراحة أحكام الدستور، وعندما وظفت صلاحياته بشكل ينتهك أحكام هذا الأخير بشكل صارخ فكان نتاج هذا الاجتماع الاجتهادي انشاء رئاسة جماعية مجسدة في مجلس أعلى للدولة يفتقر للشرعية ويستند بالمشروعية التاريخية.

وقد استمر النص على رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للأمن الذي يقدم له الاستشارة في دستور 96، واستمر رئيسه في اتخاذ قراراته دون اشراك المجلس الأعلى للأمن طالما أن دوره استشاري من جهة أولى، وأيضا يجمع شخصيات سياسية أكثر منها صاحبة اختصاص في ميدان الأمن وهذا ما قام به الرئيس عبد العزيز بوتفليقة عندما كلف لجنة خاصة مكونة من ضباط سامين لدراسة امكانية احترافية الجيش، وتحديد دور الخدمة الوطنية في استراتيجية الدفاع المستقبلية هذه المسائل رغم أهميتها تمت معالجتها داخل إطار الجيش الوطني الشعبي.²³⁷

المبحث الثاني

العلاقات الخارجية وحصرها ضمن صلاحيات رئيس

الجمهورية

رأى كل من "جون لوك" و"مونتيسكيو" و"روسو" وجوب منح السلطة التنفيذية حق تولي مواضيع الحرب والسلام وتوقيع الاتفاقيات والمعاهدات، وذلك بسبب تعدد الحروب التي خاضتها بعض الدول الأوروبية فيما بينها، حيث نما شعور لدى أبناء هذه الدول بأن إمكانية إحلال السلام بينها مرتبطة بمدى تأثير الملوك في محادثات الدول المتخاصمة بغية إحلال السلام بينها وقد قيل في هذا الخصوص faites un roi ; faites la paix لأن الملك كان يشكل ولا يزال عنصر الثبات في الحكم بخلاف الحكومة التي تحكم حينما تشهد البلاد أزمة سياسية حادة .

كما أن ولاية الرئيس في الأنظمة الجمهورية تسمح له دائما بحكم عنصر الثبات الذي يتمتع به بأن يسد الفراغ الناجم عن استبدال حكومة مستقيلة بحكومة جديدة، إذ قد تختلف مواقف الوزير المكلف مع الوزير الذي انتهت ولايته من دون أن يتبادلا المعلومات من المراحل التي وصلت إليها المفاوضات وهنا يبرز دور الرئيس بالاضافة لعنصر الثبات الذي يشكله رئيس الدولة الأمر الذي يعطيه دورا

فوزي أوصديق المرجع نفسه، ص 54²³⁶
رياض بوريو، مرجع سابق، ص 170²³⁷

أساسيا في القيام بالمفاوضات مع الدول، كما يضاف عنصرا آخر وهو أن العلاقات الدولية تحتاج إلى كثير من السرية، و هذا الأمر لا يمكن حصره بمجلس بل بشخص على الأقل في بداية المفاوضات لكن يجب أن يوافق البرلمان على المعاهدات التي توقع في نهاية الأمر لئلا يبقى مصير الأمة معلقا بيد رجل واحد .

لقد أصبح الرئيس اليوم يخضع لأحكام وقواعد الدستور الذي ينظم ويحدد اختصاصاته و صلاحياته بعدما كان يجسد السلطة المطلقة في شخصه، ويلزم الدولة التي يمثلها بجميع الصلاحيات الداخلية و الخارجية هذا الوضع الذي نحاول الوقوف عنده في الآتي.

المطلب الأول

تعيين الممثلين الدبلوماسيين.

ارتبط حق اعتماد الدبلوماسيين منذ نشأته بشخص رئيس الدولة²³⁸. فهذا الأخير يمثل الدولة بشخصه، سواء أكان ملكا وريثا أم رئيسا منتخبا، و تبرز صفته التمثيلية من خلال ممارسته ومباشرته العمل الدبلوماسي وذلك باعتماد واستقبال المعتمدين الدبلوماسيين بالإضافة إلى دوره في تسمية أعضاء السلك الدبلوماسي وتعيينهم. وقد نصت المادة 14 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الموقعة في العام 1961 على "أن السفراء والوزراء يعتمدون من قبل رؤساء الدول الأخرى... " و عليه فإن صلاحية الرئيس في هذا المجال مرتبطة بتاريخ العلاقات الدبلوماسية بين الدول، كما أنها ترسخت مع انتقال العمل الدبلوماسي من طابعه المؤقت إلى طابعه الدائم²³⁹ وقد ميزت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المشار إليها أعلاه بين رؤساء الدول والحكومات حيث أشارت إلى أن السفراء والوزراء يعتمدون لدى رؤساء الدول وليس لدى حكومات هذه الدول، وما هذا إلا الدليل القوي على الأهمية التي لا يزال يكتسبها شخص رئيس الدولة في العمل الدبلوماسي.

ووفقا للمادة 2/78 من الدستور الجزائري يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الممثلين السياسيين و يعزلهم من مناصبهم على الوجه المبين بالقانون، كما يعتمد ممثلي الدولة الأجنبية السياسيين، و يقوم أيضا باختيار الممثلين الدبلوماسيين وتعيينهم دون قيد، فليس عليه الزام أن يستأنس برأي البرلمان أو الوزير الأول، كما يقوم الرئيس أيضا باعفاء هؤلاء الممثلين من مناصبهم و هذا الحق

أوجد الملك في العام 1253 جهازا خاصا للشؤون foreign office الذي اكتسب أهمية في القرنين الخامس و الخارجية سمي²³⁸ السادس عشر وكذلك الحال في فرنسا، حيث نشأت وزارة الخارجية عام 1589 في عهدي هنري الثالث و لويس الرابع عشر، و أشار إليها الدستور الفرنسي الأول الذي أعطى الملك حق اعتماد السفراء فقط.²³⁹ بعد معاهدة "واستفاليا" في العام 1648 حيث بدأت مرحلة الدبلوماسية السرية، وهنا كان الرئيس هو الذي يتراأس العمل الدبلوماسي كونه رأس الدولة و رمزها.

مستمد من سلطته في تعيينهم ولا يشترط التشريع الجزائري أن يحصل الرئيس على موافقات في هذه الحالة أيضا .

وليس معنى ما جاء بنص المادة 02/78 من الدستور أن رئيس الجمهورية يعين كل موظفي الدولة لأنه ليس كل موظفي الدولة يعينون بقرارات جمهورية، ذلك أن بعض موظفي الدولة يعينون بقرارات من الوزراء وبعضهم يعينون بما هو دون القرار الوزاري، وأن الموظفين الذين يعينون بقرارات جمهورية لا ينفرد رئيس الجمهورية في تعيينهم وإنما ينفرد باصدار القرار الأخير، وكل الإجراءات التي تسبق ذلك يقوم بها الوزير الأول و الوزراء .

و يذهب البعض أن تعيين الممثلين الدبلوماسيين يعتبر من السلطات المهمة التي يقوم بها رئيس الدولة ذلك أنه يؤثر بها تأثيرا محققا في مسار السياسة الخارجية للدولة ، و في تحديد نوع العلاقة بينها وبين الدول الأخرى²⁴⁰. وحق رئيس الدولة في تعيين هؤلاء المبعوثين ليس مطلقا وإنما يمارسه طبقا لما تقتضي به القوانين الصادرة في هذا الشأن وذلك تحقيقا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون واللذين يوجبان احترام القانون وكفالة تحقيق أحكامه، فرئيس الجمهورية يقوم بتعيين المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الدولة التي تربطها بالدولة روابط دبلوماسية ويكون ذلك بمرسوم ينفرد به رئيس الجمهورية بالتوقيع عليه دون اشراك الوزير الأول أو الوزير المختص بالاقتراح والتوقيع المجاور وقد نصت المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 على " ... يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام و التعينات و الوظائف و المناصب التالية السفراء والمبعوثين فوق العادة للجمهورية إلى الخارج " .

ولما كان من أهم أغراض التمثيل الدبلوماسي توثيق العلاقة بين الدول التي تتبادل التمثيل والعمل على استمرار حسن التفاهم بينهما، ولما كان ذلك لا يأتي إلا إذا كان ممثل كل منهما شخصا مقبولا لدى الآخر فقد جرى العرف على أن تثبت الدول قبل تعيين من ترشحه ليمثلها لدى دولة أخرى من أن شخصه ليس موضع اعتراض من هذه الدولة، مع ذلك لا يكفي اتخاذ إجراءات تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية من جانب دولته بعد تثبتها قبوله لدى الدولة الموفد إليها ليتولى القيام بمهامه، بل يجب أن يصل هذا التعيين بطريق رسمي مباشر إلى علم هذه الدولة ، مع خطاب الاعتماد الذي يتضمن كافة البيانات الخاصة برئيس البعثة من اسمه ، مرتبته ، صفته، و الغرض العام من ايفاده .

ويسلم خطاب الاعتماد إلى رئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 2/78 " و يتسلم رئيس الجمهورية أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم " فسلطة رئيس الجمهورية في المجال الخارجي، تمتد إلى

²⁴⁰ حازم صادق ، مرجع سابق ، ص 639.

اعتماد الممثلين الدبلوماسيين وتسليم أوراق إنهاء مهامهم وحسب العرف الدبلوماسي يكون ذلك في شكل زيارة وداع. ليكون اعتماد الممثلين الدبلوماسيين وإنهاء مهامهم اختصاص شخصي لرئيس الجمهورية دون الوزير الأول أو حتى وزير الخارجية و الذي يمكن لوزارته أن تجر مسؤولية كل الحكومة، كما أنه لا يجوز له بأي حال من الأحوال وبنص المادة 87 من أن يفوض إختصاصه في اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للوزير الأول.

المطلب الثاني

عقد المعاهدات

تعرف المعاهدات وفقا لما ذهب إليه البعض بأنها اتفاق دولي مكتوب يتم إبرامه وفقا للإجراءات الشكلية التي رسمتها قواعد القانون الدولي المنظمة للمعاهدات، بحيث لا تكتسب وصف الإلزام إلا السلطة التي يعطيها النظام الدستوري لكل الدول الأطراف سلطة عمل المعاهدة، وتهدف المعاهدة إلى انشاء أو تعديل أو إنهاء علاقة قانونية دولية بين الدول الأطراف، وتمر المعاهدة لاكتمالها من الناحية القانونية بحيث يصبح اتفاقا ملزما لأطرافها، بثلاثة مراحل هي المفاوضة وهي المرحلة التي يجري فيها تبادل وجهات النظر بين ممثلي دولتين أو أكثر بقصد التوصل إلى عقد المعاهدة، و يباشر هذه المرحلة أعضاء السلطة التنفيذية في الدول المتفاوضة كالرئيس ووزير الخارجية أو من يمثلهم من مفاوضين، ثم تأتي المرحلة الثانية وهي تحرير المعاهدة والتوقيع عليها بعدما يتم فيها تدوين ما تم الاتفاق عليه، والتوقيع عليه بين الأطراف المتعاقدة، ولا تعد هنا الاتفاقية ملزمة لأطرافها إلا بعد التصديق عليها²⁴¹ والتصديق قد يكون من اختصاص الرئيس منفردا وإما مشتركا مع السلطة التشريعية .

لقد استقر النظام الدستوري الجزائري على اعتبار إبرام المعاهدات الدولية سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها حتى للوزير الأول، خلافا لما كان قائم في دستور 1976 أين كانت معاهدات الهدنة والسلم هي الوحيدة التي لا تقبل التفويض.

وتنص المادة 9/77 أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها، فالدستور هنا يخول رئيس الجمهورية إبرام المعاهدات الدولية منفردا دائما دون مشاركة الوزير الأول. غير أنه بالرجوع إلى نص المادة 131 دستور 96 نجد أن مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات مشروطة بموافقة البرلمان المسبقة وهذا حتى لا تثير المعاهدة أي اشكالية أثناء التنفيذ التي تقتضي سن قوانين و إصدار اعتمادات مالية من طرف البرلمان.

²⁴¹ حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دار عطوة للطباعة 1981، ص

وتتمر المعاهدات بمراحل ثلاثة على النحو المقدم، وهي مرحلة المفاوضات ويقوم بها في الغالب رئيس الجمهورية بمعاونة الجهاز التنفيذي الذي يشرف عليه الوزير الأول، ويتولى إدارته وزير الخارجية وقد جرى العمل أن يعهد تمثيل الدولة في الاجتماعات والمؤتمرات التي يتم التفاوض فيها بشأن معاهدات يراد إبرامها إلى أشخاص يعينون لهذا الغرض في كل مناسبة على حدى بموجب وثائق تفويضية وذلك مراعاة لاعتبارات عملية ودستورية، وبعد انتهاء مرحلة المفاوضات على نص المعاهدة يتم التوقيع عليها من قبل المفوض بذلك بالاسم الكامل للمندوب أو الأحرف الأولى فقط، وهذا ولا تعتبر ملزمة للدولة إلا بعد التصديق عليها حيث كان هذا الإجراء الأخير في بداية الأمر يهدف إلى التأكد من أن المندوب قد التزم حدود تفويضه لكنه أصبح حالياً يهدف إلى إعطاء فرصة للدولة لتعيد النظر في المعاهدة بواسطة سلطاتها المختصة²⁴².

وبعد إبرام المعاهدة وفقاً للأوضاع المشار إليها، تصبح في قوة القانون الداخلي بعد أن تنشر وفقاً لإجراءات نشر القوانين وتعتبر بمثابة قانون، فالمادة 132 تنص على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون بمجرد أن تدخل المنظومة القانونية بعد عملية نشرها وهو ما يشكل خطراً على التشريع البرلماني الذي تعد كل أحكامه المتعارضة معها غير قابلة للتطبيق لتخضع لتعديلها وما يتوافق مع أحكام المعاهدة.

و قد يحدث أن يتجاوز رئيس الجمهورية حدود سلطته فيصادق على المعاهدة قبل الحصول على موافقة البرلمان عليها في الحالات التي يشترط فيها القانون ذلك.

ذهب البعض من الفقه إلى القول أن عدم مراعاة الإجراءات الدستورية عند التصديق لا يؤثر على صحة المعاهدة من الناحية الدولية مراعاة للعلاقات بين الدول، فعندما يتم التوقيع على المعاهدة أو الاتفاقية خلافاً للأصول الدستورية المعمول بها في إحدى الدولتين نجد المادة 46 من قانون المعاهدات الدولية الصادر بموجب اتفاقية فيينا بتاريخ 1969/5/23 تنص على أن "لا يجوز للدولة أن تتمسك بأن التعبير عن رضاها بالالتزام بمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بإبرام المعاهدات كسبب لإبطال رضاها، إلا إذا كان إخلالاً واضحاً إذا تبين بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق السلوك العادي و بحسن نية "

وناقش البعض مثل هذه الاحتمالات، فرأى فريق أن عدم مراعاة الإجراءات الدستورية عند التصديق لا يؤثر في صحة المعاهدة من الناحية الدولية في حين رأى فريق آخر أن عدم اتباع الإجراءات الدستورية في التصويت يؤدي إلى

²⁴²حازم صادق المرجع السابق ص 641

بطلان المعاهدة لكونه صادرا مثلا من جهة غير مختصة، و الفقه يؤيد الرأي الثاني وغالبية الدول تتخذه مبدأ عاما فتنص عليه في دساتيرها حيث لا تصبح المعاهدة نافذة إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة، أما إذالم يتجاوز الرئيس حدود صلاحياته بل قام وفقا للدستور وخاصة في المعاهدات التي يشترط فيها الموافقة المسبقة للبرلمان فإن المعاهدة تصبح نافذة ومن ثم طلب نشرها.

يضاف أيضا أن دور الرئيس الفعلي في عقد المعاهدات الدولية و إبرامها يتعلق من دون شك بمدى قدرة الرئيس الشخصية على عرض وتحقيق أهداف وغايات، ولا حاجة لنا للتذكير إلى أن الخبرة السياسية التي يملكها الرئيس لا بد وأن تشكل له عنصرا مساعدا لتقوية دوره في هذا المجال أضف إلى ذلك أن علاقات الرئيس الدولية ومكانته، وسمعته تساعد أيضا على تحقيق الغاية التي يصبو إليها الرئيس في مفاوضاته الخارجية بينما وجهة نظر أخيرة ترى أن الدولة تلتزم بالمعاهدة في مثل هذه الحالة ذلك أنها مسؤولة عن تصرفات رئيسها وأنها بالتالي تلتزم بما يقوم به نتيجة تصرفاته .

إلا أن الرأي الراجح أن الدولة لا تتقيد بالمعاهدة التي لم تراعى في إبرامها الإجراءات الدستورية وذلك استنادا إلى فكرة الاختصاص بالتصديق على المعاهدة، لا تترتب استشارة القانون إلا إذا قام به من هو مختص بإجرائه ليكون رئيس الجمهورية هو من يتولى فعليا عقد المعاهدات إما بصفة شخصية أو عن طريق تفويض من يقوم بذلك ثم يصادق عليها دون تفويض في ذلك، و يقتصر دور البرلمان على اضاء الطابع القانوني على القرارات والاتفاقيات التي تتخذ في مجال السياسة الخارجية، ليستبعد الوزير الأول من حق إصدار المعاهدات أو حتى التوقيع عليها ما عدا أنه بإمكان رئيس الجمهورية منح القيام بالمراحل الأولى للمعاهدة باستثناء التصديق.

المبحث الثالث

الاختصاص التشريعي في مجال صنع القانون.

على الرغم من أن الوظيفة التشريعية هي من صميم عمل البرلمان، إلا أن لرئيس الجمهورية و بنص الدستور الحق في إصدار التشريعات كما أنه للوزير الأول الحق في المبادرة باقتراح مشروع قانون.

المطلب الأول

توسيع نطاق اختصاص رئيس الجمهورية في مجال التشريع

تبدي النظرة الأولى لنصوص الدستور أن المشرع الدستوري خول للبرلمان التشريع في جميع الميادين باعتباره السيد المعني بالكلمة، إلا أن تضمينه لسلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية خول لرئيس الجمهورية أن يمد سلطاته التشريعية مداً كافياً على المجال القانوني.

الفرع الأول

السيطرة الرئاسية على المجال المالي

كان التشريع المالي من اختصاص الملوك غير أن الصراع الطبقي أدى إلى انتقال هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص بذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالميزانية والمصادقة عليها، إلا أن السيطرة التنفيذية على المجال المالي بدى واضحاً من خلال التطور الدستوري أين غدت الهيئة التنفيذية سلطة مشرعة. وإن كان دستور 63 أطلق يد المشرع في المجال المالي فدستور 76 أرسى قاعدة التقييد²⁴³ التي تكرست كمبدأ دستوري من خلال دستوري 89 و 96 ليصبح بذلك الاقتراح المالي مشروطاً، وقد فسر البعض تقييد مبادرة البرلمانين في المجال المالي بأنها تهدف إلى تفادي المقترحات الديماغوجية، وخاصة في فترات الانتخابات والسماح للحكومة التي لا تخضع لنفس الضغوط بتوجيه المالية العامة على أسس أكثر واقعية، إلا أنه رغم ذلك يبقى هذا القيد أساسياً في شل قدرة البرلمان على التحكم في المجال المالي، ومن شأن التمسك الصارم بها من قبل الحكومة أن يؤدي إلى شل المبادرات المالية لأعضاء البرلمان، وهنا يعد هذا القيد الجوهري بالغ التقييد لسلطة البرلمان ومن شأن تمسك الحكومة الصارم به أن يؤدي لشل المبادرة التشريعية للنواب لأن ما من مقترح أو تعديل برلماني لا بد أن تتجم عنه الزيادة في تكليف موجود وإحداث تكليف عمومي.

بهذا نصت المادة 120 دستور 96 "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة اقصاها 75 يوم من تاريخ ايداعه طبقاً للفقرات السابقة..." وتضيف المادة 12/122 على "التصويت على ميزانية الدولة" ليرتد الأمر هنا إلى انفراد الحكومة بالمبادرة في المجال المالي وتخصيص البرلمان بالمناقشة وتقديم تعديلات على الموازنة والتصويت عليها، وإن لم يحصل الاتفاق بين المجلسين يصدر قانون المالية كما أودعته الحكومة بأمر رئاسي له قوة قانون المالية تطبيقاً لحكم المادة 44 من القانون العضوي.

فالتشريع في المجال المالي بأوامر ينحصر في حالة عدم احترام الأجل المحدد 75 يوماً، فيصدره رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون دون اشتراط عرضه

²⁴³ المادة 149 دستور 76.

للبرلمان للموافقة عليه خلافا للأوامر الأخرى المنصوص عليها في المادة
. 01/124

والمميز لنص المادة 120 من الدستور أن الحكومة ليس بوسعها دستوريا أن تسحب مشروع قانون المالية، كما هو جار به العمل بشأن مشاريع القوانين في حالة عدم توصل البرلمان بمجلسيه إلى الموافقة عليه، لأن قانون المالية يعد بالأساس تفسير للمتطلبات السياسية العامة لتنفيذ مخطط عمل الحكومة لذلك بات إلزاميا على المجلس الشعبي الوطني أن يوافق على مشروع قانون المالية في غضون 47 يوما من تاريخ ايداعه لدى الغرفة الأولى، و20 يوما لدى مجلس الأمة، للإدلاء باستنتاجاته بخصوص قانون المالية مع الأخذ في الحسبان الخلاف بين الغرفتين حول أكثر من موضع في مشروع قانون المالية، لهذا منح اللجنة المتساوية الأعضاء مهلة ثمانية أيام للبدأ في المسائل التي هي موضع خلاف على عكس القوانين التي تدخل في أحكام المادة 4/120 أين تتمتع اللجنة بكامل الوقت حيث تجتمع خلال 10 أيام الموالية لتاريخ طلب الحكومة، وقد استوحى المؤسس الدستوري الجزائري من الدستور الفرنسي أجل وجوب²⁴⁴ تسليم المشروع من الحكومة التي عليها أن تقدمه إلى البرلمان قبل 75 يوما ليتمكن من حيث الوقت دراسة المشروع²⁴⁵، ومن ثمة إقامة الحجة عليه فيلجأ إلى الأمر الذي تكون له قوة القانون في حالة عدم تمكن البرلمان من الموافقة والمصادقة عليه، فالأصل البرلمان هو الذي يناقش مشروع قانون المالية ويصادق عليه وجوبا خلال الأجل المحدد وإلا رفع يده بنص الدستور ليتولى رئيس الجمهورية إصداره بأمر له قوة القانون، بمفهوم المخالفة له أثر على مكانة وسلطة البرلمان، مما يفيد أن الرئيس يلجأ إلى الأمر بسبب اخلال البرلمان بواجباته كونه لم يتمكن خلال الأجل الممنوحة من الموافقة على القانون الذي لا تسيير أمور الدولة بدونه وبهذا قيد المشرع الدستوري البرلمان الذي فرض عليه أن يبيت في مشروع قانون المالية خلال مدة محددة، وهي مدة غير كافية لدراسة مشروع الميزانية الذي هو مشروع متشعب المشاريع والأرقام، إذ أنهم لا يمكنهم تمديد مناقشة المشروع إلى ما بعد بداية السنة المالية، وبالتالي شل حركة الحكومة بحرمانها من الإعتمادات الضرورية لتنفيذ برامجها المرتبطة بإدارة البلاد. إن هذه التقييدات من شأنها أن تقلص مبادرة البرلمانين بشكل يؤدي في آخر المطاف إلى تفرد الحكومة²⁴⁶ بالمبادرة التشريعية بشكل فعلي وبذلك تصبح هي صاحبة القول الفصل فيما يخص قانون المالية.

المواد من 87 إلى 97 من القانون العضوي 99/02²⁴⁴

²⁴⁵ Art 47 /02 « si le parlement ne s'est pas prononcé dans un délai soixante-dix jours les dispositions du projet peuvent être mise en vigueur par ordonnance »

²⁴⁶ سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط 1998 الجزء الثاني، ص 331

والملاحظ أن المشرع الدستوري خص رئيس الجمهورية باللجوء إلى الأمر ذو القوة القانونية ضمانا لحسن سير الدولة في مجال قانون المالية متجنباً إدراج هذا الموضوع ضمن المادة 124 دستور 96 و إن كان قد منح الاختصاص التشريعي في هذا المجال لرئيس الجمهورية الذي له سياسياً، و عملياً الحق الدستوري في إصدار مشروع قانون المالية في الحالة التي يعجز فيها البرلمان على التصويت خلال المدة المحددة، أو حتى يمكنه اللجوء إلى ذلك بايعاز لمؤيديها لعرقلة المصادقة على النص الوارد من المجلس الوطني إلى مجلس الأمة، وحتى النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء ليفتح الباب أمام رئيس الجمهورية لإصدار أمر قانون المالية في إطار الأحكام الدستورية، وهذا خاصة كلما لاحظت الحكومة أن أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني قد حادت عن توجهات الحكومة بأن ادخلت تعديلات لا توافق عليها هذه الأخيرة. وتتميز الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية من ناحيتين:

فمن الناحية الشكلية: رئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون اتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية، فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى .

من الناحية الموضوعية: هذه الوضعية لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى، فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون عادي أن يقوم بإصداره وهي سلطة مقيدة من ناحية الأداة لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية على شكل أمر. فلا تمارس هذه السلطة إلا بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص المادة 120، و بالتالي لا تعرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة لأن لها قوة قانون .

وإن كان يتوجب هنا على رئيس الجمهورية إصدار المشروع كاملاً دون أي نقصان أو زيادة فلا يستطيع رئيس الجمهورية إدخال تعديلات عليه، كما لا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات إن بقي النص مكانه لدى الغرفة الثانية، وإن كانت تعديلات المجلس الشعبي الوطني تخضع للقيود الواردة في المادة 121 دستور 96 المتعلقة بعدم تقديم اقتراحات تزيد من النفقات العمومية أو تخفض من الموارد العمومية دون أن تكون مرفقة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية²⁴⁷.

²⁴⁷المادة 121 دستور 96، وجاء في المادة 58 من القانون رقم 16/89 الصادر في 11/12/1989 المتضمن تنظيم وسير المجلس الشعبي الوطني "ترسل إقتراحات القوانين إلى الحكومة فور تسجيل إيداعها، يمكن

إن إعطاء رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي يكرس أولوية أو مكانة مركزه²⁴⁸ فحتى مع احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي على اعتبار أن الحكومة تقوم بتحضير مشروع قانون المالية، الذي يظهر كعملية إدارية بحتة تجري حسب مخطط مماثل في أغلب الدول والذي يصل إلى تسعة أشهر على وجه التقدير، وإن كان يبدو ظاهريا أن الوزير الأول من يبادر بمشروع قانون المالية إلا أن هذا الأخير لا يتم إلا في مجلس الوزراء، الذي يترأسه رئيس الجمهورية وإن كانت الحكومة هي التي تقوم بعملية تحضير قانون المالية، وهو الاتجاه العام السائد في جميع الأنظمة الدستورية المعاصرة باعتبار أن الميزانية هي الوسيلة أو الأداة المميزة لكل سياسة تعبر بالأرقام عن برنامج الحكومة، الذي لن يخرج في الغالب عن برنامج رئيس الجمهورية فنجد رئيس الجمهورية يتدخل لتنفيذ القوانين ويتجلى ذلك أكثر في المجال المالي أين يصدر مراسيم رئاسية لتنفيذ قانون المالية²⁴⁹ إضافة إلى أنه نابع من صميم برنامجه الرئاسي، غير أن ما كان يحدث من إعداد نصوصه من طرف مصالح رئاسة الجمهورية يعد خرقا دستوريا وتهميشا كليا للوزير الأول ولاختصاصاته الدستورية التي استنفدت كليا واختزلت وأصبحت اختصاصات مشروطة بالموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية. كما أن التطبيق العملي، يوضح رغم أن البرلمان كان دائم التعقل في تطبيق المادة 121 و لم يسمح بلجوء رئيس الجمهورية لإصدار مشروع قانون المالية بأمر وفضل التحكم في إجراءاته واستكمالها في الوقت المحدد، وإن كان لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى قانون المالية التكميلي الذي أصبح قاعدة في الممارسة الجزائرية يصدر كل نصف سنة مالية إضافة إلى تدخل التنظيم لتعديل قانون المالية، فقد ادرجت فيها أهم المواضيع ذات الصلة بقوانين المالية المنشأة من الأوامر كالضرائب والرسوم والتوجيهات الاقتصادية، بحيث يتم ادخال تعديلات على قانون المالية أو إلغاء البعض منها²⁵⁰. وتلجأ الحكومة لاستخدام تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية السنوي بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا، لا سيما إعادة النظر في مستوى الإيرادات والترخيص بتحويل الاعتمادات.

للحكومة أن تعترض على اقتراحات القوانين اعتمادا على المادة 114 من الدستور، يبلغ الإعتراض لمكتب المجلس في أجل خمسة عشرة يوما الموالية لإرسال إقتراح القانون، مع مراعاة أحكام المادتين 155 و156 يقرر المكتب استثناء عدم القبول بعد استطلاع رأي اللجنة المختصة بالمالية في أجل عشرة أيام ابتداء من تبليغ إعتراض الحكومة"

إصدار قانون المالية التكميلي لسنة 2002 بموجب الأمر 01-02 المؤرخ في 25/02/2002²⁴⁸

إصدار قانون المالية التكميلي لسنة 2005 بموجب الأمر 05-05 المؤرخ في 18/05/2005

²⁴⁹المرسوم الرئاسي رقم 144/11 المؤرخ في 27/12/2012 المتضمن تحويل اعتماد إلى وزارة العمل و التشغيل و الضمان الاجتماعي.

²⁵⁰ كما حدث في الأمر المتعلق باستيراد البطاطا و الذي يعد من اختصاص البرلمان التشريعي الذي يدخل في قانون المالية بموجب المادة 122/12 و 13 كمالم يعرض النص على المجلس الوزراء و لم ينعقد، مما يعد خرقا للدستور.

إن ما يمكن قوله في الأخير عن العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول حول قانون المالية أنها علاقة تبدأ من و إلى رئيس الجمهورية، فالنص على صدور مشروع الحكومة في شكل أمر له قوة قانون يبدو الهدف الأول منه توفير الوسائل المالية للحكومة لمواجهة المتطلبات المالية للسنة المقبلة، ولكن الحقيقة أن هناك هدف آخر يتمثل في تمكين الحكومة دستوريا من تجاوز الموقف الاستقلالي للمجلس الشعبي الوطني الذي يمكن أن يعبر عنه أثناء وظيفته بإلغاء بنود من مشروع الحكومة أو تعديلاتها بما لا يتفق و رأي الحكومة، فتوعز هذه الأخيرة لمجلس الأمة المشكل من الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية أن يتولى عملية تأجيله إلى أن يصدره هذا الأخير في شكل أمر له قوة القانون مما يسمح لها من تحقيق الهدف الخفي من النص الدستوري، المتمثل في مواجهة أي موقف يعارضها خاصة في حالة وجود أغلبية برلمانية معارضة للسلطة التنفيذية وتبدو الحلقة أكثر إحكاما بعد إقرار تعديل 2008 ووجوب العمل ببرنامج رئيس الجمهورية بدلا من برنامج الأغلبية البرلمانية.²⁵¹

الفرع الثاني

خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي

تتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن تلك التي يتخذها رئيس الجمهورية فسلطته في التشريع بأوامر مقيدة موضوعا وأداة، فمن الناحية الموضوعية فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية، ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون عادي أن يقوم بإصداره وهي مقيدة من ناحية الأداة لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية وهي الأمر. فلا تمارس بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان وإنما تمارس طبقا لنص دستوري صريح، فيتربط عن ذلك أن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة في حالة شغور منصب الرئيس، وهذه الخاصية متضمنة من خلال قراءة المادة 90 التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حسب نص الفقرة 3 من هذه المادة.²⁵²

كما أن الملاحظ على المادة 120/ ف8 لم ترد ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى مهام رئاسة الدولة القيام بها، ومن ثم فله اتخاذ الأوامر في المجال المالي كما أن المشرع الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار

²⁵¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 220

²⁵² المادة 90/ د3 96 "لا يمكن حتى في فترتي الخمسة والأربعين يوما أو الستين يوما المنصوص عليها في المادتين 89، 88 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و8 من المادة 77 و المواد 79، 124، 129، 136، 137، 174، 176 و 177 من الدستور .

رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الأجل المقررة قانونا، بل لم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون لمالية .

المطلب الثاني

التشريع في حالة الشغور و بين دورتي البرلمان .

لقد أصبح رئيس الجمهورية يشكل هيئة تشريعية بآتم معنى الكلمة تحظى بالأولوية في المبادرة و التقرير وأصبح مصدر القرار التشريعي مخترقا بذلك حتى المجال المحدد للبرلمان بوجود المواد 122 و 123 فحتى التوزيع الشكلي الذي تبناه المشرع الدستوري بين القانون والتنظيم لم يخدم إلا رئيس الجمهورية .

فالسطة التنفيذية تمارس سلطة التشريع بموجب أوامر دون طلب الإذن من البرلمان، و هو أمر ليس بالجديد فقد نصت عليه أغلبية الدساتير الجزائرية، فالمادة 153 دستور 76 لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يصدر أوامر تشريعية بشأنها أو أنه مفوض في ممارستها من طرف المجلس الشعبي الوطني وإن كان دستور 96 لم يتركه على إطلاقه بل قيده و لو نسبيا بوجود عدم تفويضه وأن يكون في مدة محددة تتمثل في الشغور والذي يكون بسبب الحل و هي قصيرة المدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر أو فيما بين دورتي البرلمان التي لا تتعدى كحد أقصى أربعة أشهر و قد تنقلص إلى شهرين فقط فحسب المادة 4/5 من القانون العضوي 02/99 تدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها فرئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بأوامر بين هذين الدورتين العاديتين للبرلمان، مما يعني أن المجال الزمني المتاح للرئيس للتشريع بأوامر هي مدة أقصاها أربعة أشهر سنويا، يمكن أن تنقلص بمدة الدورة غير العادية إن وجدت²⁵³، وأن يتخذ الأمر في مجلس الوزراء و يعرض للموافقة على البرلمان فإن حاز على النصاب المطلوب في القوانين العادية اكتسب شكل قانون و الإعد لاغيا .

إن هذه الأوامر تكتسب الصفة الإلزامية بمجرد إصدارها وبالتالي المسألة لا تبقى هنا معلقة على موافقة البرلمان لنفاذ أحكامه، فيبدو هذا الأمر منطقي لأنه يصعب تصور امتناع هيئة من هيئات الدولة من استخدام سلطاتها، للدفاع عن اختصاصاتها الدستورية لكن قد تفرض الحسابات السياسية مثل هذه التنازلات.

²⁵³عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 02 سنة 1999، ص 15

قد يكون الدافع من وراء ذلك التنازل لرئيس الجمهورية ورغبته في اتخاذ إجراءات لا تحظى بموافقة الرأي العام عن طريق التنظيم، لذلك لا يعد الأمر غريباً إذا ما لجأت الحكومة إلى وضع إجراءات ذات طبيعة تنظيمية في مشاريع القوانين، ذلك أن دستور 96 لا يضيق من مجال التشريع الذي يعتبر كنتيجة، لذلك المجال غير محدود لا تخرج عن إطاره سوى الميادين التي يمنعها عنه المجلس الدستوري إذا ما تم إخطاره، فوضع حدود لمجال التشريع المفروض ليس من أجل حماية التنظيم، بل لتحسين النصوص التشريعية حفاظاً على حقوق الأفراد فيبدو كنتيجة منطقية لتوزيع مجال التشريع الذي يترتب عليه التضييق في مجال التنظيم في دستور 96 مقارنة بدستور 89، وإن كان الهدف هو تدعيم صلاحيات البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية غير أن هذا الأمر ليس صحيحاً بدليل النصوص الأخرى الموجودة في الدستور.

وفقاً للمعيار العضوي فإن القانون بنوعيه العادي والعضوي أسمى من الأوامر التشريعية على اعتبار أن هذه الأخيرة استثناء من أصل مفاده اختصاص السلطة التشريعية بسن القانون، وعلى الرغم من وجود عملية التشريع بأوامر ذلك أنه يجب عرضها على البرلمان للموافقة عليها، ففي هذه الحالة وكأن البرلمان هو الذي وضعها من خلال سلطته في الموافقة أو عدم الموافقة عليها.²⁵⁴

ونلاحظ بالمقارنة مع المؤسس الدستوري الفرنسي نصه على حق البرلمان في مناقشة ما يتخذ من أوامر طبقاً للمادة 38 من دستور 58 و هذا بنصه على notification التي تعني المناقشة ثم التصويت وهو ما كان منصوص عليها في المادة 58 دسور 63 والتي جاءت في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية عكس المادة 124 التي جاءت في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية والتي حرمت صاحب الاختصاص من إختصاصه فالمناقشة هي التي تحقق مبدأ الرقابة الفعلية لعمل مؤقت تقوم به جهة ليست صاحبة اختصاص أصيل²⁵⁵ وتحدد فترة ما بين دورتي الانعقاد إحداهما انتهت والأخرى قادمة لنفس المجلس²⁵⁶ أو في فترة حل البرلمان وهي التي تقع في الدور الأخير للبرلمان المنحل و الدور الأول للبرلمان الجديد.

الفرع الأول

التشريع بأوامر في غياب البرلمان

²⁵⁴مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة العدد 2 سنة 200، ص 20.

²⁵⁵السعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية 1988 العدد 1 ص 343

²⁵⁶، و يتم ذلك باصدار لوائح لها قوة القانون أطلق عليها الفقه اللبناني والمصري لوائح الضرورة التي تستوجب لإصدارها أن تكون تحت طائلة الضرورة التي لا تحتمل التقدير

منح المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان على أن يعرض النصوص التي اتخذها على غرفتي البرلمان في أول دورة لها للموافقة عليها، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

البند الأول : التشريع بأوامر أثناء حل الغرفة الأولى

إذا كانت المادة 124 واضحة الصياغة بحق رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر أثناء غيبة البرلمان و أن الأوامر التي اتخذها تعرض على البرلمان لإضفاء الصيغة التشريعية عليها إلا أن الأمر في الحالة الثانية يختلف طالما أنه لا توجد هيئة تشريعية، فكيف يكون الوضع بالنسبة للأوامر الرئاسية التي يفترض عرضها على البرلمان للموافقة أو الرفض .

لقد جاءت المادة 124 فارغة من أي تنقيص على عرض الأوامر التشريعية على البرلمان الجديد في أول دورة له، فإذا كانت الأوامر التي تصدر بين دورتي البرلمان لا تضى عليها الصيغة القانونية إلا بعد عرضها على البرلمان والموافقة عليها فكيف فات هذا الأمر على المؤسس الدستوري .

هل يعرض الأمر التشريعي على مجلس الأمة، أم ينتظر إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية و تعيين مجلس جديد و من يمنح الطابع القانوني للأمر الرئاسي ؟

وكما هو معلوم أن مجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية في البرلمان لا يمكنه الرفض أو الموافقة على الأمر الرئاسي لأنه يفتقد الإختصاص المعقود له إلى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد فيكون التشريع بأوامر هنا أقرب ما يكون إلى التشريع الملكي المطلق، حيث لا يحتاج رئيس الجمهورية موافقة مجلس الأمة عن الأوامر التي يصدرها²⁵⁷.

و إن كانت رقابة المجلس الدستوري تأتي كضمانة لمواجهة إساءة استعمال سلطة التشريع، بعد إخطاره من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة بأن الأمر التشريعي صدر مخالفا للدستور فيفصل فيه بموجب قرار.

ولرئيس الجمهورية سلطة التشريع في المسائل التي يشرع فيها البرلمان و يمارس هذا الإختصاص بإصدار أوامر تشريعية يتم التداول بشأنها على مستوى مجلس الوزراء ليكون طلب هذه الأوامر إما من الوزير الأول أو أحد الوزراء مع استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع، وبما أن مجلس الوزراء ينعقد برئاسة رئيس الجمهورية وأنه لا يؤخذ في النظام الدستوري الجزائري بالتوقيع

عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 204²⁵⁷

المجاور فرئيس الجمهورية لن يجد أية صعوبة في ذلك مهما كان موقف الوزير الأول معارض لرأيه فرئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص بشكل شخصي حيث لا يجوز له حتى تفويضه إلى الوزير الأول وهنا يبدو احتكار الاختصاص وتهميش الطرف الثاني في السلطة التنفيذية وإن كان في تعديل دستور 1976 الذي جرى في 3 نوفمبر 1988 اشرك الوزير الأول في اختصاص التشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان اشراكا حقيقيا²⁵⁸ حيث تكون المبادرة باقتراح هذه الأوامر من قبل الوزير الأول، وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة، ليوافق عليها فهنا أعطى المشرع لرئيس الحكومة جزءا من الحق في ممارسة هذا الاختصاص بصفة مشتركة مع رئيس الجمهورية .

البند الثاني: التشريع بين دورتي البرلمان

إن دستور 89 جاء خاليا من اشراك رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية في هذا الاختصاص ليعمل تعديل 96 بعدها على تقوية سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال، حيث خوله إصدار أوامر تشريعية في حالة غيبة البرلمان دون أي قيد أو شرط و ترك لرئيس الجمهورية سلطة تقدير الحالات الملائمة لاستعمال هذه الرخصة التشريعية الاستثنائية والمؤقتة، إلا أن هذه الأوامر التشريعية تخضع لرقابة البرلمان في أول دورة له، حيث يقوم بدراسة هذه الأوامر والظروف و الملابس التي صدرت بشأنها، وفي ظلها ومدى ملائمتها، لهذا تعد لاغية كل الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، ويرى أنها لا تتلائم والظروف التي صدرت بشأنها أو أنها غير مستعجلة و يمكن تأجيلها إلى غاية انعقاد البرلمان سواء في دورته العادية أو باستدعائه في دورة غير عادية .

وعليه فإن إصدار أوامر في غيبية البرلمان تقتضي وجود ضرورة تستدعي ذلك وإن لم تنص عليها المادة صراحة إلا أنه من الناحية العملية تعتبر شرطا أساسيا لأنه يجب أن تكون هناك ضرورة قانونية أو سياسية لا تقبل التأخير تدعو لتدخل الرئيس وإصدار هذه الأوامر بسرعة، و الغاية الأساسية التي قصدها المشرع الدستوري من نص المادة 124 أنه في الحالات العادية التي تستدعي الاستعجال منح الدستور بموجب المادة 02/118 للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء منه بطلب من الوزير الأول.

ويلاحظ على عمومية نص المادة 124 أنها أطلقت يد رؤساء الجمهورية في تنظيم أي موضوع يريدونه بواسطة الأوامر التشريعية دون أي قيود تكبح سلطتهم

²⁵⁸تنص المادة 153 من تعديل الدستور 76 لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأمر بناء على اقتراح رئيس الحكومة وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها.

في ذلك ،وقد يؤدي هذا إلى إصدار أوامر تشريعية تترتب عليها آثار سلبية تضر بالمؤسسات الدستورية للدولة ،وهذه إحدى الثغرات الموجودة في الدستور الجزائري التي استغلها رؤساء الجمهورية ،فقد قام الرئيس عبد العزيز بوتفليقة على سبيل المثال بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية أسبوعا واحدا بعد اختتام الدورة الربيعية للمجلس الشعبي الوطني عام 2003²⁵⁹ دون وجود أية ضرورة تستدعي ذلك ،كما بلغ عدد الأوامر التشريعية الصادرة منذ سنة 2000 إلى 2010 حوالي 59 أمرا أي بما يعادل تقريبا نصف عدد القوانين الصادرة عن السلطة صاحبة الإختصاص الأصيل في نفس الفترة،و يعد هذا الأمر خطرا على المسار الديمقراطي وإن كانت هذه الأوامر تعد لاغية في حالة عدم الموافقة عليها من طرف البرلمان ،إلا أن هذا الوضع غير وارد بالنسبة للسلطة التشريعية التي تعاني بعض العجز للوقوف أمام إرادة رئيس الجمهورية الذي يستحوذ على آليات تحصنه وتثبت مواقفه وقراراته وخاصة منها سلاح الحل.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة طبقا للمادة 124

اختلف الفقهاء الفرنسيين في ظل الدساتير الفرنسية عامة حول تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية ،عما إذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية أو أعمالا تشريعية ،وذلك نظرا لأهمية الآثار التي تترتب على تحديد الطبيعة القانونية لها وخاصة اختلاف النظام القانوني الذي تخضع له وفقا لاختلاف تحديد طبيعتها²⁶⁰.

لقد أعطى مجلس الدولة الفرنسي²⁶¹ في بداية الأمر المراسيم التشريعية صفة التشريعات العادية ولم يقبل الطعن فيها بالإلغاء أمامه ،وذلك حتى نهاية القرن التاسع عشر واستند في ذلك إلى نظرية التفويض التشريعي التي اعتنقها في تكييفه لطبيعة المراسيم التشريعية ،إلا أنه تراجع عن موقفه هذا وذلك لإعتباره المراسيم أو الأوامر التفويضية عامة ،قبل تصديق البرلمان عليها مجرد قرارات إدارية تخضع لرقابته سواء لمخالفتها مبدأ المشروعية أو لمبدأ الدستورية ،وأجاز بالتالي الطعن فيها بالإلغاء أمامه إذا خالفت شروط و قواعد قانون التفويض أو للدستور المعمول به ،على الرغم من اعترافه بتمتعها بقوة القانون و قدرتها على المساس

²⁵⁹في الجلسة البرلمانية المقررة ليوم 8 أكتوبر 2003 صادق البرلمان كعادته وبالأغلبية المطلقة على جميع الأوامر الرئاسية.

²⁶⁰عبد العظيم عبد السلام ،الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ،دراسة مقارنة ،دار النهضة الحديثة 2004 ،ص 124

²⁶¹عرض الفقه الفرنسي في تحديده لطبيعة المراسيم والأوامر التشريعية آراء ونظريات عديدة أهمها نظرية التفويض التشريعي ونظرية بونار نظرية توسيع الاختصاص التشريعي ،أما مجلس الدولة الفرنسي فقد انتهى إلى اعتبار هذه المراسيم والقرارات في ظل الدساتير عامة قرارات إدارية من لحظة إصدارها و حتى لحظة تصديق البرلمان عليها

بالقوانين المعمول بها سواء بالتعديل أو الإلغاء ، وذلك على إثر اعتناقه للمعيار الشكلي في التمييز بين الأعمال التشريعية ، والأعمال الإدارية وتكييفه للعمل وفقا لمصدره و ليس مضمونه ، مؤيدا بذلك رأي جمهور الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية للمراسيم أو الأوامر متفاديا بذلك النقد الشديد الذي وجهه له الفقه الفرنسي على إثر اعتبار المراسيم التشريعية قوانين وتحسينها من دعوى الإلغاء أمامه ، فتصبح الأوامر قوانين عادية بعد تصديق البرلمان عليها و إقرارها ، و تنجو بذلك من رقابة القضاء الإداري عليها .

لا يمكن انكار تمتع الأوامر التشريعية بقوة القانون وذلك لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم أو تأتي بقانون جديد ، إلا أن الإشكال ثار حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر من جهة أنها صادرة عن سلطة تنفيذية ، إضافة إلى أن مضمونها ليس مجال من المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية ومن ثم فهل هذه الأوامر قرارات إدارية أم قوانين؟

إن تحديد طبيعة الأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة لأن ذلك يؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة وكذلك نظام الرقابة الذي تخضع له ، فإذا كانت قرارات إدارية أي تنظيمات مستقلة فستخضع لرقابة المجلس الدستوري ، ولرقابة القضاء الإداري ، أما إذا تم اعتبارها قوانين فإنها تخضع لرقابة المجلس الدستوري فقط وهنا نميز حالتين :

1/ قبل عرض الأوامر على موافقة البرلمان تبقى هذه الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية و عليه تخضع لرقابة المجلس الدستوري ، إذا تم إخطاره بها من طرف رئيسي غرفتي البرلمان ، و تخضع كذلك لرقابة القضاء الإداري على أساس اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية المتمثلة في رئيس الجمهورية .

2/ إذا تم عرضها على البرلمان ووافق عليها ، فغالبية الفقه يرى أن هذه الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية من لحظة موافقة البرلمان عليها ، غير أن البعض الآخر يرى أن الأوامر تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها و ذلك لصدورها من سلطة مركزية .

إلا أن هذا التفريق يشمل فقط الأوامر المتخذة بين دورتي البرلمان ولا يشمل الأوامر المتخذة أثناء غيبة المجلس الشعبي الوطني لأن هذه الأخيرة تكتسب الطبيعة القانونية منذ لحظة صدورها عن رئيس الجمهورية .

إن الملاحظ حول هذين الاتجاهين أنهما يشتركان في الهدف وهو حماية حقوق و حريات الأفراد من خطر مساس الأوامر التشريعية بها ، و يختلفان من حيث وسيلة تحقيق الهدف ، وهذا الاختلاف يرجع بالدرجة الأولى إلى عدم استعمال

وسائل مراقبة الأوامر التشريعية، وكذلك لضعف البرلمان و من ثم فالمشكل ليس في طبيعة تلك الأوامر و إنما في وسائل مراقبتها لذلك فالصواب اعتبار تلك الأوامر بعد موافقة البرلمان قوانين و ذلك لعدة اعتبارات منها:

فلو تم اعتبار تلك الأوامر بعد الموافقة عليها من طرف البرلمان مجرد قرارات إدارية، فهذا سينزع عن هذه الموافقة أية قيمة قانونية، وتصبح بذلك مجرد إجراء شكلي وهو ما يتعارض مع مضمون المادة 124²⁶² التي تجعل من موافقة البرلمان هو الإجراء الوحيد لإضفاء الصيغة القانونية عليها .

أيضا الأصل في الأوامر عند صدورها عدم المساس بحريات وحقوق الأفراد فإذا تبين عكس ذلك فعلى البرلمان عدم الموافقة عليها لتبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية فيجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة.

أما إذا تبين أنها لا تمس بحقوق وحريات الأفراد ووافق عليها البرلمان ثم اتضح عكس ذلك فيكون لهما الحق في إخطار المجلس الدستوري الذي يكون له حق إلغاءها وفق المادة 166 إذا رأى أن فيها مساس لحقوق الأفراد.

المطلب الثالث

حدود و نطاق التشريع بأوامر.

إذا كان المشرع الدستوري قد اعترف صراحة للتشريع بأوامر بقوة معادلة لقوة القانون فإن ذلك معناه أن رئيس الجمهورية يستطيع عن طريق هذه الأوامر أن يلغي، أو يعدل بالقوانين العادية القائمة بالرغم من أن هذه الحدود ثابتة من الناحية النظرية.

والمتفق عليه أن الأوامر التشريعية لا يمكن أن تخالف الدستور ذاته، لأن هذا الأخير هو الذي ينظم إصدار هذه الأوامر، وبالتالي فإن صدورها بالمخالفة يجعلها قواعد غير دستورية يجب استبعادها من التطبيق، والقول بغير ذلك معناه أن تصبح الأوامر التشريعية سلطة تعسفية ومطلقة في يد رئيس الدولة. وعلى الرغم من أن ضرورة احترام الأوامر التشريعية لأحكام وقواعد الدستور يعد من المبادئ المنطقية المسلم بها، وإن كان الدستور اغفل الإشارة إلى وجوب احترام الأوامر التشريعية لقواعد الدستور، فإن ذلك يمكن تفسيره على أساس أن هذا الوضع من الأمور المنطقية التي لا تحتاج إلى نص صريح لإقرارها فالمعروف أن القانون لا يجوز له أن يخالف الدستور، و إذا كانت الأوامر التشريعية لها قوة القانون فحسب، فمن البديهي أن ما يعجز عنه القانون تعجز عنه أيضا هذه الأوامر .

²⁶²مراد بدران، المرجع السابق، ص 25

أما بالنسبة للمبادئ القانونية العامة فإن الأوامر التشريعية يمكن أن تلغى أو تعدل منها و الحجة في ذلك أن المبادئ القانونية العامة لها قوة معادلة لقوة القانون ،وحيث الأوامر التشريعية يمكن أن تلغى أو تعدل في القوانين العادية القائمة ،فإنه يمكنها بالتالي أن تفعل نفس الأثر بالنسبة للمبادئ المذكورة، ولكن يرد قيد هام خاص بالحالة التي تكون المبادئ العامة لها أصل في أحكام الدستور كما هو الحال بالنسبة لمبدأ المساواة أمام القانون، فلا يجوز للأوامر التشريعية في هذه الحالة مخالفة مثل هذه المبادئ، والقول بغير ذلك معناه السماح لهذه الأوامر بمخالفة الدستور بطريق غير مباشر²⁶³.

وذهب بعض الفقه الدستوري إلى القول بأن الأوامر التشريعية تستطيع أن تتناول بالتنظيم كل ما تنظمه القوانين، وذلك حتى بالنسبة للمسائل التي نص الدستور على ضرورة صدور قانون بشأنها وذلك على أساس أن سلطة إصدار الأوامر التشريعية تستند إلى نص دستوري يبيح ذلك ونحن لا نتفق مع هذا الرأي ونرى أنه لا يجوز للأوامر التشريعية التدخل في المسائل المحجوزة للقانون بمقتضى الدستور، وذلك لأن هذه المسائل يصعب أن يقوم بشأنها عذر الظروف الاستعجالية، إذ كيف يمكن مثلا التدرع بهذه الظروف لتنظيم مباشرة الحقوق السياسية أو تنظيم مرفق القضاء .

إن المشرع الدستوري ترك لرئيس الجمهورية تقدير ما إذا كانت هذه الظروف تستوجب اتخاذ إجراءات عاجلة لا تحتمل التأخير لمواجهتها، أم لا باعتباره السلطة القائمة في هذه الأحوال والمشرفة على الموقف في حالة غيبة البرلمان.والجدير بالذكر أن النص الدستوري لم يذكر بالتحديد صراحة شرط قيام حالة الضرورة والاستعجال في غيبة البرلمان وهو شرط أساسي ،وجوهري لصحة الأوامر ووجودها لكن هذا لا يعني أن المؤسس الدستوري يكون بذلك قد استغنى عنها بل يستخلص ضمناً أنه لم يتخل عنها ،وإلا ما كان ليبرره حسب المادة 02/124 يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها ،التي يتم التصويت عليها دون أي مناقشة ،و هذا ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ،وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة،حيث يطبق إجراء بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل،ومن ثم يعتبر عرض الأوامر التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان إجراء إجباري يفرضه النص الدستوري كما أكدت المادة 124 دستور 96 حق البرلمان في رفض الأوامر خلافا لمناقشتها ،ومن ثم فإن حرية البرلمان في

²⁶³ محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية القاهرة 1990 المرجع السابق، ص 177²⁶³

عدم موافقته أصبحت صريحة واضحة لا تطرح أي تأويل ،أو تفسير قانوني أو سياسي للنقاش كما كان عليه الحال في الدساتير السابقة، فالقراءة القانونية لنص المادة 124 تبين بأنها لم تتحدث عن الموافقة فقط وإنما تحدثت عن حرية البرلمان في رفضه وعدم موافقته على الأوامر كما تعد لاغية الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان. هذا الحق هو اعتراف دستوري للبرلمان بحق ممارسة سلطة تقييد اختصاصات الرئيس الذي منح له الدستور اختصاصات ذات صيغة تشريعية. وهذا من شأنه أن يهدد المركز الممتاز الذي يحتله الرئيس أمام البرلمان.

غير أنه كما تمت الإشارة إليه سابقا فإن القراءة السياسية لمحتوى رفض الموافقة من قبل البرلمان تتوقف هنا على حصول الأغلبية داخل البرلمان لصالح رئيس الجمهورية وبرنامجها السياسي، أو معارضة هذا العرض لكن النص المذكور لم يقدم إجابة حول ما إذا رفض رئيس الجمهورية عرض الأوامر على البرلمان من أول دورة له للموافقة، والجزاء الذي يترتب على ذلك بالنسبة لمصير الأوامر و كذلك بالنسبة للأوامر نفسها.

إن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان والدستور لا يترتب جزاء على عدم عرضها على البرلمان، كما أنه لم يبين الطبيعة القانونية التي تكون عليها تلك الأوامر عند عدم عرضها، هل تفقد طبيعتها القانونية المحددة في الدستور، ومن هي الجهة التي تصدر ذلك الحكم أم أن أنها تبقى محتفظة بصفاتها السابقة .

إن رئيس الجمهورية يتمتع بمطلق الحرية في مجال التشريع والإحلال محل السلطة التشريعية وفقا لنص المادة 124 دون مراقبة فعالة، ماعدا موافقة البرلمان للأوامر أو رفضها أو وضع حد لآثارها. فإذا قام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التشريعية على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له يكون قد أوفى بالتزامه ومكن البرلمان من فرض رقابته على الأوامر التي أتخذت في غيبته.

و قد يصمت البرلمان ولا يبدي رأيه لا بالموافقة ولا بالرفض ويسري عليه في هذه الحالة ذات القواعد المقررة لحالة عدم عرضها و يزول ما كان لها من قوة القانون، ويرى جانب من الفقه أن هذه الأوامر لو عرضت على المجلس في أول جلسة بعد انتهاء مدة التشريع بأوامر ،و لكن المجلس لم يرفضها ولم يوافق عليها فإنها تظل قائمة وذلك طبقا لنص المادة 124 ذاتها، لأن هذه المادة ستزيل من هذه الأوامر ما كان لها من قوة القانون في حالتين لا ثالث لهما، و هي أن يوافق المجلس عليهما أو يرفضهما و في غير هاتين الحالتين فإنها تظل محتفظة بما كان لها من قوة القانون .

بالرجوع إلى اختصاصات الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2008 نجد أنه لا يتمتع بحق استعمال الأوامر بل هو حكر على رئيس الجمهورية دون سواه

، ودون أن يشاركه فيها أحد كما لا يجوز تفويضها طبقا للمادة 87 من الدستور بخلاف الدستور الفرنسي الذي منح هذا الحق لرئيس الجمهورية و الوزير الأول معا بنص المادة 38 من دستور 1958.

لقد أصبح رئيس الجمهورية يتمتع بحرية في المجال القانوني وباتت الهيئة التنفيذية مجسدة في شخصه تشرع في المجال القانوني الكلي لا الجزئي، وليس من المبالغة القول أن التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية لمواجهة المشاكل التي تحدث ما بين دورتي البرلمان باتت تعبيراً واضحاً عن إخضاع الأصل العام للتشريع الرئاسي²⁶⁴، ولكن على ما يبدو أن الأمر الرئاسي وجد ميداناً خصباً له في التشريع بواسطة التدابير التفويضية المنصوص عليها في الدستور الأول والتي تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وبتفويض من البرلمان غير أن الدستور الثاني كان وراء العودة للتشريع بأوامر رئاسية والتي أصبحت قاعدة أصلية في النظام السياسي الجزائري و إن كانت تسد فراغاً خلال دورات البرلمان أو حله، إلا أن ذلك يؤثر على صاحب الاختصاص و يحد من مشاركته الفعلية.

الفرع الأول

الموافقة الشكلية تدعم مركز رئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية بمركز سلطوي هام هنا ،يدعم مراكزه القانونية المشار إليها سابقاً بحيث يضعه في قمة الهرم دائماً ،فاختصاص الرئيس بالتشريع إلى جانب البرلمان يعرض الأوامر التي يصدرها في أول دورة مقبلة للموافقة عليها ،تكتسب الصفة الإلزامية بمجرد صدورها ،ذلك أن الدستور قيد البرلمان من خلال الزامه بالموافقة أو الرفض دون أية مناقشة ،فالموافقة أو الرفض تتم جملة وليس تفصيلاً²⁶⁵ و في حالة الموافقة تخضع من حيث التعديل و الإلغاء لنفس الإجراءات التي تطبق على القوانين الأخرى.فلا يمنح أي سلطة للبرلمان لمراقبة الأوامر التشريعية بل أنه يقيد من خلال الزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة أو رفضها في أول دورة²⁶⁶

مما يعني أن الموافقة لا تضيف على الأوامر الصفة التشريعية نظراً لاكتسابها بموجب النص الدستوري فإذا ما وافق عليها البرلمان تخضع من حيث التعديل والإلغاء لنفس الإجراءات التي تطبق على القوانين وإن كان احتمال الرفض

عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، مرجع سابق، ص 193²⁶⁴
²⁶⁵ المادة 38 من قانون 02/99: " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور ،وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل ،يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع الى تقرير اللجنة المختصة" وعلى غرار المشرع الدستور الفرنسي الذي لم يعتمد التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية ما بين دورة و أخرى للبرلمان.

سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التنفيذية ، الجزء الثالث ، مرجع سابق، ص 208²⁶⁶

مستبعد جدا لكون البلاد لا تعرف منذ سنوات تجربة الاختلاف الحكومي المكون من القوى السياسية في البرلمان ،و هو ما يعرف ضمنا أن النواب المنتمين لهذه الأحزاب ،والذين يشكلون الأغلبية لا خيار لهم غير الموافقة ،و غني عن البيان أن طريقة التصويت هنا دون مناقشة هي سلاح قانوني قوي زود به المشرع السلطة التنفيذية لاستعماله وقت الحاجة ،و بما يسمح بالحفاظ على مبادرتها القانونية كما قدمتها دون تعديلات جوهرية تمس بها، واحتياطا لذلك وفي حالة وقوع هذا الاحتمال ،فإن للحكومة إمكانية سحب القوانين وإصدارها عن طريق الأوامر بالاتفاق والتنسيق مع رئيس الجمهورية ،ومن ثم فإن المادة 38 من القانون العضوي تنص على "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها دون فتح المجال للمناقشة وتقديم التعديلات عليه"، ليبقى دور النواب مقيدا أو مقتصرا فقط على المصادقة أو الرفض، وهو قيد جوهري على لب العمل التشريعي و الذي يؤكد مرة أخرى تفوق رئيس الجمهورية على سائر مراحل إنتاج التشريع بل أن هذه الطريقة تنتج هامشا واسعا للرئيس للتدخل في المجال التشريعي خاصة أن تدخله سيكون محصنا ضد أي تعديل أو تغيير من طرف النواب ،من جهة أخرى تشير المادة إلى أن البرلمان هنا يسترد سلطته التشريعية في أول انعقاد للدور البرلماني المقبل ،ذلك أنه لا يعقل أن تتعقد السلطتين معا في أداء الدور التشريعي كما أن هذا يعد تجاوزا و خرقا لأحكام الدستور الذي ينص صراحة على عرض هذه الأوامر في أول دورة تشريعية، وبذلك يكون رئيس الجمهورية قد التزم باختصاصه التشريعي ليرز دور البرلمان من خلال استرداد اختصاصه من جهة و موقفه من هذه الأوامر من جهة أخرى²⁶⁷. ويتخذ البرلمان هنا موقفين لا ثالث لهما.

1 / موافقة البرلمان بما يضيفي الصفة القانونية على هذه الأوامر فتصبح قوانين قائمة بذاتها.

2 / عدم موافقة البرلمان هنا يزول ما للأمر من قوة القانون ويتوقف عن إنتاج آثاره حسب المادة 02/124 وهنا يظهر احتمالين :

* أن الإلغاء يكون من تاريخ عدم الموافقة ،فتتوقف هذه الأوامر عن إنتاج آثارها بالنسبة للمستقبل فقط و هذا ما ذهب إليه الكثير من فقهاء القانون الدستوري ،بأن زوال القوة القانونية لهذه الأوامر لا يكون بأثر رجعي²⁶⁸ لأن هذه الأوامر كانت

²⁶⁷قد يتبادر للذهن سؤال حول تأجيل انعقاد البرلمان هل يعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في ديسمبر 98 لما اعترض مجلس الأمة على التصويت على القانون الأساسي للنائب الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه و إن كان الفقه في مصر يرى عدم اعتبار تأجيل البرلمان كحالة من حالات الشغور ذلك أن التأجيل يقطع الدورة و لا ينهاها و من ثم لا يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر
²⁶⁸ ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق، ص 672

تستمد قوتها وضعفها من الدستور ويكون الزوال من تاريخ أول اجتماع البرلمان في حالة عدم العرض ومن تاريخ الرفض في حالة العرض، وحينها ينتهي الحق التشريعي الذي يخوله الدستور لرئيس الجمهورية، ويعود للبرلمان اختصاصه الأصلي في التشريع²⁶⁹

*أن يكون الإلغاء بأثر رجعي والمشرع هنالم يوضح ذلك بالنسبة للمراكز القانونية للأشخاص التي تترتب عن تطبيق هذه الأوامر عكس المشرع المصري الذي أوضح ذلك في نص المادة 147 دستور 71، حيث أنه في حالة عدم إقرارها قد يرى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة وتسوية ما يترتب عليها بطريقته. لهذا في النظام السياسي الجزائري وتطبيقا للحكم الدستوري، فإن الأمر المرفوض المرتب لحقوق مكتسبة لا تزول أثاره بأثر رجعي حفاظا على تلك الحقوق، وإنما من تاريخ رفضه دون حاجة لإصدار نص يلغيه.

وقد يحدث أن يعرض رئيس الجمهورية هذه الأوامر على البرلمان و يتركها هذا الأخير معلقة دون أن يبيت في أمرها ولم يحدد المشرع الدستوري مدة قصوى ليبيدي فيها البرلمان رأيه حول هذه الأوامر وبما أن الرئيس ملزم بعرضها على البرلمان الذي له قبولها أو رفضها، مع ذلك فإنها تبقى نافذة المفعول إلى أن يبيدي البرلمان رأيه فيها بالقبول أو الرفض، وإن كان احتمال رفضها ضعيف جدا في ظل النظام القائم فمن حيث الممارسة لم يحدث أن البرلمان رفض الموافقة على الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية حيث أنه من غير المتصور أن يلغي المجلس تشريعا أصدره الرئيس و يتجلى ذلك في جانبين أساسيين :

1/ **الجانب القانوني**: أن السلطة التنفيذية تعي جيدا نص المادة "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان" فتسعى جاهدة إلى عدم التطرق للمواضيع التي تدخل في اختصاص البرلمان حتى لا تقابل بالرفض، فيظهر تفوق البرلمان هنا على السلطة التنفيذية²⁷⁰.

2/ **الجانب السياسي**: أن التحول الذي واكبه التطور الدستوري الجزائري، فمن عرضه للأوامر التشريعية في دستور 76 التي تميزت بصورها في مختلف الميادين فكانت عند عرضها على المجلس الشعبي الوطني ينتج عنها عادة إما الموافقة و بالتالي لا يحدث أي نزاع بين المجلس والرئيس و هذا نظرا لطبيعة النظام، أو نشوب خلاف بين السلطتين حول الأوامر المقدمة للموافقة عليها، فتجنبنا لمثل هذه الأزمات فإنها تحل عن طريق المشاورة وقد حدثت خلافات في ظل دستور 76 إلا أن السلطة حاولت تجاوزها خاصة و أن الدستور لم ينص على أن الموافقة تعتبر ملزمة، ولم يحدد مصير الحقوق المكتسبة فيما بين إصدار

²⁶⁹ عبد العزيز شيجا، تحليل النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص 161
²⁷⁰ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 96، مرجع سابق، ص 211

النص و رفضه، وإن كانت القاعدة أن الحقوق المكتسبة تبقى قائمة طالما أن الدستور لم ينص على إلغائها، ليكون الجزاء على الخلاف القائم بين السلطتين هو حل المجلس، الذي يكون أثره السياسي سلبى على القيادة السياسية للحزب الواحد برئاسة رئيس الجمهورية ليكون احتمال رفض الأمر من طرف التشكيلة الجديدة فهل يكون هناك حل ثان للمجلس أم أن السلطة تتغاضى عن ذلك و خاصة أنها هي التي منحها الثقة للدخول إلى المجلس الشعبي الوطني، غير أن الخلافات التي أثرت لم تصل إلى حل المجلس فالنظام قائم على وحدة الحزب والقيادة كما أن تشكيلته المكونة والمقترحة والمنتمية إلى حزب جبهة التحرير الوطني التي أمينها العام رئيس الجمهورية من غير الممكن أن تخرج عن طاعته، وترفض الأوامر التشريعية التي يصدرها .

بناء على ذلك ظل فكر المؤسس الدستوري متجها صوب منح السيطرة للهيئة التنفيذية على حساب البرلمان، فرغم التغييرات التي جاءت بعد ذلك فإن التشريع بأوامر ظل إحدى الثغرات الموجودة في الدساتير الجزائرية المتعاقبة، مما يدعم ويقوي مركز الرئيس الذي يمارس سلطة فعلية على البرلمان وعلى وجه التحديد الغرفة الأولى، فليس للبرلمان أي دور في تقدير الضروريات الملحة التي تستدعي التشريع عن طريق الأوامر التشريعية لأنه يتأثر بهذا الاختصاص بتحويل من الدستور²⁷¹

لنخلص في الأخير إلى أن الموافقة تعني عرض الأمر الرئاسي على اللجنة المختصة في كل غرفة التي تعد تقريرها و تعرضه على الجلسة العامة للموافقة دون مناقشة أو تعديل، فإن حاز عليها اكتسب شكلا صفة قانون، و إن رفض عد لاغيا²⁷² و إن كان الرفض هنا مستبعدا في ظل أغلبية برلمانية مؤيدة لرئيس الجمهورية، وخاصة إذا حاز على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على الأقل بما يمكن الأمر من التمرير، أما إذا رفض في غرفة من غرفتي البرلمان فإن الأمر يعد لاغيا بنص المادة من الدستور .

الفرع الثاني

أثار التشريع بأوامر على السلطة التشريعية

²⁷¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 199
²⁷² تنص المادة 76د/153 "الرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له " ليكون له هنا الموافقة دون الرفض

إن قراءة سطحية للمادة 01/124 دستور 96 تين أن لرئيس الجمهورية حرية التشريع في جميع الميادين و المجالات التي ينظمها القانون والمحددة دستوريا ،فالمادة لم تتضمن المجالات التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها ،بل هو صاحب الاختصاص التام أثناء المدة المحددة ،بمعنى أن الرئيس بإمكانه الدخول إلى المجال المخصص للسلطة التشريعية بما فيها القوانين العضوية التي يتميز إعدادها و إقرارها إجراءات خاصة تختلف عن القوانين العادية.

كما أنها تخضع للرقابة المسبقة التي يمارسها المجلس الدستوري بعد أن يخطره إلزاميا من طرف رئيس الجمهورية ،يشار في هذا الإطار أنه قد صدر الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات وكذا الأمر 09/97 المتضمن القانون الأساسي للأحزاب السياسية، فنجد أن التشريع بأوامر فيما يخص القوانين العضوية يشوبها بعض الغموض عند عرضها على البرلمان الذي يبدي رأيه بالرفض أو الموافقة طبقا للمادة 124 أو المادة 123 التي تشترط الأغلبية المطلقة أو $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة .

إن هذه الأوامر قبل موافقة البرلمان عليها لم تصبح بعد قوانين عضوية لذلك تخضع لنص المادة 123 بالاضافة إلى إخضاعها للرقابة المسبقة للمجلس الدستوري، هذا الغموض في إصدار التشريع بأوامر ما هو إلا نتيجة حتمية لعمومية المادة 124 من دستور 96 ،ففي الوقت الذي تراجعت فيه نظم دستورية كثيرة عن الأخذ بالتدابير التشريعية التي تصدر عن رئيس الدولة ،عاد المؤسس الدستوري الجزائري لإعتماد هذا المبدأ وعلى نطاق واسع بما يمثل إعتداء صريح على السلطة التشريعية²⁷³ وتجسيدها للنظام الدستوري الآخذ بالبرلمانية الرئاسية والهيمنة التنفيذية في المجال القانوني بما فيها التنظيمي ،فحتى القوانين تم تعديلها بموجب أوامر تشريعية ،فقد عدل قانون الأسرة بموجب الأمر 02/05 الصادر في 2005/02/27 وتم عرضه على البرلمان الذي وافق دون إعتراض أو مناقشة لأنه ليس من حقه ، طالما أنه مقيد إما بالرفض أو القبول دون مناقشة أو تعديل أو إلغاء فقانون مثل هذا من المفروض أن يعرض كمشروع قانون أو اقتراح لأجل المناقشة، والتصويت كذلك الحال مع تعديل قانون الجنسية بموجب الأمر 01/05 المؤرخ 2005/02/27 وكان من المفروض أن يعدل بموجب اقتراح أو مشروع قانون ،فيتضح هنا أن الرئيس يتربع على أعلى الهرم ماداه إلى كل السلطات والاختصاصات ،فلم يبق مجال لم يستحوذ عليه ويبسط سيطرته بنص الدستور و بالقيود المفروضة على البرلمان الذي من المفروض أنه ممثل الشعب و صائن حقوقه.و إن كان هذا التشريع التفويضي أخف وطأة على البرلمان إذا ما نظرنا لطول مدة الدورة ،وإمكانية دعوة البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية

²⁷³بلغ عدد الأوامر التشريعية للفترة الممتدة من 1997 إلى 2002 حوالي 20 أمرا تشريعيًا و من 2002 إلى 2007 حوالي 33 أمرا تشريعيًا.

بمعنى إمكانية التقليل من اللجوء إليه ،مع ذلك فإن إلغاء التشريع بأوامر تفاديا لاحتمال رفضها أو قبولها عن طيب خاطر، هو أمر مستبعد ذلك أن الوضع السائد أن البرلمان أصبح مجرد قاعة اجتماعات لرفع الأيدي خوفا من عدم رفعها وبالتالي الخروج من القاعة بطريق الحل .

الفرع الثالث

إقصاء الوزير الأول من التشريع بأوامر

لقد خول الدستور الوزير الأول حق المبادرة بالقوانين، إلا أنه لم يمنحه حق التشريع بأوامر فلم ينص دستور 89 على الأوامر التشريعية ولم تعد هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية كما كان في الدساتير السابقة فقد ألغى دستور 89 التشريع بأوامر ولم يخولها لا لرئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة مع أن مشروع تعديل الدستور المعروض للاستفتاء يوم 1988/11/03 منح الوزير الأول الحق في اقتراح الأوامر، وهذا تأكيد صارخ على دوره والمكانة الهامة التي منحت له ،فنصت المادة 152 "لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بناء على اقتراح من رئيس الحكومة وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة لتوافق عليها " غير أنه لم ينص عليه في دستور 89 .

وقد منحت المرحلة الانتقالية لرئيس الحكومة حق ممارسة الأوامر طبقا للمادة 22 إلا أنها قيدته من حيث اشتراط ضرورة المصادقة على مشروع الأمر في مجلس الوزراء²⁷⁴، برئاسة رئيس الدولة و المشرع هنا استبدل القوانين بالأوامر وخولها لكل من رئيس الحكومة والمجلس الوطني الانتقالي، و عليه فلرئيس الحكومة الحق في المبادرة بالأوامر إلا أنها مقيدة و مشروطة فلا بد من مصادقة المجلس الوطني الانتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة إضافة أن لرئيس الدولة حق الاعتراض أو طلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه في مهلة 30 يوما و هذا ما نصت عليه المادة 26 .

والوثيقة الانتقالية لم تعترف بحق المبادرة بصفة حرة و مطلقة لرئيس الحكومة ،بل منحت المجلس الوطني الانتقالي ممارسة هذا الحق ،بالإضافة إلى مصادقة رئيس الجمهورية عليها كما أن هذه الأوامر المنصوص عليها غير محددة بفترة زمنية أو بظرف معين بل حلت محل القانون وتمارس كلما أرادت الحكومة أو النواب اللجوء إليها بمشاريع أوامر أو اقتراحات أوامر.

²⁷⁴ المادة 22 "يتمتع رئيس الحكومة بالمبادرة بالأوامر ،يصادق على أي مشروع أمر بمجلس الوزراء قبل أن يودع على مكتب المجلس الوطني الانتقالي"

لقد خولت لرئيس الحكومة صلاحيات واسعة في ظل المرحلة الانتقالية فأى مشروع أمر يمر بمجلس الوزراء قبل أن يودع على مكتب المجلس الانتقالي يصادق عليه رئيس الحكومة ويتمتع بالمبادرة بالأوامر²⁷⁵. وإن كان منح رئيس الحكومة حق إصدار الأوامر، في هذه الفترة الانتقالية نظرا للوضعية التي فرضت على النظام للخروج من الأزمة، غير أنه باستتباب الوضع و إصدار دستور 96 عاد وأقصى من التشريع بأوامر على عكس المشرع الفرنسي الذي لم يهمل دور الحكومة كهيئة جماعية ممثلة في مجلس الوزراء ومستقلة عن أعضائها -كما فعل المشرع الدستوري الجزائري- إذ أن الحكومة وحدها التي تحدد السياسة العامة للدولة بنص المادة 20 من الدستور، فهي التي تحدد أولويات الأمة وهي التي تختار ترتيب تنفيذ هذه الأولويات، دون الإقتراب من المربع المحجوز لرئيس الدولة.

مبحث رابع

تغليب الاختصاصات التنفيذية والادارية لرئيس الجمهورية عن اختصاصات الوزير الأول

عند تنفيذ السياسة الداخلية والخارجية للدولة لا بد من وجود تشريعات داخلية و من المسلم به أن معظم القوانين تحتاج عند تنفيذها إلى لوائح تصدرها السلطة التنفيذية لتضع بها شروط التنفيذ وتفصيلاته أو لتواجه ظروفًا معينة سريعة ومتميزة، وكما أشرنا ويشير الفقهاء دائما أن الإختصاص بالتشريع يناط بالسلطة التشريعية بينما يعهد للسلطة التنفيذية الإشراف على تنفيذ القوانين و كفالة النظام القائم في الدولة و الهيمنة على المرافق العامة لضمان سيرها بانتظام²⁷⁶.

وتتطلب الوظيفة التشريعية بهذا الشكل إصدار أنواع من القواعد العامة المجردة التي تشبه التشريع لتساهم وتشارك الحكومة في ممارسة السلطة التشريعية لأنها عبارة عن قوانين من الناحية الموضوعية.

وإذا كان الغرض من اللوائح هو مساعدة السلطة التنفيذية في وظيفتها فليس معنى ذلك أن تتدخل عن طريق اللوائح في مجالات متروكة للمشرع فالحدود المخول لها فيها يجب ألا تتعداها.

المطلب الأول

حصر نطاق التشريع البرلماني

²⁷⁵ فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية 2008، ص 191
²⁷⁶ حازم صادق، مرجع سابق ص 677، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر 1999، ص 86

يعتبر دستور الجمهورية الخامسة أول دستور لجأ إلى التحديد الحصري الذي يشرع فيه البرلمان²⁷⁷ وكان وراء هذا التحديد دافع أساسي، يكمن في منح الحكومة مجالاً مستقلاً يمكنها من اتخاذ تدابير ذات طبيعة عامة دون اللجوء كل مرة إلى البرلمان، فتأثر محرروا دستور الجزائر ككل مرة بالدستور الفرنسي عند تحديد نطاق التشريع البرلماني، حتى وإن كان الاختلاف واضح بعض الشيء من حيث منحه السلطة التنظيمية للوزير الأول كقاعدة عامة، بينما المشرع الدستوري الجزائري منحها لرئيس الجمهورية .

فلم يعد البرلمان يتمتع بالنفوذ الذي كان يتمتع به في وضع القوانين وإنما انتقل ذلك للسلطة التنفيذية فحسب قول الأستاذ "فيدل" سوف توجد سلطة موازية للسلطة التشريعية تتمتع بخاصية أصلية وغير مشروطة، هذه السلطة المنافسة هي السلطة القواعدية المستقلة²⁷⁸، لهذا فالدستور كان قد أطلق يد السلطة التنفيذية في مجال التشريع ليقيد بالمقابل يد السلطة التشريعية، فالبرلمان و هو يتمتع بالسيادة كان بوسعها أن يفرض سيطرته على أية مادة من أجل أن يشرع بصدها طالما أن التعريف الشكلي للقانون كان من شأنه أن يستبعد فكرة تحديد الموضوعات التي يختص بها القانون لأن السلطة التشريعية هي التي تضيف صيغة القانون على القواعد التي تقرها في شكل تشريع في حين أن السلطة اللائحية لم يكن بوسعها أن تغير، أو تلغي نصاً تشريعياً مهما كان موضوعه عن طريق اللوائح، كما أن المجال المفتوح أمام الهيئة التنفيذية لم يكن محبوساً عليها ذلك أن البرلمان و هو يتمتع بالسيادة كان بوسعها أن يشرع بصدد نفس الموضوعات التي تدخل ضمن هذا الميدان عن طريق تعديل و إلغاء الإجراءات اللائحية²⁷⁹.

غير أن التطور الدستوري أدى إلى منح الحكومة القدرة حتى على إيقاف البرلمان عند حده في الحالات التي يعتقد فيها أنه تجاوز ميدانه الخاص به، وقدم اقتراحات أو تعديلات بصدد موضوعات تدخل في الميدان الخاص بالحكومة، فتبدو الحكومة بهذا الشكل محمية حماية عن طريق التدخل المحتمل للمجلس الدستوري الذي له الحق في تحديد الميدان الخاص بكل من القانون واللائحة فحولت السلطة التنفيذية باعتبارها جهاز فني يستطيع مواجهة المشاكل بسرعة وحزم اختصاصات جعلت من السلطة التنفيذية في مرتبة أسمى، فالدستور الفرنسي الذي خول السلطة التنفيذية باعتبارها الجهاز الفني الذي يستطيع مواجهة المشاكل بسرعة وحزم اختصاصات واسعة جعلت من السلطة التنفيذية تتفوق على نظيرتها التشريعية حتى في ميدانها الأصلي، فنتج عن ذلك اتساع مجال التنظيم وتقليص مجال التشريع أي تضاعفت سلطة البرلمان

²⁷⁷ Maurice deverger , les institutons de la cinquieme republique op cit p 119

²⁷⁸ Vedel , les problemes des rapports de legislatif et de l'exectif , revu francaise de science politique N°3 paris 1958 p 631

²⁷⁹ عبد الراضي حسين الطغان ، مرجع سابق ، ص 385

عندما سطع نجم القانون لصالح اللائحة²⁸⁰. حيث أكد في المادة 37 من دستور 58 "أن القضايا الأخرى التي لا تدخل ضمن الميدان المحدد للقانون ستكون ذات طبيعة لائحية" أي أنها تنظم من قبل الهيئة التنفيذية وإذا ما تجاوز البرلمان هذا الميدان المحدد فإن الحكومة تملك إمكانية الاعتراض وطلب رفض تسلم الإقتراح بهذا الخصوص²⁸¹

لقد سار المؤسس الدستوري الجزائري على نفس النهج، حيث حدد في المادة 122 و التي تقابل المادة 34 من الدستور الفرنسي، مجالات عدم تدخل الهيئة التنفيذية لكنه ضمنا يتضمن امتداد غير مباشر للسلطة التنفيذية إلى مجال القانون²⁸²، فمنحها اختصاصا تنظيميا مستقلا ميزته الأساسية أنه اختصاص موسع غير محصور. فبينما حصر مجالات محددة للتشريع فيها بقوانين بموجب المادة 122 إضافة إلى مجالات أخرى بنص المادة 123 المتعلقة بالقوانين العضوية فكان المجال التشريعي مخصص لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية على السواء، وبما أن تركيز السلطة السياسية كان دائما لصالح السلطة التنفيذية، كذلك الإختصاص التنظيمي المستقل الآلية التي استعملها المشرع لإقحام الهيئة التنفيذية في إختصاصات البرلمان التشريعية الذي أصبح سمته الأساسية أنه إختصاص مغلق أو إختصاص مقيد وإختصاص الإدارة في إصدار اللوائح إختصاصا عام²⁸³.

إن الربط بين المادة 122 دستور 96 و المادة 125 من نفس الدستور تؤكد أن مجال التنظيم هو القاعدة لأنه يشمل جميع الميادين ما عدا تلك الممنوحة صراحة بنص للبرلمان بينما عمل البرلمان هو الاستثناء²⁸⁴ ومن الناحية التطبيقية لا توجد حدود فاصلة بين مجال التشريع و مجال التنظيم فلم يراع النظام الدستوري الجزائري أصول الإختصاص التنظيمي التي ترجع أساسا إلى مجال القانون مما أدى إلى تضخم سلطة رئيس الجمهورية في الاضطلاع بهذا الإختصاص التنظيمي عن طريق التنظيمات المستقلة فتوسعت بذلك الدائرة التشريعية للرئيس على حساب البرلمان الذي ضيق عليه مجال إختصاصه التشريعي .

المطلب الثاني

التنظيم المستقل آلية فعالة للتشريع الموازي

²⁸⁰ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 326

²⁸¹ عبد الراضي حسين الطغان، مرجع سابق، ص 388

²⁸² سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 151

²⁸³ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، دراسة مقارنة

، مطبعة جامعة عين شمس 1986 ص 180

²⁸⁴ Maurice deverger , les institutions de la cinquieme republique. Op.cit .p 120

إن التنظيم باعتباره قرار إداري صادر بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية أو الإدارية، يمثل فئة تنفيذية كما يأتي بأحكام عامة و مجردة يسري على جميع الأفراد الذين تطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة، ويعرفها "الدكتور عمار عوابدي" بأنها قواعد عامة مجردة لا تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوافر فيهم الصفات المحددة بها وعلى الوقائع التي تتوافر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها²⁸⁵.

فإذا كانت اللوائح التنفيذية تعد تشريعا قانونيا، فهي لا توجد إلا استنادا إلى قانون سابق عليه ليضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ أحكامه، بينما اللوائح المستقلة تصدر دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم متضمنة أحكاما مبتدأة، ومن هنا جاءت تسمية هذا النوع من اللوائح باللوائح المستقلة، هذه الأخيرة تتسم بالعمومية والتجريد والإلزام مثل القانون، فتطبق على كل الأفراد المخاطين بها والحالات التي تتوفر على شروط تطبيقها تتميز بالثبات النسبي إذ أنها تبقى سارية المفعول ومنتجة لأثارها القانونية إلى أن تعدل بمقتضى مرسوم من نفس الدرجة لهذا فهي تشبه القانون العادي من الناحية المادية لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة، وهي تفسر وتطبق بنفس الطريقة التي يفسر ويطبق بواسطتها القانون إلا أنها تختلف عنه من الناحية الشكلية، لهذا لم يعد القانون الأداة الوحيدة لصنع التشريع، بل شاركته اللائحة في ذلك و إن كانت اللائحة في ممارستها لوظيفة التشريع ظلت محتفظة بمركزها كعمل إداري أدنى مرتبة من القانون، كل ما هنالك أنها أصبحت شريكة القانون في القدرة على التصرف التلقائي المستقل وفي ممارسة الإختصاص غير المشروط فاستقلت بذلك في ممارسة نشاطها عن القانون، فلم تعد تصدر تنفيذا لقانون معين كما أنها تحررت من الخضوع للقانون فلا يستلزم أن تراعي القوانين القائمة وأن تتدخل وفقا لها و بهذه الاستقلالية تكون قد شاركت القانون في السلطة لتصبح منافسة له، أو شبيهة له في التصرف التلقائي المستقل .

ونشير هنا إلى أنه هناك من يشكك في استقلالية المراسيم المستقلة عن القانون و يجعلها مساوية لمكانة المراسيم التنظيمية التنفيذية، وليس لمكانة القانون فمن يشكك في ذلك يرى بأنه فضلا عن الندرية النسبية للمراسيم التنظيمية المستقلة بالقياس للقوانين من جهة، وبالقياس أيضا للمراسيم التطبيقية من جهة أخرى فإن هذه المراسيم لا تتمتع إلا باستقلال وهمي، فإذا تركنا جانبا استقلالها العضوي عن القوانين لكونها لا تصدر تطبيقا لها، فإن هذه المراسيم ليست لها أية هوية قانونية تميزها عن غيرها، فهي تحتل في سلم تدرج القواعد القانونية نفس المرتبة التي يحتلها كل مرسوم تنظيمي و من هنا فهي تخضع للدستور و المعاهدات الدولية و

عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة
1999، ص 111²⁸⁵

للقوانين و للمبادئ العامة للقانون التي تنزل منزلة القانون حتى لو اتخذت بناء على تأهيل تشريعي²⁸⁶.

وهذه مسألة انعقد عليها شبه اجماع القضاء والفقهاء، فمن جهة القضاء أكد مجلس الدولة الفرنسي في قرار أساسي عدم إمكان التمييز بين نوعي السلطة التنظيمية، أما من جهة الفقه فقد أجمع الفقهاء في فرنسا على أن القرارات التنظيمية سواء وصفناها بأنها مستقلة أم لا، فهي قرارات إدارية و قد ذهب فيهم العميد " vedel " الذي أيد بداية نظرية وجود سلطتين تنظيميتين إلا أنه اعترف بعد ذلك بأن القرارات التنظيمية المستقلة لا تكتسي أبدا قوة الشيء المشرع، بل تتمتع فحسب بقوة الشيء المقرر²⁸⁷ إلا أن هذا الرأي لا يمكن الأخذ به على إطلاقه لأن أغلبية الفقهاء تجمع على أن المراسيم المستقلة تحتل مكانة مساوية لمكانة القانون العادي²⁸⁸، رغم أنها من الناحية الشكلية تبقى مقررات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء لصدورها عن السلطة التنفيذية

إن السلطة المختصة بوضع التنظيمات تتمثل في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول حيث جاء في المادتين 85 و125 من دستور 96 وتعديل 2008 على إختصاص السلطة التنفيذية بوضع تنظيمات على شكل مراسيم تنظيمية ومراسيم تنفيذية وهو إختصاص دستوري أصيل، فحتى مع وجود السلطة التشريعية فهو لا يعلق على غياب البرلمان كما هو الحال في تشريعات الضرورة ولا على تفويض منه أيضا.

إن النص التنظيمي قد يكون صالحا للتطبيق بذاته دون الحاجة إلى نص آخر، وقد يحتاج صدوره إلى نص آخر ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التطبيق، بذلك قررت المادة 125 للسلطة التنفيذية الحق في التشريع فيما عدا المسائل الداخلة في نطاق الإختصاص التشريعي، ويصدر رئيس الجمهورية تنظيمات مستقلة و التي يكون مجالها الأصلي تنظيم المصالح والمرافق العامة في الدولة و للوزير الأول سلطة إصدار التنظيمات اللازمة لتنفيذ القانون بصورة سليمة.

و هذه الخاصية تمثل القاعدة القانونية وهذا حسب رأي الفقيه²⁸⁹ pierre pactet، كما يراها "هوريو" أيضا بأنها إظهار إرادة الإدارة في صورة قواعد عامة

²⁸⁶ محمد عبدون، مرجع سابق، ص 255

²⁸⁷ George Vedel , droit administratif , 6eme ed , P.V.F coll themis , paris 1976 p 48

²⁸⁸ يرى الاتجاه الرافض لمنح المراسيم المستقلة نفس مكانة التشريع أن ما جاء به دستور 1958 الفرنسي لم ينعكس في حقيقة الأمر بين القانون واللائحة حيث مازالت اللائحة تحتل مرتبة أدنى من القانون ومن ثم لا تستطيع اللائحة أن تتعرض للقانون بالتعديل أو المخالفة، وإلا تعرضت للإلغاء من جانب القضاء الفرنسي. اللوائح المستقلة لم ترق إلى مرتبة القانون ولم تكتسب صفاته ومميزاته، بل استمرت على ما كانت عليه محتفظة بخصائصها المختلفة عن خصائص القانون والتي تجعلها في مرتبة أدنى منه

²⁸⁹ حيث يقول بأن *La definition de reglement elle associe un element organique parce que le reglement est une decision unilaterale de pouvoir executif ou des autorites*

مكتوبة تضعها السلطة التنفيذية²⁹⁰، بينما يقول "ليون دي جي" عن المراسيم المستقلة إنها تلك التي يستقل في إصدارها رئيس الجمهورية، وبدون أي ارتباط لها بقانون معين ويأتي تدخل السلطة التنظيمية إجمالاً عندما تتقاسم السلطة التشريعية عن قصد، أو غير قصد عن إقرار ما لا بد من إقراره من الأمور التي لا تدخل في اختصاصها وحدها .

و لما كانت السلطة التشريعية هي المختصة أصلاً بإصدار قواعد عامة و مجردة و تكون مرتبتها أعلى من تلك التي تصدرها السلطة التنفيذية في صور لوائح و بالتالي تكون الأخيرة تابعة للأولى و لا يجوز لها مخالفتها. وعلى ذلك فاللائحة يتحدد مجالها فيما يقوم القانون بتناوله أما البرلمان فيستطيع تناول كافة الموضوعات بالتنظيم شريطة ألا يخالف القواعد الأعلى منه، لذلك تم الإشارة إلى المسائل التي ينظمها المشرع على سبيل الحصر وليس له تجاوزها أما ما عدا ذلك من الأمور فقد ترك للسلطة التنفيذية تنظيمها عن طريق إصدار اللوائح²⁹¹ و بالتالي أصبحت اللائحة هي الأصل و التشريع هو الاستثناء. أي أن التنظيم المستقل لا يستند إلى قانون يصدر بتنفيذه لذلك تسمى باللوائح القائمة بذاتها وهي التي يصدرها رئيس الجمهورية على شكل مراسيم رئاسية لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، تصدر مستقلة عن أي تشريع و أيضاً من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتتفيذ مادامت مستقلة متميزة عن القانون، فلا يجوز للرئيس التفويض في إصدارها لعدم وجود نص يسمح بذلك حيث لا تفويض إلا بنص²⁹².

وحتى لا يكون هناك تداخل بين اختصاصات السلطة التشريعية ورئيس الجمهورية وضع المشرع الدستوري مجالاً خاصاً بالتشريع بموجب المادتين 122 و 123 من الدستور، وما يخرج عن هذا المجال يتولى تنظيمه رئيس الجمهورية في إطار اللوائح المستقلة استناداً إلى نص المادة 125 التي تنص على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

ومن جديد يظهر التفوق الرئاسي حتى في المسائل التنظيمية التي يختزل فيها دور الوزير الأول باعتباره المنفذ للسياسة العامة للدولة، والمسؤول سياسياً عنها على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي الذي يخول للوزير الأول الحق في إصدار اللوائح طبقاً للمادة 21 التي تضمنت النص على حقه في ممارسة و

rattachées et un élément matériel parceque le reglement comporte obligatoirement des dispositions visant anonymement une categorie de personne

²⁹⁰ Pierre pactet les institutons politiques et droit constututionnel .paris arment colin 17 eme edition 1998 p 555

²⁹¹ Andre hurriou et lucien szez , institutons politiques et droit constututionnel.paris p 476

²⁹² عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة في القانون، جامعة عين شمس 2008 ص 60

إصداره اللوائح ، و لما كانت المادة 13 من نفس الدستور تتضمن النص على أن رئيس الجمهورية يوقع الأوامر و المراسيم التي يتم تداولها في مجلس الوزراء ، وبالتالي تكون قد اعترفت له بطريقة غير مباشرة بالحق في إصدار اللوائح ، ومن الاطلاع على النصين السابقين نجد أن هناك نوعين من اللوائح طبقا لجهة صدورها .²⁹³

1- لوائح لا تتخذ في مجلس الوزراء ويصدرها الوزير الأول وحده ولا يتم تداولها في مجلس الوزراء

2- لوائح تتخذ في مجلس الوزراء ويتم تداولها به، ويجب أن توقع من رئيس الجمهورية باعتبار أن له الحق في رئاسة مجلس الوزراء ، و يمكنه الاعتراض عليها و عرقلة الحكومة .

و بالتالي يكون الوزير الأول قد نزعته منه اختصاصات كثيرة كانت له و ازدادت السلطات التي يكون قد اكتسبها رئيس الجمهورية.²⁹⁴ واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية سواء عن طريق مجلس الوزراء بالاشتراك بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، أو تلك الصادرة عن هذا الأخير بمفرده و هي التنفيذية والخاصة بالضبط، أما التنظيمية فهي من المجالات المحجوزة للقانون بنص المادة 34 من الدستور الفرنسي²⁹⁵

إن السلطة التنظيمية هنا يتقاسمها كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول ، اعتبارا بأن توقيع اللوائح المستقلة هو من اختصاص الرئيس، إلا أن مناقشتها والمصادقة عليها تتم على مستوى مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول ، مما يدل أن هذا الأخير يمارس إختصاصا مزدوجا من خلال ممارسة وظيفة التنظيم التنفيذي إضافة إلى مشاركة رئيس الدولة و وظيفة التنظيم المستقل . وهذا على خلاف إصدار هذه التنظيمات في النظام السياسي الجزائري.

المطلب الثالث

انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة

ينفرد رئيس الجمهورية الجزائري بإصدار اللوائح التنظيمية على شكل مراسيم رئاسية ميزتها أنها لا تخضع لأي شرط أو قيد ما عدا عدم مخالفتها

²⁹³ Andre hurriou et autres , op cit p477

²⁹⁴ Philippe ardant , . institutions politiques et droits constitutionnel .op cit p 503

²⁹⁵ في ظل حكم الرئيس الفرنسي ميتران ، لم يرفض التوقيع على المراسيم العامة لكنه اعترض على بعض الأوامر اليومية لمجلس الوزراء حيث رفض ثلاثة أوامر و الزم الوزير الأول بتغيير شكل مشروع قانون لتلافي رفضه.

للقواعد الدستورية²⁹⁶ هذه النصوص التنظيمية بمثابة تشريع يصدر عن رئيس الجمهورية، صانعة بذلك قواعد عامة مثل التشريعات الصادرة عن البرلمان .

إن إصدار النصوص التنظيمية يختص به كل من رئيس الدولة ، و الوزير الأول في النظام البرلماني بينما ينفرد رئيس الدولة بهذه السلطة في النظام الرئاسي ، وإذا كانت العديد من دساتير الدول الحديثة اعتبرت حق إصدار اللوائح التنظيمية المستقلة حق ثابت و أصيل لرئيس الجمهورية يجوز تفويضه كلياً أو جزء منه إلى الوزير الأول، إلا أن رئيس الجمهورية هو صاحب الإختصاص في ممارسة سلطة التنظيم المستقل بنص المادة 01/125 دستور 96 ،التي منحتة حق ممارسة سلطة التنظيم ،وإن كانت المادة 87 من نفس الدستور حددت الإختصاصات التي لا يجوز التفويض فيها ولم تذكر نص المادة 125 ،مما يعني أنه لم ينص صراحة على جواز التفويض إلا أنه بمفهوم المخالفة للمادة 87 من الدستور، يمكن للوزير الأول أن يشرع في مسائل تعود للتنظيم المستقل إذا ما فوضه رئيس الجمهورية إلا أن تفوق هذا الأخير و استثنائه بكل الصلاحيات رتب احتكاراً تاماً للتنظيمات المستقلة دون مشاركة للوزير الأول ،وإن كان له الحق في اتخاذ المراسيم التنفيذية المدرجة ضمن السلطة التنظيمية غير المستقلة فهي مقيدة بالموافقة الرئاسية المسبقة فكيف يكون له الحق في ممارسة أي سلطة تنظيمية مستقلة أو التفويض له بممارستها.

لقد أضافت المادة 02/125 إختصاص الوزير الأول في إصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتنفيذ القوانين بصورة سليمة وفعالة ،وإذا كان نص المادة 125 واضحة من الناحية النظرية فإن التطبيق العملي قد يكون مختلفاً في الحالة التي يمتد فيها التنظيم المستقل إلى التنظيم غير المستقل أيضاً في الحالة التي قد يتعدى فيها التنظيم المجال المخصص للبرلمان.

إن رئيس الجمهورية وهو يتولى السلطة التنظيمية المستقلة يقوم بتنظيم جميع الموضوعات و المسائل التي لم يحددها الدستور صراحة للتشريع الذي حصر إختصاصه في نص المادتين 122 و 123 و التي لا يجوز لغيره تنظيمها والتشريع فيها ،والتي تتضمن أحيانا تحديد الأسس العامة أو المبادئ الأساسية دون التطرق إلى التفاصيل الجزئية ،تاركة بذلك هذا الأمر للسلطة التنفيذية المجسدة في شخص الوزير الأول لتبيان الإجراءات والكيفية التي تنفذ بها عن طريق إصدار مراسيم تنظيمية تتضمن إنشاء قواعد جديدة لنهاذ تلك الصادرة عن البرلمان ،و في هذه الحالة يبدو واضحاً أن الوزير الأول يستفيد من استقلالية في تفسير تلك النصوص ،لكن ما حدود هذه الاستقلالية هل هي تامة واسعة أم مقيدة.

296 المادة 125 دستور 96

بالمقارنة مع بعض الدساتير المغاربية نجد الدستور الموريتاني تنص المادة 32 منه على " يتمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية و له أن يفوض جزءا منها أو كلها للوزير الأول" ²⁹⁷ .

أما في تونس فقبل تعديل 97/10/27 كان بموجب المادة 35 يعطي للسلطة التنظيمية حق التشريع في المواد الخارجة عن مجال القانون هو مخصصا و ليس محددًا و أنه لا توجد سلطة تنظيمية مستقلة ناتجة عن المادتين 34،35 التي تحدد مجال القانون ،فإن المادة 53 تنص على " يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين و يمارس السلطة التنظيمية العامة وله أن يفوض كل هذه السلطة أو جزءا منها إلى الوزير الأول".

لقد اسند الدستور التونسي ممارسة السلطة التنظيمية بكاملها إلى رئيس الجمهورية ،أما الوزير الأول فلا يمكن ممارستها إلا بمقتضى تفويض من طرف رئيس الدولة ،حيث يمكن لهذا الأخير أن يفوض كامل سلطاته أو جزءا منها للوزير الأول ،بذلك فإن السلطة التنظيمية العامة التي يمارسها الوزير الأول تجد أساسا في هذا التفويض و لا تعتبر من بين إختصاصاته الأصلية.

إن النتيجة التي يمكن قولها هنا أن الدساتير المغاربية ميزت بين تنفيذ القوانين الذي هو تنظيم تابع يعود في الأساس للحكومة و بين السلطة التنظيمية المستقلة التي تعود إلى رئيس الدولة في كل من تونس الجزائر ،موريطانيا و تعود للوزير الأول في المغرب ²⁹⁸ .

وبالتالي يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات التي تعد المهمة التقليدية لكل حكومة غير أن حصر مهمة إصدار التنظيمات المستقلة على رئيس الجمهورية جرد رئيس الحكومة من حقه التقليدي في نظم ازدواجية السلطة التنفيذية ،حيث يصدر رئيس الحكومة التنظيمات المختلفة و هذا يضيق من حرية الحكومة أو من قدرتها على تنفيذ برنامجها،و الملاءمة بين سياستها والظروف المحيطة بها ،بل يقع عليها عبء تنفيذ التنظيمات الرئاسية التي ليس من المستبعد أن تعيقها خاصة إذا كانت هذه التنظيمات قرارات مستقلة ²⁹⁹ .

و عليه يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية المتعلقة بأي موضوع أو مسألة من مسائل القانون على اعتبار أنه وسيلة لتنفيذ القانون ،لتكون النتيجة المنطقية هنا أن القانون هو الذي يبرر إختصاص الوزير الأول في ميدان التشريع إذ أنه بدون النص لا يكون مختصا ،إضافة إلى أنه تابع للقانون حيث يأتي على الشكل الذي حدده القانون ،من ذلك فهو خاضع لأحكامه وتتميمها بحيث لا يجوز له أن

²⁹⁷ الدستور الموريتاني الصادر عام 1991

²⁹⁸ فدوى مرابط ،مرجع سابق ،ص 154

الأمين شريط ،مرجع سابق ،ص ²⁹⁹ 50

يضيف شروطا و قواعد لتلك التي وضعها القانون كما لا يجب أن يعمل على التقليل والحد مما حدده القانون ليكون دوره هو تفسير وتنظيم الأحكام والإجراءات التي تمكن المخاطين بها الاستفادة من القانون³⁰⁰.

إن هذه التفرقة تبين أن هناك مجال للوزير الأول يصدر فيه لوائح تنفيذية تنفيذا للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، مهمتها تنظيم وتوزيع القانون بشروحاته من ناحية تنفيذه في المرافق العامة ليتضح أن هذه الأخيرة لا تنشئ قواعد جديدة بل تدخل في نطاق أو مجال تنظيم المرافق العامة³⁰¹.

إن ما يلاحظ على المادة 125 من دستور 96 أنها مدرجة ضمن الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية³⁰² و انطلاقا من ذلك فالإختصاص بالتنظيم ذو طابع تشريعي، حسب الرأي الغالب واعتباره ذو طبيعة تشريعية خاصة³⁰³. وقد أشرنا إلى أن لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية مستقلة أي أنه هيئة مشرعة حقيقية وبالتالي ليس هناك مجال ما لا يستطيع أن يرسم فيه، وإن كان بعض الفقه وعلى رأسهم "كاري دي ميلرج" يرفض تسمية النصوص التنظيمية التي تصدر في هذا الإطار بمراسيم مستقلة³⁰⁴ و يعتبرها سلطة لتنفيذ القوانين دون أن ترقى لدرجة السلطان التنظيمي الحقيقي، ورئيس الجمهورية هنا يصدر المراسيم التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون بشكل أصيل، حيث لا يستطيع الوزير الأول أن يرسم فيها³⁰⁵ وإن كان يتمتع بإختصاص إتخاذ المراسيم التنفيذية المدرجة ضمن السلطة التنظيمية غير المستقلة، فإنه محروم من ممارسة أية سلطة تنظيمية مستقلة، وخاصة بعد تعديل 2008 الذي قيد المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول بالموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية حتى تلك المتعلقة بالتعيينات الفردية من هنا نتساءل من جديد هل للوزير الأول إمكانية إصدار تنظيم تنفيذي مخترقا لحدود القانون؟

الفرع الأول

إصدار تنظيم تنفيذي مخترقا لحدود القانون

³⁰⁰ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة و النشر القاهرة 1984، ص 480

³⁰¹ نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد، 1 سنة 2008 ص 12

كذلك الحال مع نص المادة 116 من دستور³⁰² 89

عبد الله بوفقة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 317³⁰³

³⁰⁴ Chantebout , droit constitutionnel et science politique , armand colin , paris 6eme edition 1988 p 607

الأمين شريط، مرجع سابق، ص 607³⁰⁵

كقاعدة عامة لا يستطيع الوزير الأول أن يصدر المراسيم في المسائل غير المخصصة للقانون بموجب المادة 122 و123 من الدستور ولا في المجالات المحفوظة لرئيس الجمهورية مثل رئاسة الجمهورية والعلاقات الخارجية، أما المجالات الأخرى فهي مقسمة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول.

لقد اعتبر العديد من الفقه أن الهيئة التنفيذية في الأنظمة الدستورية الحالية هيئة مشرعة حتى في باب المراسيم المكلمة والمتممة للقانون³⁰⁶ و عليه من الناحية القانونية لا يطرح أي اشكال حول تحديد مجال المرسوم التنفيذي، إلا أن التطبيق العملي يبرز الحالات التي صدرت فيها عدة مراسيم تنفيذية دون الأخذ بعين الاعتبار صدور تشريعات بصددها .

لقد كان السبيل الوحيد الذي يمكن سلوكه من أجل الحيلولة دون إعتداء الحكومة على الميدان التشريعي هو السبيل الذي يتأتى عن المبدأ التقليدي الذي يسود القانون الفرنسي، الذي يقضي بما أن اللوائح تمثل أعمال إدارية ، ليكون المختص بالنظر في النزاعات المتعلقة بها هو القاضي الإداري³⁰⁷ ليكون البرلمان هو المخول للإعتراض على تجاوزات الهيئة التنفيذية بإصدارها لوائح يدعي أنه الجهة التي تختص بإصدارها، ليكون أحسن نموذج للرقابة الشرعية التي توفر إمكانية إلغاء اللائحة لعيب عدم الاختصاص الجسيم .

و لكن قبل ذلك كما نعلم أنه ليس البرلمان الذي له حق توجيه الطعن و إنما هو إجراء يقوم به الشخص الذي مسته اللائحة التي أصدرتها الحكومة إضافة إلى أن الطعن والتعسف باستعمال السلطة لا يوفر الحماية الوقائية، فالمرقبة هنا هي لاحقة على صدور اللائحة كما أن مدة الطعن محددة بمدة زمنية كما أن هذا الطعن غير موقف للائحة، حيث تستمر هذه الأخيرة بأداء مفعولها طالما أن الإلغاء لم يتقرر بعد، كما أن طول إجراءات التقاضي يؤدي إلى مضي مدة طويلة بين ظهور اللائحة وإلغائها³⁰⁸ ضف إلى ذلك أن القضاء كان دائما أكثر تجاوبا مع المواقف الحكومية منه مع مواقف البرلمان، طالما أن آلية الرقابة الموجهة على سبيل الحصر ضد البرلمان لا تلعب دورها إلا لصالح الهيئة التنفيذية³⁰⁹

إن خرق التنظيم التنفيذي لحدود القانون يطرح مشاكل في الواقع العملي حيث صدرت عدة مراسيم تتضمن خلق أوضاع جديدة يفترض فيها صدور تشريعات

عبد الله بوفقة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 317³⁰⁶

عبد الراضي حسن الطغان ، مرجع سابق ص 408³⁰⁷

Burdeau george.traite de science politique .tome8.librairie generale de droit et de ³⁰⁸ jurisprudence.paris 1978.p471

³⁰⁹Lemasurier-jeanne .la primauté de l'exécutif en France.in etudes de droit contemporain.travaux et recherches.editions cuyas paris 1966 p242

بشأنها³¹⁰ و كما تمت الإشارة إليه أعلاه فما مصير المراسيم التنفيذية التي صدرت مخترقة المجال التشريعي ؟

إن كانت المراسيم الرئاسية يطبق عليها مبدأ عدم دستوريته في الحالة التي تكون مخالفة لأحكام الدستور طالما أنها ترقى إلى صف التشريع القائم بذاته فإن المراسيم التنفيذية من المفروض خضوعها لرقابة المشروعية من طرف مجلس الدولة ،لتخرج من دائرة الرقابة الدستورية لرقابة مجلس الدولة كما كان سائدا في النظام الفرنسي غير أن المشرع الدستوري الجزائري عهد في نص المادة 165 للمجلس الدستوري حق الفصل في دستورية القوانين والتنظيمات وقد طالب بعض الفقه ضرورة إخراج هذه التنظيمات من الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري ، طالما أنها تخضع لرقابة المشروعية لمجلس الدولة .

إن عيب عدم الاختصاص من أهم العيوب التي يمكن الدفع به في حالة المرسوم المخالف لقواعد الاختصاص المنصوص عليها دستوريا ،فيكون لمجلس الدولة أن يستند إليه لإلغاء القرار كما أن اعتداء الحكومة على مجال التشريع يعد اغتصابا للسلطة وعليه فإن التنظيم الذي يلحقه عيب عدم الاختصاص الجسيم يتحول إلى مجرد عمل مادي قابل للطعن فيه أمام جهات القضاء ولا ينفذ فيها الطعن بشرط الميعاد ،و ذلك وفقا لنظرية انعدام القرارات الإدارية³¹¹ .

إن مجلس الدولة باعتباره هيئة قضائية واستشارية يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول³¹² ويلعب دورا هاما في تصحيح الوضع أثناء عملية اضطلاع على هذه المشاريع وإبداء رأيه الاستشاري فيها حيث بالإمكان تفادي الوقوع في الرقابة اللاحقة أثناء المنازعات التي ينتظرها .

غير أن المجلس الدستوري أقر بأن الرقابة تكون لمشاريع القوانين فقط دون المراسيم ولكن لو أن مجلس الدولة يتولى مراقبة مشاريع المراسيم التنفيذية ،والرئاسية لكان لذلك دور مهم في تفادي وقوع مثل هذه التجاوزات حيث يمكن استدراك نقائص النصوص المقدمة من طرف الحكومة إلى البرلمان بينما لا يستطيع ذلك بالنسبة للنصوص التنظيمية التي تصدرها الحكومة دون أية مراقبة مسبقة.

الفرع الثاني

امتداد مجال التنظيم المستقل إلى مجال التنظيم التنفيذي

³¹⁰ المرسوم التنفيذي 434/91 المؤرخ في 1991/11/09 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية

³¹¹ Vedel.g , droit administratif P U F 9eme edition paris 1973 p 447

³¹² المادة 4 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة

إن امتداد مجال التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية إلى مجال التنظيم التنفيذي للوزير الأول غدى أمرا مسلما به حتى قبل تعديل دستور 2008، فلا يستثني مجالاً إلا ويكون رئيس الجمهورية المبادر الأول فيه، وبإسقاطها تقديراً منافسة الوزير الأول في مجال التعيين في الوظائف العامة، فبعدما كان دستور 1989 يمنح الوزير الأول سلطة التعيين في الوظائف العامة ما عدا تلك التي تدخل في مجال السياسة الخارجية³¹³ ليعين الوزير الأول في الوظائف المدنية التي تدخل في مجال اختصاصه بموجب مرسوم تنفيذي، ويعين رئيس الجمهورية في المجال الخارجي والعسكري بموجب مرسوم رئاسي، غير أنه بصدر المرسوم الرئاسي رقم 204/99 المؤرخ في 1999/10/27 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، تم توسيع اختصاص رئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف العامة للدولة على حساب اختصاص الوزير الأول لدرجة أصبح معها هذا الأخير محروم من تعيين حتى الأمين العام للبلدية.

أيضاً صدر المرسوم الرئاسي 205/02 المؤرخ في 2005/07/24 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية³¹⁴، التي أصبحت خاضعة للتنظيم المستقل، بعدما كانت تخضع للتنظيم التنفيذي وفق المرسوم التنفيذي 434/91 المؤرخ في 1991/11/09 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، وهكذا غدى التنظيم المستقل مسيطراً على كافة المجالات .

ويكفي لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير الخاضعة لإرادته المنفردة تعبيراً عن الإرادة الشعبية، إذ يكفي لذلك التوقيع على اللوائح المستقلة التي تميزت باتساعها واستخدامها من طرف رئيس الجمهورية واستئنائه بصلاحيات كانت تعود أصلاً للوزير الأول، فقد قام أيضاً بتشكيل لجان³¹⁵ تخضع لرئاسة الحكومة كمؤسسة مكلفة من الناحية الدستورية وفقاً للمادة 85 بتوزيع الصلاحيات بين مختلف أعضاء الحكومة الذين يشكلون الهياكل المركزية للدولة والسهر على حسن سير الإدارة فترجم المرسومان المتعلقان بإنشاء لجان لإصلاح العدالة وإصلاح هيكل الدولة ومهامها التفوق الرئاسي حيث أخرجت الإصلاحات من قبضة الوزير الأول لصالح رئيس الجمهورية الذي بسط نفوذه على الإدارة والتأثير عليها لما كان لتقرير اللجان من مفعول على البرنامج الحكومي.

المطلب الرابع

³¹³ مرسوم رئاسي رقم 44/89 المؤرخ في 1989/04/10 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة. جريدة رسمية عدد 15 الصادرة في 1989/04/12
³¹⁴ جريدة الرسمية عدد 52 الصادرة في 2002/07/28.
³¹⁵ المرسوم الرئاسي 234/99 المؤرخ في 1999/10/19 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة، والمرسوم الرئاسي 272/2000 المؤرخ في 2000/11/22 المتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها .

الرقابة على دستورية التنظيمات

إن إخضاع التنظيمات لرقابة المجلس الدستوري يعد نتيجة لاعتبارها تشريعا استنادا للنصوص المقررة لذلك خاصة المادة 165 من دستور 96، هذه الرقابة تكون بناء على إخطار من طرف أحد رئيسي غرفتي البرلمان لأنه من غير المعقول تصور صدور الإخطار من طرف رئيس الجمهورية للنظر في دستورية ما صدر من أعمال حكومته. ذلك أن معطيات العمل السياسي تستبعد تماما حدوث ذلك ليبقى تحريك الرقابة الدستورية ضد التنظيمات بيد رئيس الغرفة السفلى، على أساس ما تحوزه السلطة التنفيذية من تأثير داخل مجلس الأمة، يضاف إلى هذا أن تحريك الرقابة قد يمس بعض أعمال السيادة التي تحول دون رقابة القاضي الإداري على قرارات السلطة الإدارية. فهل يعني ذلك أنها تحول أيضا دون رقابة المجلس الدستوري؟

بداية إن الطابع السياسي للمجلس الدستوري، إضافة إلى اعتبار التنظيمات من أعمال السيادة و اتخاذها وصف سياسي يحول دون شك من إخضاعها للرقابة الدستورية وتكون بذلك مانع من تدخل المجلس الدستوري .

ثانيا إن عدم اختصاص المجلس الدستوري بنظر أعمال السيادة يستنتج من الإختصاص الاستشاري الممنوح له بنص الدستور خاصة في الظروف الاستثنائية حيث لو أعلنت إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 124 بموجب مرسوم رئاسي، فإنه من غير الممكن خضوعه للرقابة الدستورية حتى لو كان المرسوم غير دستوري.

غير أن جانب من الفقه يذهب عكس ذلك بإخضاع أعمال السيادة للرقابة الدستورية طالما أن القانون هو المظهر الأساسي لسيادة الدولة، وتعبيرا عن الإرادة العامة فإن هذا المنطق يقتضي فرض الرقابة الدستورية على هذا القانون بما فيها التنظيمات، مؤسسين ذلك على أن الرقابة الدستورية تقوم بالأساس على فرض احترام الدستور شكلا ومضمونا من طرف كل القواعد القانونية التي تأتي في مرتبة أدنى منه، كما أن الرقابة السياسية للمجلس الدستوري تبدو أكثر تأسيسا من الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وهذا معناه أن أعمال السيادة يطغى عليها الجانب السياسي، و بما أن البث في المسائل السياسية تتولاه الهيئات السياسية المختصة، فإن هذا الضابط لا يصدق على أعمال السيادة المحصنة ضد رقابة السلطة القضائية وهنا لا يمكن أن نفلت تلك الأعمال عن الرقابة السياسية على دستورية القوانين والتنظيمات.

غير أن الإشكال المثار دائما هو المتعلق بإخطار المجلس الدستوري، فهذا الأخير لم يتدخل كما تم الإشارة إليه أعلاه منذ انشائه، و الأمر الأكيد أن ذلك ليس دليلا على دستورية ما صدر من تنظيمات، بقدر ما هو تطبيق لذلك الحاجز المنيع في

اتصال المجلس الدستوري بالنص التنظيمي عن طريق الإخطار من طرف الجهات المحددة و توسيع نطاق الإخطار على غرار ما فعل المشرع الفرنسي عندما وسع من دائرة الإخطار للمجلس الدستوري³¹⁶.

حيث في هذه الحالة، يكون من الصعب ألا يخطر المجلس الدستوري بعدم دستورية التنظيمات ليبقى السبيل الوحيد لإخضاعها للرقابة الدستورية هو عدم اقتصار عملية الإخطار على تلك السلطات المشار إليها في المادة 166 دستور 96 خاصة وأن أعمال السلطة التنفيذية على صلة وثيقة بالحياة الاجتماعية وبذلك تكون رقابة المجلس تكريسا لمبدأ سمو الدستور وتدعيما لمبدأ المشروعية في الدولة.

إن مؤسسة الرئاسة هي المهيمنة على السلطة التنفيذية و الموجه لنشاطها و المشرف على عملها و هو ما خلق قدرا من عدم الاتزان في العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول، و حول هذا الأخير لمنفذ مطيع لتوجيهات الأول³¹⁷. و تجلى بوضوح في تعديل دستور 2008 إذ أن المادة 03/85 لم تخول بصريح العبارة للوزير الأول مباشرة الاختصاص التنظيمي، وإنما منحه حق إعداد وإصدار ونشر المراسيم التنفيذية المكملة للقوانين بعد موافقة رئيس الجمهورية. فحسب هذه المادة يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك وهذا يفصح نوعا ما عن مبدأ التوقيع المجاور، وإن كان ذلك يأتي عن طريق الموافقة الرئاسية لأن التوقيع المجاور لا يؤخذ به³¹⁸.

إن الأسلوب التحليلي يلقي الضوء على أن العلاقة التي تربط بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول بالمجال التنظيمي مفادها تخويل السلطة التنظيمية المستقلة للرئيس، و نقل الاختصاص التنظيمي تحت رقابة رئيس الجمهورية للوزير الأول، فالوزير الأول منحه التعديل الدستوري توقيع المراسيم التنفيذية لكنها لا تصبح نافذة و قابلة للتشريع إلا بعد الموافقة الصريحة لرئيس الجمهورية، إذا التوقيع مرتبط بشرط واقف يأتي بعد الموافقة الرئاسية.

ما يمكن قوله أن المجلس الدستوري له الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة في إطار الرقابة الاختيارية السابقة أو اللاحقة لدخولها حيز التطبيق، حيث يفصل في الأولى برأي والثانية بقرار كما يفرض رقابته على هذه التنظيمات الحالة التي يتم فيها إخطاره من طرف الجهات المخولة بالإخطار ليشرع فيها بقوانين، غير أن المجلس الدستوري لم يخطر في أية حالة متعلقة

³¹⁶ Loi constitutionnel n 74/904 du 29/10/1974 pourtant revision de l'article 61 de la consttution J O R F 30/10/1974

محمود شريف بسيوني و محمد هلال ، الجمهورية الثانية في مصر، الطبعة الأولى دار الشروق 2012 ، ص 359³¹⁷

عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 265³¹⁸

برقابة التنظيمات المستقلة، مما يدل أن استخدام سلطة الإخطار حق متنازل عنه تجنباً لمعارضة الإرادة التشريعية لرئيس الجمهورية و تعزيزاً لمركزه و ضمان استقلاله الوظيفي³¹⁹.

إن المجلس الدستوري يفترض به أن يلعب هنا دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يتولى مراقبة مدى دستوريتهما من الناحيتين الشكلية، والموضوعية لضمان صحة الإجراءات من جهة، وكذا ضمان عدم الاعتداء على الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان، وذلك بنفس الكيفيات المتعلقة بالقوانين العادية وقد أثبتت الممارسة الفعلية أنه لم تعرف أية حالة تجاوز للإخطار، والرقابة الدستورية للنصوص بسبب عزوف رئيسي غرفتي البرلمان عن ممارسة صلاحيتهما في الإخطار، فلم يخضع أي نص تنظيمي للرقابة في حين نجد أن التدخلات الكثيرة لرئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري حول النصوص التشريعية بما يمنحه تفوقاً مؤسساتياً واضحاً³²⁰.

إن مهمة المجلس الدستوري في وضع ضوابط تكفل عدم تجاوز أي من السلطتين الحق الدستوري المخول لها في مجال التشريع، تعد صعبة خاصة بالنظر للنصوص القانونية التي أثبتت حماية المجال التنظيمي أكثر من المجال التشريعي، من جهة أخرى تقييد عمله بإجراء الإخطار، وخاصة أن السلطات التي تملك هذا الحق في مواجهته هي التي وجد المجلس الدستوري أصلاً لرقابة أعمالها وهذه المسألة تمثل نقطة ضعف المجلس الدستوري³²¹.

وبالرجوع إلى رقابة مجلس الدولة الذي يختص بالنظر ابتداءً عن طريق رقابة مدى مراعاة الشروط الشكلية والموضوعية للتنظيم والفصل فيه بالبطلان أو

³¹⁹ رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2008 ص 425

320

2000	1999-1997	الفترة من 1989 إلى 1991	
	21	7/95	القوانين الإخطار
	0/758	0/1222	التنظيمات الإخطار

³²¹ جدول يبين مدى تدخلات المجلس الدستوري منذ إنشائه

السنة	القرارات	الأراء	البيان	الإعلان
89	03	03	00	00
91	01	00	00	01
95	02	00	01	00
96	00	00	01	00
97	05	05	02	02
98	03	05	00	01

الإلغاء استنادا إلى عدم الشرعية، فالمرسوم التنظيمي يخضع إلى النظام المتعلق بالمنازعات كباقي التنظيمات الإدارية التي تعرض على القضاء للفصل فيها، فتتصب رقابة المشروعية على الجانب الشكلي للمرسوم الرئاسي باعتباره قرارا إداريا حيث يراقب ما إذا كان موافقا للدستور والقانون أو من الناحية الموضوعية، أو ما إذا اعتدى على المجال المخصص للقانون حيث القاعدة التقليدية تخول لرئيس الجمهورية إصدار اللوائح التنظيمية في مجالي المصالح العامة و البوليس الإداري.

غير أن بعض القرارات تعد من أعمال السيادة، وبالتالي تخرج من إطار الرقابة القضائية فالمراسيم تعد من عوائق إقامة الرقابة القضائية و عامل لتقوية مركز رئيس الجمهورية بتوسيع نطاق السلطة التنظيمية المستقلة توسعا أناط بالمباديء الأساسية التي تعرف بالقواعد العامة، وهي تحظى حسب مبدأ الأولوية من حيث التدرج، لأن المؤسس أضفى عليها الصيغة الدستورية وليس التشريعية³²²

إن الرقابة على التنظيمات المستقلة وغير المستقلة تكون أقل فاعلية إذا تعلق الأمر في حالة اعتدائها على المجال المحفوظ للقانون، فالحماية المقررة لاعتداء التنظيم على التشريع محدودة لانسجامها بالطابع النظري دون أن تتجسد في رقابة حقيقية، بدليل الكم الهائل للتشريع الرئاسي الذي فرض وجوده فغدى رئيس الجمهورية هيئة مشرعة في مسائل كان إلى الأمس القريب مردها مجال التشريع.

إن ما يمكن قوله في النهاية هنا على أن التنظيمات المستقلة إذا كانت تعبر عن تدهور مكانة البرلمان، فإنها من ناحية أخرى تمس بمكانة الوزير الأول الذي لا يختص بإصدارها خلافا لما هو عليه الوضع في النظام الفرنسي، فالسلطة اللائحية أداة لتمثيل البرنامج الحكومي وأن تخويل رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة يكرس نوعا آخر من الهيمنة على نوع العلاقة القائمة، من خلال احتكار أداة أساسية لتنفيذ برنامجه المنتخب عليه ليتقدم به عن مخطط عمل الحكومة الموافق عليه أمام البرلمان، فلا يبقى له سوى المبادرة بالتشريع، و حتى هذه الأخيرة مرهونة ولا تبرز تفوقه ذلك أنها مقيدة بالمرور على مجلس الوزراء الخاضع كليا لإرادة رئيس الجمهورية، كما أنها مقيدة بالمجال المخصص للبرلمان، وأنها تتميز بثقل في إجراءاته، عكس التنظيمات المستقلة التي لا تخضع إلا لإرادة صاحبها ونشرها.

322 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 274

الفصل الثاني

اختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية.

أصبحت ظاهرة تضخم اختصاصات الحاكم، وتزايد سلطاته من الظواهر المميزة للأنظمة السياسية المعاصرة على اختلاف طبيعتها، وشكلها وكونها منطوية لهذه الظاهرة تضاءلت بشكل ملحوظ اختصاصات البرلمان في الوقت الذي اتسعت فيه الاختصاصات التشريعية التي تمارسها السلطة التنفيذية .

وإذا كان ازدياد الاختصاصات الممنوحة للحاكم خاصة في المجال التشريعي أصبح من الظواهر الملموسة في الأنظمة المعاصرة في الأوقات العادية، فإن ظهور نظرية الظروف الاستثنائية قد أسهم بدوره في تعاضد واتساع الدور التشريعي لرئيس الدولة، فالرغبة في حماية الدولة والحفاظ على أمنها واستقرارها ضد ما قد تتعرض له من أخطار جسيمة، قد دفع المشرع الدستوري إلى منح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة، سلطة إصدار اللوائح اللازمة لمواجهة هذه الأخطار حتى ولو كانت مخالفة للقواعد القانونية العادية ذلك أن التمسك بمبدأ الشرعية، وإلزام الهيئات الحاكمة بالخضوع للقانون بمعناه العام قد يؤدي إلى الإضرار بأمن وسلامة الدولة، وبالتالي استقر الفقه والقضاء على أنه إذا تعرضت الدولة لظروف غير عادية من شأنها أن تعرض كيانها للخطر أو تهز أمنها كان للسلطة التنفيذية أن تتحرر مؤقتاً من مبدأ المشروعية العادية، وتتخذ ما تراه من إجراءات استثنائية لمواجهة هذه الظروف سواء بتفويض من جانب البرلمان أو استناداً إلى نصوص دستورية صريحة تخول لها هذا الحق.

لا يخفى أن الاختصاصات التشريعية الاستثنائية الممنوحة لرئيس الدولة تعد من الموضوعات الدقيقة والخطيرة ذلك أن فكرة الظروف الاستثنائية رغم المحاولات الفقهية والقضائية التي بذلت في سبيل تحديدها لا تزال من الأفكار الفضفاضة وغير المنضبطة³²³. ومن ثم فإن هذه الاختصاصات التشريعية الاستثنائية تنطوي على خطورة بالغة بالنسبة للحقوق والحريات العامة وقد تنقلب إلى سلطات استبدادية ما لم توضع لها الضوابط والقيود .

حقيقة أن الخروج عن قواعد المشروعية العادية لم يتقرر إلا لتحقيق المصلحة العامة لكن هذه الفكرة ذاتها هي التي تزيد في تقديرنا من خطورة نظرية الظروف

³²³ محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 10

الاستثنائية ففكرة المصلحة العامة هي بدورها من الأفكار المبهمة ،بل والثابت أنه لا توجد فكرة واحدة للمصلحة العامة كما أن هذه المصلحة تتغير وتختلف من وقت لآخر ومن نظام لآخر ،وما تراه السلطة الحاكمة محققا للمصالح العام قد يجده الأفراد غير ذلك ومن هنا ليس هناك أكثر من أن يساء تحت شعار المصلحة العامة استخدام الصلاحيات التشريعية الاستثنائية الممنوحة للهيئات الحاكمة مما يخل بالتوازن المطلوب بين الحاكم و المحكوم .

إزاء هذه الدقة والخطورة التي يمثلها موضوع الاختصاصات التشريعية الاستثنائية لرئيس الدولة فإن هذا الموضوع رغم كثرة الاتجاهات والدراسات التي تناولته لا يزال يطرح العديد من المشاكل و التساؤلات الهامة، وسوف تكون دراستنا لهذه الجزئية مستند على إعتبارين أساسيين أولهما أن القضاء الإداري الفرنسي هو الذي قام ببلورة وتحديد نظرية الظروف الاستثنائية،أو نظرية سلطات الحرب كما كانت تسمى قديما و المعروف أن القضاء الجزائي مع احتفاظه بذاتيته يساير في غير قليل من الحالات القضاء الفرنسي في أحكامه و اتجاهاته.

وثانيهما أنه من الثابت أن النصوص التي تعالج نظرية الظروف الاستثنائية في مجال القانون الدستوري نتجت معظمها على غرار النصوص الموجودة في الدساتير الفرنسية ،حيث هناك من يرى أن فكرة الظروف الاستثنائية ابتكرها إجتهد مجلس الدولة الفرنسي في المراجعات المرفوعة إليه ضد الإدارة وأدخلها دستور 1958 في القانون الدستوري ليجعل منها أداة دستورية لتقوية سلطة رئيس الجمهورية ،وهناك من ردها إلى عهد حكم "روسبيير" إلا أنها في الدستور الحالي ترجع إلى خطاب Bayeu الذي ألقاه الجنرال "ديغول" حيث أعتبرت إرادة هذا الأخير هي مصدر وجودها ولهذا تمت ترجمتها إلى واقع ملموس في الدستور الذي اتجه نحو إبراز دور رئيس الجمهورية على نحو هدد باختلال ثنائية الجهاز التنفيذي ،فمارس الرئيس أخطر سلطاته الدستورية بنفسه دون حاجة إلى تصديق الوزير المختص ،وهذا التطور كان تتويجا لجهود الرئيس "ديغول" من أجل جعل مركز الرئاسة هو المفتاح الحقيقي للنظام³²⁴ .

لذلك فإن فكرة الظروف الاستثنائية في الدساتير الجزائرية تجد أصلها ومصدرها في الدستور الفرنسي وعليه فإن دراسة كل من موقف المشرع الدستوري الفرنسي والجزائري في الاختصاصات التشريعية الاستثنائية الممنوحة لرئيس الدولة يعد خطوة ضرورية لفهم و ايضاح الموقف الذي يتخذه المشرع الدستوري الجزائري بخصوص هذه الاختصاصات .

المبحث الأول

324 سيدي محمد ولد سيد أب،مرجع سابق،ص 395

سيطرة رئيس الجمهورية على التشريع بأوامر في الظروف غير العادية

إذا كانت حالة الضرورة في القانون الدستوري إنعكاس لقصور القواعد القانونية و عجزها عن حماية الدولة ونظمها الأساسية فإن لغياب السلطات التشريعية الذي تعاصره ظروف تستوجب الإسراع في إتخاذ تدابير تلزم لحماية الدولة ،هو أبلغ معاني هذا القصور.³²⁵ وإذا كان قيام الدولة على سلطات ثلاث مستقلة يعد أساس مبدأ الفصل بين السلطات سواء استوجب الحفاظ عليه الذي يعد بمثابة التزام في الأحوال العادية إلا أن الحفاظ عليه بأسسه وخصائصه في الظروف الإستثنائية ، قد يؤدي إلى أضرار بالغة تلحق بالدولة.

إن فكرة التشريع بأوامر كانت متواجدة في ظل دستور 63 وكان يعد تشريع إستثنائي مشروط³²⁶ والحقيقة التي لا يمكن أن ينكرها منصف أن إسناد الأمر إلى غير أهله يؤدي بلا شك إلى إفساد هذا الأمر ، و إن كان ذلك على مستوى الأفراد ظاهر جلي ،فهو كذلك على مستوى الدولة وسلطاتها وإن خفت حدته لممارسة هذه السلطة أو تلك، غير أن خطورته تظل تطفو على السطح لطبيعة الظروف والأجواء التي تمارس فيها هذه السلطة ،و رئيس الدولة ليس بحسب الأصل مشرعا فهذا الأمر موكول للبرلمان المختص بالعملية التشريعية ،وإن كان لرئيس الدولة دور في الإختصاص التشريعي فهو يبدو في صورة تعاون بحيث يصدر القانون بأعمال يقوم بها البرلمان فهو في النهاية من صنع هذا الأخير إن شاء جعله يخرج إلى حيز الوجود وإن شاء أقبره ،ولكن الأمر تبدو خطورته عندما تعلق مرتبة دور رئيس الدولة في العملية التشريعية ليصل إلى حد توليه مؤقتا الإختصاص التشريعي بإصداره قرارات لها قوة القانون ولا يخفى على أحد مكن الخطر في هذه الحالة و المتمثل في وضع سلطة التشريع في يد فرد بدلا من أن توضع في من يمثلون مجموع الأمة حيث مصدر السيادة الذي يستقي التشريع منه قوته، ولا يقبل في هذا الشأن أن يقال أن الأمر لا يتعدى كونه استثناء تقتضيه الظروف ،إذ أن هذه الطبيعة أولى أن تراعي فيها المشروعية حيث تكون الظروف مهيئة لأن يجري الطغيان باسم القانون ،وأن تكون سيادة القانون فرضا للطاعة على المحكومين دون الحاكمين³²⁷.

إن هذا ما يمكن تفسيره فيما يتعلق بتوقف سير عمل السلطات العامة التي يشكل مظهرها من مظاهر التمديد الخطير والمباشر ،وحسبما يرى الأستاذ "لامارك" بأن التوقف الكلي لسير عمل السلطات العامة المقصودة في المادة 16

³²⁵ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني ،الطبعة الأولى ،دار الفكر العربي القاهرة سنة 1980 ص367.

³²⁶المادة 58 دستور 63

علاء عبد المتعال ،سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الإستثنائية ،دار النهضة العربية ، القاهرة 2005 ، ص2. ³²⁷

دستور 58 الفرنسي إنما مجرد توقف سير عملها النظامي و يترتب عن ذلك أنه ليس من الضروري أن يكون البرلمان والحكومة قد أصبحا بعيدين عن إمكانية ضمان القيام بمهامهما و إنما يكتفي بكل بساطة ألا يعمل في ظل أي شكل من أشكال الظروف الطبيعية³²⁸. لذلك فإنه في ظل الظروف الاستثنائية تمنح السلطة التنفيذية سلطات تشريعية على النحو الذي يؤدي إلى التضحية بالمبادئ الدستورية و القانونية طالما كان ذلك من مقتضيات مصلحة الدولة³²⁹.

ونظرا لما لهذه الظروف الاستثنائية من مخالفة القواعد القانونية و الدستورية القائمة لا سيما و أن ذلك قد يفرض خطرا على الحريات العامة، خاصة إذا أساء رئيس الجمهورية استعماله بأن يؤدي ذلك إلى قيام نوع من الدكتاتورية تحت ستار النصوص الدستورية. واعتبار التشريع بأوامر اختصاصا أصيلا لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية غير المتوقعة حيث يكون البرلمان غائبا، مما لا يستطيع معه مواجهة هذه الظروف بموجب قانون يصدره، فرئيس الدولة لا يمارس سلطة تقديرية فقط في مجال إعلان الظروف الإستثنائية ولكن في مجال التوقف وانتهاء هذه الظروف أيضا، حيث تنتهي بحسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها³³⁰، فإذا كان ينبغي من الناحية القانونية أن تختفي السلطات الإستثنائية التي يتمتع بها رئيس الدولة مع اختفاء الظروف الاستثنائية التي أوجبتها، فهل له أن يقرر إستثناء الإبقاء عليها؟ و هل له أن يقرر أن التمديد الخطير والوشيك انتهى واختفى أم لا؟ وما هي هذه الحالات التي تؤدي إلى إقامة الاختصاصات والسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية وما مدى مساهمة الوزير الأول في هذا الأمر و هل له دور في هذه الظروف الإستثنائية أم أن رئيس الجمهورية كان ولا زال يستحوذ على كل الأمور تاركا الرجل الثاني في السلطة التنفيذية في المؤخرة، هذا ما نحاول البحث عنه في الآتي:

المطلب الأول

التشريع الرئاسي بأوامر في الحالة الإستثنائية

إن الحالة الاستثنائية نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها، لهذا فاللجوء إلى السلطات الإستثنائية يعبر من الناحية المبدئية أنه إجراء مؤقت مما يفرض أن يكون مقتضبا في مدته إلى أقصى حد ممكن، مما يعني أن تركز السلطة يصبح غير ضروري من اللحظة التي يتم فيها بلوغ الهدف من اللجوء إليها .

عبد الراضي حسين الطغان، المرجع السابق، ص 253³²⁸

حازم صادق، مرجع سابق، ص 690³²⁹

المادة 93 الفقرة الأخيرة³³⁰

هذه الحالة أكثر وضوحاً من حالتها الطوارئ أو الحصار حيث تحدد المادة 93 دستور 96 أن يكون لرئيس الجمهورية الحق في إتخاذ كل الإجراءات و التدابير التي يراها ضرورية للحفاظ على سلامة التراب الوطني و مؤسساته الدستورية، وهو حر في تقدير طبيعة الخطر، متى يكون داهماً و متى يكون وشيك الوقوع يهدد البلاد فعلاً هذا الخطر يمكن أن يكون داخلية أو خارجية دون أن يصل درجة الحرب في الإحتمال الثاني. يترتب على إعلان هذه الحالة تجميع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية، كما يكون له أيضاً سلطة التشريع بأوامر أثناء تقريرها دون الأخذ بعين الاعتبار إذا كان البرلمان منعقد أم لا، وعليه للدخول في الحالة الإستثنائية يتعين أن يواجه خطر يهدد موضوعات محددة في الدستور، والخطر في المعنى القانوني " ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتعهد بالإنقاص والزوال"³³¹ و لا يكفي توافر الخطر بهذا المعنى حتى نعلن أعمال المادة 93، فلا بد أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم عندما يكون الخطر مؤكداً ولم يكن بالمقدور التنبؤ به حتى يمكن الإستعداد لمواجهته، أما إذا كان الخطر متوهماً أو كان من الممكن التنبؤ بوقوعه لفترة طويلة بحيث يمكن الإستعداد لمواجهته، أو كان هذا الخطر قد وقع بالفعل وانتهى أثره في هذه الحالات لا نكون بصدد خطر داهم بحيث لا يجوز لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 93 والحالة الاستثنائية كطرف استثنائي تحدث عندما تكون مؤسسات الدولة موجودة وتعمل بسلام كما أن المؤسس الدستوري أفرد الحديث عنها بمادة مستقلة كما أن سلطات رئيس الجمهورية تتوسع أكثر، لأنه يجوز له أن يتخذ كل الإجراءات و التدابير الاستثنائية فيجوز له أن يعلن عن حالة الطوارئ و الحصار معاً انطلاقاً من معيار الخطر الوشيك الذي يهدد سلامة الدولة و نظامها السياسي و مؤسساتها.

و إذا أوشك هذا الخطر الداهم أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة أو إستقلالها أو سلامة ترابها يوصف فيها بالخطر الجسيم، ويكون كذلك إذا كان الخطر غير المتوقع لا يمكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، فإذا كان بالإمكان دفع هذا الخطر بالوسائل العادية لم تكن بصدد خطر جسيم.

وبناء عليه لا يجوز لرئيس الجمهورية استعمال المادة 93 وممارسة السلطات الإستثنائية إلا في حالة الخطر الداهم حالاً والجسيم، كنشوب حرب أهلية داخلية أو قيام إضراب عام يتخذ طابع التمرد أو حدوث عصيان عسكري، وهذا ما ذهب إليه المادة 16 من الدستور الفرنسي سنة 58 حيث اشترطت أن يكون الخطر الذي يخول لرئيس الجمهورية استخدام سلطاته الإستثنائية أن يكون الخطر جسيماً.

³³¹فتحي فكري، القانون الدستوري، النظام الحزبي، سلطات الحكم في دستور 71، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة 2000، ص 192.

ويلاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري استعمل عبارة "المؤسسات الدستورية" عوض السلطات الدستورية" على اعتبار أن الأولى أوسع نطاقا من الثانية. فإذا كان المقصود بالسلطات يقيد اصطلاح "الدستورية"، ففي المجال الدستوري يفيد السلطات الدستورية الثلاث التي بينها الدستور.

كما أن المقصود بالمؤسسات يقيد أيضا اصطلاح "الدستورية" و هو ما يعني السلطات العامة الدستورية بالإضافة إلى بعض السلطات الدستورية الأخرى كالمجلس الدستوري، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والقوات المسلحة، ومجلس الأمن والدفاع الوطني، فكلها مؤسسات دستورية لها دور دستوري سواء أعتبرت ضمن السلطات الثلاث أو منفصلة عنها، حيث أن الدستور خص كلا منها بفصل مستقل عن تلك السلطات العامة الثلاثة. وتعد مؤسسات دستورية على اعتبار أنها تلعب دورا دستوريا في الحياة العامة للدولة، وبذلك يكون الخطر الذي يهدد السلطة التشريعية، أو التنظيمات الحزبية أو السلطة القضائية في القيام بواجباتها أو يهدد السلطة التنفيذية بمرافقتها الحيوية المتعددة من شأنه إذا توافرت الشروط الأخرى أن يؤدي إلى إعلان الحالة الاستثنائية. أما الخطر الذي يهدد بعض الأشخاص أو بعض الشخصيات كالوزير الأول أو الوزراء فلا يعتبر من قبيل الأخطار التي أراد النص مواجهتها، بل يجب أن يكون الخطر مهددا للنظام السياسي كله أو النظام الجمهوري كله، ولا يشترط أن يصيب التهديد بالخطر جميع المؤسسات الدستورية، بل يكفي أن يصيب إحدى هذه المؤسسات الدستورية في الدولة، وإن كان ذلك يهدد أيضا عمل باقي مؤسسات الدولة الأخرى. إذ أن اشتراط ضرورة شمول التهديد بالخطر كافة مؤسسات الدولة يؤدي عملا إلى تعطيل تطبيق المادة 93 تماما لاستحالة ذلك من الناحية العملية، إذ أن ذلك يفترض إنقطاع رئيس الجمهورية عن أداء عمله، وهو ما يعني استحالة لجوءه لتطبيق مقتضيات الحالة الاستثنائية، ونعتقد أنه إذا تصورنا أن التهديد بالخطر قد مس جميع مؤسسات الدولة فإن ذلك سيؤدي إلى حدوث إنهيار دستوري بحيث يصبح العمل بمقتضيات الدستور أمرا غير ممكن، لذا فإن التهديد بالخطر إذا كان يمس مؤسسة واحدة من المؤسسات الدستورية³³²، فإن ذلك يكفي للقول بتوفر الشروط الأخرى لقيام الحالة الاستثنائية.

وبالعودة إلى أول دستور جزائري نجد أنه لم يمض سوى 23 يوما من اعتماده حتى لجأ الرئيس "بن بلة" إلى نص المادة 59 والتي تخوله كامل الصلاحيات، بدون قيود متى تبين أن حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية في حالة خطر، و نظرا للمركز السامي الذي يحتله الرئيس و عدم وجود هيئة تمكنها التأكد من وجود هذا الخطر، فإنه يصبح صاحب الإختصاص الوحيد في تقرير هذه المسألة واللجوء إلى المادة 59، فلم يصدر مرسوم أو قرار و إنما تم إعلان الحالة بموجب

³³² محمد حمدون، مرجع سابق، ص 378

خطاب قريء في المجلس الوطني ولم ترفع تلك الحالة قانونا حتى بعد إنقلاب 19 جوان 1965، مع العلم أن إعلان الحالة الاستثنائية لم يحل دون عقد مؤتمر جبهة التحرير الوطني³³³ ولا في تنظيم انتخابات المجلس الوطني في 20 سبتمبر 1964 بما يفيد أن الخطر الوشيك الوقوع المبرر في المادة 59 قد زال .

لقد احتفظ "بن بلة" بكل الصلاحيات إلى غاية نهاية حكمه في 13 جوان 65 حيث أن أحداث منطقة القبائل والنزاع الحدودي الجزائري المغربي لم تكن سوى دوافع استند إليها الرئيس لشخصنة السلطة، والتأسيس لنظام الفردية الذي أصبح فيما بعد عرف و دعامة بارزة في النظام السياسي الجزائري، فكانت الوضعية الحقيقية لرئيس الجمهورية في النظام الذي أساه "أحمد بن بلة" لا يسمح للمجلس التشريعي بأن يتخذ أي إجراءات قانونية في حالات الأزمة والتهديد، ذلك أنه لم يكن بإمكان نواب المجلس التأسيسي نظرا لوضعهم الحساس من الاعتراض على قرارات الرئيس الذي هو الأمين العام للحزب ، و النواب هم مناضلون فيه.

ولم يشر أو ينص الدستور إلى المدة التي تستمر على إثرها إعلان الحالة الاستثنائية كما هو مقرر لحالتي الطوارئ والحصار ولعل ذلك يرجع إلى خطورتها فتحدد المدة بحسب طبيعة التهديد، كما لم ينص الدستور أن تنظم الحالة بموجب قانون عضوي، بينما ركزت المادة على صلاحيات رئيس الجمهورية في اتخاذ الإجراءات الاستثنائية دون تحديد طبيعتها تاركة له سلطة تقديرية واسعة في ذلك شريطة حماية مؤسسات الدولة واستتباب الأمن، ونص فقط على "تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها" و من ثمة فإن زوال أسباب إعلان الحالة الاستثنائية ، و هي أسباب ظاهرة للعيان لا يمكن إخفاؤها تدفع بالرئيس إلى رفعها أما تقرير الحالة فيكون لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في ذلك ،شريطة مراعاة الشروط التي أوجبت إعلانها منها خاصة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ،ورئيس المجلس الدستوري ،والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ،أما بالنسبة للوزير الأول ففي ظل الحالة الاستثنائية ،فإنه يعتبر عضوا في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية يستمع إليه رئيسه وما يترتب عن ذلك من مناقشات وتبادل الرأي يأخذها رئيس الجمهورية في الحسبان لتقدير مدى ملاءمة تقرير الحالة الاستثنائية من غيرها و هذه الآراء حتى وإن كان رئيس الجمهورية غير ملزم بها دستوريا، لكنه لا يستطيع تجاهلها فالاستشارة ملزمة من حيث مبدأ طلبها و لكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها.وما غاية المشرع الدستوري من اشراك هذه الهيئات إلا اشراكها في تحمل مسؤولية اتخاذ قرار الإعلان عن الحالة الاستثنائية والنتائج التي سنترتب عنها، لتنتهي الحالة الاستثنائية و تنتهي معها كل التدابير التي صاحبت

عقد المؤتمر ما بين 16 و 24 أبريل 1964³³³

إعلانها بحيث تعود السلطات المدنية لممارسة صلاحياتها التي كانت قد انتزعت منها بنص الدستور لصالح السلطات العسكرية.

المطلب الثاني

التشريع الرئاسي بأوامر في حالة الحرب

في الحالة التي يقع فيها عدوان وشيك على سلامة التراب الوطني تقرر السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، فحسب المادة 95 دستور 96 "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ويجتمع البرلمان وجوبا بوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك" و تضيف الفقرة الثانية من المادة "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات".

والحرب كما يعرفها فقهاء القانون الدولي "نضال بين القوات المسلحة لكل من فريقين متنازعين يرمي به كل منهما إلى صيانة حقوقه ومصالحه في مواجهة الطرف الآخر"، وهي لا تكون إلا بين الدول أما النضال المسلح الذي يقع بين بعض المجموعات داخل دولة ما أو الذي تقوم به جماعة من الأفراد ضد دولة ما أو الذي تقوم به جماعة من الأفراد ضد دولة أجنبية فلا يعتبر حرب بل يخضع للقانون الجنائي للدولة التي يحدث فيها باعتباره عملا جنائيا معاقبا عليه، كذلك لا يعترف بوضع المحاربين للنضال المسلح الذي يقوم به إقليم تائر في وجه حكومة الدولة التي يتبعها إلا إذا أصبح للثوار قوات نظامية تشرف عليه سلطة مسؤولة تمارس بإسمها أعمال السيادة على الإقليم الذي في حوزتها بشرط الاعتراف بهؤلاء الثوار بصفة المحاربين من قبل حكوماتهم أو غيرها من الحكومات³³⁴.

وإن كان الإتجاه الحديث يميل إلى التوسع في مدلول الحرب، بحيث يخضع لحكم الحرب الدولية كل قتال مسلح على نطاق واسع، حتى ولو كان القتال يدور بين جماعات لا تتمتع بوصف الدولة وفقا لقواعد القانون الدولي، والحرب ليست مشروعة إلا إذا اضطرت الدولة للإلتجاء لدفع واقع عليها أو لحماية حق ثابت لها انتهك دون مبرر، وهي في مثل هذه الحالة تعتبر في حالة دفاع عن النفس و من قبيل الجزاء الثابت الذي يحمي الدولة من أن تنتهك أو يعتدي عليها .

وينص ميثاق الأمم المتحدة على تحريم استعمال القوة أو التهديد باستعمالها في العلاقات الدولية وعلى الدول أن تحل خلافاتها بالوسائل السلمية، ولا يفرق

³³⁴ابراهيم حمدان حسين علي ، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، دون تاريخ، ص445

الميثاق بين الحرب العدوانية وغيرها فكل حرب في حكمه محظورة إلا إذا دخلتها الدولة مضطرة دفعا لاعتداء واقع عليها، و ميثاق الأمم المتحدة ليس فيه تعريفا للعدوان وإن كانت المادة 95 من دستور 96 تشير إلى المادة 51 من الميثاق المتعلق بوجوب الدفاع الشرعي عن النفس، فإن تلك المادة تشترط أن يكون العدوان مسلحا، لكن هذا الموقف اعتبر من طرف العقد الدولي غير واقعي، وأن العدوان قد يسبق الهجوم المسلح بحد ذاته بل هو سببه، ولذا فإن العدوان قد يأخذ طابعا معنويا أولا ثم يتبعه الهجوم المادي، إضافة إلى أن تطور الأسلحة وتكنولوجيا المعلومات أصبح من الصعب معه انتظار وقوع العدوان الفعلي، لذا فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة جدا في إعلان الحرب و بشكل منفرد.³³⁵

هنا يتوقف أيضا العمل بالدستور حسب نص المادة 95 مدة الحرب وتمتد عهدة الرئيس وجوبا وفي حالة وفاته أو استقالته فتعهد إلى رئيس مجلس الأمة ثم المجلس الدستوري حتى لا يكون هناك شغور سياسي أو دسوري. كما أن لجوء رئيس الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية إلى تقرير حالة الحرب لا يمكن أن يفسر على أنه تفويض أو تنازل عن جميع السلطات التي يتمتع بها، ويتحول البرلمان بعد ذلك إلى مجرد هيئة ملاحظة تنتظر ما سيتخذه رئيس الدولة من إجراءات و لا سيما إعادة العمل بالدستور.

لقد قيل أن حالة الحرب تحقق التركيز التام لوحدة السلطة بحيث تجتمع كلها في يد رئيس الجمهورية لدرجة إيقاف العمل بالدستور فهو يحل محله ويتولى جميع السلطات ويحل محل صاحب السيادة فيسمو على جميع المؤسسات الدستورية، فيجتمع البرلمان وجوبا، أي بعد أن كان البرلمان ينعقد خلال دورتي الخريف والربيع ففي حالة الحرب يجتمع البرلمان وجوبا استعدادا للتعبئة العامة فالبرلمان يبقى مجتمعا وجوبا وممارسا للسلطات والصلاحيات المخولة له بما يتماشى وظروف الحرب دون ممارسة سلطاته التشريعية ذلك أن الحقوق و الحريات تتراجع و يحل محلها المصلحة الوطنية و حماية الأمة و مؤسساتها.

و تضيف المادة 04/90 من دستور 96 "لا يمكن خلال هاتين الفترتين تطبيق أحكام المواد 95، 94، 93، 91، و 97 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن" بمعنى أن هذه الحالة يمكن أن تقرر خلال 90 يوما لكن بموافقة البرلمان ومع ذلك فقد تستمر الحرب خلال المدة القصوى 105 يوما حسب دستور 96 و هنا يثار التساؤل حول بقاء الرئيس ممارسا للسلطات بعد انقضاء المدة وما هو التبرير الذي يمكن تقديمه لذلك.³³⁶

³³⁵ لمين شريط، المرجع السابق، ص 560.

ليس هناك تبرير سوى حالة الضرورة.³³⁶

إن إيقاف العمل بالدستور بمفهومه المطلق يعني تحول رئيس الجمهورية إلى هيئة وحيدة صاحبة السلطة غير المقيدة لا يوازها أحد دستورياً، على اعتبار أن الوثيقة المنظمة للعلاقة بين الرئيس وغيره موقوفة النفاذ بمجرد إعلان الحرب إلى غاية الإعلان عن نهايتها رسمياً، و اصطلاح إيقاف العمل بالدستور لا يعني وضعه جانباً وكليا طيلة مراحل الحرب التي تبدأ بإعلان رسمي وتنتهي بذات الطريقة، بعد إجراءات إبرام المصادقة على معاهدات السلم، لأن تصرف الرئيس في هذه الحالة مستمد من الدستور، ويندرج ضمن تطبيق أحكامه باعتباره يخوله إيقاف العمل به وفي نفس الوقت يضمن له ممارسة سلطاته بكل حرية، ودون مشاركة غيره من المؤسسات خارج إرادته، إلا أن القول بإيقاف العمل بالدستور هو تطبيق للدستور الذي خول الرئيس تلك السلطة فطالما كان الرئيس مطبقاً لجزء منه أو موقفاً له، فهو يعمل دائماً ضمن أحكام الدستور التي خولته تلك السلطات صراحة .

المشرع هنا أشار إلى أنه إذا وقع عدوان فعلي أو يوشك أن يقع، وعليه فقد أعطى المشرع رئيس الجمهورية سلطة أخرى، تنتقرر من خلالها تحديد حالة احتمال وقوع الحرب بمعنى أن العدوان قد يقع أو لا يقع، فمجرد الاستعداد على مستوى الحدود أو إضافة تعزيزات أمنية لا يندر دائماً بوقوع الحرب أو أن هناك خطر يوشك أن يقع، فيكون لرئيس الجمهورية كامل السلطة التقديرية لإعلان حالة الخطر³³⁷.

ويلاحظ على نص المادة 95 أن الجهات التي يستمع إليها رئيس الجمهورية أقل من تلك التي يستشيرها أو يستمع إليها في حالة الحصار أو الطوارئ، وهي أبسط حالات المشروعية الاستثنائية خاصة أن مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن يخضعان للرئيس فهو من يترأسهما، والأراء التي يقدمانها ذات طابع تقني وليس سياسي بحيث لا تؤثر على قدرات الرئيس في إعلان الحرب أم عدم إعلانها .

المطلب الثالث

التشريع الرئاسي بأوامر و إعلان حالتي الطوارئ والحصار.

إعلان حالتي الطوارئ و الحصار هو طريق يلجأ إليه رئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الاستثنائية، ولمواجهتها يمنح سلطات خاصة تحد من الحريات الخاصة للأفراد، حيث يواجه الرئيس ذلك باصدار مراسيم رئاسية، و عند قراءة النص نجده تعبيراً عن حالة واحدة و خاصة أن سبب إعلانها واحد و هو ما جعل

³³⁷ بالمقارنة مع الدستور الفرنسي نجد المادة 35 منه تنص على العبارة المختصرة التالية "يتم إعلان الحرب بتحويل من البرلمان" والواقع أن إعلان الحرب العدوانية لم يعد مقبولاً في الوقت الحاضر وليس من السهل على الحكومة أن تحصل على موافقة البرلمان على إعلان حرب عدوانية .

هذه المادة تتصف بالغموض و العمومية و عدم الدقة أيضا حيث أنه لا يوجد فرق بين الحالتين وهذا لانعدام نص تطبيقي يوضح ويحدد طبيعة الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية، وكان بإمكان المشرع تفادي هذا الخلط بالنص على مصطلح واحد و هو حالة الطوارئ الذي تتبناه أغلبية التشريعات العربية³³⁸.

ليبقى الخلط قائما في النظام الجزائري بين حالتي الحصار والطوارئ سواء من حيث الحالات الموجبة لها أو لإعلانها أو من حيث الإجراءات التي تتخذ في ظلها وإن كان الفرق بينهما من حيث الخطورة يبدو أقل في حالة الطوارئ من حيث التضييق على الحقوق و الحريات³³⁹.

إن هذا النظام يؤدي إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب الحرية و يبيح ما لا يباح في الأوقات العادية و ما من شك أن رئيس الجمهورية في توسيعه لهذه الاختصاصات أن يوسع اختصاصات المتولي لسلطة الطوارئ.

الفرع الأول

حالة الطوارئ

تعلن حالة الطوارئ للمحافظة على الأمن العام و يترتب على أعمالها تقييد الحريات العامة في مجالات محددة، كتنظيم تنقل الأشخاص والبضائع، وإسناد إعلان حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية يعد ضمانا أساسية لحقوق وحرريات المواطنين، وإن كانت السلطات المخولة للولاية كافية لمواجهة الأوضاع و مع هذا فإن نصوص الدستور و القانون جريا على تخويل رئيس الجمهورية سلطة إعلان الحرب، ليكون الحكم بقانون الطوارئ هو أشجع أنواع الحكم في العالم .

فحالة الطوارئ تعرف على أنها ظرف من الظروف الاستثنائية نشأ عن وجود أخطار يمكن أن تهدد مستقبل الدولة، عندئذ تفرض هذه الظروف لانقاذ الدولة ويتم ذلك على حساب الحريات حيث يحدث انقلاب في الصلاحيات يمنح السلطات المدنية صلاحيات استثنائية واسعة تسمح لها بتقييد الحريات. وبالرجوع للمواثيق والاتفاقيات الدولية منها خاصة الاتفاقيات الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950 والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966³⁴⁰ نجد أن حالة

³³⁸ المادة 112 من الدستور المصري ، يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون و يجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوم التالية ليقرر ما يراه بشأنه

³³⁹ مسعود شيهوب، الحماية التضامنية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الجزء 36 رقم 1، سنة 1998، ص 38

³⁴⁰ تنص المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية: "1/ في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسميا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود

الطوارئ التي تبرر الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الانسان هي تلك التي تهدد حياة الأمة³⁴¹

وقد تم إعلان حالة الطوارئ في 9 فيفري 1992 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92 وهذا إثر إلغاء تشريعات 1991، هذا المرسوم تضمن أهم الأسباب التي أدت إلى إعلان الطوارئ منها المساس الخطير المستمر للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني وأيضا التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير المتكرر بالأمن الوطني والسلم المدني.

وعليه هدف المشرع من إعلانه لحالة الطوارئ إستتباب النظام العام بما يضمن أمن الأشخاص و الممتلكات وتحقيق السير الحسن للمصالح العمومية، ولتحقيق ذلك فلقد منحت لوزير الداخلية و الجماعات المحلية في كامل التراب الوطني، ووالي على إمتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية للقيام بعدة تدابير³⁴² منها التي تحدد أوقات معينة لمرور الأشخاص والسيارات، وعليه فالآثار القانونية التي تترتب عنها هي توسيع صلاحيات السلطات المدنية وخاصة رؤساء الأقاليم.

الفرع الثاني

حالة الحصار

التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تنقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي

2/ لا يجيز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد 6 و 7 و 8 (الفقرتين 1 و 2) و 11 و 15 و 16 و 18.

3/ على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فوراً، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، بالأحكام التي لم تنقيد بها وبالسبب التي دفعها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.

³⁴¹ عبد الرحمان لحرش، حالة الطوارئ في الجزائر هل زالت مبررات استمرارها مجلة الحقوق العدد 1 الكويت 2007 ص 355

المواد 2، 6 من المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.³⁴²

تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد وهي حالة أقل خطورة من الحالة الطوارئ³⁴³ لأنه يخلق نظام استثنائي يؤدي إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب الحرية وبيح ما لا يباح في الأوقات العادية ويقوم نوعاً من المشروعية الاستثنائية إظهارها أوسع بكثير من إطار المشروعية في الظروف العادية، لأن الحكم بقانون الطوارئ معناه أن ينحى جانباً كل القوانين و الضمانات للحريات العامة والخاصة³⁴⁴، ولذلك قيل بأن حالة الطوارئ أكثر ما تقارب من حالة الأحكام العرفية السياسية دون الأحكام العرفية العسكرية.³⁴⁵

كما لا يجب أن يكون هناك تضارب مع حالة الطوارئ التي يمكن أن تعلن في ظرف استثنائي نتيجة لحالة خطيرة على النظام العام، وتنص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1994³⁴⁶ المتضمن تقرير حالة الحصار بأن هذه الأخيرة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية نتيجة وجودها في حالة ضرورة ملحة حيث تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع و تقادي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية رغم ما في ذلك من إمكانية المساس الخطير بحريات وحقوق المواطنين، وقد تم الإعلان عن حالة الحصار على إثر الإضراب المفتوح للجبهة الإسلامية للإنقاذ وعليه كان الإعلان عن حالة الحصار أسبق من الإعلان عن حالة الطوارئ وهذا يعني أن الترتيب الوارد في الدستور لا يلزم رئيس الجمهورية إذ لديه الخيار في إعلان إحدى الحالتين بحسب تقديره لحالة الضرورة الملحة.

ونظراً لخطورة إعلان إحدى حالتين الطوارئ أو الحصار على الحقوق و الحريات العامة للأفراد نص دستور 96 على أن تحدد هتتين الحالتين بموجب قانون عضوي بعدما كان دستور 89 يرجع ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده، ليتأكد أن النصوص الدستورية الجزائية لا يوجد فيها ما يميز

³⁴³ عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دراسة مقارنة مع النظام المصري ، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية 2009 ، ص125

³⁴⁴ فؤاد عبد النبي حسن فرج ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، اختياره ، سلطاته ، رسالة دكتوراة كلية الحقوق القاهرة 1995 ص 278

³⁴⁵ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري ، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها ، دراسة مقارنة بالدستور الفرنسي ، دار النهضة العربية القاهرة 2005 ، ص188

³⁴⁶ كان إعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 04/06/1991 والذي اتبعه بالمراسيم التنفيذية 201/91 ، 202/91 ، 203/91 ، 204/91 التي جاءت لضبط وتحديد كيفية تطبيق المواد 4-7-8 من المرسوم الرئاسي 196/91 ثم جاء المرسوم الرئاسي 336/91 المؤرخ في 22/09/1991 المتضمن رفع حالة الحصار و أثناءها صدر القانون رقم 23/91 المؤرخ في 06/12/1991 المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية وأتبعه المرسوم 488/91 المؤرخ في 21/12/1991 المتضمن كيفية تطبيق القانون 23/91

الحالتين إلا إرادة رئيس الجمهورية مادامت لا توجد نصوص تشريعية تسد هذا النقص حيث يستطيع لنفس الأسباب إعلان هذه الحالة أو تلك على الرغم من أن وجود هذا القانون سيرفع عن هذه الحالات اللبس والغموض الوارد في نص المادة 91، خاصة أن المؤسس الدستوري قد حافظ على الترتيب في ذكر حالتي الطوارئ والحصار، على اعتبار أن هذه الأخيرة أشد خطورة من حالة الطوارئ، لكنه من ناحية أخضع كلتا الحالتين لنفس الإجراءات مما يصعب مع ذلك التمييز بينهما إلا من حيث التسمية فقط، لذي فإنه من الضروري إصدار القانون العضوي المنظم للحالتين لأجل تحديد الآثار القانونية المترتبة عنهما، وكذا تحديد الحد الأدنى من الضمانات التي يتمتع بها المواطنون إثر إعمالهما وكذا سلطات الرقابة التي يتمتع بها القاضي.

وما من شك في أن شمولية صياغة المادة 91 للحالتين وإخضاعها لنفس الشروط، لا يجعل التمييز بين الحالتين بسهولة، إلا من حيث التسمية لدى الإعلان عنها، والتي يعود تقديرها لرئيس الجمهورية، وإذا كان أغلب الفقه يرى بأن حالة الحصار تتميز عن حالة الطوارئ بكونها ذات صلة بالأعمال التخريبية، أو المسلحة كالعصيان أو التمرد، وهو الرأي الذي يتماشى و النصوص الفرنسية، لكنه لا ينطبق على الجزائر لهذا فإن حالة الحصار هي أقل خطورة من الحالة الاستثنائية من جهة لكنها قريبة جدا من حالة الطوارئ مما حدى بالمشرع إلى ذكر الحالتين في نفس المادة دون تمييز بينهما، إلا من حيث الترتيب، كما أنه خير الرئيس في اللجوء إلى إحداها عند الحاجة وفق سلطته التقديرية في تكييف الأوضاع التي تستدعي لجوءه إلى تقرير إحدى الحالتين مع ما يترتب عن ذلك من اطلاق سلطته بعيدا عن أية رقابة أو قيود، إلا فيما يتعلق بالمدة أين يستوجب الدستور تمديد أي الحالتين بمرور الأجل الأول على إعلانها من قبل البرلمان وفيما بين ذلك فإنه هو الذي يقدر وقت رفعها بناء على تكييفه للأوضاع و مدى زوال أسباب إقرارها.

وإذا حاولنا البحث في مدى إمكانية التمييز بين الحالتين نستشف بأنهما يختلفان من حيث الترتيب والتأثير على الحريات العامة، وانتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش والشرطة أو الأمن في حالة الطوارئ، كما أن تقرير الحالة الأخيرة تكون شاملة لمجموع التراب الوطني، أو تقتصر على جزء منه في حالة الحصار كما أن المشرع الدستوري قيد رئيس الجمهورية بمنعه من تفويضها بموجب المادة 02/87، كما أنه لا يكمن تطبيقها في حالة الشغور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفته بعد استشارة المجلس الأعلى للأمن، والمجلس الدستوري لذلك يمكن اعتبار تلك القيود أدوات لحماية حقوق وحريات المواطنين.

الفرع الثالث

القيود الواردة على تقرير حالتي الطوارئ و الحصار.

إن نص المادة 91 من دستور 96 يقوي من سلطة رئيس الجمهورية في مواجهة الخطورة التي تواجه أمن وسلامة الدولة، وذلك بحل سلطة إعلان حالة الطوارئ و التي تؤثر على ممارسة المواطنين لحياتهم العادية، إلا أن ذلك لا يمنح الرئيس السلطة المطلقة في ذلك، بل تضمنت قيود موضوعية و أخرى شكلية .

البند الأول: القيود الموضوعية.

تتجلى في الظروف الملحة وتحديد المدة، فبالنسبة للضرورة الملحة تتجسد في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات³⁴⁷، حيث تنص المادة 91 "يقدر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة"، فتقرير مدى وجود هذه الضرورة الملحة يعود إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية المطالب دستوريا بتقدير الخطر ودراسته وذلك بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار.

وبفعل الممارسة تم توقيع مرسوم يتضمن حالة الطوارئ من قبل رئيس المجلس الأعلى للدولة آنذاك الرئيس " محمد بوضياف" بسبب المساس الخطير بأمن المواطن والتعدي على السلم المدني في العديد من أرجاء الوطن يوم 9 فيفري 1992

ففي المرسوم الرئاسي المتعلق بحالة الحصار نجده يحدد أهداف الحصار في المادة الثانية، بعد أن حدد المدة بأربعة أشهر مع إمكانية رفعها قبل ذلك في حالة استتباب الأمن، ليكون هدف حالة الحصار الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية، واستعادة النظام العمومي و كذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية لاسيما تلك التي ينص عليها المرسوم، أما في المرسوم الرئاسي المتعلق بحالة الطوارئ فإننا نلاحظ استناده على المساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني، مما اقتضى إقرار حالة الطوارئ ابتداء من 1992/02/09 لمدة 12 شهرا، يمكن رفعها قبل الميعاد ويبدو الفرق بين حالتي الحصار والطوارئ من خلال طبيعة الخطر وتهديداته وأهداف تقريره، وأيضا السلطة المكلفة بتطبيقه والتدابير المتخذة لذلك، فمن خلال أحكام النصين نجد فارقا بين التهديدات والأخطار التي تستدعي إعلان الحصار أو الطوارئ ومجالات تلك التهديدات والأخطار، غير أن التمييز بين الحالتين بناء على المعايير الموضوعية يبقى غامضا لإرتباط ذلك بتقدير الرئيس المعتمد لدى تفضيل إحدى الحالتين على عناصر ومعطيات مختلفة موضوعية، وذاتية مقدمة من طرف أشخاص الجهات المعنية المختصة و اقتراحاتها لأنها دون شك ستؤثر بطريقة أو بأخرى على قرار الرئيس لتقدير الجوء إلى إحداها دون الأخرى، وما

عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر 1999، ص 86³⁴⁷

يترتب عن ذلك من اختلاف السلطة التي تتولى مهمة تنفيذ قرار الرئيس ونوعية وأثر القيود المفروضة على الحقوق و الحريات .

شروط المدة: حيث يعد قيديا فعالا وضمانا لحماية حريات وحقوق الأفراد ، و عودة المؤسسات إلى سيرها العادي ما يعني أن إعلان إحدى الحالتين يجب أن يتضمن إلزاميا مدة تقريرها أو استمراريتها إلا في الحالة التي تتدهور فيها الأوضاع فيطلب فيها رئيس الجمهورية من البرلمان الموافقة على تمديد تلك المدة .

إن قيد تمديد حالتي الطوارئ أو الحصار بموافقة البرلمان يقلص من سلطة رئيس الجمهورية في الحالة التي يرفض فيها البرلمان ذلك ، وهذا يكون خاصة في حالة وجود تعددية حزبية مخالفة أو معارضة فعالة في البرلمان مما يضطره قبل طلب الموافقة على التمديد تكهن مدى إمكانية القبول أو الرفض أو محاولة تسوية الوضع في الأجل المحددة تفضيا لكل ما من شأنه أن يمس بمركزه ، الذي بموجبه كلف بحماية الدستور و الحقوق و الحريات.

فإذا كان للرئيس استدعاء البرلمان ، فإن ذلك لا يضمن له الموافقة والاستمرار في تقييد حريات و حقوق المواطن³⁴⁸، وقد تم تمديد حالة الطوارئ في جانفي 1993 تحت مبرر الوضع الأمني ، و استمر الحال إلى غاية 2011 حيث اجتمع مجلس الوزراء يوم 2011/02/03 على إثر الاحتجاجات المحلية المتزايدة السياسية و المهنية فقرر رئيس الجمهورية تحت الضغط رفع حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 01/11 المؤرخ في 2011/02/23 المتضمن رفع حالة الطوارئ³⁴⁹.

إن الإبقاء على الحالة بعد تمديد طيلة هذه المدة لا يمكن إيجاد تبرير لها سوى فرض مصلحة السلطة وما يخدمها ، بدليل رفضها وضع القانون العضوي المحدد لتنظيم حالتي الطوارئ و الحصار بعدما يزيد عن 15 سنة من إقراره في الدستور.

البند الثاني: الشروط الشكلية

بالإضافة إلى هذه الشروط التي تعد قيود في نفس الوقت على تقرير حالتي الطوارئ و الحصار يشترط أيضا مجموعة من الشروط الشكلية ، والتي تتجلى في إجتماع المجلس الأعلى للأمن والذي يعد إجراء شكلي لأنه لا يقيد رئيس الجمهورية في شيء خاصة ، وأنه رئيس المجلس وهو الذي يتولى تحديد كفاءات عمله وتنظيمه إضافة إلى ذلك يستشير رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس

سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التنفيذية، مرجع سابق ، ص 322³⁴⁸
³⁴⁹ شهدت سنة 2011 عدة احتجاجات أدت على إثرها إلى إسقاط أنظمة الحكم في كل من مصر و تونس ، وعرفت الجزائر خلالها أيضا مسيرات و احتجاجات بين 5 و 10 جانفي 2011 ، وسجلت مصالح الأمن حوالي ألف حالة تدخل من تجمعات و غلق مقرات والطرق والاعتصامات والمبررات غير المرخصة و التي كانت تنذر بتفاقم الوضع و الوصول بالنظام إلى ما آلت إليه كل من السلطة في مصر و تونس و خوفا من ذلك شرعت في الإصلاحات السياسية و كان منها رفع حالة الطوارئ.

مجلس الأمة، العضوين في المجلس الأعلى للأمن، هذه الاستشارة لها أبعادها القانونية والسياسية، خاصة في حالة عدم تمتع رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية، مما يدعم منزلة و رأي رئيسي الغرفتين الذين يلتزمان لدى الإدلاء برأيهما مراعاة الظروف وموقف أعضاء الغرفتين لأنهما يعبران عن رأي الأغلبية، إضافة لهذا يجب استشارة رئيس المجلس الدستوري، أيضا استشارة الوزير الأول الذي هو الآخر عضوا في المجلس الأعلى للأمن، وأيضا المكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، و تمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التنسيقية اللازمة. وباجتماع المجلس الأعلى للأمن، وتحديد المدة التي تستغرقها حالة الطوارئ و الحصار تقرر إحدى الحالتين .

الفرع الرابع

الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية

لقد أكد دستور 96 بأن المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقق من تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظل ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها³⁵⁰، وعليه فيما يخص الأوامر المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنها تتعلق باتخاذ تدابير لازمة لاستتباب الوضع العادي، والحيلولة دون استمرار الأزمة إضافة إلى عدم مرورها على البرلمان لأنه كما تم الإشارة سابقا فإن كل السلطات بيد رئيس الجمهورية .

وحتى إن افترضنا رقابة المجلس الدستوري لهذا النوع من الأوامر، إلا أن سلطة الإخطار والمتمثلة في كل من رئيسي البرلمان يفتقران للشجاعة السياسية بسبب المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية و مادام الاختصاص القضائي محدد على أساس المعيار الشكلي فلا مانع من تمديد الاختصاص على هذا النوع من الأوامر.

ونظرا لأن البرلمانات لا تكون في حالة إنعقاد مستمر، بل لها أدوار انعقاد عادية وغير عادية تفصلها فترات للراحة وأن الأحداث قد تقع فجأة، بحيث قد تكون أحداثا جسما لا تحتل التأخر في معالجتها و التصدي لها، ويكون ذلك في حالة عدم إنعقاد البرلمان، لدى حرصت غالبية الدساتير على تخويل رئيس الدولة، إصدار مراسيم أو قرارات لها قوة القانون، فيدخل في مفهوم التدابير اللازمة لاستتباب الأمن التي لرئيس الجمهورية اتخاذها، سلطته في التنظيم بموجب مراسيم رئاسية لمواجهة الأوضاع التي أدت إلى إعلان حالي الطوارئ أو الحصار.

350 المادة 162 دستور 96

إن المادة 4/124 منحت رئيس الجمهورية سلطة مطلقة غير مقيدة في مجال التشريع، فله أن يشرع بأوامر تحل محل القانون، كما أنها لا تخضع لعرضها على البرلمان للموافقة عليها ولا تتأثر بالنتيجة المترتبة عن عدم توفرها وذلك منعا لأي فوضى ممكن أن تنتج عن تداخل السلطتين في المجال التشريعي وإلغاء عمل إحداهما للأخرى، لهذا لا يكون للبرلمان إصدار أي قرارات بشأن ما اتخذه رئيس الجمهورية، لهذا يكفي أن تدخل ضمن مقتضيات المادة 3/93 وبما يضمن عدم معارضتها لأحكام الدستور، فتصدر في الظروف غير العادية لمواجهة أحداث و اضطرابات لا تحتمل التأخير وقد تصدر بشكل قرارات ومراسيم لها قوة القانون، وقد تخرج بها السلطة التنفيذية من حكم القانون والدستور لمواجهة حالات خاصة .

المطلب الرابع

نطاق تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي بالمقارنة مع المادة 93 دستور جزائري

يكاد يجمع الفقه في فرنسا عند معالجته للمادة 16 على خطورتها حيث أن إطلاق العمل بها يؤدي إلى منح رئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة على نحو يسمح له بتجميع كل السلطات العامة بين يديه، و التدخل في كافة المجالات حتى و لو ترتب على ذلك إهدار حقوق و ضمانات الأفراد³⁵¹

وأمام هذه المخاطر والمخاوف التي تحيط بتطبيق المادة 16 كان من الطبيعي أن يجري البحث حول تحديد نطاق ومدى السلطات الاستثنائية التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يباشرها إستنادا للمادة المذكورة، و إذا كان من الضروري تحديد المجالات التي يمكن أن تمتد إليها سلطات رئيس الجمهورية خلال الأزمة فإنه من الأهمية أيضا معرفة المدة التي يمكن أن يستمر خلالها تطبيق المادة 16 و الإجراءات المتخذة إستنادا إليها.

لم تحدد المادة 16 من الدستور الفرنسي نطاق ومدى السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية لمواجهة الأزمة التي قد تتعرض إليها الدولة، فالمادة الأولى تنص على أن لرئيس الجمهورية "إتخاذ الإجراءات التي تتطلبها الظروف".

محمود ابو السعود حبيب، المرجع السابق، ص 238³⁵¹

بينما تنص المادة الثانية على أن لرئيس الجمهورية "أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر". وإزاء هذا الصمت الدستوري حاول الفقه من جانبه إستنادا إلى شروط تطبيق المواد المذكورة والغرض منها أن يحدد نطاق ومدى السلطات الاستثنائية التي يمكن أن يباشرها رئيس الجمهورية .

بالرغم من أن المادة 16 تخول لرئيس الجمهورية الحق في أن يتخذ كل إجراء يرى بأن ظروف الأزمة تستلزمه ،إلا أن الفقه متفق على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتخذ أي إجراء من شأنه إلغاء أو تعديل الدستور سواء كان هذا التعديل كلياً أو جزئياً³⁵². فالمادة تشترط أن يكون الغرض من الإجراءات الاستثنائية التي يمارسها رئيس الجمهورية هو إعادة السير المنتظم للمؤسسات الدستورية وبالتالي لا يجوز الإستناد إليها من أجل إحداث تعديلا شاملا في أوضاع و تكوين هذه المؤسسات، يضاف إلى ذلك أن تعديل أو إلغاء الدستور هو من الحقوق المقررة للسلطة الأصلية و إذا كان لرئيس الجمهورية في وقت الأزمة أن يحل محل إحدى السلطات الدستورية في مباشرة كل أو بعض إختصاصاتها فإنه لايجوز له الإعتداء على إختصاصات السلطة الأصلية و هي ملك الأمة.

وإذا كان تعديل أو إلغاء الدستور كلياً أو جزئياً من جانب رئيس الجمهورية يعد أمراً محظوراً بإجماع الفقه ،فإن البعض يرى أن الحظر يجب أن يقف عند هذا الحد ،بحيث يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر وقف العمل ببعض نصوص الدستور³⁵³، ذلك أن وقف بعض أحكام الدستور فضلا من إستنتاجه من روح نص المادة 16 يعد بمثابة إجراء مؤقت وبالتالي فهو لا يشكل إعتداء على السلطة التأسيسية.

و يعارض البعض الآخر هذا الإتجاه ويرى عدم جواز إعطاء رئيس الجمهورية حق وقف العمل بالدستور أو بعض أحكامه بأي شكل من الأشكال لأن الضرورة مهما بلغت حدتها لا تسمح بهذا الحق.

إن كيف نفسر حق وقف الدستور أو بعض أحكامه لرئيس الجمهورية في فرنسا وهو الذي نصت المادة 55 من الدستور على أنه "يسهر على إحترام الدستور وهو يضمن السير المنتظم للسلطات العامة و استمرار بقاء للدولة" كذلك الأمر بالنسبة للدستور الجزائري حيث نصت المادة 10 على "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة وهو حامي الدستور" ورغم إتفاقنا مع هذا الرأي فيما يرمي إلى تحقيقه من أهداف نبيلة إلا أننا نعتقد أن الأسانيد التي إستند إليها لا تعد دليلاً قوياً في منع رئيس الجمهورية من وقف العمل ببعض أحكام الدستور خلال فترة الأزمة .

³⁵² Maurice duverger.institutions politiques.opcit.p234

³⁵³ G.vedel.droit constitutionnel et institutions politiques 1972 .p856

من الناحية الدستورية إن المادة 55 دستور فرنسي تؤكد على وجوب احترام رئيس الجمهورية للدستور في الأوقات العادية وحتى على فرض سريان هذه المواد في الظروف الإستثنائية فإنه يكفي لإحترام الدستور في مثل هذه الظروف أن يمتنع رئيس الجمهورية عن إلغائه أو تعديله صحيح أن الاحترام الكامل لأحكام الدستور يقتضي عدم جواز المساس به سواء كان هذا المساس في شكل إلغاء أو تعديل أو وقف، لكن لا توجد سلطات إستثنائية بدون مخاطر و بالتالي علينا أن نقبل إمكانية الوقف المؤقت لبعض أحكام الدستور طالما المادتان 16 و 93 على ماهي عليه من إتساع وعدم إنضباط، غير أن سلطة رئيس الجمهورية في وقف العمل ببعض مواد الدستور خلال فترة الأزمة ينبغي أن تفسر تفسيراً ضيقاً، وعلى ذلك فإن هذا الوقف لا يترتب من تلقاء نفسه لمجرد إعلان اللجوء للمادة 93، وإنما يجب أن يصدر قرار صريح من رئيس الجمهورية بوقف بعض أحكام الدستور وأن يتحدد في هذا القرار على نحو دقيق المواد المراد إيقاف العمل بها ومدة هذا الإيقاف، كذلك يبين أن المواد التي تقرر إيقافها من شأنها فيما لو إستمر العمل بها أن تعوق رئيس الجمهورية مع إستمرار العمل بكل مواد الدستور. فيكون بمقدور رئيس الجمهورية إتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة الأزمة، فإن قيامه بإيقاف العمل بكل الأحكام الدستورية يعد تجاوزاً منه في إستخدام سلطاته.

وإذا كنا ننادي بالتفسير الضيق لسلطة رئيس الجمهورية في وقف العمل ببعض مواد الدستور أثناء الأزمات الخاصة فإنه من الصعب أن نحدد مقدماً المواد التي يجوز أو لا يجوز وقفها³⁵⁴، ومع ذلك فإن هناك بعض الأحكام التي لا يمكن أن يثور شك في إمكانية وقفها في الظروف الإستثنائية كالأحكام الخاصة بحرية عقد الإجتماعات وسرية المراسلات، من جهة أخرى نرى من جانبنا وجوب التفرقة بين سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور وبين وقف العمل ببعض مواده إستناداً إلى نص المادة 10 السابقة الذكر.

فنرى أن رئيس الجمهورية ليس له أن يعدل الدستور حيث أن وقت الأزمة ليس وقت تعديل أحكام ومناقشتها على النحو الذي يكفل لها سلامة النص الدستوري من الناحية الشكلية أو الموضوعية والذي يحتاج تعديله التأميني و التروي، كما أن التعديل في هذا الوقت قد يحمل شبهة عدم الديمقراطية وهو الأمر الذي يؤدي إلى تصدع البيان التشريعي في الدولة³⁵⁵، و لكننا نتفق مع الرأي الراجح في الفقه بأن لرئيس الجمهورية أن يوقف العمل بمقتضى بعض مواد الدستور التي لا تتلائم مع الظروف الاستثنائية العصبية، والتي قد يؤدي العمل بها في ظل هذه الظروف التي تعرض الدولة إلى مخاطر جسيمة، لكن من ناحية

محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق، ص 243³⁵⁴

³⁵⁵ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية و الرقابة عليها، دراسة مقارنة بالدستور الفرنسي، دار النهضة العربية القاهرة 2005، ص 256

أخرى لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يوقف العمل بالدستور كله لأن ذلك قد يهدم الأساس الذي يستند إليه رئيس الجمهورية في ممارسته لسلطاته و يحول الدولة من دولة دستورية إلى دول بلا نظام دستوري .

من الجانب التشريعي يوجب إعمال المادة 93 من الدستور الجزائري إنعقاد البرلمان مباشرة بقوة القانون عقب إعلان رئيس الجمهورية اللجوء إليها ،وبالتالي فإن ذلك الإنعقاد لا يحتاج إلى دعوة من قبل رئيس الجمهورية كما هو الحال في الظروف العادية فضلا عن ذلك أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية هو تمكين السلطات العامة من أداء دورها الدستوري.

وقد يفهم من هذه القيود أن رئيس الجمهورية لا يجوز له التدخل في الوظيفة التشريعية طالما أن السلطة الأصلية المعهود إليها بهذه الوظيفة ليست عاجزة عن الإنعقاد وممارسة اختصاصاتها غير أن هذا التفسير رغم فائدته في الحد من نطاق السلطات الإستثنائية ، فإنه لا يستقيم مع مفهوم المادتين 16 و93 حيث قصد بهما منح رئيس الجمهورية سلطة إتخاذ كافة الإجراءات التي تتطلبها الأزمة وهو ما يفيد إمكانية تدخله في المجال المحجوز للقانون³⁵⁶ ، و لاسيما أنه قد يتعذر على السلطة التشريعية القيام بوظائفها بفعل الخطر الذي تتعرض له الدولة و يؤدي إلى توقفها أو إعاقتها عن السير المنتظم.

والحقيقة أن القول بضرورة إمتناع رئيس الجمهورية عن اتخاذ أية إجراءات تشريعية في أوقات الأزمات ، وترك هذه المهمة للبرلمان يتنافى مع الكيفية التي يجب أن تواجه بها الظروف الاستثنائية الخاصة التي قصد المشرع الدستوري الفرنسي والجزائري معالجتها بمقتضى المادتين 16 و93 ، فهذه الظروف تستلزم سرعة التصرف في مواجهة الخطر ، وذلك يقتضي التخلص من الإجراءات و القواعد الشكلية التي تتبع عادة عن إصدار القرارات والقوانين وبالتالي فإن منع رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المحجوز للقانون من شأنه أن يضيق بشدة من مجالات تطبيق المادتين المذكورتين مما يجعل اللجوء إليها قليل الفائدة.

أما عن القيد الصريح الوارد في المادة 16 من الدستور الفرنسي و الخاص بضرورة إنعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى المادة المذكورة ، فهو لا يعني منع رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المحجوز للقانون وإنما يهدف إلى التأكيد على ضرورة احتفاظ البرلمان بسلطاته الرقابية على ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات إستثنائية ولو إقتصرت هذه الرقابة على مجرد مناقشة دون إلغاء ذلك أن الوظيفة التشريعية هي قلب الظروف الإستثنائية. L'exercice de la fonction legislative par le titulaire des pouvoirs de nécessité constitue le cœur même de l'utilisation des pouvoirs de

محمود أبو السعود حبيب ، المرجع السابق ، ص 247³⁵⁶

357. nécessité.... ولا يتصور مواجهة هذه الظروف بغير اللجوء لمثل هذه الإجراءات و النصوص الدستورية الاستثنائية التي تخول رئيس الجمهورية سلطات لا يملكها في الأوقات العادية خاصة في المجال التشريعي ،وبالتالي لا يعقل أن يكون المشرع الدستوري قد أراد مجرد توسيع الإختصاص التنفيذي لرئيس الجمهورية.

وعلى أية حال فإن التطبيق العملي للمادتين يؤكد بوضوح أن رئيس الجمهورية قد إستخدم سلطاته المقررة من أجل التدخل في المجال التشريعي ،ولكن إذا كان لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال التشريعي بمناسبة تطبيق المادتين 16 و93 من دستوري فرنسا والجزائر، فهل يجوز للبرلمان مناقشة و إلغاء القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية في هذا الصدد ؟

ذهب البعض في فرنسا إلى القول بأنه ليس هناك ما يمنع البرلمان من ممارسة وظيفته التشريعية كاملة في أوقات الأزمات بحيث يجوز له إصدار القرارات في كافة الموضوعات التي يجب تنظيمها بقانون حتى و لو كانت هذه الموضوعات قد تمت معالجتها من جانب رئيس الجمهورية استنادا إلى السلطات المخولة له بمقتضى المادة 16 من الدستور.و جدير بالذكر أن الرئيس ديغول كان قد أكد بمناسبة تطبيق المادة 16 عام 61 على أن البرلمان إن أستطاع مناقشة إجراءات رئيس الجمهورية إلا أنه لا يستطيع إتخاذ أي قرار بشأنها، حيث ينبغي أن تظل سلطة القرار فيها من اختصاص رئيس الجمهورية وحده وذلك تحقيقا لأهداف المادة 16 من الدستور.

وقد أيد بعض الفقه ذلك التفسير و ذهب إلى القول بأنه لا يجوز للبرلمان إصدار قرارات بشأن الإجراءات التي إتخذها رئيس الجمهورية في أوقات الأزمة ،وإن كان ذلك لا يمنع حق البرلمان في مناقشة هذه الإجراءات بالإضافة إلى حقه في ممارسة الوظيفة التشريعية ،وذلك خارج نطاق الإجراءات الصادرة من رئيس الجمهورية. والواقع أن ضرورة تظافر جهود السلطات العامة في الدولة من أجل مواجهة الأزمة يقتضي القول بوجود امتناع البرلمان عن إصدار أية تشريعات من شأنها إلغاء أو تعديل الإجراءات التي سبق أن إتخذها رئيس الجمهورية أثناء فترة تطبيق المادتين 16 و93 والقول بغير ذلك معناه إهدار قيمة وفائدة السماح لرئيس الجمهورية بالتدخل أصلا في المجال المحجوز لقانون.

صحيح أن اكتفاء البرلمان بمجرد المناقشة العامة لما يتخذه رئيس الجمهورية من قرارات لا يحقق الرقابة الفعالة والمنشودة إلا أنه لا يجوز مع ذلك التقليل من قيمة هذه المناقشات التي يجريها البرلمان نظرا لما لها من أثر قوى على الرأي العام ،غير أن سلب البرلمان حق إلغاء أو تعديل اللوائح الصادرة من رئيس

357 Camus genyvie. l'état de necessite en democratie. thèse1965 l.g.d.j.p 279

الجمهورية أثناء الأزمة، ينبغي أن يقتصر كما يرى البعض على الفترة التي تطبق فيها المادتين 16 و93 بحيث إذا إنتهت الظروف الاستثنائية وصدر قرار بإنهاء العمل بهاتين المادتين، فإن البرلمان يستعيد سلطته التشريعية كاملة ويكون له متى أراد أن يلغي أو يعدل أية إجراءات إتخذها رئيس الجمهورية وظلت سارية بعد إنتهاء العمل بالمادة 16 أو المادة 93 .

وجدير بالذكر أنه لكي تتحقق الأهداف المتوخاة من المادتين 16 و 93 يجب الإقرار بحق رئيس الجمهورية بالتدخل في المجال المحجوز للقانون، على أن يكون للبرلمان حق الرقابة على ما يتخذه الرئيس من قرارات وإجراءات على أن تقتصر هذه الرقابة على المناقشة دون الإلغاء أو التعديل و ذلك طوال فترة تطبيق المادتين 16 و93 من الدستور الفرنسي و الدستور الجزائري.

أما في ما يتعلق بالموضوعات التي لم يتدخل رئيس الجمهورية بتنظيمها فإن البرلمان يبقى بطبيعة الحال محتفظا بسلطته التشريعية الأصلية بصدد هذه الموضوعات ،ولذلك كانت المادة 16 حريصة على التأكيد صراحة على عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية أثناء ممارسته للسلطات الاستثنائية التي تخولها له هذه المادة. بالمقابل اختلف الفقهاء في أمر سحب الثقة من الحكومة فمنهم من يرى جواز طرح الثقة بالحكومة إستنادا إلى أن تطبق المادة 16 لا يؤدي إلى وضع أي قيود على سلطات البرلمان الدستورية ،لاسيما عندما يباشر هذا من قبل الحكومة الدكتاتورية المؤقتة ،فليس هناك ما يمنع الجمعية الوطنية من أن تسحب الثقة من الحكومة إذا أخلت بتنفيذ التزاماتها ،لأن هذه المادة لم تتضمن أي قيد في هذا الصدد³⁵⁸.

بينما ذهب بعض الفقه إلى عدم جواز سحب الثقة من الحكومة في مثل هذه الظروف وقد جاء الواقع العملي مؤيدا لما ذهب إليه هذا الرأي الثاني حيث رفض رئيس الجمعية الوطنية اقتراحا بطرح الثقة بالحكومة في 3 أبريل 1961 عندما ألبأتها الظروف الاستثنائية إلى تطبق المادة 16 واستند رئيس الجمعية الوطنية في رفضه لطرح الثقة من الحكومة إلى أن الفترة التي استدعت إلى تطبيق المادة 16 تتطلب أن يكون هناك توازن بسلطات الدولة و التضامن في أداء رسالتها ،خوفا من أن يؤدي تنابذها و تصارعها إلى حدوث نتائج و خيمة تعجز حيالها تلك السلطات عن التصدي لمواجهة المشاكل الناجمة عن تلك الظروف.

إن ما يمكن قوله في الأخير أنه إذا كانت المادة 16 من الدستور الفرنسي تضمنت الإشارة إلى الظروف الاستثنائية و مشاركة كل السلطات الدستورية في تقريرها ،فإن ما تشترك فيه مع المادة 93 من دستور 96 الجزائري ،هو تغليب كل السلطات وحصنها في يد رئيس الجمهورية وإن كان من المفروض هو

³⁵⁸Andre hauriou .droit constitutionnel et institutions politiques.op.cit.p 842

ترشيد هذه الاختصاصات والإبتعاد عن جعلها مطلقة وذلك بمنح السلطة التشريعية دورا أكبر في إقرار وجود حالة تستدعي اللجوء لإجراءات استثنائية، و في مراجعة السلطة التنفيذية للإجراءات التي تتخذها لمواجهة الأحوال الطارئة.

المبحث الثاني

المسؤولية السياسية تفوق للرئيس يفرض نفسه على ثنائية السلطة التنفيذية و وحدتها.

لم يعد المفهوم الموسع للسلطة العامة مقبولا في الدولة الحديثة، أومتقفا مع رغبات الشعوب و أمالها التي تتمثل في كفالة الحماية الجدية للأفراد في مواجهة السلطة الحاكمة والسعي لإحداث التوازن بين هذه السلطة والحريات، والحقوق العامة للمواطنين، ولقد زاد من أهمية المشكلة المسائل المتاحة للأجهزة الحاكمة و التي لم تلتزم بالقانون.

كما أنه لم يعد ممكنا من الناحية العملية أن يستطيع الأفراد مجابهة السلطة الحاكمة عن طريق الثورة و مقاومة الطغيان، بعد هذا التطور الهائل في الأسلحة والوسائل التي تملكها الأجهزة العامة و التي تقف تحت إمرة السلطة العامة وحدها. و رغم أن رجال القانون الوضعي حاولوا ايجاد الوسائل الكفيلة بتقييد السلطة وخضوعها للقانون مثل القول بوجود دستور والفصل بين السلطات واستقلال وظيفة القضاء وأهمية الرأي العام، إلا أن هذه الوسائل جميعها قد لانتجح في تقييد السلطة نظرا لأن عمل هذه الوسائل و قيامها بمهامها يتوقف على السلطة الحاكمة، و استعدادها لقيام علاقة متوازنة بين هذه الهيئات، ومن ثمة يبرز دور المسؤولية السياسية والجنائية لأشخاص السلطة بوصفها الضمان الأكيد ضد الديكتاتورية و وسيلة فعالة لإصلاح النظام السياسي، و إحداث التوازن المطلوب بين السلطة و حريات الأفراد و حقوقهم³⁵⁹.

المطلب الأول

رئيس الجمهورية المسؤول الأول دون مساءلة سياسية

أجمع الفقه على أنه ليس ثمة ما هو أخطر من أن توجد في الدولة هيئات لها نفوذ سياسي دون أن تتحمل أي مسؤولية، و يعتبر مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سواء مسؤولية من الناحية السياسية و هي ما أطلق عليها الفرنسيون *autorités officielles* أو الجزائرية من أهم المبادئ التي استقر عليها النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال، ومن هنا فإن المؤسس الدستوري قد أفاد رئيس

محمد مرسي علي غنيم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 191، 190.

الجمهورية بكامل الاستقلالية التي يتمتع بها رئيس الدولة في النظام البرلماني الملكي وذلك رغم اختلاف مركز كل واحد منهما.

و يرجع سبب عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام إلى حظر التصرف بمفرده لأن المسؤولية لا تقوم إلا مع السلطة وهناك تلازم بينهما، فالمسؤولية بلا سلطة ظلم بين والسلطة بلا مسؤولية ظلم أيضا للخاضعين لها³⁶⁰. فأعضاء السلطة التنفيذية وهم بصدد ممارسة مهامهم التي خولها لهم الدستور قد يرتكبون بعض الأخطاء التي قد تؤدي إلى حدوث الكثير من الأضرار والتي ينجم عنها زعزعة النظام والمساس بحقوق وحرريات الأفراد، فما كان منا إلا البحث في مدى مسؤولية قطبي السلطة التنفيذية عن الأخطاء التي ترتكب بمناسبة ممارسة صلاحياتها الدستورية والجزاءات المقررة لها.

إن المنتبَع للتطور الدستوري الجزائري في مجال المسؤولية السياسية يجد أن هناك تراجع بالنسبة لتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية، فبالرجوع إلى دستوري 76 و 89 نجد أنه لم ينص على مسؤولية رئيس الجمهورية في حين أقرت المادة 55 من دستور 63 المسؤولية السياسية، ويؤكد في المادة 56 على أن التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس التي تترتب عنها استقالة رئيس الجمهورية و الحل التلقائي للمجلس³⁶¹.

فالمؤسس الدستوري هنالم يستثني المجلس الشعبي الوطني من ألا تنسحب إليه المسؤولية السياسية لأن الحل التلقائي ينصب عليه مباشرة، إن وافق بالإيجاب على لائحة سحب الثقة و بالتالي يمكن القول أن القاعدة الدستورية ولدت ميتة، حيث تعد عملية انتخابية بالنسبة للبرلمان عوضا من أن تكون سلاحا دستوريا يلوح به في وجه الهيئة التنفيذية³⁶².

وخلافا لما هو مستقر عليه، أنه "حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية" فالأدهى والأمر من ذلك والمخالف للمنطق القانوني والمنطق الديمقراطي في مجال المسؤولية السياسية، أنه عوض تدارك التعديلات التي طرأت على دستور

عزة حسين عبد الحميد، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 2000، ص 13³⁶⁰

³⁶¹تنص المادة 131 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 1964/02/28 "تكون مسؤولية رئيس الجمهورية محل دعوى في حالة ايداع لائحة سحب الثقة موقع عليها ثلث النواب، تحدد ندوة الرؤساء تاريخ المناقشة على اللائحة. تجري المناقشة خمسة أيام كاملة إبتداء من تاريخ ايداع اللائحة. لايجوز سحب توقيعات اللائحة. يجري التصويت على لائحة سحب الثقة بالاقتراع العام. الموافقة على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة يترتب عليها استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس الوطني".

³⁶² عبد الله بوقفة، آليات ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 262

96 ، فإنه تم تعميق الفجوة وأزم الوضع بنزع جميع الصفات لرئيس الحكومة بجعله مجرد أول وزير في الحكومة يترأسها دستوريا وعمليا رئيس الجمهورية³⁶³.

الفرع الأول

المسؤولية السياسية بين التواجد والانعدام

إن مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري غائب ولا أثر له سواء صراحة أو بطريقة غير مباشرة. فقد كانت المسؤولية السياسية منعدمة بحيث يستحيل وضع رئيس الجمهورية موضع المساءلة السياسية بواسطة المجلس الشعبي الوطني حتى مع النص عليها في ظل أول دستور ذلك أن الدستور منح الرئيس سلطات هي في حقيقتها سلطات الملوك في الكتب القديمة أو الدكتاتوريات الحديثة³⁶⁴، ولا شك في سيطرة رئيس الجمهورية على توجيه الحياة السياسية بصورة تكاد تكون مطلقة ولا تقصر صفة انعدام المسؤولية على النصوص الدستورية بل تمتد لتشمل الواقع العملي كذلك، وهذه حقيقة دستورية قائمة ومؤكدة، يساندها ما نراه من تتبع الحوادث الدستورية والسياسية من فلسفة القائمين بالحكم في صورته شبه أبدية من ناحية الرؤساء الذين تعاقبوا على الحكم وكأنهم ملوكا أو قياصرة وليس رؤساء جمهورية، خاصة في عهد الرئيس "هواري بومدين" ليخلفه بعد ذلك الرئيس "عبدالعزیز بوتفليقة"، حيث من تتبع الحوادث الدستورية الهامة نجد أن هناك انفصالا تاما بين ممارستهم للسلطة والمساءلة عنها .

وبالتطبيق العملي يزداد هذا الانفصال وهو ما يصطلح عليه "الإسعاف في اللامسؤولية" فالنظام السياسي يجعل محور الكون السياسي كله شخص رئيس الدولة الذي يبقى في مستقر أمين بيده جل الصلاحيات، لا يسأل سياسيا ويسأل عوضا عنه من يتولى تنفيذ برنامجه، مسؤولية تضامنية ذلك أن المشرع الدستوري الجزائري لم ينص على المسؤولية السياسية الفردية و إنما جعلها تضامنية تقام أمام المجلس الشعبي الوطني.

وكان من المستحسن بالمؤسس الدستوري أن يضع في مجال مسؤولية الحكومة النظام السياسي في وضعية أكثر انسجاما وأكثر وضوحا، وذلك إما بجعل الحكومة المعينة تستمد ثقتها من البرلمان و يتم مساءلتها أمامه، وتنسحب عند فقدانها هذه الثقة وإما بجعلها تستمد ثقتها من رئيس الجمهورية وتكون مسؤولة سياسيا أمامه دون غيره و هنا يكون رئيس الجمهورية وحده المسؤول عن نتائج عمل الحكومة ويتحمل كل ما يترتب عن ذلك من نتائج وأثار منها السياسية خاصة فينسب لرئيس الدولة عمل من أعمال الدولة يجعله في وضع انتقاد، فأعمال

³⁶³ محمد بوريو، مرجع سابق، ص224

³⁶⁴ أنطوان أسعد، مرجع سابق، ص438

الحكومة يجب أن تعتبر من صنع الوزارة المسؤولة أمام البرلمان لا من رئيس الدولة غير المسؤول، وهو المفروض المعمول به، فإذا أرادت الدساتير إعطاء حق إقالة الوزارة لرئيس الدولة فيجب أن تكون منطقية مع نفسها، وتقرر المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في دساتيرها وتقوم بتنظيمها تنظيماً محكماً وواقعي ضماناً لاستعمالها ولنفذ أحكامها في الواقع، بدلاً من عدم الاعتراف بها صراحة في نصوص الدساتير في حين أنها موجودة ومطبقة فعلاً على الرغم من الإلتفاف حولها أحياناً.

الفرع الثاني

إقامة المسؤولية أمام وحدة السلطة التنفيذية وثنائيتها

أثبتت الممارسات السياسية في ظل دستوري 63 و76 على أن يشغل رئيس الجمهورية إلى جانب منصبه منصب رئيس الحكومة، وقد أدى هذا الجمع بين المنصبين إلى إثارة الحديث عن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في هذه الحالة ومدى مسؤوليته عن أعمال مجلس الوزراء أمام المجلس التشريعي، وقد إنقسم الفقه الدستوري إلى فريقين حول مدى دستورية هذا الجمع فذهب رأي إلى أن نصوص الدستور تسمح بأن يجمع رئيس الدولة بين رئيس الحكومة و رئيس الجمهورية ولكن ما هو الوضع في الحالة التي تقرر فيه المسؤولية السياسية، هل تسقط الحكومة أم تسقط الحكومة و الرئيس معاً؟

وأياً ما كان الأمر فإن الذي لاشك فيه، أن جمع رئيس الجمهورية بين منصب رئيس الحكومة و رئيس الجمهورية، سيؤدي إلى الحيلولة بين المجلس الشعبي الوطني، وبين ممارسة المسؤولية السياسية في مواجهة رئيس الجمهورية باعتباره أميناً عاماً لحزب جبهة التحرير الوطني، الذي يتولى عملية اقتراح الوزراء من أعضاء السلطة التشريعية، بمعنى بما أن الرئيس يجمع بين مناصبي رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، فإن أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهم وزراء في الحكومة، من الصعوبة بمكان أو الاستحالة أعمال هذه المسؤولية.

أما في دستوري 89 و96 فقد خلا من النص على تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مجارياً في ذلك غالبية الدساتير المعاصرة، وفي غيبة هذا النص استقر الفقه على أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً فلا يجوز أن يقرر عزله، وقد حاول بعض الفقه الدستوري تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية بمناسبة الاستفتاءات الشعبية في حالات إعادة ترشحه لعهدة ثالثة والخلاف بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، أو الخلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني و الاستفتاء الدستوري، وتعرضه لفشل سياسته، وذلك على أساس أن نتيجة الاستفتاء إذا لم تأت لصف الرئيس مؤيدة له فإنها ترتب مسؤوليته السياسية، كذلك إذا أتت الانتخابات التشريعية بأغلبية

معارضة لسياسة الرئيس فإن معنى ذلك سحب الثقة منه، ونعتقد أن هذا الرأي وهو يقرر ذلك كان ماثلا في ذهنه التجربة الفرنسية، و ما ترتب على الاستفتاء الشعبي المتمثل في استقالة الرئيس ديغول الذي اعتبر أن التصويت على مشروع قانون محل الاستفتاء هو إقتراع بالثقة على شخصه، وأن موافقة الشعب في الاستفتاء إنما تعني استمراره في السلطة. وقد أكد رئيس الجمهورية حتمية الربط بين الاستفتاء وبين الثقة في شخصه، وأضاف على ذلك ضرورة أن يوافق الشعب بالأغلبية، وأن الموافقة بنسبة ضعيفة تعني رفض موضوعه وتقديم استقالته إلا أن هذا الاتجاه لم يلق قبولا من قبل رجال الفقه أو الممارسة العملية، إذ رفض حلفاء الرئيس "ديغول" الربط بين المستقبل وبين نتائج الاستفتاء. ليكون الربط بين مسؤولية رئيس الدولة ونتائج الاستفتاء أمر لا يمكن التسليم به، حيث إن تقرير المسؤولية يعد تسليما بشخصه موضوع الاستفتاء ليكون السؤال المطروح في جوهره إقتراع بالثقة على شخص رئيس الدولة بما يؤدي إلى شخصنة السلطة لتصبح قرارات الرئيس سيادية لا يمكن معارضتها، كما أن الربط بين نتائج الاستفتاء الشعبي و المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمر يتنافى مع طبيعة الاستفتاء الشعبي الذي يعتبر طريقا موازيا للطريق البرلماني في إصدار القوانين و ليس من مهامه تقرير مسؤولية رئيس الدولة عند رفض موضوعه³⁶⁵.

لكن الظروف في الحقيقة مختلفة، نظرا لتفشي الأمية وعدم الوعي السياسي لدى عدد قليل من أفراد الشعب الأمر الذي لا يمكنه من الحكم الصحيح على موضوع الاستفتاء المطروح عليه³⁶⁶ لتأتي المادة 08/77 من دستور 96 دون حصر أو تحديد للمواضيع التي تقرر أن يرجع بخصوصها الرئيس إلى الهيئة الناخبة، من هذا المنطلق أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالمبدأ دون تحديد نطاقه.

ويقع أحيانا أن ينتهي الاستفتاء إلى إقامة المسؤولية السياسية على رئيس الجمهورية ويأتي ذلك في الحالة التي تصوت فيها الهيئة الناخبة بالرفض على مبتغى الرئيس رغم أن الدستور لم يذكر نتيجة تترتب على القبول أو الرفض من قبل الشعب، بل ترك كالعادة لرئيس الجمهورية، السلطة التقديرية في تقرير مصيره، وهذا الجنوح ليس له مبرر، ذلك أن من واجب رئيس الجمهورية الخضوع إلى رغبة الشعب من حيث التنحي عن قيادة الدولة إثر التصويت السلبي³⁶⁷، و قد لمح الرئيس بوتفليقة إلى هذا الأمر على أنه في الحالة التي لم ينل فيها قانون الوثام المدني القبول الشعبي، يعود من ثم للبيت" بمعنى أن الاستفتاء

محمد حمدون، مرجع سابق، ص 278³⁶⁵.

³⁶⁶ محمد مرسي على غنيم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى،

مكتبة الوفاء القانونية 2013 ص 551

عمارة فتيحة، مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة عدد 05 ص 133³⁶⁷

³⁷⁵ أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم المعاصرة وفي النظام الإسلامي، دار النهضة العربية القاهرة 2010، ص 562

يتعلق بمسألة ثقة ومقتضاه تجديد الرئيس ثقته ودعم مكانته على الصعيد الداخلي والخارجي إثر التصديق الشعبي على قانون الوئام المدني³⁶⁸ وإن كان هذا الأمر كما أشرنا إليه، ممارسة ديغولية ترتب عنها تقديم استقالته مما يعني أن الاستفتاء تم بصورة جدية لا مزورة و لا صورية و ذلك لما للأحزاب من دور في إيضاح معالم الاستفتاء من حيث بيان موضوعه، ومزاياه و عيوبه للشعب الذي بلغ درجة عالية من الوعي الثقافي سمحت بأن يقول "لا" بنسبة 53,10%، في حين الوضع في الجزائر مختلف حيث الشعب ينظر إليه على أنه قاصر غير قادر على حكم نفسه بنفسه بالإضافة إلى مصادرة حقه وتزويره، مما جعل أحكام الدستور و إرادة الشعب لا يعتد بها إلا حين تكون مطابقة لتصور محدد .

إضافة إلى أنه لا يوجد دستوريا ما يحول دون بقاء رئيس الجمهورية في منصبه إذا جاءت نتيجة الاستفتاء في غير صالحه أو حتى أن الانتخابات التشريعية جاءت بأغلبية برلمانية معارضة ذلك أن رئيس الجمهورية هو من يتولى تعيين الوزير الأول، والذي يسعى إلى تشكيل حكومة ائتلافية، بما يمنع الأغلبية المعارضة من تحقيق ما تصبو إليه، إضافة لما للثلاث المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة من دور يحول دون تحقيق هذا الاحتمال إضافة إلى أن المسؤولية مرهونة بأن تكون الرئاسة قائمة بالفعل ولم تنتهي فهي تفرض بأن يكون عزل من السلطة وليس تجديدا للسلطة³⁶⁹. وقد أثار البعض نوعا آخر من المسؤولية، وهو مسؤولية رئيس الجمهورية المعنوية أمام تاريخ بلاده و أمته، باعتباره من يحمل القدر الأكبر من المسؤولية، إلا أن كل هذا لا وجود له أمام تقرير المسؤولية السياسية لمن لا سلطة له وبنص الدستور إذ أن من قال بذلك عاد وشكك فيه بدعوى عدم جدية الاستفتاءات كما ذهب إلى صعوبة تطبيق ذلك ليعد هذا القول من قبيل الأمانى الدستورية و لا يمكن التسليم به كحقيقة دستورية قائمة.

لهذا يظن البعض أن لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء حسب نص المادة 07 في فقرتها الأخيرة و المادة 08/77 يترتب مسؤوليته، وهذا نادر الحدوث لاسيما و أن بإمكان الرئيس أن يعتمد الحياد لدى طرح الموضوع على الشعب، كما أن نتائج الاستفتاء قد تصعب من بقاء رئيس الجمهورية في الحكم إذا اتخذ الشعب موقفا معارضا له، لكن ذلك لا يعني بالضرورة إجباره على تقديم استقالته لانعدام النص طالما أن الدستور لم يترتب عليه أي مسؤولية فيمكنه أن يواصل ممارسة الحكم و التنفيذ برأي الشعب قد يكون معارضا لبرنامج وهو ما يدفع به إلى التضحية بالوزير الأول وتعيين آخر مقدما برنامجا يساير مطالب الشعب .

³⁶⁹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 95

بموجب ذلك لم ينص دستور 96 عن مسؤولية رئيس الجمهورية, ولم يتضمن أيضا الإجراءات المتبعة في تقريرها, مما شكل نقصا و فجوة كبيرة في الدستور, وحدة للصراع على السلطة و التمسك بها معبرا عن مبدأ متأصل في النظام السياسي الجزائري وهو استبعاد رئيس الجمهورية عن نطاق المسؤولية.

الفرع الثالث

المسؤولية السياسية غير المباشرة أمام البرلمان

كما نعلم أنه لا يوجد نص قانوني يفترض إمكانية قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية و لا يحق للبرلمان أعمال أية آلية من آليات الرقابة, غير أنه لما كان رئيس الجمهورية ممارس لسلطات هامة في المجال التنفيذي إلى جانب الوزير الأول, وعلى هذا الأساس إذا ما كانت المسؤولية السياسية تقام فعليا على الحكومة بسحب الثقة منها, ونظرا للعلاقة الوظيفية بين رئيس السلطة التنفيذية, فإذا ما أقيمت المسؤولية السياسية للحكومة, فعليا تنسحب إلى رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة, طالما أن الوزير الأول لا يعتبر الرئيس الفعلي للهيئة التنفيذية, فما هو إلا منفذ لسياسة وبرنامج رئيس الجمهورية وخاصة بعد التعديل الأخير, أين البرنامج هو لرئيس الجمهورية و الوزير الأول ما هو إلا منفذ لمخطط عمل الحكومة, فبمفهوم المخالفة أنه لا مسؤولية حيث لا سلطة.

إن المادة 02/79 من الدستور, تتضمن حقيقة مفادها أن رئيس الجمهورية له دخل في إعداد السياسة الداخلية, إلا أن المؤسس الدستوري عمد إلى عدم إظهار ذلك حتى لا تبدى العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول, وبالتالي تقام المسؤولية بين الاثنين, غير أنه نظريا لا يوجد ما ينص على قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية هذا الأخير الذي هيمن على كافة أجهزة الحكم, مع ذلك هناك من الفقهاء من يؤكد على قيام هذه المسؤولية وبصورة خافتة³⁷⁰ أمام الغرفة الأولى, فمساءلة الحكومة بخصوص ما انتهجته من سياسة عامة بشأن مضمون البرنامج يؤدي إلى تحريك الاتهام الرئاسي أيضا, فيعد ذلك مسؤولية للرئيس أمام المجلس الشعبي الوطني.

غير أنه و بالرغم من هذا التداخل على أرض الواقع, فإن الرئيسان غير متساويان وسلطاتهم غير متعادلة, كما أن الوزير الأول لا يستمد وجوده من رئيس الجمهورية الذي يتولى تعيينه و اختياره, لهذا فإن تحريك الاتهام ينصب على الوزير الأول بنص الدستور ولكن في ذات الوقت يمكن أن يكون رئيس الجمهورية هو المعني الحقيقي, ذلك أن الارتباط بين المسؤوليتين باديء فالثانية مكتملة للأولى, ويظهر أكثر من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008, فمن أين

عبد الله بوقفة, آليات تنظيم السلطة, مرجع سابق, ص 289³⁷⁰

الوزير الأول يقوم بعرض مخطط عمل أمام المجلس الشعبي الوطني، و من أين المسؤولية السياسية تقام للحكومة أمامه دون أن تمتد إلى رئيس الجمهورية باعتبار أن مخطط العمل ما هو إلا جزئية من البرنامج الرئاسي الذي يتولى الوزير الأول وطاقمه الحكومي السعي من أجل تجسيده على أرض الواقع، هذا الواقع الذي جعل الوزير الأول مسؤول عن تصرفاته ومسؤول دستوريا على ما يقوم به رئيس الجمهورية من أعمال وصلاحيات لا يشاركه فيها. ليكون لتحريك الاتهام الحكومي الإجابة بالضرورة عن سياستين في ذات الوقت.

المطلب الثاني

المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية و مبدأ اللامسؤولية

الجزائية

انتزعت الأفكار الديمقراطية الحديثة تدريجيا مبدأ مسؤولية الحكام كمبدأ ملازم للنظام الجمهوري القائم على سيادة الشعب في اختيار رئيس الدولة ومساءلته عن إدارة شؤون الحكم رغم القطيعة التي أحدثتها النظام الجمهوري مع مبادئ النظام الملكي، فإن بعض سمات اللامسؤولية ظلت السائدة في هذه الأنظمة.

ومع ذلك فإن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية لا يتصف بالاطلاق والشمولية كما هو الشأن في الأنظمة الملكية من جهة أولى، فلا يجوز أن يتجاوز رئيس الجمهورية بعض الحدود التي رسمها له الدستور وإلا كان مسؤولا وفق إجراءات، و أشكال خاصة متميزة عن الإجراءات التي يخضع لها بقية الأفراد.

الفرع الأول

حصر إمكانية إتهام رئيس الجمهورية في حالات قليلة و غامضة

تقوم الحصانات الدستورية في الأنظمة الجمهورية على قاعدة اللامسؤولية الجزائية كأصل، و قاعدة المسؤولية الرئاسية كاستثناء وتتمثل الحالات الاستثنائية التي تسمح بتحريك إجراءات مساءلة رئيس الجمهورية أساسا في الخيانة العظمى، الخرق الجوهري للدستور و ارتكاب جرائم القانون العام.

وإذا كان الدستور الجزائري قد خلا من النص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، فقد نص في المادة 158 على تأسيس محكمة عليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، مقررًا بذلك مسؤوليته في حالة ارتكاب جريمة الخيانة العظمى مع احتمال قيامها سياسيا في ظل اعتمادها التعددية الحكومية رسميا³⁷¹.

سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 59³⁷¹

والخيانة العظمى والتي تعد جريمة ذات طبيعة سياسية ليست محددة، فهي مطاطية يصعب تحديد مدلولها وتختلط فيها الاعتبارات المكونة لها، أو العقوبات المطبقة بشأنها، الأمر الذي يستوضح تجاهل المؤسس الدستوري لمدلولها تاركا ذلك للفقهاء ليتولى أمرها، وارتبط ظهور مصطلح الخيانة العظمى في القانون الدستوري الفرنسي بفكرة مسؤولية رئيس الدولة سياسيا، وذلك في حالة المساس لمبدأ الفصل الصارم و الجامد بين السلطتين التنفيذية والتشريعية³⁷²

ورغم استعمال عبارة الخيانة العظمى منذ تاريخ بعيد نسبيا، إلا أنها تظل غامضة هذا ما يجعل محاولة تحديد مضمونها ونطاقها أمرا في غاية الصعوبة والتعقيد نتيجة لانعدام تعريف دستوري وقانوني دقيق لهذه العبارة³⁷³، وصعوبة تحديد الطبيعة القانونية للمسؤولية الرئاسية على أساس الخيانة العظمى.

ونتيجة لهذا الوضع اختلف في الطبيعة السياسية أو الجزائية للخيانة العظمى، فيرى الاتجاه الفقهي الراجح أن الخيانة العظمى ذات طبيعة سياسية بحتة باعتبارها استثناء من مبدأ اللامسؤولية السياسية وتتمثل عادة في تصرف رئيس الجمهورية، و قد أثار النص الدستوري الذي يقرر مسؤولية الرئيس في حالة الخيانة العظمى الشك حول طبيعة هذه المسؤولية، فذهب جانب آخر من الفقهاء إلى التأكيد على الطبيعة الجنائية لهذه المسؤولية، الأمر الذي يترتب عليه أن العقوبة التي توقع على الرئيس في حالة ثبوت الخيانة العظمى يمكن أن تمس ماله وحرية، وليست مقصورة على جزاء سياسي فقط.

ولكن ثمة اتجاه معارض في الفقه يرفض هذا التكييف، و يقرر أن مسؤولية الرئيس في هذه الحالة لها طابع سياسي ولكنها ألبيست ثوب المسؤولية، نتيجة لما كان سائدا في الماضي من خلط بين المسؤوليتين السياسية والجنائية، و يسوقون تديلا على قولهم بالطابع السياسي لمسؤولية رئيس الدولة أن المحكمة التي تحاكم رئيس الدولة ليست محكمة بالمعنى الدقيق، فهي هيئة سياسية لا يتوافر لها بتشكيلتها وبالإجراءات المتبعة أمام المحكمة العادية وهي التي تفصل بنفسها في طلبات رد أعضائها.

من ناحية أخرى، يلاحظ لا الدستور ولا قانون العقوبات قد عرفا ما هي جريمة الخيانة العظمى فضلا عن أنها لا تقابل جريمة محددة بالذات من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، فيمكن القول إداً أننا أمام فكرة سياسية

³⁷² من خلال المادة 68 دستور 1848 والتي كانت تنص على أن المساس بهذا المبدأ عن طريق عرقلة رئيس الجمهورية للسير المنتظم للسلطة التشريعية يعد خيانة عظمى تؤدي إلى عزل رئيس الجمهورية تلقائيا.

³⁷³ Phippe ardant.responsabilite politique et penale des chefs d'état et des chefs de gouvernement et des ministres .paris 2003..p477

يتحدد مضمونها وفحواها بالظروف السائدة أي أنها ذات طابع متغير وإن كان من الممكن وصفها بأنها إخلال جسيم يرتكبه الرئيس في أدائه لواجبات وظيفته³⁷⁴.

ويكيفها جانب آخر من الفقه أنها جريمة تشمل إلى جانب الأفعال التي يعاقب عليها قانون العقوبات، المخالفة المتعمدة لنصوص الدستور وخاصة ما يتعلق منها بالمساس بالمصالح القومية و الإعتداء على الديمقراطية و تجاهل الواجبات الوظيفية أو الإخلال بالواجبات من طرف رئيس الجمهورية و الخرق الواضح لأحكام الدستور، أو اللجوء لإقرار الحالة الاستثنائية دون مبررات مقنعة أو رفض إصدار السلطات العامة للقانون³⁷⁵، كما لو رفض الرئيس أن يرتب النتائج السياسية على إعادة انتخاب ذات البرلمان الذي حل من قبل³⁷⁶.

وعرفت أيضا باسم الاتهام الجنائي ومن ذلك فرق بين هذه الجريمة وباقي الجرائم الأخرى المحصورة في القانون، ومن ثم حدد أركانها، ومقدار العقوبة المقررة لكل فعل منها لتكون هذه الجريمة لها صبغة سياسية قبل أن يكون لها طابع قانوني، لما في ذلك من خروج فاعلها عن مقتضى مبادئ المواطنة³⁷⁷.

في هذا الصدد فمن المفروض أن الخيانة العظمى تترتب عندما ينفرد رئيس الجمهورية بالإقدام على فعل ينتج عنه ضرر بليغ بالمصلحة العامة، وأن تحديد الفعل يبقى مرتبط بردة الفعل السياسية التي تجتاح الرأي العام نتيجة ظروف سياسية تطالب بالمعاقبة.

و أنها تتقرر في كل مرة يخل الرئيس بواجباته الملقاة على عاتقه فقد تصل حالة خرق الدستور لدرجة وصفها بالخيانة العظمى، فقد استند esmein إلى ما استخلصه فقهاء القانون الدستوري في هذا المجال ليعتبر أن الخيانة العظمى تتحقق عندما يرتكب خطأ جسيما يلحق مصالح فرنسا الخارجية، بينما استند العميد L.duguit لأجل تعريف الخيانة العظمى إلى اقتراح القانون المقدم من النائب³⁷⁸ المتضمن أصول إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية حيث عرفت المواد 2،3 من هذا الاقتراح جريمة الخيانة العظمى بأنها "الجريمة التي تتحقق عندما يقدم رئيس الجمهورية على ارتكاب ما من شأنه الإخلال بأمن الدولة، وعندما يُدخل إلى الأراضي الفرنسية جيوش أجنبية من دون موافقة مسبقة من مجلس النواب، و عندما يقوم بأعمال من شأنها الانقلاب على الدستور أو تغييره". و تراوحت العقوبات على هذه الجرائم الواردة في هذا الاقتراح بين الاعتقال والابعاد أو النفي من دون أن تتضمن أسباب تخفيفية لدى فرض العقوبة.

حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008، ص293³⁷⁴

³⁷⁵Jean giquel.op.cit.p539

عمارة فتيحة، المرجع السابق، ص148³⁷⁶

عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص262³⁷⁷

³⁷⁸ النائب M.pascal dupart في 19 كانون الثاني 1878

بينما D.g.lavroff فيرى أنها جريمة سياسية تتمثل في إساءة استخدام السلطات و مخالفة الأصول الدستورية، و الإضرار بالمصالح العليا للدولة³⁷⁹.

في حين عرفها c.bigant بأنها جريمة سياسية غير جزائية تتمثل في استغلال موقع الرئاسة لغايات حزبية أو شخصية منها مثلا عدم قبول الرئيس بنتائج الانتخابات التي جرت بعد قرار حل البرلمان ويضيف أن المحكمة أو الهيئة التي تحاكم الرئيس لها أن تقدر بحرية مطلقة الفعل المرتكب من قبل الرئيس إذا كان يشكل جرم الخيانة العظمى³⁸⁰.

وبناء عليه فإن الذين عرفوا جرم الخيانة العظمى استندوا إلى الطبيعة السياسية لهذا الجرم، إذ أنه حتى عندما يرتكب الرئيس جرما عاديا غير سياسي، كثيرا ما تتداخل الخلفيات السياسية في الجرم الذي اقترفه الرئيس على سبيل المثال، هذا يدل على أن معظم الجرائم أو المخالفات التي يرتكبها الرئيس يتداخل فيها العنصر السياسي، لكن ذلك لا ينفي أيضا وجود معيار شخصي غير سياسي الأمر الذي تترتب عليه مسؤوليته المدنية، لذلك يمكن القول بأن الرئيس يرتكب جرم الخيانة العظمى في كل مرة يستغل موقعه السياسي، لإرتكاب جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات أو أنه يقصد مخالفة أحكام الدستور عامدا فيلحق ضررا بالغا بمصالح الدولة الداخلية و الخارجية أو يُعرض أمن الدولة للخطر كأن يتصل بالعدو، أو يرتكب كل ما من شأنه أن يلحق الضرر بمصالح الدولة و المواطنين.

لقد تعمد المؤسس الدستوري كما في كثير من الحالات عدم تفسير عبارة الخيانة العظمى، و ذلك لتشابه الجانب السياسي مع القانوني لها، ضف إلى ذلك أنها تكيف بالجريمة ولكنها غير منصوص عليها في القوانين الجنائية، فعقوبة الخيانة المقررة في القانون الجنائي المنصبة على الأشخاص بالجوسسة لا تنطبق على جرم الخيانة العظمى ذات البعد السياسي والتي يمكن إعتبارها هنا إخلالا خطيرا من طرف رئيس الجمهورية بالمهام الملقاة على عاتقه بما يشكل تقصيرا خطيرا و يكون عن عمد بما يؤدي للإضرار بالدولة.

مع هذا يبقى مفهوم الخيانة العظمى محل جدال، نظرا لاختلاف شروط تقريرها من عدمه في الأنظمة المختلفة، فضلا عن سكوت المشرع الدستوري الجزائي وتفسيره لها بالإضافة إلى الإحالة في توقيعها على محكمة عليا للدولة خاصة بذلك.

البند الأول: الخرق الجوهري لأحكام الدستور

³⁷⁹ D.g.lavroff ,le droit condstitutinnel de la 5°republique,dalloz,paris1995,p507

³⁸⁰ Bigant c,la responsabilie penal des hommes politiques .LGDJ.paris 1996 p53

كرست بعض الدساتير مفهوما واسعا لمبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية إذ يمكن تحريك إجراءات الإتهام ضده عن التصرفات المرتبطة بوظائفه الرسمية في حالة انتهاك أحكام الدستور³⁸¹.

وقد تضافرت جهود الفقه الدستوري في تحديد حالات إخلال رئيس الدولة بواجباته الدستورية وصلتها بحالة الخيانة العظمى، فقد ذهب الفقيه "Laire" إلى أن جريمة الخيانة العظمى تكون مقترفة من رئيس الجمهورية في عدة حالات تشكل مكونات الخيانة العظمى، وهي خرق أحكام الدستور وتجاوز حدود السلطات الدستورية وإساءة التصرف في المصالح العليا للدولة.

وحددها Giguél بعنصرين هما الإهمال الجسيم من جانب رئيس الجمهورية في قيامه بالواجبات الملقاة على عاتقه، والانتهاك الصارخ لأحكام الدستور³⁸²، كما أن الخيانة بالنسبة لرئيس الجمهورية تركز على عنصر أساسي يتعلق بالواجبات المحددة في الدستور لتمثل الخيانة العظمى في الانتهاك الجسيم للواجبات التي يختص رئيس الجمهورية القيام بها، وكذلك الإهمال الشديد للالتزامات الوظيفية.

و وفقا لرأي الفقيه Prelot الخيانة العظمى يمكن أن تثار في حالة وقوع خلاف خطير بين البرلمان ورئيس الجمهورية³⁸³، وهناك من يرى بأن مدلول الخيانة العظمى الخاصة برئيس الجمهورية يتحدد في الإهمال الخطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، أو محاولته خرق وانتهاك الدستور وتكشف آراء هؤلاء الفقهاء وغيرهم أن العناصر التي تدخل في مكونات الخيانة العظمى تدور حول فكرتين أساسيتين، الأولى فكرة الخطأ غير العمدي والثانية فكرة الفعل العمدي، و وفقا للفكرة الأولى فإن عناصر الخيانة العظمى تتحدد في الخطأ غير العمدي الذي يصدر من رئيس الجمهورية أثناء مباشرته لأعباء منصبه، ويشترط في الخطأ أن يكون جسيما أو شديدا أو كبيرا و يتخذ الخطأ شكل الإهمال الشديد للالتزامات الوظيفية الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، أو التقصير الجسيم الصادر عنه في أداء الواجبات الموكلة إليه.

و وفقا للفكرة الثانية فإن عناصر الخيانة العظمى تتحدد في الفعل المتعمد الصادر عن رئيس الجمهورية و نطاق الفعل المتعمد، قد يكون واسعا و يشمل كل اختصاصات رئيس الجمهورية، و قد يكون ضيقا و يقتصر على بعض الاختصاصات المهمة المنوطة به. و يتخذ الفعل العمدي شكل الانتهاك الجسيم

³⁸¹تم النص على هذا في كل من دستور ألمانيا (م1/61) ايطاليا(م90) النمسا(2/142) اليونان(م1/49).

سلوفينيا (م109) كولومبيا (م198)، رومانيا(م1/95).المجر(م13).

رافع خضر صالح يشر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، الطبعة الأولى، مطبعة البيئة، العراق أفريل

2009، ص 61، 60³⁸²

³⁸³Macel prelot institutions politique et droit constitutionnel .4em.ed.paris 1969.p658

للأحكام الواردة في الدستور أو الإضرار الشديد بالمصالح العليا للدولة كذلك تجاوز حدود الصلاحيات التي نظمها الدستور.

ولا يمكن أن يرتكب رئيس الجمهورية خرقاً للدستور إلا في إطار ممارسة الوظائف الرسمية التي تنص عليها أحكام الدستور صراحة، و يتمثل إما في امتناع رئيس الجمهورية عن أداء الوظائف المخولة له بمقتضى أحكام الدستور، أو تجاوز صلاحياته الدستورية على نحو يتنافى وممارسة العهدة الرئاسية. ومع ذلك فإن عبارة الخيانة العظمى تعد أوسع مضمونا من حالة خرق الدستور، لأن هذه الأخيرة تعد حالة من الحالات التي تشكل خيانة عظمى³⁸⁴.

البند الثاني: المحتوى الموضوعي لحالة انتهاك الدستور

بادر جانب من الفقه تبيان المحتوى الموضوعي للخيانة العظمى، حيث يرى J.giguel أن مضمون الخيانة العظمى يتضمن حالة انتهاك الدستور، و بحسب رأيه فإن مفهومها يتعدى الأفعال المرتكبة من رئيس الجمهورية، و يكون نطاقها جميع اختصاصات الرئيس أو أخطر من تلك الاختصاصات، و من هذا المنطلق فإن مضمون الخيانة العظمى يتمثل في مظهرين أساسيين هما الإهمال الجسيم المتعمد من طرف رئيس الجمهورية في أداء واجباته الدستورية، والانتهاك الصارخ لأحكام الدستور، ليكون في إطار هذا المنظور خرق الدستور يمكن من الناحية القانونية تكييفه بأنه خيانة عظمى، والانتهاك للقواعد الدستورية يتحقق إذا ارتكب رئيس الجمهورية أحد الأفعال، كتغيير الدستور كلياً أو جزئياً دون اتباع الإجراءات الرسمية ودون مراعاة مبادئه الأساسية، أو وقف العمل بأحكامه كلياً أو جزئياً، أيضاً المساس بشخصية الدولة الداخلية أو الخارجية.

إن تبني منهاج يقوم على عدم ذكر حالة انتهاك الدستور بشكل صريح يترتب عن ذلك أن المشرع لا يحدد لحالة انتهاك الدستور داتية مستقلة³⁸⁵ كما لا يميز بينها و بين الحالات الأخرى و على وجه التحديد، والمنهج الدستوري غير المميز بين حالة انتهاك الدستور و الحالات الأخرى التي تعد أسباباً موجبة لمساءلة رئيس الدولة، إنما يعبر عن إرادة المشرع الدستوري في اعتبار حالة انتهاك الدستور ذات مضمون يندرج ضمن العناصر المكونة لحالة الخيانة العظمى أو العناصر المكونة لحالة أخرى و التي ورد النص عليها صراحة في الوثيقة الدستورية .

³⁸⁴ تضمنت بعض الدساتير النص على الحالتين معاً، كما هو الحال في الدستور الإيطالي والبلغاري .
رابح خضر صالح بشر، مرجع سابق، ص 128³⁸⁵

هذا المنهج هو السائد في بعض التشريعات الدستورية المعاصرة ، و يتبوأ النظام الأمريكي الصدارة بين الأنظمة الدستورية في هذا المضمار³⁸⁶فحصر أسباب المحاكمة البرلمانية بثلاث حالات هي الخيانة، الرشوة أو الجرائم و الجرح الكبرى ، فلم ينص على حالة انتهاك الدستور و لم يحدد لها ذاتية مستقلة.

وقد جسدت نصوص الدستور الفرنسي مضمون المنهج المتمثل بعدم الإقرار بذاتية مستقلة لحالة انتهاك الدستور، و يتضح هذا بجلاء في نص المادة 68، التي تضمنت القاعدة الأصلية وهي تقرير تحسين رئيس الجمهورية من المسؤولية عن الأعمال والقرارات التي يصدرها أثناء مباشرته لمهام منصبه. إلا أن هذه القاعدة ورد عليها استثناء مفاده تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة واحدة هي الخيانة العظمى. إلا إن الدستور لم يحدد ماهيتها و لا نوع المسؤولية المترتب عليها، أو الأفعال التي تؤدي إلى توجيه الاتهام بارتكابها، إلى أن عدل في الدستور مغيرا بذلك من لفظ خيانة عظمى إلى الإخلال بالواجبات أثناء ممارسة مهامه ، وفي نطاق محاولات الفقه الدستوري تحديد مضمونها أمكن القول أن انتهاك الدستور يشكل مظهرا أساسيا تتحقق به حالة الخيانة العظمى.

وقد ساير الدستور الجزائري بتبنيه ذات المنهج ، حيث اتجه إلى عدم ذكر حالة انتهاك الدستور بشكل صريح، وفي ظل هذا المنهج يمكن تكيف الاستلاء على سلطات وصلاحيات البرلمان و الوزير الأول الدستورية ، واستبعاد البرنامج الحكومي وفرض برنامج رئيس الجمهورية محله خلافا لما هو منصوص عليه خاصة في دستور 96 قبل تعديله ، التشريع بأوامر في المجال المالي وكذلك الحال بالإبقاء على حالة الطوارئ التي أصبحت أداة في يد السلطة لمنع المعارضة من ممارسة مهامها و التعبير عن رأيها ومعارضتها لقرارات السلطة ، فضلا عن تقييد الحريات الفردية والجماعية لاسيما بعد الاستقرار فيما بعد³⁸⁷بأنه تصرف يمكن أن يحتمل أن يشكل خيانة عظمى تنضوي تحت فكرة انتهاك الدستور ، رغم عدم النص الصريح لها .

ورغم ذلك نرى أنه من الأوجه التي تتحقق بها حالة انتهاك الدستور يجب أن تتسع لتشمل مخالفة نص من نصوص الدستور ، أو مخالفة روح الدستور، التعليق الكلي أو الجزئي للدستور تعديل الدستور دون الالتزام بالإجراءات والشكليات المحددة في الوثيقة الدستورية ، تعديل الدستور دون الإلتزام بالقواعد الموضوعية المحددة في الوثيقة الدستورية. وبهذا يمكن وضع قيد على سلطات رئيس الجمهورية تحت غطاء الخيانة العظمى.

³⁸⁶ تنص المادة 04/2 من دستور الولايات م.إ" يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة العظمى أو الرشوة أو أية جرائم وجرح كبرى و أودينوا بمثل هذه التهم"

سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التنفيذية ، الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص 60³⁸⁷

الفرع الثاني

حصر سلطة إتهام رئيس الجمهورية في يد الهيئات النيابية الوطنية

تحتكر الهيئات التشريعية سلطة المبادرة بإجراءات إتهام رئيس الجمهورية متى توفرت حالة من الحالات المنصوص عليها في الدستور ، غير أنه من الناحية العملية يصعب تصور تحريك إجراءات الإتهام ضد رئيس الجمهورية بسبب صعوبة تحقيق الأغلبية المطلوبة لذلك.

فموجب المبدأ الدستوري المستقر أنه لا يجوز عزل سلطة منتخبة إلا من طرف نظيرتها ، فنصت غالبية الدول ذات الأنظمة الجمهورية على اختصاص البرلمان في تحريك إجراءات إتهام رئيس الجمهورية وبذلك تستثنى القوانين الدستورية النيابة العامة والأفراد من إمكانية تحريك إجراءات إتهام ومتابعة رئيس الجمهورية طيلة فترة أداء وظائفه الرسمية.و يحقق هذا الإمتياز الإجرائي التوفيق بين مطلبين متناقضين مسؤولية رئيس الجمهورية عملا بمبدأ المساواة بين الأفراد من جهة أولى و الإتهام من طرف الهيئة النيابية طبقا لمباديء الفصل بين السلطات من جهة ثانية.

وفي هذا يقول G.vedel إن المنطق السليم ينفي وجود القضاء السياسي ،فالكلمتان القضاء و السياسة تتناقضان، فلماذا إنشاء محاكم خاصة للقضايا السياسية طالما أن السياسة تشغل جميع الناس ،لكن حاجة الدول إلى هذا النوع من القضاء لها فائدتان تكمن الأولى في عدم إبقاء المسؤولين في السلطة من رؤساء و وزراء بعيدين عن الملاحقة والمحاسبة إذا ما ترتبت مسؤوليتهم السياسية والجنائية و حتى المدنية، أما الفائدة الثانية فهي عدم السماح لأي كان بملاحقتهم كما يلاحق الأفراد العاديون حفاظا على المواقع التي يشغلونها ،ولضمان عدم التعسف في الإدعاء عليهم من قبل من يرغب في ذلك ،و أحيانا يكون الأمر بدافع سياسي.

ونظرا لصعوبة تحقق الأغلبية البرلمانية المطلوبة من أجل تحريك إجراءات اتهام رئيس الجمهورية وارتباطها غالبا بمعطيات سياسية بحتة ،يمكن أن تتحول الإمتيازات الدستورية إلى عائق إجرائي يؤدي إلى صعوبة أو بالأحرى استحالة تحريك إجراءات الاتهام ضد رئيس الجمهورية .

وعلى رغم اعتراض الكثيرين على هذه الهيئات الخاصة لجهة طريقة تأليفها وطريقة عملها وبسبب خرقها مبدأ المساواة أمام القانون، بحيث يصار إلى تمييز بعض المتهمين عن سائر المتهمين من الناس العاديين، و بسبب مخالفتها مبدأ فصل السلطات، حيث تتولى السلطة التشريعية مهام القضاة، و بسبب غياب عنصر التجرد من النواب الذين يتولون عمل القضاة في هذه الهيئة كونهم في نهاية المطاف رجال سياسة، إلا أننا نعتقد بضرورة وجود مثل هذه الهيئات نظراً للموقع الحساس الذي يشغله رئيس الجمهورية كي لا يصبح هذا الأخير عرضة لسيل من الدعاوى أمام القضاء العادي الأمر الذي قد لا يمكنه من القيام بمهامه خير قيام، وإن كان ذلك على حساب مبدأ المساواة مع أننا لسنا مع مؤيدي القضاء الاستثنائي بصورة عامة، لكن موقع الرئيس يحتاج إلى هذا النوع من الحماية، بحيث تنحصر الملاحقة ضمن نطاق السلطة التشريعية التي لها أن تقرر هذا الأمر وبما يحقق نوع من التوازن وعدم التفوق الرئاسي من خلال وضع هذه الآلية بيد السلطة التشريعية.

إن تحريك إجراءات إتهام رئيس الجمهورية وفق الآليات الدستورية المنصوص عليها أمر في غاية الصعوبة والتعقيد حتى في حالة تحريكها، فإن رئيس الجمهورية يبقى يستفيد مبدئياً من لا مسؤولية جزائية فعلية ما لم تقم جهات القضاء العادي بتحريك الدعوى العمومية ضده بعد عزله من منصب الرئاسة، وبالتالي البرلمان غير ممكن دستورياً أن يمارس اختصاصاً قضائياً، حيث الإتهام الرئاسي يأتي بموجب لائحة يقدم بها المجلس حسب ما يتطلب ذلك من توفر نصاب قانوني يترتب عنها إقامة المسؤولية الجنائية للرئيس فبالمقارنة مع النظام الفرنسي و كذا المصري نجده ينص على :

-المادة 68 من دستور 58 على أنه لا يمكن توجيه الإتهام لرئيس الجمهورية، إلا بتقديم اقتراح المجلسين معا و بتوافر نصاب معين محدد بالأغلبية المختلفة، أما المادة 58 من دستور 71 المصري فتتص على " يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل" ، و يتضح من هذين المادتين أن توجيه الإتهام قد أحاطه المؤسس الدستوري بإجراءات خاصة، وذلك ضماناً لعدم تعسف البرلمان في استخدام سلطة توجيه الإتهام بمجرد تقديم اقتراح إتهام رئيس الجمهورية تتشكل لجنة تحقيق و التي تكلف بدراسة موضوع الاقتراح و التحقيق فيه، و تتشكل هذه اللجنة من 5 أعضاء من محكمة النقض الفرنسية أما في مصر فالأعضاء ينتخبون بطريقة الاقتراع السري وفي جلسة علنية بين أعضاء مجلس

الشعب و تتولى هذه اللجنة دراسة موضوع الاقتراع و التحقيق فيه³⁸⁸ لترفع تقريرها لرئيس المجلس خلال شهر من تاريخ تكليفها ببحث الموضوع ويجوز للمجلس بقرار منه أن يكلف اللجنة بالانتهاء من تقريرها في فترة أقل من ذلك³⁸⁹ بعدما يتم تحديد جلسة لمناقشة تقرير اللجنة يصدر المجلس قراره بأغلبية ثلثي الأعضاء المكونين للمجلس, ليرسله رئيس المجلس بعد ثلاثة أيام على الأكثر إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى وذلك لإجراء القرعة لاختيار المستشارين لعضوية المحكمة العليا وتعيين رئيسها³⁹⁰, أما في فرنسا في حالة ما قررت لجنة التحقيق إحالة الملف إلى المحكمة العليا للعدالة تنتهي هذه المرحلة دون الرجوع إلى البرلمان لمناقشة ما توصلت إليه اللجنة وتتشكل المحكمة من الأعضاء الدائمون وعددهم 24 عضوا, 12 عضوا يختارون من بين النواب طيلة العهدة التشريعية و 12 عضوا يختارون من بين الشيوخ, يتم تجديدهم في كل مرة يجدد فيها مجلس الشيوخ و 12 عضوا احتياطي 6 من النواب ومن الشيوخ, تتولى عملية المحاكمة وإصدار العقوبة المقررة لها.

بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي لم يحدد مدلول الخيانة العظمى, فللمحكمة بموجب ذلك سلطة تحديد العقوبة حيث يمكنها توقيع أية عقوبة على الرئيس المدان سواء كان منصوص عليها أم لا³⁹¹.

أما المؤسس الدستوري المصري, فقد أحال للقانون في شأن تحديد العقاب حيث تنص المادة 6 من قانون 247 العقوبات التي توقع على رئيس الجمهورية إذا ارتكب عملا من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري, وهي الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة العزل من منصبه.

ما يلاحظ على إقامة المسؤولية الجنائية في كل من مصر و فرنسا و هما دولتان تأخذان بالنظام الشبه الرئاسي وفقا لهذه الإجراءات المختصرة المشار إليها, أن البرلمان يتحمل لوحده تحريك المسؤولية الجنائية للرئيس, و يكون ذلك وفق الوجه المبين لذات البلد, بيد أن هذه الدول بما فيها الجزائر انتهى بها المطاف إلى أن يعهد إلى محكمة خاصة لتقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

ومن ذلك ارتأى المؤسس الدستوري الجزائري أن تتولى المحكمة العليا للدولة مساءلة رئيس الجمهورية بفعل الخيانة العظمى ورد هذا الأمر للمحكمة

³⁸⁸المادة 10 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية, لم يصدر في ظل دستور 71 قانون ينظم محاكمة رئيس الجمهورية, و على ذلك يكون القانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس لجمهورية و الوزراء, هو المعمول به في هذا الصدد

المادة 11 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية رقم 274 لسنة³⁸⁹ 1956

محمد مرسي علي غنيم, المرجع السابق, ص³⁹⁰ 557

³⁹¹ Philippe ardant. responsabilite politique et penale..... op.cit.p 446

العليا للدولة يدعم من جديد مركز رئيس الجمهورية فحتى في حالة العقاب ينظر إليه أنه مجسد وحدة الأمة و حامى أراضيها.

إذا كان المؤسس الدستوري أقر مسؤولية رئيس الجمهورية و أوكل مهمة محاكمته إلى المحكمة العليا للدولة التي لم تعرف النور إلى غاية كتابة هذه الأسطر، رغم النص عليها في دستور 96 كما أن القانون العضوي المنظم لها لم يصدر رغم مرور عقد من الزمن لصدور النص المقرر لها بما يفسر حساسية هذه المادة، وأيضا يعبر عن الفكرة المتأصلة منذ القدم في النظام السياسي الجزائري ألا و هي استبعاد رئيس الجمهورية عن دائرة الرقابة، إضافة إلى أن النص الدستوري الذي أقر المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية استعمل عبارة "الأفعال التي يمكن وصفها"، فمن هو صاحب المكنة بالمقارنة مع ما تم الإشارة إليه في التنظيمين الفرنسي و المصري، هل هو البرلمان أم المحكمة أم هما معا و ماهي المعايير التي ينبغي اعتمادها لتقدير ما إذا كان يمكن اعتبار الفعل جريمة عظمى أم لا، في ظل غياب النص الذي يجيب عن هذه التساؤلات، فليس أمامنا سوى القول بأن النص على المسؤولية الجنائية للرئيس على هذه الصورة تعد مقدمة يراد من ورائها تقوية مركز رئيس الجمهورية فلم ينص الدستور على الطريقة التي تتشكل بموجبها المحكمة العليا للدولة، ولا على كيفية سيرها تنظيمها، من يترأسها، ولا حتى الإجراءات الخاصة بالمحاكمة أمامها.

ويبدو جليا عدم منح البرلمان سلطة محاكمة رئيس الجمهورية، بل جعل ذلك اختصاصا للمحكمة العليا للدولة دون تحديد تشكيلاتها، كالم يحدد الدستور من هي الشخصية التي تترأس المحكمة العليا للدولة عند محاكمة رئيس الجمهورية ولا حتى عند محاكمة الوزير الأول، و هذا على عكس ما هو قائم في ما تم الإشارة إليه في الأنظمة المقارنة، كالنظام الفرنسي والمصري، و حتى الأمريكي³⁹².

كما يبدو جليا من خلال غياب مثل هذه القواعد المذكورة في الدستور الذي يربط إنشاءها بالقانون العضوي المنظم لها والذي لم يعرف الظهور بعد ولم تكن لدى المؤسس الدستوري الإرادة الكافية لتكريس مسؤولية رئيس الجمهورية

³⁹²وقد فطنت دول عديدة من مختلف الأنظمة السياسية والدستورية إلى أهمية إيجاد وسيلة للسلطة التشريعية لمحاسبة الرئيس و الرقابة على أدائه سياسيا و ذلك بجانب الرقابة الجنائية، فقد منحت المادة الرابعة من القسم الثاني من دستور الولايات المتحدة الأمريكية للكونجرس حق عزل كل من الرئيس أو نائبه أو أي موظف عام من مناصبهم إذا ثبت تورطهم في الخيانة أو تلقي الرشاوي وهو ما يعرف بالجرائم و الجنح العليا وقد يتبادر إلى الدهن العبارة الأخيرة تشير إلى جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات، مما يعني أنها تختلف عن إقرار المسؤولية الجنائية للرئيس، إلا أن هذا ليس صحيحا، فالمراد من هذه العبارة ليس معاقبة الرئيس جنائيا وإنما عزله إذا أخل إخلالا جسيما بمهام منصبه أو خالف الدستور مخالفة فادحة أو أساء استغلال السلطة بشكل كبير بما يستدعي تدخل السلطة التشريعية لإقالته وإن كان من الممكن أن يتضمن تصرف الرئيس الذي استوجب عزله —شقا جنائيا، و يمكن أن يحاسب بسببه أمام القضاء العادي بعد عزله. وإنما المقصود هو منح الكونجرس سلطة عزل الرئيس إذا استشعر يقينا أن الرئيس اقترف أعمالا تعد مخالفة فادحة لأهداف وظيفته ومنصبه فلا يجوز التهاون معه.

تكريسا فعليا بما يقوي ويدعم مركزه و يبعد كل المسؤولية عنه وإن كان هذا المبدأ يعد في الحقيقة من خصوصيات النظام الملكي لا النظام الجمهوري ، و الديمقراطية ترتكز قبل كل شيء على شرعية ومسؤولية الحكام ، مما يستوجب ضرورة إصدار القانون العضوي المحال إليه في المادة 158، وإن كان يبدو أن هذا القانون العضوي لن يصدر على الأمدين القريب والبعيد لأن صدوره لا يخدم مصلحة رئيس الجمهورية، خاصة أن صاحب الاختصاص في هذا الأمر استقر على المساندة المطلقة للحكومة ورئيسها وحتى المعارضة اضمألت واندثرت بفعل عوامل، أدت إلى تشتيتها و بالتالي شبه القضاء عليها.

أما إذا افترضنا أن الوزير الأول وفي إطار علاقته برئيس الجمهورية حاول وضع مثل هذا القانون فهذا الأخير لن يعرف الوجود لعدة اعتبارات أولها، أن هذه المبادرة تتم على مستوى مجلس الوزراء ،الذي يرأسه رئيس الجمهورية ،وثانيهما أن هذا المشروع بإمكانه البقاء رهين مجلس الأمة الذي بإمكانه رفض المصادقة عليه وحتى في حالة مصادقة البرلمان عليه فالإعتبار الأخير هو استخدام رئيس الجمهورية صلاحياته من حيث إخطار المجلس الدستوري أو استخدام حق الإعتراض ومطالبته بإجراء قراءة ثانية في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بموافقة 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني والتي تعتبر نسبة تعجزية .

هكذا عمل المشرع الدستوري على عدم تكريس مسؤولية رئيس الجمهورية تكريسا حقيقيا قصد استعمالها كسلاح سياسي ضده للحد من الاستعمال التعسفي لصلاحياته المعتبرة ، و فضل جعله في منأى عن كل إمكانية قانونية لمسأئله ،لذلك فكلما تعرضت البلاد لأزمة ،يجد الحل في تجديد شرعيته بتغيير الحكومة ورئيسها المستمدة بدورها شرعيته منه ،أو الإلتجاء إلى استعمال سلطته الخاصة بحل المجلس الشعبي الوطني بحثا عن أغلبية جديدة لمساندته.

فالدستور ينص عليها دون أن يبرز و يبين ما لها من أفعال و رغم التعديلات المتتالية للدستور إلا أن مضمونها لم يتغير بما يؤكد أن المؤسس الدستوري أراد بذلك جعلها ذات مضمون مجازي و صوري ، و أن تكون بمثابة ستار يحجب ما هناك من عدم النص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية و التي يتولاها نيابة عنه ،الوزير الأول ،تقع المسؤولية عليه .

إن ما يمكن قوله هنا أنه ليس من المنطقي أن يترك لرئيس له هذا القدر الهائل من الصلاحيات بلا رقابة سياسية من قبل السلطة التشريعية وهو ما أثبتت التجربة العملية والخبرة التاريخية صحته.فكان أحد أوجه ضعف السلطة التشريعية وخضوعها للسلطة التنفيذية غياب أي وسيلة تمكنها من التصدي لتوغل رأس

السلطة التنفيذية الذي يحوز صلاحيات ويدير عمل الحكومة والجهاز الإداري للدولة، وبما يقوي مركزه ويضعف الآخرين.

المبحث الثالث

الوزير الأول مسؤولية سياسية من دون سلطة

قيل أنه "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"، أو "من يملك المسؤولية فإنه يملك أيضا السلطة"³⁹³ كما قيل أيضا " أن السلطة بلا مسؤولية تشكل استبداد محققا، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا "³⁹⁴

فالمسؤولية السياسية بهذا المعنى تشير إلى مسؤولية الوزارة أمام البرلمان عن أعمالها وتصرفاتها الإيجابية والسلبية، ويستطيع البرلمان سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة واحدة أو من أحد الوزراء وتعتبر مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان، الناتجة عن منح هذا الأخير ثقته لها إحدى ركائز النظام البرلماني ولا يكفي في هذا النظام حصول الحكومة على ثقة النواب عند تشكيلها، بل ينبغي التحقق منها بعد ذلك³⁹⁵ عن طريق المساءلة.

المطلب الأول

واقع المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان

بالعودة إلى تطور هذه المسؤولية حيث نشأت في إنجلترا، بعدما ارتبطت بنشأة الحكومة التي كانت تتألف من إحدى لجان المجلس الخاص الذي يعاون الملك، وهي لجنة الدولة³⁹⁶. وراح فيما بعد مجلس العموم يراقب هؤلاء الوزراء بموجب الإتهام الجنائي، الذي تحول إلى إتهام جنائي وسياسي في القرن السابع عشر³⁹⁷، ومن هنا بعدما تأكدت مسؤولية الحكومة في مقابل عدم مسؤولية رئيس

³⁹³ وكذلك Qui detiennent la responsabilite etiennent aussi le pouvoir

Nul n'est responsable s'il est incompetent la ou est la responsabilite la est le pouvoir

سعد عصفور، النظام الدستوري المصري لسنة 1971، دار منشأة المعارف، الاسكندرية 1980، ص 87³⁹⁴

³⁹⁵ Pirttelli .h. droit constitutionnel .daloz.5 e .edition .paris 2003. P85

³⁹⁶ The committee of state

³⁹⁷ اعتمد مبدأ عدم المسؤولية المطلقة في الأنظمة البرلمانية الملكية على قاعدة أن الملك لا يخطئ the king can do no wrong

الدولة بسبب عدم توليه بالفعل السلطة كونه لا يملك صلاحيات تنفيذية التي باتت تمارسها الحكومة فقط، ربط الفقه الفرنسي مبدأ عدم المسؤولية بحجتين أساسيتين الأولى مبنية على فكرة المصلحة العليا للدولة، والثانية مبنية على قاعدة أن الرئيس هو حكم بين السلطات و ليس حاكما.³⁹⁸

وذهب بعض الفقهاء إلى أن المسؤولية السياسية هي تلك التي تتعدد أمام البرلمان أو أمام الشعب وفقا لأحكام القانون الدستوري، هي مسؤولية تتعدد لا عن الأعمال التي يخالف بها رجل السلطة نصا قانونيا، وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القانون على أنها أخطاء قانونية أو جرائم بل الأعمال التي تنشأ عن الأعمال السياسية و التي يتبين أنها لا تتفق و مصالح الدولة.³⁹⁹

كما عرفها البعض الآخر بأنها مسؤولية الوزراء أمام البرلمان عن كافة أعمالهم وتصرفاتهم الايجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث في مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة، لا من حيث مطابقتها للقانون فقط، بل من حيث ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها و مدى توافقها مع الصالح العام و مدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية، حتى لو تنافت تلك الرغبة مع القانون .

وعليه تنشأ المسؤولية السياسية عن مخالفة رجل السلطة للأحكام المتعلقة بالدستور، أو السياسة العامة للدولة أو المصلحة العليا للبلاد، وهذه المسؤولية تقوم حين مخالفة أحكام القانون الدستوري و تشمل أعمال وتصرفات رجال السلطة التنفيذية كرئيس الوزراء و الوزراء و نوابهم، أثناء ممارستهم لمهامهم وكذلك جميع الأعمال المرتبطة بهذه المهام، و تلزم صاحب الوظيفة بأن يترك السلطة في بعض الأحوال عندما لا يتفق مع الهيئة المكلفة برقايته⁴⁰⁰.

و تجد هذه القاعدة جذورها في نظرية الحق الإلهي القديمة، و هي نتيجة طبيعية لنظام توارث العرش، لهذا لم يكن جائزا محاكمة الملك فلا يسأل جنائيا ولا مدنيا ولاحتى دستوريا، كما اعتمد بصورة نسبية في الأنظمة البرلمانية غير الملكية حيث يحاكم الرئيس إذا ما ارتكب جريمة الخيانة العظمى، كما يسأل عن الجرائم الشخصية التي يرتكبها سواء كانت جزائية أو مدنية، باستثناء بعض الأنظمة الجمهورية التي حاولت تقليد الأنظمة الملكية فاعتبرت أن رئيس الدولة يسأل أمام الله و التاريخ، وهذا ما جاء في الفقرة 2 من المادة 15 من الدستور البولوني.

أنطوان أسعد، مرجع سابق، ص 438³⁹⁸

عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1981، ص 13³⁹⁹

⁴⁰⁰ محمد السعيد أبو حجر أحمد حسن، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الأنجلوأمريكي والمصري والشريعة الاسلامية رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة حلوان 2011، ص 19

على الرغم من وجهة ما قيل بشأن المسؤولية السياسية، إلا أنها جميعا قاصرة على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بينما المسؤولية السياسية الحقيقية و التي تقيم التوازن بين السلطات فعلا هي تلك الخاصة بمسؤولية رئيس الدولة نفسه وإن تم التوصل في الأعلى أن هذا الأخير غير معني بذلك.

كذلك يجب إخراج الجرائم والأفعال المخالفة للقانون من نطاق المسؤولية السياسية لأننا بصدد مسؤولية سياسية لا شأن لها بالمسؤولية الجنائية أو المسؤولية القانونية، اللهم إلا إذا كانت هذه الجرائم ذات طابع سياسي لأننا هنا بصدد أفعال أثرت تأثيرا سلبيا على الوضع الداخلي أو الخارجي للدولة بما يضر مصالح البلاد .

لقد ظهرت فكرة المسؤولية الوزارية في المملكة المتحدة على أساس القاعدة المعروفة أن الملك لا يخطيء ،ولذلك فهو تميز مسؤول ،أما مستشاروه فهم مسؤولون جنائيا ومدنيا أمام المحاكم العادية بعدها نشأت فكرة اتهام الوزراء بواسطة مجلس العموم ،و من هنا ظهرت المسؤولية السياسية الجنائية قبل أن تولد المسؤولية السياسية التي قد تكون نجاة للحكومة جميعها ،وقد تكون بصدد وزير معين ولدا تقرر نوعان من المسؤولية ،لرئيس الوزراء و الوزراء ،إما أن تكون أمام رئيس الدولة عن نشاطهم وحق إدارتهم لأعمالهم و قد تكون أمام البرلمان عن نتائج هذه التصرفات ،و عن آثار القرارات التي يتخذونها.مع العلم أن المسؤولية الوزارية تظهر في ثلاثة صور رئيسية ،فهي مسؤولية سياسية ،و إما أن تكون مسؤولية مدنية و بمقتضاها يخضع الوزراء كالأفراد للقضاء و يلتزمون بتعويض ما يحدثونه من ضرر طبقا للقواعد العامة شأنهم في ذلك شأن الأفراد في الدولة و تنصب على أموال رئيس الوزراء و الوزراء.

أما المسؤولية الجنائية فهي التي يترتب عليها الحكم على الوزير بعقوبة جنائية تمسه في شخصه أو حرите أو ماله ،و ذلك إذا ارتكب في تأدية وظيفته جريمة من الجرائم التي ينص عليها القانون و هذه المبادئ مقرررة في تنظيم الدول الديمقراطية سواء تلك التي تأخذ بالنظام البرلماني أو الرئاسي.

و من المعلوم أن المسؤولية من الموضوعات الهامة في كل نظام قانوني ،نظرا لما تقررره من ضمانات تكفل احترام الالتزامات التي يفرضها النظام القانوني على أشخاصه ،وما ترتبه من جزاءات على مخالفة هذه الإلتزامات و عدم الوفاء بها ،و بذلك تساهم أحكام المسؤولية إلى حد كبير في استقرار الأوضاع القانونية داخل كل نظام قانوني بحيث تعتبر الحجر الأساسي في بناء هذا النظام و ازدهاره⁴⁰¹.

⁴⁰¹ أول تطبيق لهذه المسؤولية في بريطانيا كان نهاية عام 1692 حين أثار مجلس العموم مناقشة هامة حول تكاليف الحرب الاسبانية والانجليزية وسوء نتيجتها والخسائر الناجمة عنها ،وتطرت المناقشة إلى نصائح الوزراء التي اسديت إلى الملكة بصددها وانتهى المجلس إلى عدم نجاح الحكومة في إدارة شؤون

وكما أنه من الضرورة التفرقة بين المسؤولية بمعناها المعروف في القانون الدستوري ومجرد الخلاف الذي يحدث أحيانا بين الحكومة والبرلمان بصدد أمر معين، وهو أمر يحدث في كل الأنظمة السياسية بل وحتى في أعرق الأنظمة الديمقراطية الغربية، نتيجة عدم وجود اتفاق وجهات نظر البرلمان مع الحكومة أو العكس، وهو أمر مطلوب حتى يمكن أن تتبلور الاتجاهات العامة فإذا تقدمت الحكومة بمشروع قانون ورفضه البرلمان، أو تقدم البرلمان برغبة ورفضت الوزارة تنفيذها فإن ذلك لا يؤدي إلى فقد الثقة واستقالة الحكومة لمجرد الخلاف، وإنما يتعين استقالتها إذا اعتبر البرلمان أو الحكومة أن المسألة موضوع الخلاف مسألة سياسية، عامة وبمثابة محلا للثقة للوزارة غير أن النواحي العملية و ظروف الأحوال يمكن أن تؤدي إلى عكس تلك القاعدة المقترحة خصوصا إذا تكرر الخلاف بصورة ملحوظة.

وبالرجوع إلى دستور 96 الذي منح رئيس الحكومة سلطة تنفيذية بحكم مسؤوليته أمام المجلس الشعبي الوطني عند مصادقته على البرنامج الحكومي أو بمناسبة عرضه للبيان السنوي للحكومة مما يؤكد المقولة أين توجد سلطة توجد مسؤولية، فإن تعديل 2008 وما تضمنه من نصوص تؤكد على أن الحكومة المشكلة، تعين ويحدد برنامجها رئيس الجمهورية، ويساءل أعضائها فرادى و جماعة عن مدى التزامهم بتنفيذ البرامج التي كلفوا بها، وأن المسؤولية السياسية أمام المجلس الشعبي الوطني تنصب حول مدى التزام أعضاء حكومة رئيس الجمهورية بتنفيذ سياسته، وليس سياسة الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني.

وكما هو منصوص عليه دستوريا تثار المسؤولية السياسية للحكومة نظريا، في ثلاث حالات تكمن الأولى في رفض مصادقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج الحكومي أو خطة عمل الوزير الأول الذي يؤدي إلى استقالة الحكومة .

أما الثانية عند تصويت الغرفة الأولى على ملتصق الرقابة، و تتجسد الحالة الثالثة في طلب الوزير الأول التصويت بالثقة والتي تؤدي إلى الاستقالة في الحالة التي لا يتحصل فيها على الموافقة، وإن كان الأمر يبدو منطقيا إلا أنه يقف أمام أهم عقبة تواجه البرلمان، تأسيسا على ذلك نحاول التفصيل في هذه الحالات في الآتي.

المطلب الثاني

الحل الرئاسي صمام أمان لتوطيد العلاقة و استمرارية التبعية.

الدولة وطلب من الملك والملكة تجنب هذه الحالة باستخدام رجال مشهود بنزاهتهم ومقدرتهم، وقد اعتبر صدور مثل هذا القرار من المجلس، قرارا بعدم الثقة بالوزارة، إلا أنه حتى ذلك العهد لم يكن لمثل ذلك القرار أهمية علمية.

يتم التصويت على مخطط العمل طبقاً للمادة 48 من القانون العضوي 02/99 بعد تكييفه إن اقتضى الأمر عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة، ويشار هنا إلى أنه لا الدستور و لا أي نص قانوني آخر حدد الأغلبية المشتركة للموافقة على برنامج الحكومة سابقاً أو مخطط عمل الوزير الأول، سواء تعلق الأمر بجلسة التصويت الأولى أو الثانية، وبالتالي فإن أحكام المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هي الواجبة التطبيق، وبالرغم من السهولة التي تجدها الحكومة في تمرير برنامجها إلا أنه من المحتمل نظرياً على الأقل أن يرفض الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني مما يؤدي إلى استقالة الحكومة ليعين رئيس الجمهورية وزير أول جديدة .

بالرجوع إلى المادة 129 من دستور 1996 نجد أن سلطة الحل الممنوحة لرئيس الجمهورية تعتبر سلطة تقديرية له، وهي تتناسب مع النظام البرلماني⁴⁰² الذي يكون الحل فيه حقا أصيلاً للوزير الأول كما لا يتلاءم و النظام الرئاسي الذي لا يسمح فيه لرئيس الدولة بحل البرلمان. كما أن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية عند ممارسته سلطة الحل احترام أي شرط جوهرى من شأنه أن يقيد سلطة الحل التي تعتبر من أهم السلطات التي تقوي مركزه، فيمارسها بحرية تامة إذ لا يوجد ما يمنعه أو يقيد دستورياً في ذلك، فحتى في حالة رفض المجلس

⁴⁰² وفي هذا يقول Julien la ferriere أن العلاقة بين الحل والنظام البرلماني ليست تاريخية وحسب بل منطقية، وعن نشأة هذا الحق تاريخياً فقد كان الملك في بريطانيا يمارسه و توافق عليه الحكومة، و تكرر بعد التطور الدستوري الحاصل في النظام البريطاني، و ارتبط بوسائل التأثير المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى تبنته كل الدساتير البرلمانية في القرن التاسع عشر، فمنحته إمتيازاً لرئيس الدولة وحده لكن هذا الحق لم يعد اليوم يشكل في بريطانيا إمتيازاً ملكياً، وهو ليس وسيلة دفاع ضد البرلمان، لأنه قد يرتد سلباً على الحكومة، بل بات حقا من شأنه أن يوطد العلاقة بين الحكومة، والأغلبية البرلمانية كونه يجعل البرلمان أكثر حكمة لدى إقراره القوانين، و هو في النتيجة يسمح للشعب بأن يفصل في الخلاف الدائر بين الحكومة والأغلبية البرلمانية و يقول Duguit عن هذا الحق أن الهدف الأساسي منه سياسي بدون شك، ويترجم من خلال الإحتكام إلى إرادة الهيئة الناخبة للفصل في الصراع بين الرئيس و مجلس النواب، و إن كان العميد Duguit ربط الصراع بين الرئيس و مجلس النواب لكون هذا الحق منح في معظم الدساتير في القرن التاسع عشر لرئيس الدولة وذلك على اختلاف الجهة التي يعود لها الحق في ممارسته، لأن حسم النزاع أمر يعود في نهاية الأمر إلى الهيئة الناخبة، كما أقر هذا الحق للمرة الأولى فيالدستور الفرنسي الصادر في 1814/06/04⁴⁰² و يشير الفقيه Esmein في هذا المجال إلى وجهة نظر الفقه التقليدي الفرنسي الذي يرى في حق الحل الوسيلة المثلى لفض النزاع الذي ينشب بين السلطات العامة في الدولة، وأنه إحدى الوسائل السلمية التي يمكن اللجوء إليها لحل النزاع دون عنف، كما ويعتبر حق الحل حقا طبيعياً للسلطة التنفيذية، كوسيلة للحماية في مواجهة السلطة التشريعية وأنه يكمن فيه أساس التوازن في النظام البرلماني بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و هذا يعني أن حل البرلمان يؤدي وظيفتين حسب وجهة نظر الفقه التقليدي. فهو وسيلة لحل النزاع بين السلطة التشريعية والتنفيذية من جهة، ومن جهة أخرى وسيلة لحماية السلطة التنفيذية وبذلك وقع هذا التصور في تناقض كبير، لأنه كما هو معروف أنه في حالة حدوث خلاف بين البرلمان والحكومة فلهذه الأخيرة بدلا من أن تستقيل تحل البرلمان و يعرض الأمر على الشعب لحسم ذلك في الانتخابات العامة. ويذهب الفقيه carre de malberg إلى أن اللجوء إلى الحل كوسيلة لفض النزاع بين السلطات الدستورية، لا يعني على الإطلاق بأن هذا الحق يحمي السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان كما أنه لا يؤدي دائما إلى تحقيق ما استهدف من ورائه في شأن فض النزاع.

الشعبي الوطني التصويت بالثقة ، فإن رئيس الجمهورية يتمتع بالسلطة التقديرية في حل المجلس من عدمه.

وقد يبدو هذا الحل التلقائي آلية للحفاظ على الاستقرار الحكومي في مواجهة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية لكن الحقيقة غير ذلك ولئن كانت بعض الأنظمة تمنع اللجوء إلى الحل في السنة الموالية للانتخابات كما هو في فرنسا⁴⁰³ فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعتمد هذه القاعدة التي تفيد بأن الرئيس عندما يلجأ إلى الحل يلتزم بحكم الشعب على الأقل لمرحلة معينة ، بل إنه أطلق سلطته في تقرير الحل متى شاء دون قيود⁴⁰⁴ ، ما يمكنه دستوريا من اللجوء إلى حل المجلس الجديد دون اعتبار للمدة الفاصلة بين انتخابه و حله أو حل الثاني وحكم الشعب في ذلك و من ثمة يغدو مؤسسة أسمى من الشعب لتجاوزه تلك الإرادة و وصفه بالحل الملكي بسبب القيام به في أي وقت.⁴⁰⁵

مما لا شك فيه أن الحل الذي يلجأ إليه في الأنظمة الديمقراطية يكون لمواجهة أزمة مؤسساتية أو بغرض الحصول على الأغلبية أو ترقيتها أو تقويتها باتخاذ قرار الحل قبل استفحالها من أجل ضمان تجانس وتماسك الأغلبية ، أو كرد فعل على تصرفات قامت بها الأغلبية المؤثرة بغرض طلب تأييد الشعب للرئيس والحصول على أغلبية تضمن التجانس بين المؤسسات ، والملفت للنظر هنا هو عدم إلزام رئيس الجمهورية بتسبب قرار الحل ، في المرسوم الذي يصدره على غرار بعض الدساتير التي اتجهت إلى تبني تسبب قرار الحل ، فإذا كان الحل المفترض في حالتي رفض التصويت بالثقة للوزير الأول والتصويت على ملتصق الرقابة تشملاان ضمنا سبب الحل ، فإن تسبب باقي الحالات تبقى غامضة طالما أن الرئيس غير ملزم دستوريا بعرض أسباب الحل⁴⁰⁶ و تكمن أهمية هذا الأمر في عدم السماح لاستخدام حق الحل مرة أخرى ، و للسبب نفسه كما هو مقرر في بعض الدساتير و إن كان عدم النص على الأسباب في صلب مرسوم الحل ، لايعني تحلل رئيس الجمهورية عملا من هذا الشرط لأن صدور قرار الحل دون الإشارة إلى الأسباب من شأنه أن يضلل الرأي العام ، وخاصة في الحالة التي ينتجاً إليه لإبداء رأيه من خلال الانتخابات التشريعية الجديدة.

إن التسبب يعد قيذا و ضمانة كبيرة لعدم التعسف في استعمال حق الحل ، و لا سيما أنه يكشف أسباب الحل للرأي العام الذي يحكم ، وبالتالي يستطيع الحكم على

المادة 12 فقرة أخيرة من الدستور الفرنسي.⁴⁰³

⁴⁰⁴ القيد الوحيد المنصوص عليه في الدستور وخاص بحالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التنفيذية ، المرجع السابق ، ص 249⁴⁰⁵

نص الدستور اللبناني في مادته 55 : "يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرارا معللا بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب" ⁴⁰⁶

ضوء هذه الأسباب في مدى شرعيته وبيان موقفه من الانتخابات الجديدة. ذلك أن تسبب قرار الحل، يتحقق متى قرر الدستور قاعدة عدم جواز حل المجلس النيابي لمرة ثانية لنفس السبب الذي سبق أن حل به ومؤدى هذا الالتزام التزام آخر لصيق به وهو ضرورة ذكر السبب الأول لحل المجلس الثاني، لأننا لا نستطيع أن نعرف ما إذا كان السبب الثاني هو مجرد تكرار للسبب الأول للحل أو مختلفا عنه إلا إذا علمنا سبب حل الأول، و يعد وجود مثل هذا القيد منطقي و يتمشى مع الحكمة من تقرير حق الحل لأن الهدف منه هو الرجوع للأمة بغية الوقوف على رأيها في أمر من الأمور، و لا مبرر لإعادة استفتاءها من جديد على نفس الأمر الذي أبدت موقفا منه.

لهذا فإن تحديد أسباب الحل سلاح ذو حدين، فهو قد يحد من سلطة الحكومة اتجاه البرلمان و يمنع هيمنتها إلا أنه في ذات الوقت يستجد أمر خطير يستدعي حل البرلمان لصالح الأمة و لا تجد الحكومة سببا تستند إليه في الحل فيكون حلها المجلس أمرا غير دستوري، إلا أننا نرى أنه ليس من المهم تحديد أسباب الحل أو عدمها في الدستور بقدر ما هو أهم من ذكر سبب الحل في القرار الذي تصدره الجهة المختصة بذلك.

وتبدو الوظيفة التحكيمية للحل في النظام البرلماني التقليدي عندما تكون هناك حكومة ترغب في فرض سياسة معينة على البرلمان فيقوم رئيس الدولة بحل المجلس و عرض النزاع على التحكيم الشعبي فيتدخل رئيس الدولة لحل البرلمان ليس باعتباره رئيسا للحكومة، و إنما باعتباره رئيسا لا يحكم، بل أن السلطة تكون بيد رئيس الوزراء و حكومته المسؤولة سياسيا أمام البرلمان، و أيضا عندما يفرض على الرئيس هذا الحق كلما استفحل النزاع بين الحكومة و البرلمان حيث تعتبر هذه الصلاحية قمة العمل التحكيمي الذي يقوم به الرئيس على حد ما قاله P.lauvaux في هذا المجال : la dissolution c'est la manifestation supreme de l'arbitrage du chef de l'etat⁴⁰⁷

ونظرا لما ينجر عن أي نزاع قائم بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، تم تكريس قاعدة مفادها منح رئيس الدولة حق حل البرلمان و اللجوء إلى التحكيم الشعبي في الحالة التي يشتد فيها النزاع. هذا التحكيم قد يترتب عنه نفس التشكيلة السابقة أو تشكيلة جديدة .

والتساؤل يثار هنا إذا ما انتجت هذه الانتخابات تشكيلة معادية للرئيس، فذلك يضعه أمام احتمال تقديم استقالته طبقا لما تقتضيه المتطلبات والأخلاق السياسية و ما يتطلبه منطق دور الحاكم الذي كلف به لضمان السير العادي للمؤسسات و

⁴⁰⁷ P.Lauvaux ,la dissolution des assemblées parlementaires ;economia,paris1983,p84

استمرارية الدولة، وإن كان لا يوجد ما يلزم الرئيس هنا على تقديم استقالته و إنما الوضع الذي وجد فيه هو الذي يفرض عليه ذلك .

و إما قبول رئيس الجمهورية التعايش مع هذه الأغلبية الجديدة دون تقديم استقالته، على أن يعين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، فيقوم باختيار أعضاء الحكومة وضبط مخطط العمل الحكومي متبعا في ذلك حالة الاستقرار التي عرفها النظام الفرنسي من خلال حالة التعايش بين رئيس الجمهورية الذي ينتمي إلى حزب سياسي، و الوزير الأول الذي ينتمي إلى أغلبية برلمانية تمثل أحزاب المعارضة ترتب عنها الاستمرارية والحفاظ على المصالح العليا للشعب الفرنسي، في أداء وظائفهم و في تطوير عمل المؤسسات الدستورية.

غير أن سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري تعتبر من أقوى الوسائل التي يتمتع بها رئيس الجمهورية و التي تحقق استقلاليته اتجاه البرلمان، وتمثل إجراء ردعيا يمكنه من فرض إرادته على أعضاء المجلس الشعبي الوطني و تمرير السياسية التي يراها من خلال البرنامج الذي يكلف به الحكومة التي يعينها⁴⁰⁸ ويوجه النقد للمادة 82 من الدستور⁴⁰⁹، في إطار معنى الحل الوزاري في الأنظمة البرلمانية من حيث أنها لم توفق بين فكرتي المسؤولية والحل، فيتخذ قرار الحل بناء على إرادة الوزارة في النظام البرلماني باعتبارها صاحبة السلطة وذلك عندما يسحب مجلس النواب الثقة منها على نقيض ذلك نجد أن رئيس الجمهورية هو المسؤول الحقيقي عن سياسة الحكومة، إلا أن المسؤولية تتحملها الحكومة و في مقدمتها رئيسها.

وما يلفت الانتباه إضافة إلى مسألة عدم التسبب، النص على استشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول في مسألة حل المجلس الشعبي الوطني، والنص عليها في صلب الدستور يعني أن لها أبعادها الإلزامية وأن الوزير الأول له رأي في هذه المسألة، غير أن هذا الرأي من غير الممكن أن يكون إلا ذا بعد استشاري محض يراد من ورائه توفير مخرج لرئيس الجمهورية من عدم توجيه أصابع الاتهام له ليكون للوزير الأول أن ينوب عنه في هذه المسألة.

ابراهيمى امحمد، حق الحل، في دستور 1989 المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، عدد 03 سنة 1993، ص 682⁴⁰⁸

⁴⁰⁹ تنص المادة 82 من الدستور: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا، تستمر الحكومة القائمة في في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر "

المطلب الثالث

تقرير المسؤولية السياسية بمناسبة طلب التصويت بالثقة

تطبيقاً للقاعدة التي ترسخ فكرة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ، وتأكيذاً لفكرة أن استمرار الحكومة في السلطة لا يمكن أن يتم إلا باستمرار تأييد الأغلبية التي منحتها ثقها على البرنامج الذي تقدمت به أمامها لأول مرة عند مناقشته. لهذا استقرت الممارسة السياسية و البرلمانية في الجزائر على أن يقدم رئيس الحكومة ، برنامج عمل حكومته للمصادقة عليه ليتحول بعدها إلى الوزير الأول الذي يقوم بتقديم مخطط عمل الحكومة تنفيذاً للبرنامج السياسي لرئيس الجمهورية .

بناءً عليه يقرر الوزير الأول بمناسبة عرضه البيان السنوي للسياسة العامة أن يتقدم بطلب التصويت بالثقة دون استشارة مسبقة على مستوى مجلس الحكومة ، أو حتى مجلس الوزراء ، فيلجأ الوزير الأول إلى هذه الآلية متى استشعر أن ثقة النواب فيها قد تضاءلت ، ويبدو ذلك من خلال ما يتخذه النواب من مبادرات من شأنها عرقلة النشاط الحكومي ، وفي هذه الحالة يستغل الوزير الأول مناسبة عرضه لبيان السياسة العامة ، و يتقدم بطلب التصويت بالثقة و الذي من شأنه أن يؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي سقوطها⁴¹⁰ أو يتجنب ذلك طالما أحس أن هناك من سيؤيده.⁴¹¹

إن اسقاط الحكومة و فشلها أمام المجلس الشعبي الوطني ، يعد أمراً خطيراً له آثاره وانعكاساته السلبية على رئيس الجمهورية باعتباره المسؤول الأول في أعلى هرم السلطة الذي له في الأخير قبولها باستعمال الصلاحيات التي تمنحها له المادة 129 أو رفضها وحل المجلس الشعبي الوطني عندما يرى بأن هذا الأخير برفض منح الثقة يكون قد سبب أزمة سياسية خطيرة تنتج عنها عدم استقرار مؤسسات الدولة، و النتيجة أن سيف الحل يبقى مسلطاً على المجلس الذي عليه أن يقدر بكل جدية تصرفاته مع حكومة الرئيس.

إن المسؤولية السياسية للحكومة تبقى مجرد مبدأ قانوني صوري ، طالما أن تحريكها يبقى أمراً صعباً إن لم نقل مستحيلاً ، مادام الدستور ينطوي على قسوة غير مبررة تكمن في إطلاق عنان الحل الجوبي ، بما يكرس ضمناً تكرار الحل

⁴¹⁰ المادة 04/84 دستور 96" لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني ، تصويتنا بالثقة ، وأنه في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته"

⁴¹¹ طلب السيد مولود حمروش التصويت بالثقة قائلاً "...فإن للحكومة أن تواصل هذا الجهد وهذا العمل ، في الإصلاحات فإني أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة وبرنامجها لمواصلة المسيرة ، وإذا أردتم تغيير الحكومة فليكن ..."

على الحل ولذات السبب، وهو ما يجعل المجلس الشعبي الوطني يوافق على تصرفات الحكومة دون أن يفكر في تحريك المسؤولية السياسية لها .

بالمقارنة مع الدستور الفرنسي أين نجده اكتفى بالنص على امكانية رئيس الجمهورية إقرار سلطة حل الجمعية الوطنية وإجراء انتخابات تشريعية، فلا يمكن له حلها مرة أخرى، إلا بعد مرور سنة واحدة وذلك حتى وإن أفرزت هذه الانتخابات أغلبية معادية للرئيس، ليكون للجمعية الوطنية امكانية اسقاط الحكومة خلال هذه السنة دون أن تتعرض لعقوبة الحل، و هذا ما منح الجمعية الوطنية نوع من السلطة والاختصاص الذي لم يمنحه المشرع الدستوري الجزائري للمجلس الشعبي الوطني، الذي مني بعقوبة الحل التلقائي.

المطلب الرابع

صعوبة اسقاط الحكومة بعدم اللجوء إلى اقتراح ملتزم الرقابة

منح المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني، آلية من بين الآليات التي إن تم توقيعها أدت إلى سقوط الحكومة بعد تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية، تمثل هذه الآلية أخطر وسيلة قدمها الدستور للمجلس الشعبي الوطني للرقابة على أعمال الحكومة نص عليها دستور 96 في المواد 135، 136، 137 و 84 بحيث يتم بمناسبة تقديم الحكومة بياناً عن السياسة العامة⁴¹².

فيشترط لتوقيعه 7/1 عدد نواب المجلس على الأقل وإلا عد الاجراء باطل⁴¹³ بعدها يداع لدى مكتب المجلس، حيث يتم تعليقه وتوزيعه على كافة النواب ويتم نشره في الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني⁴¹⁴ بعد مدة ثلاثة أيام، تتم مناقشة ملتزم الرقابة وهي مدة طويلة قررها المشرع للحكومة التي تعمل على كسب الخصوم والمعارضين وتأييهم لصالحها، مع العلم أنه لا تتم الموافقة على هذه الآلية إلا بحصول أغلبية ثلثي النواب، كما لا يسمح للنائب أن يوقع على أكثر من ملتزم رقابة واحد، لكن دون تحديد ما إذا كان ذلك يخص العهدة التشريعية كاملة، أم فقط خلال السنة الواحدة على اعتبار أن الملتزم لا يودع إلا عند مناقشة بيان السياسة العامة⁴¹⁵ التي تؤدي إلى سقوط الحكومة، مع الملاحظة أن هذه الأغلبية تعد تعجيزية و التي يكاد أن يكون من المستحيل تحقيقها.

⁴¹² لم يطرأ على هذه الآلية أي تغييرات بمناسبة تعديل 2008، فظلت الإجراءات والشروط نفسها.

المادتين 59 و 85 من القانون 59 المتعلق والمنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان⁴¹³

⁴¹⁴ يشترط الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة لقبول ملتزم الرقابة أن يتم تقديمه من قبل 10/1 نواب على الأقل من الجمعية الوطنية بنص المواد 48 و 49 منه.

⁴¹⁵ المادة 49 / 02 من الدستور الفرنسي للنائب أن يوقع على ثلاثة ملتزم رقابة خلال الدورة العادية، وملتزم رقابة واحج خلال الدورة الاستثنائية

ويبدو من خلال هذه الإجراءات أنه من الصعب إثارة مسؤولية الحكومة بواسطة هذه الآلية فالمعروف أن التصويت على ملتصق الرقابة في النظام البريطاني مثلا يكون باجراءات بسيطة حيث يكفي لاسقاط الوزارة، التصويت بالأغلبية المطلقة لعدد النواب الحاضرين بجلسة الاقتراع ليكون التصويت بالموافقة على ملتصق الرقابة بمناسبة البيان السنوي للسياسة العامة، في الحقيقة إجراء موجه بالدرجة الأولى ضد رئيس الجمهورية وبرنامجها، وهذا ما يفرض على رئيس الجمهورية في نهاية المطاف حل المجلس الشعبي الوطني، ووضع حد للعهد التشريعية له .

إن أمكن القول أن نجاح هذه الآلية مرهون بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني ومدى انضباطها فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية قارة و منضبطة، فإن نجاح ملتصق الرقابة يبقى صعب و بالتالي فاحتمال تغيير الحكومة يبقى أمرا عسيرا وهو ما جعل البعض يقر بأن دور البرلمان ليس اسقاط الحكومات بقدر ما يتمثل في الدفاع عنها بواسطة الأغلبية السائدة في البرلمان وأن التحالف بين هذه الأغلبية والحكومة هو الذي يمكن من خلاله تنفيذ السياسة التي تقرها هذه الحكومة كما هو الحال في النظم البرلمانية.⁴¹⁶، ليتمكن القول أن استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول ليس مجرد استبدال لغوي شكلي وإنما يمثل حقيقة تغييرا جوهريا في صلاحيات الحكومة وصلاحيات رئيسها وعليه فمن أين النص على إقامة مسؤولية وزير أول لا برنامج له سوى مخطط عمل يعرض على البرلمان وتحمله كل المسؤولية في الحالة التي يعجز فيها عن تنفيذ مخطط رئيس الجمهورية في حين أنه مجرد منفذ لا سلطة له فمن أين توقع عليه المسؤولية السياسية .

إن المشرع الدستوري أخذ بثنائية على مستوى السلطة التنفيذية شبيه جزئيا بما هو قائم في النظام الشبه رئاسي الفرنسي، والحكومة في الدستور الجزائري بقيت كمؤسسة أضعف من الحكومة الفرنسية التي للوزير الأول سلطة التشريع بأوامر و أيضا صلاحيات في مجال الدفاع الوطني ما ليس لنظيره الجزائري مثلها، وصيغة تشبه النظام الشبه الرئاسي لمجرد المقارنة الشكلية وبتشديد التحفظ لأننا لا نظن أن نظام الحكم بالجزائر فيه شيء يشبه النظام الفرنسي، ولا يمكن أن يكون كذلك و لووضع في دستوره مواد الدستور الفرنسي من ألفها إلى يائها، لعلمنا أن نظام الحكم لا يعرف فقط بنظامه الدستوري وأن هذا الأخير ما هو إلا عنصر فقط من عناصر نظام الحكم لعله أقلها أهمية⁴¹⁷، فالنص على المسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان لا زال يؤكد الانقسام بين الرسمي و

بوريو محمد، مرجع سابق، ص 238⁴¹⁶

⁴¹⁷صالح بلحاج، مراجعة دستور 96 وحكاية النظام الرئاسي، مجلة الديمقراطية، دورية، سياسية، فصلية، محكمة، العدد 39 السنة 2014 ص 604

الفعلي، قائما وتاما فليس من شك في أن مسؤولية الوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني و جميع الإجراءات و الأحكام المتصلة بها ، مجرد كلام لن يخرج من حبس الدستور ، فمن أين لوزير أول على درجة من التبعية للرئيس أن يكون مسؤولا أمام برلمان ضعيف أمام رئيس الجمهورية جعلته إلى وضع الموظف ورئيسه في الإدارة أقرب منه إلى رئيس مؤسسة تشريعية أختير أعضاؤها أيضا بإرادة الهيئة الناخبة.

لقد ثبت أن الهيمنة المطلقة لرئيس الجمهورية على الوزير الأول جعلت جميع المواد المتعلقة بمسؤولية هذا الأخير أمام جهة أخرى لا موضوع لها ولا معنى، أيضا مسؤوليته أمام البرلمان تفترض أن هذا الأخير له قدرة الرقابة الحقيقية على الوزير الأول وهذا ليس شأن برلمان جزائري هو نفسه خاضع لرقابة مضبوطة ومحكمة بعوامل وآليات وأسباب تتعدى نطاق النص الدستوري.

المبحث الرابع

أسباب أخرى لإنعدام المساءلة السياسية و الجنائية

إذا كانت الديمقراطية الغربية قد جاءت مؤسسة على الانتخابات كمصدر لشرعية السلطات فإن الوقت قد حان للنظر إلى العمليات الانتخابية بعين ملؤها الحداثة و التطوير ، للاستفادة من المميزات العديدة التي يمكن أن تحققها خاصة منها إمكانية تفعيل المسؤولية السياسية و الجنائية لرئيس الدولة من خلال الآلية التي تتجسد عند العمل بمضمون التالي بيانه:

المطلب الأول

عدم تفعيل المسؤولية الجنائية للوزير الأول

إذا كان التنظيم القانوني و الواقع السياسي حال دون وجود قواعد مسؤولية فعالة أمام البرلمان فقد وجدت نصوص قانونية مقررة للمسؤولية الجنائية ، وإن كانت خاصة بالوزراء . فقد تضمنت المادة 573 من قانون الإجراءات الجزائية إخضاع الوزير الذي يرتكب جنائية أو جنحة للمتابعة القضائية حيث يتم تحريك الدعوى العمومية من وكيل الجمهورية بعد تلقي الإخطار والذي بدوره يقوم بتحويل الملف إلى النائب العام لدى المحكمة العليا للبت في القضية. ولكن بالرجوع إلى المادة 158 التي تنص على أن الوزير الأول إذا ما ارتكب جنائية أو جنحة فإنه يتم محاكمته من قبل محكمة عليا للدولة التي تختص بالنظر أيضا بمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة ارتكاب جريمة الخيانة العظمى. وكما هي حال الدساتير

الجزائرية فقد أحالت إلى قانون عضوي لم يصدر بعد كما أشرنا إليه سابقا وهو دليل على أن النص الوارد في الدستور بشأن المسؤولية الجنائية ولد مجهضا ومات جنينا ويعد من قبيل المظهرية الدستورية ليس إلا⁴¹⁸.

وإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري فصل في تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الجرائم والجنح التي يرتكبها الوزير الأول، إلا أن الإشكال الذي يبقى مطروحا يتعلق بتحديد مفهوم الخيانة العظمى الذي أشرنا إليه أعلاه وكيفية الفصل بينها وبين جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

يقضي مبدأ الشرعية بأنه لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، لأجل ذلك فإنه يصعب متابعة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول طالما أن عناصر جريمة الخيانة العظمى لم تحدد بدقة، لأن مبدأ الشرعية يطبق على المحكمة العليا للدولة كما يطبق على بقية الجهات القضائية، التي ليس بمقدورها سوى تجريم الأفعال المنصوص عليها في القانون الجنائي، وفي نفس الوقت تلتزم بالعقوبات المقررة في ذلك القانون لتلك الجرائم.

وفي هذا الإطار يمكن الاستفادة من التجربة الفرنسية في هذا المجال قصد تفادي الجدل الذي ثار بخصوص تحديد الحد الفاصل بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية، حيث أفرزت الممارسة السياسية في فرنسا تخوفا من أن تتحول الرقابة السياسية إلى رقابة قضائية، الأمر الذي يدفع بالأغلبية البرلمانية إلى توريط وزراء الأقلية أمام المحكمة العليا وتقوم في مقابل ذلك بحماية المنتميين إليها على الرغم من أنهم قد يرتكبوا جرائم وجنح بمناسبة تأديتهم لوظائفهم، نظرا لأن أعضاء البرلمان يغلب عليهم الطابع السياسي وإن كان تكوين أعضاء لجنة التحقيق من عنصر قضائي خالص يخفف من حدة التحكم والتحيز⁴¹⁹.

أما في الجزائر وفي ظل غياب ممارسة الوسائل الرقابية التي يتيحها الدستور لأعضاء البرلمان لتقرير المسؤولية السياسية للحكومة فلا يمكن الحديث عن إمكانية توجيه الاتهام الجنائي أيضا للوزير الأول.

المطلب الثاني

معوقات تجسيد المسؤولية السياسية لحكومة الرئيس

رغم النصوص الدستورية التي تنص على وسائل الرقابة السياسية للبرلمان على أعمال الحكومة فإن هناك الكثير من المعوقات القانونية والسياسية التي تعترض تطبيق قواعد المسؤولية ومن أهم تلك المعوقات، الدور المحوري لرئيس الجمهورية، فكما تمت الإشارة إليه يعتبر رئيس الجمهورية من أهم المعوقات

⁴¹⁸ أبو الحجاج عبد الغني السيد، مرجع سابق، ص 627

⁴¹⁹ عمار عباس، مرجع سابق، ص 189

القانونية، بل والعملية التي تعرفل تطبيق قواعد المسؤولية السياسية ابتداء من الجمع بين منصبي رئيس الجمهورية والوزير الأول كما سار عليه الوضع في أول دستور جزائري ولا شك أن أحكام المسؤولية السياسية تقتض أن شاغل منصب الوزير الأول يكون شخصا آخر غير رئيس الجمهورية لأنه إذا كان الفقه الدستوري يجيز لرئيس الجمهورية أن يجمع بين منصبه كرئيس ومنصب رئاسة الحكومة فإنه يتعذر تطبيقه عمليا لاستحالة إعمال المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من قبل المجلس الوطني وبالتالي يتعذر إثارة المسؤولية السياسية للوزير الأول.

إن هذه المسألة الفريدة من نوعها في النظم السياسية لم توضع في موضعها الصحيح، إذ ليست المسألة مدى اتفاق أو عدم اتفاق حالة الجمع بين منصبي رئيس الجمهورية والوزير الأول مع أحكام الدستور، بل أن الجمع هنا فيه نوع من الإمعان في إطلاق السلطة وقتل مبدأ المسؤولية وزيادة الاختلال في التوازن بين السلطات وتوسيع الهوة بين السلطة والمسؤولية، بل يعدم المسؤولية ويقتلها كما يزحزح المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في الدستور وينقلها إلى مقبرة اللامسؤولية⁴²⁰

وإذا كانت هذه أهم المعوقات في فترة حكم الحزب الواحد، واضحة للتركيز المطلق لسلطة رئيس الجمهورية، فإن عهد التعددية ظل على حاله كما عرف جملة أخرى من المعوقات نحاول الوقوف على أهمها متجنبين عدم تكرار العناصر المشار إليها سابقا.

الفرع الأول

هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان

إن من أهم المعوقات الساسية التي تحول دون تطبيق قواعد المسؤولية السياسية للوزير الأول وأعضاء حكومته والتي فيها نوع من المسؤولية المجازية لرئيس الجمهورية خاصة بعد تعديل 2008 تحول أعضاء البرلمان إلى نواب خدمات إذا صح التعبير، بحيث اختفى دورهم التشريعي واكتفى الدور الرقابي في الغالب بالسؤال والذي يعد آلية عديمة الأثر من حيث المحاسبة. فقد صارت الحكومة هي المشرع واكتفى المجلس بإحالة المشروعات إليه دون مناقشة جادة إلا في حالات قليلة، فأصبح تقديم الخدمات المنافس الرئيسي للوظيفتين التشريعية والرقابية للبرلمان ويوضح مدى اهتمام النواب برضى الناخبين، حيث أصبحت الانتخابات تتسم بالطابع الشخصي، فلا يرى الناخب في النائب سوى مقدم خدمة بغض النظر عن طريقة وصوله للبرلمان. كما أن أهم المعوقات التي تعترض

⁴²⁰ أبو الحجاج عبد الغني السيد، مرجع سابق، ص 573

المسؤولية السياسية عدم توافر الإرادة السياسية على التغيير إلى الديمقراطية وعدم نزاهة الانتخابات التي تقضي إلى أغلبية مصطنعة للحزب الحاكم، يحرص الحزب أو الرئيس على توافرها بكل الوسائل أمام الغياب الشبه كلي للمعارضة الفاعلة فيعد من عوامل عدم تطبيق المسؤولية السياسية.

الفرع الثاني

المعارضة البرلمانية والبناء غير المكتمل

اشتغلت الفكرة البرلمانية انطلاقاً من محددات نظرية اعتبرتها كفيلاً بجعل البرلمان فضاء عمومياً تعددياً منها قاعدة المساواة لضمان ممارسة الحقوق، مسألة المراقبة لتأكيد المسؤولية السياسية للحكومة وجعل مبادئ عدم الطغيان، المساواة السياسية والتداول مقومات لإدارة النقاش البرلماني⁴²¹.

إلا أن تخوف البرلمانية من عدم الاستقرار، ومن العرقلة المحتملة للمعارضة وارسائها لإكراه احترام قانون العدد قد أدى إلى إحلال لا توازن مؤسستين بين الأغلبية وموقع المعارضة، ففي الوقت الذي تستفيد فيه الأغلبية من مجموعة من الأدوات التي تسمح لها باتخاذ القرار في إطار من الاستقرار فإن المعارضة لم تقو على تفعيل آليات الرقابة التي بقيت نصوصاً ميتة وتحول البرلمان بالنتيجة إلى غرفة للتسجيل وتقلص دور المعارضة إلى مجرد متفرج⁴²².

وتتحدد المعارضة في معناها إما انطلاقاً من وصفها حالة أو علاقة أو وظيفة، فالمعارضة هي حالة الأقليات الانتخابية التي يربطها اعتراف متبادل بالأغلبية من حيث امتلاك هذه الأخيرة لسلطة اتخاذ القرار في مقابل الاعتراف للمعارضة من حيث هي أقلية بحق تبني رأي مخالف عبر معارضتها للمشاريع المقدمة⁴²³.

⁴²¹ محمد أتركين، نظام المعارضة البرلمانية، دراسة لمفهوم ولدروس التجارب المقارنة، نظام المعارضة في التجربة الفرنسية، حقوق المعارضة في السياق المغربي، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، المغرب 2014، ص 13

⁴²² Fransisco tortolero cervantes. majorité politique .opposition et cours constitutionnelles essai sur l'applicabilité du principe d'intégrité de ronals dworkin en europe occidentale. thèse de doctorat. université de Paris1 .panthéon-sorbonne 2005pp507-510

⁴²³ يميل بعض الفقهاء إلى تعريف المعارضة من خلال معايير مؤسسية أو سلوكية كما هو مبين في الجدول الآتي:

المعايير المؤسسية	نتائج الانتخابات	الأحزاب التي شهدت خسارة في أعقاب الانتخابات التشريعية
	تشكيل الحكومة	أعضاء الأحزاب غير مشكلين لتركيب الحكومة
	تركيبة المؤسسات	في نموذج الفريق الثاني من حيث الحجم العددي بالبرلمان
المعايير السلوكية	اختيار الوضع	الفرق التي صرحت بانتمائها إلى المعارضة لدى أجهزة إدارة البرلمان أو لدى سلطات الدولة
	تصويت البرلمانيين	الفرق التي لا تمنح ثقها للحكومة، التي لا تصوت على الميزانية، على مشاريع القوانين أو على مقترحات قوانين الأغلبية..

أما المعارضة البرلمانية كعلاقة، فتكثر أكثر بطبيعة العلاقة التي تربطها بالحكومة ومن ورائها بالأغلبية وهي عموماً علاقة معنوية بعدم دعم الحكومة، فالمعارضة البرلمانية تمتد لمجموع التشكيلات السياسية الموجودة في البرلمان والتي لا تمنح دعماً للسياسات التي يقدمها مالكو السلطة، أو بالعداء لها. المعارضة تعني مجموع الأشخاص، الفرق والأحزاب المعادية في زمن محدد لكل أو لجزء من سياسة الحكومة⁴²⁴ أو بعدم الانتماء للأغلبية البرلمانية. تعني المعارضة الأحزاب السياسية والحركات التي لا تنتمي إلى الأغلبية البرلمانية.

في حين أن تعريف المعارضة وظيفياً يحيل على الاهتمام بوظائفها داخل النسق السياسي وهنا ترتبط المعارضة البرلمانية بمفاهيم السلطة، الديمقراطية، التمثيل، التعددية السياسية، التناوب.. من خلال الحد ومراقبة السلطة، فتشكيل سلطة مضادة للأغلبية الصاعدة للسلطة، إمكانية تحقيق تناوب سياسي والمساهمة في وجود تعددية سياسية المشكّلة لأساس الديمقراطية والوصول إلى السلطة عبر اقتراح بديل للمكونات القائمة، كإقتراح خيارات سياسية للنقاش العمومي و المشاركة في مراقبة نقد وتقييم وبطريقة دائمة ومستمرة للعمل الحكومي، وإجبار السلطة التنفيذية على تقديم حصيلتها كما تساهم المعارضة في ضمان شفافية القرار العمومي وفعالية تدبير الشؤون العامة، و الدفاع عن الصالح العام والتنبيه إلى الاختلالات الوظيفية وتعسفاتها.

فالمعارضة من خلال ما تقدم تعني مجموع الفاعلين الذين لم تخول لهم شرعية الانتخاب أو طبيعة التحالف الأغلب، إمكانية التمثيل داخل السلطة التنفيذية والتي توظف فضاء البرلمان وما يخوله لها من إمكانية التعريف والتأثير والضغط من خلال أدائها لوظائف التشريع والرقابة والتقييم لإبراز رؤية مغايرة لما تقدمه السلطة القائمة، والذي يشكل فقط موقف المعارضة لما هو قائم أو ما هو مقترح بل أيضاً مشروعاً بديلاً تعمل على تسويقه والوعد بتنفيذه في حالة الوصول إلى السلطة عبر قناة التناوب⁴²⁵.

سلوكات خارج التصويت	أماكن الجلوس، الاحتجاج.
---------------------	-------------------------

⁴²⁴ Charles debbasch.lexique de politique.dalloz.paris2001.p4

⁴²⁵ إضافة إلى ذلك فالمعارضة البرلمانية تشكل أحد المعايير المعتمدة لمقارنة الأنظمة السياسية

المؤسساتي "طبيعة النظام"	-الديمقراطية /الديكتاتورية:وجود معارضة برلمانية -برلمانية/رئاسية:إمكانية مراقبة الحكومة -حماية المعارضة البرلمانية(النظام القانوني)
الزمني "استقرار النظام"	-تعدد حالات التناوب -إمكانية تغيير التحالفات بشكل مستقل عن الانتخابات -ديمومة النماذج عن التحالفات من ولاية تشريعية لأخرى.

ولا يخفى أن العلاقة بين السلطة والمعارضة تعبر في كل مكان وزمان عن مستوى الحياة السياسية وعن خصائص المجال السياسي للمجتمع، ومن ثمة عن درجة تقدمه وارتقائه، فالتخارج بين السلطة والمعارضة تنجم عن مجال سياسي مغلق، تتطابق حدوده السلطة لذلك فهذه الأخيرة ترى في المعارضة عدوا يجب الإجهاز عليه، وأخذة دائما على حين غرة، فتعمل على إضعاف المعارضة، بل تذهب إلى أن كل من لا يواليها، فهو عدو محتمل في حين المعارضة لا ترى في السلطة سوى شر يجب استئصاله لتكون المشكلة بين الطرفين في عدم الالتقاء وعدم الحوار وبالتالي فالسلطة لا ترى في النظام شيئا يحتاج الإصلاح، والمعارضة ترى وجود شيئا يمكن أن يصلح ليكون عدم توافق الفئات الاجتماعية والأحزاب السياسية على ماهية المصلحة العامة يحول دون ارتقاء الجماعات إلى مستوى المجتمع المتدامج، لذلك فوجود معارضة منظمة من العناصر المهمة في الحكومة الديمقراطية إذ لا بد من وجود معارضة قادرة على نقد سياسة الحكومة لتقدم بديلا معقولا لها، فيكون واجب المعارضة من تواجدها في البرلمان هو نقد عيوب الحكومة ومساءلتها حتى يكون أساس سياستها مراعاة اتجاه الرأي العام⁴²⁶. فانتقاد سياسة الحكومة وبرامجها ومساءلتها دوما عما اقترفته من أخطاء يهدف إلى إغراء الحكومة لتعديل سياستها أو إقامة المسؤولية السياسية لها، ليحقق بذلك للمعارضة التواجد السياسي والتأثير البالغ على السلطة التنفيذية بتفعيل الرقابة السياسية. فتبرز المعارضة السياسية في محاسبة الحكومة ومساءلتها في كل صغيرة وكبيرة عن سياستها التي انتهجتها خلال سنة كاملة من العمل وأيضا لدى مناقشة البرنامج الحكومي، فتتولى مهمة رقابة واستجواب الوزراء المقابلين في الحكم، لتكون بذلك مشروع الفريق الوزاري الذي سوف يتولى الحكم إذا نجح الحزب في ترجيح كفة الانتخابات⁴²⁷.

إن ضعف المعارضة هو قوة السلطة الوهمية، وقوة المعارضة هي قوة السلطة الفعلية ومصدر هذه القوة الفعلية هو الوطن القانون والحريّة، وقد بدت المعارضة السياسية في الجزائر في بدايتها محتشمة ومع ذلك استطاعت أن تفرض وتتخذ لها مكانا في الحياة السياسية. لقد قيل بأنه لا توجد معارضة في النظام السياسي الجزائري، وأن لهذه الأحزاب هدف وهو البقاء في الساحة السياسية إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور أحزاب ذات وزن وانتهاجها للأسلوب المعارض للنشاط الحكومي والتجائها لاستخدام آليات الرقابة البرلمانية كالسؤال الشفوي وما يثيره من إحراج

<p>-القاعدة البرلمانية للحكومة (مطلقة نسبية أو أقلية) -إمكانية التحالف بين الفريقين الرئيسيين -تعدد حالات اللجوء إلى التصويت التوافقي.</p>	<p>السلوكي "مستوى التوافق"</p>
--	--------------------------------

⁴²⁶ كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، الجزء الثاني، جامعة القاهرة 1987، ص. 524.

⁴²⁷ ميشال مياي، دولة القانون، مقدمة في نقد القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1990، ص. 89.

للووزير الموجه له أو لرئيس الحكومة، وخاصة في الحالة التي يتم نقل أشغال الدورة البرلمانية مباشرة في وسائل الإعلام وعلى مرأى الرأي العام.

ونظرا لحدثة التجربة الجزائرية في مجال المعارضة إلا أنه كان بإمكان المعارضة أن تحدث طفرة في النظام السياسي الجزائري في الوقت الذي يتم فيه دسترة المعارضة بما يجعل التعددية قائمة فعلا على أغلبية في السلطة وأغلبية أو حتى أقلية معارضة ولكن بشكل فعال. إلا أن الممارسة السياسية للنظام تظل تسعى إلى دحض الأحزاب المعارضة والعمل على تفكيكها كلما كبرت شوكتها بما لا يسمح من ممارسة المعارضة ومراقبة الحكومة واستعمال آليات الرقابة الفعالة وإقامة المسؤولية السياسية.

إن سعي السلطة التنفيذية بقطبيها إلى تشكيل حكومات ائتلافية كان الهدف منه دائما لأجل كبح جماح أي معارضة، كما أن سعيها في الجانب الآخر من تفكيك للأحزاب المعارضة لسياسة الحكومة من أهم المعوقات التي كسرت شوكة المعارضة من خلال الانقسامات المتكررة لأحزاب المعارضة فكانت بذلك إحدى نقاط قوة السلطة التنفيذية وابتعادها عن المساءلة السياسية طالما أنه بيدها كل ما من شأنه من تقييد للمعارضة، كما أن مواصلة دعم الاستمرارية والمحافظة على الوضع القائم يؤكد استمرار هيمنة أحزاب التحالف الرئاسي لضمان استمرارية النظام الحاكم والتعبير عن أزمة التداول على السلطة فرغم معارضة بعض الأحزاب، إلا أنها كانت ضعيفة لا تملك مقومات الحزب، ولم تستطع إيقاف أو التأثير بشكل فعال نتيجة الانقسامات داخلها بما يعبر على ضعفها وعدم قدرتها على التمثيل في البرلمان و الكثير منها لا يملك حق تشكيل كتل برلمانية بعد تجزئتها، كما أن ضعفها لا يقتصر على مجرد تفكيكها وإنما نتيجة أن الكثير منها لا يملك مقومات الحزب وغياب الديمقراطية والتداول داخل الأحزاب ذاتها، فلم يلاحظ تداول فعلي داخل هذه الأحزاب السياسية بالمعنى الديمقراطي الذي تعرفه الأحزاب العتيقة في الدول الغربية فالكل قابع على رأس أمانة الحزب مستند بنشوة الكرسي داع إلى ضرورة التداول على السلطة في حين أنه لا تداول لها على أمانة الحزب فكيف يطلب من القمة تنفيذ ما لم ينفذ عند القاعدة فمن أهم أهداف إنشاء الأحزاب السياسية هو إعداد الإطارات القادرة على تولي المناصب العليا في جو من المنافسة والتداول السلمي على السلطة، يضاف إلى كل هذا أن مناضلي الأحزاب يغيرون إيديولوجياتهم وتوجهاتهم الحزبية كما تتغير ألوان السماء من فصل لآخر، فكانت نتيجته بروز ظاهرة البيع السياسي وأنتج ظاهرة الانقلابات والحركات التصحيحية داخلها، بالإضافة إلى اختراقها والتلاعب بها من خلال تقسيمها وإضعافها، ذلك أن ظهور معارضة لرئيس الجمهورية في المجلس الشعبي الوطني وخاصة إذا كانت تحوز على الأغلبية من شأنه خلق أزمة سياسية بسبب التعديل الدستوري الذي سار نحو أحادية السلطة، حيث استبعد احتمال

وصول أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية ملغيا كل صلاحيات الوزير الأول،
داعما بها مركزه.

هكذا فالمعارضة لا تشكل في الوقت الراهن أي خطر وأن احتمال تداول السلطة غير وارد فقد قضت عليه التعديلات الدستورية، كما أن سعي المعارضة من أجل مساءلة الحكومة وتوقيع المسؤولية السياسية بات من الأمور التي لا يمكن الحديث عنها والتي أصبحت بمثابة عرف قائم في النظام السياسي الجزائري، فلا التعددية أثرت في العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول ولا تعديل الدستور ساهم في تكريس علاقة واضحة لما هو متعارف عليه في الأنظمة البرلمانية أو حتى إلغائها وفقا لما هو قائم في الأنظمة الرئاسية.

الخاتمة

ة

الخاتمة

على هذا المستوى من البحث والتحليل في موضوع العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري، مع بعض المقاربات الطفيفة بالأنظمة المعاصرة وبقدر ما نستطيع ترجمة خاتمة المطاف إلى واقع عملي، نجد النصوص الدستورية مستلهمة أحكامها من التشريعات الدستورية الغربية بهدف تطبيقها في مجتمعنا، والتي تختلف أوضاعها وتاريخها وعاداتها عن البلدان الأوروبية سبب المشكلة، لأن المبادئ الدستورية والديمقراطية الغربية لم تجد لها أسس في واقع الممارسة الحية. ومرد ذلك أن القيادات السياسية رغم أنها قد سنت تلك النصوص ذات المنشأ الغربي لم يكن بمقدورها أن تطبقها

في واقع يختلف كل الاختلاف عن واقع تلك البلدان من حيث التكوين الاجتماعي، الاقتصادي، الثقافي والموروث التاريخي برمته، وهو ما أدى إلى الانفصام بين مستوى الأحكام الدستورية وواقع الحياة، الأمر الذي أدى إلى فشل القيادة السياسية في ممارسة السلطة وفقا للنصوص الدستورية بعد الاستقلال وقيام أنظمة حكم على الديمقراطية الليبرالية، فلم تستمر هذه المرحلة طويلا بعد قيام انقلاب و حركة التصحيح الثوري التي أطاحت بأول حكومة وصعدت شرائح جديدة إلى السلطة ضربت بالمفاهيم الليبرالية و استنبطت مفاهيم جديدة لم تحدد معالمها بوضوح، كان هدفها الأساسي تركيز السلطة بيد الرجل الأول في الدولة والحزب.

فإذا كان النظام البرلماني يضمن التوازن بين الحكومة والبرلمان عن طريق استقرار النظام السياسي بواسطة التفريق بين سلطة رئيس الجمهورية و إختصاص الوزير الأول، فإن النظام الشبه رئاسي يكشف عن مدى الإخلال بمبدأ التوازن بين السلطات لصالح الهيئة التنفيذية و بالتحديد رئيس الجمهورية، و يكشف كذلك على أنه النظام السياسي الذي لا يضمن دستوريا استقرار النظام المؤسساتي، وإن كانت الانتخابات التشريعية و الرئاسية صمام أمان للإستقرار السياسي مع ذلك فإن الديمومة الطويلة في السلطة التي أصبحت الطابع المميز للنظام السياسي الجزائري تجعلنا نضع مبدأ التداول على السلطة قاب قوسين.

إن دراستنا للعلاقة أفصحت عن أن الوزير الأول يلعب دورا ضئيلا نسبيا، لأنه بفعل الواقع لا مخرج له من ذلك مادام رئيس الجمهورية يتدخل بصورة فاعلة في إتخاذ القرار وتحريك النشاط الحكومي ليكون بذلك لرئاسة الجمهورية قيادة السياسة العامة التي ينتجها رئيس الجمهورية بواسطة الحكومة و رئيسها .

إن تعيين الوزير الأول غير نابع من صناديق الاقتراع، فرغم الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى التعددية السياسية إلا أن الحزب الحاكم من ظل مسيطرا على الحقل السياسي وأفرغ سمو الوثيقة الدستورية من مضمونها، فالنظام السياسي الجزائري ما زال يعاني من آثار النظام السياسي الرئاسي المقفل le présidentielisme ferme يجمع بين عناصر القيصرية والبونابرتية، وهيمنة نظام الدولة الحزب le système de l'état-parti . فكانت التهيئة الداخلية للسلطة التنفيذية القائمة على مبدأ الثنائية في النظام السياسي الجزائري توحى بأنها كإزدواجيتها القائم عليها النظام البرلماني، غير أن الأمر لا يعدو أن يكون إلا ظاهريا لأن الإختصاص التنفيذي لا يتركز في حوزة الوزير الأول الذي غدى رئيس أركان الطاقم الوزاري ومجرد منسق للنشاط التنفيذي، فقد استبدلت التسمية والمهام فاستبدلت الحكومة ورئيسها بالوزير الأول وألغيت السلطات والصلاحيات بحيث لم يعد الوزير الأول يتصرف إلا وفق التفويض سواء تعلق الأمر برئاسة اجتماعات الحكومة أو إمضاء المراسيم التنفيذية، ما جعل رئيس الجمهورية يستأثر لوحده بالسلطة التنفيذية يؤثر في الجميع ويوجههم و يراقبهم ويحاسبهم

دون أن يحاسب، لاسيما إذا أضفنا لسلطاته على مستوى الهيئة التنفيذية السلطات التي بموجبها يشارك البرلمان في التشريع. فأصبحت النظرة الحديثة للنظام الجزائري تفسر التحرك الرئاسي، بأن للرئيس نشوة تدفع إلى الإستزادة من السلطة التنفيذية على حساب الاختصاص الحكومي، وخاصة لما آل إليه الوضع منذ تعديل 2008 حيث أدى إلى تكريس حقيقي لأحادية السلطة.

إن الحاجة لتعديل الدستور تفترض أن ينصب على تعزيز الفصل بين السلطات وإعطاء دور أكبر للسلطة التشريعية بتعيين الوزير الأول من حزب الأغلبية تجسيدا لمبدأ التداول على السلطة و ليس تغيير رئيس الحكومة بالوزير الأول الذي لا يغير من الأمور شيئا و يجعل التعديلات شكلية مع ضرورة إعطاء دور للسلطة القضائية بالإشراف على إعداد القوائم الانتخابية و الإشراف على العمليات الانتخابية، و محاربة الفساد تجسيدا لدولة القانون، و أن يمثل الرئيس للدستور والقانون وأن يكون الشعب هو الفيصل في القضايا العامة واستشارته في ذلك، و أن يحترم مبدأ فصل السلطات و توزيعها وإلى تشكيل حكومة مستقلة و برلمان فعال يمارس اختصاصاته المنوطة به دستوريا

إن الواقع العملي أظهر إقصاء كليا لصلاحيات الوزير الأول، وبحكم النتيجة تم توحيد الصلاحيات والمهام كلها بيد رئيس الجمهورية في إطار هذه الهيئة، مما شكل معادلة جديدة لتركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية، وإن كان ذلك كله لا يعدو عن كونه مجرد إعادة تنظيم للهيئة التنفيذية، فلم تكن الازدواجية التنفيذية تعدو عن كونها مجرد ازدواجية خيالية غائبة عن أرض الواقع، إذ كان دائما هناك استثنائا رئاسيا حقيقيا وهيمنة رئاسية واضحة على الهيئة التنفيذية في حين تم تطبيق الازدواجية الوهمية الحالية بعد تعديل دستور 1996 بشكل أكثر تركيزا من سابقتها وبشكل واضح علني.

إن النص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات في ثانيا أحكام الدستور يقابلها تركيزها في شخص رئيس الجمهورية والقبول والتسليم بالمعارضة السياسية وتعدد الأحزاب والكتل البرلمانية في مقابل رفضها التام للتداول السلمي للسلطة الذي يعد حالة نادرة الحدوث، كما أن النص على تأسيس المؤسسات السياسية والتوجه نحو الانتخابات يكمن وراء حالة عامة من الخوف من الممارسات الديمقراطية التي يمكن إطلاق عليها "فوبيا الديمقراطية" الشائعة في النظم السياسية الغربية والتي من ملامحها تقرير تعدد الأحزاب في الظاهر واستمرار ظاهرة الحزب الواحد في الواقع العملي فقد بلغ عدد الأحزاب سبعون حزبا، ولكن من الفائز بالأغلبية البرلمانية دائما هو حزب السلطة، فترتب عنه إقامة برلمان ومنحه صلاحيات في الإطار النظري وتفريغه من مضمونه في إطاره التطبيقي، بالتلويح المستمر والتهديد بحل البرلمان وإساءة استعمال هذه السلطة و ما يترتب عنها من تعطيل الحياة البرلمانية.

فظهر تفوق رئيس الجمهورية على الوزير الأول من خلال تجسيد مخطط العمل الذي يتضمن تنفيذ البرنامج الرئاسي وليس البرنامج الحكومي الذي ثار حوله الخلاف وإن لم يكن يدع مجال للشك بأن النص الدستوري قصد به برنامج رئيس الحكومة، لكن الواقع فرض ممارسات منافية للنص الدستوري، وزال ذلك اللبس بعد تعديل 2008 مما لم يترك أي مجال للشك بأن الوزير الأول له مخطط عمل وليس برنامج حكومي، يساعد رئيس الجمهورية في تنفيذ برنامجه المنتخب عليه بالأغلبية المطلقة و في أول دور.

هكذا يبرز استحواد رئيس الجمهورية على كل السلطات وجعل الوزير الأول مجرد مساعد له من خلال منحه الحق في المبادرة بالتشريع، فرغم وضوح المادة 119 من دستور 1996 التي تمنح رئيس الحكومة حق المبادرة بالقوانين وسلطة تنفيذها عن طريق المراسيم التنفيذية التي يجد فيها متنفس للإثبات وجوده، وحتى هذا الأمر قيد بضرورة اتخاذه في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، ولا يتوقف الأمر على مجرد الرئاسة للإطلاع على ما سيتخذ بشأن السياسة العامة للدولة، بل أنه تجاوز كل التوقعات بقيد سلطة الوزير الأول في ذلك بضرورة الحصول على تفويض في ممارسة صلاحياته الدستورية، فحتى أبسط التعيينات في الوظائف الإدارية صار من إختصاص رئيس الجمهورية والاستحواد على سلطة التنظيم بإصداره للوائح التنظيمية المستقلة والتي من خلالها يمكن له أن يحد من سلطة الوزير الأول خاصة في الحالة التي تأتي فيها هذه التنظيمات على عكس ما انتهجه مما يعرقله عن تنفيذ سياسة الحكومة .

إن قمة الاستئثار بالسلطة التنفيذية تتجلى بوضوح في الظروف غير العادية، أين توحد السلطات وتتكاثر بغرض تحقيق الصالح العام، فالمفروض تواجد الوزير الأول إلى جانب رئيس الجمهورية للمساعدة في إدارة الوضع ليس بالاستشارة فقط وإنما بتجسيدها عمليا، وبما يضمن التحكم في زمام الأمور، من بدايتها وحتى الإعلان عن نهايتها، غير أن ذلك من غير الممكن توقعه في الظام السياسي الجزائري الذي ألغي أول دستور فيه لأنه كان يرفض مبدأ وحدة السلطة وتركيزها، وأن الثورة قامت من أجل العمل الجماعي، غير أن الوضع بقي على حالته الأولى وأكثر تركيزا بعد تعديل دستور 2008، فالكل تابع لرئيس الجمهورية. الوزير الأول وأعضاء حكومة رئيس الجمهورية، التحالف الرئاسي لدعم مركز وبرنامج رئيس الجمهورية، الائتلاف الحكومي لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فالكل من وإلى رئيس الجمهورية.

يضاف لكل هذا أن المسؤولية السياسية أبدت هذه الدراسة مدى ارتباطها بالتطبيق السليم والصحيح للنظام البرلماني للدرجة التي يمكن أن نقر أن المسؤولية السياسية لا يمكن أن تطبق كاملة إلا في ظل نظام برلماني يهيمن فيه مجلس الوزراء على السلطة التنفيذية، ومن ثم يمكن للبرلمان فيما لو توافرت

أسباب المسؤولية طرح الثقة في الحكومة، إلا أنه وفي ظل ما يتجاوز الخمسين سنة من عمر أول دستور جزائري وما تبعه من دساتير جديدة ومن تعديلات عليها لم يستطع المجلس الشعبي الوطني إقامة وتقرير المسؤولية السياسية للحكومة. فكانت أهم المعوقات التي تحول دون تطبيق قواعد المسؤولية السياسية تتمثل في الدور المحوري لرئيس الجمهورية والذي أدى في الواقع العملي إلى ما يشبه اندماج الدولة في شخص رئيس الجمهورية خاصة في ظل الحزب الواحد .

لهذا أصبحت الحكومة تبحث عن دعم لرئيس الجمهورية لأجل البقاء والاستمرار وبذلك ساهم الوزير الأول في تقوية دور رئيس الجمهورية لأنه من يتولى تعيينه، في حالة فقدته لثقة رئيس الجمهورية فهذا الأخير لن يتوانى عن التضحية به، لهذا كان من المفروض أن يكون الوزير الأول و الوزراء من بين أعضاء البرلمان المنتخبين حتى يكونوا حائزين على ثقة الشعب مسبقا، وأن يؤدي تقرير مسؤوليته السياسية كوزير إلى فقدان صفته كعضو في البرلمان لأنه أصبح غير أهل لتحمل أية مسؤولية.

غير أن الأكثر من كل ما قيل في هذا الشأن، كان من مظاهر المسؤولية الفعلية للوزير الأول بعد استحداث هذا المنصب أمام رئيس الجمهورية مراقبة هذا الأخير عمل الوزراء من خلال مناقشات المجلس للأمور المختلفة، وبالتالي أصبح رئيس الجمهورية مشاركا للسلطة التشريعية في رقابة الحكومة. وقد استحدث الرئيس ما يعرف بجلسات الاستماع للوزراء وذلك خلال شهر رمضان، بحيث يعرض كل وزير نتائج قطاعه أمام رئيس الجمهورية وعلى إثر هذه الجلسات قد تترتب المسؤولية على عاتق الوزراء أمام رئيس الجمهورية الذي يتولى إنهاء مهامهم بشكل فردي أو جماعي عن طريق التعديل الحكومي، وبهذا يقصي البرلمان من ممارسة مهامه بشكل فعلي وجاد من خلال الرقابة والمحاسبة. وتقرير المسؤولية، وهذا الشكل واقعيًا مخالف لمبدأ ثنائية السلطة الذي يقوم على أساس أن بقاء الحكومة في منصبها مرهون بثقة البرلمان بها، فالوزير الأول في ظل الدستور هو الذي يتحمل مسؤولية فشل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أمام هذا الأخير نظريًا وعمليًا، وأمام المجلس الشعبي الوطني نظريًا فحسب لاستحالة إسقاط الحكومة بسبب اشتراط توافر 3/2 أصوات أعضاء المجلس وأن لا يلجأ الرئيس إلى حل المجلس من جهة، وأن الوزير الأول من جهة ثانية لن يغامر بطلب الثقة إذا اتضح له بأن أغلبية النواب معارضون له.

إن الممارسة التي أحدثها رئيس الجمهورية وبتنفيذ تام من طرف الوزير الأول أفرغت سلطة هذا الأخير من ممارسة أي اختصاص، بحيث لم يعد دوره يعدو عن مجرد منسق بين أعضاء الحكومة و أول وزير لرئيس الجمهورية الذي أصبح القائد الفعلي للحكومة من حيث التعيين و إنهاء المهام ووضع المخطط الحكومي المستتب من البرنامج الرئاسي، بحيث أختزل منصب الوزير الأول وتم

صهره في رئيس الجمهورية الذي باشر كل الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور وغير المنصوص عليها أيضا.

هكذا تتجلى العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري بعدما كانت مجسدة في رأسين لجسد واحد، إلا أنه تم قطع الرأس الثاني والإبقاء على رأس واحد لأن جسد النظام السياسي الجزائري ومنذ العمل بأول دستور، لا يستطيع أن يتحمل أكثر من رأس واحد، وهو بدون منازع رأس رئيس الجمهورية.

أي خاتمة مقتضية وأي استنتاج لرؤيا مستقبلية يمكن إعطاؤه لما قلناه في هذه الأطروحة و التي لا يعدو أن يكون مجرد نقطة من فيض، و أي علاقة بين رئيس بيده كل السلطات والصلاحيات و وزير أول أخذت منه كل السلطات والصلاحيات أيضا، فحتى البرنامج الحكومي الذي يسعى من خلاله إلى القول بأنني هنا موجود للمشاركة إلى جانب رئيس الجمهورية في إدارة البلاد ألغي ليضاف إلى صلاحيات المسؤول الأول المتولي لكل السلطة من دون أي مسؤولية أو مساءلة و الأكيد المؤكد هو أن الأمر يتطلب الاستمرار في البحث والتشريح للنظام الدستوري الجزائري وصفته الأخرى، قصد إظهار وتقويم ما هو معوج عن عمد أو غير عمد وقصد إعادة الأمور إلى ما فيه خدمة للبلاد و العباد وليس لخدمة رؤساء يأتون وآخرون يذهبون، ولكوننا نتطلع إلى المساهمة في التغيير الإيجابي ولذلك يبقى المجال خاضعا للتتبع والمتابعة.

التوصيات والمقترحات

ولكي لا تتوقف دراسة العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام السياسي الجزائري في ما تم ذكره، فلا بد من طرح مجموعة من التوصيات :

1/ يعتبر النظام السياسي الجزائري بعيد كل البعد عن وضعه بمقتضى التطور الدستوري من خلال ما تأتي من دساتير، فالمشكلة المطروحة على المحك هي أنه يجب أن تحدث إنقذة إلى الكيفية المخصصة إلى إختيار الحكام والمسؤولين بحسب النظر إلى مدى علاقة كل هيئة بالصالح العام المشترك والمواطنين والمفترض أن يستند النظام السياسي في ظل دستور قانون على العلم والمعرفة في المجتمع لتولي المسؤولية، وهذا يفضي إلى تواجد دولة كتنظيم مسيطر اجتماعيا، قادر على بناء دولة القانون دولة المؤسسات التي لا تزول بزوال الرجال، دولة الحريات دون مصادرة لأصوات الناخبين بما يفتح المجال أمام التداول على تولى السلطة وتواجد أغلبية قوية مسؤولة تحكم ومعارضة فاعلة تراقب النشاط التنفيذي.

2/ يجب إعادة النظر في توزيع الاختصاصات التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول على نحو منضبط، فقد كشف الواقع العملي عن مفارقة، فالرئيس له كل السلطات وغير مسؤول والوزير الأول ليس له اختصاص فعال وأصبح مجرد منسق مسؤول مسؤولية تامة كاملة غير منقوصة، فعلى الأقل تتواجد حتى في ظل التعايش السياسي المعمول به في النظام الفرنسي.

3/ يجب أن يتضمن الدستور تحديدا لمدة تولى رئيس الجمهورية لمنصبه بصورة قاطعة كما كان في ظل دستور 1996، لأن هذه التعديلات التي مسته كانت بمثابة خطوات للخلف لأنها تعديلات صدرت بإرادة مسبقة ونتيجتها كانت معروفة، ففتح العهدة يقضي على الطابع الجمهوري للنظام الجزائري ويحذو به إلى الملكية المطلقة، وتكريس مبدأ الاستمرارية في الحكم، وهو المبدأ الذي كان ولا يزال يناقض المبدأ الديمقراطي الذي قام على أنقاضه مبدأ التداول على السلطة.

4/ لقد استهدفت تعديلات دستور 1996 إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل وتجلي ذلك بإلغاء منصب رئيس الحكومة بالوزير الأول، تبين من خلالها توجهه نحو إقامة نظام رئاسي بالتأكيد على الأحادية الحقيقية للسلطة التنفيذية رغم الاحتفاظ ببعض مظاهر الثنائية الشكلية لذلك فإن هذا التعديل يحتاج إلى تعديلات

لاحقة خاصة على مستوى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ لا يعقل بقاء برنامج رئيس الجمهورية خاضعا لرقابة المجلس الشعبي الوطني ولو أنها رقابة غير مباشرة مادامت تنصب على مخطط عمل الحكومة، لأن ذلك من شأنه أن يوحي بوجود مسؤولية سياسية لرئيس الجمهورية أمام المجلس الشعبي الوطني، وهي مسؤولية تتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

5/ لقد تغيرت الأمور داخليا ودوليا وهي في تغير مستمر، وأصبح الاتجاه حاليا يميل لفائدة حكومة الأحزاب الفائزة في الانتخابات، حتى تكون لهذه الأخيرة معنى على أرض الواقع وبالتالي لأمجال للاستمرار في تعيين الوزير الأول من غير رئيس الحزب الذي حصل على أكبر عدد من المقاعد في البرلمان، وبالتالي لا بد من إعطاء الوزير الأول صلاحيات تتناسب والمسؤولية السياسية التي يمكن توقيعها عليه، أيضا إلغاء تقديم مخطط عمل وإنما برنامج للحكومة يكون نابعا من برنامج الأغلبية الفائزة في الانتخابات التشريعية، بما يقرر المساءلة والمحاسبة الجادة والفعالة والبعد عن دمج البرامج أو تركها دون تحديد بحيث أحدهما يخطط ويقرر دون محاسبة والآخر ينفذ عمل غيره ويحاسب عوضا عنه.

6/ من أجل الحد من سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي البرلمان، فما من حل سوى استمرارية عمل البرلمان لمدة إحدى عشرة شهرا، من الفاتح سبتمبر إلى أواخر شهر جويلية، ومن الأحد إلى يوم الخميس مادام البرلمانيون موظفون يتقاضون أجره شهرية وبالتالي فإن البرلمانيين يعملون يوميا داخل قبة البرلمان وطيلة السنة، كذلك ضرورة تقديم كل برلماني تقريرا نصف سنوي عن مساهماته الشخصية في المجالات التي يختص بها البرلمان مع نشر هذا التقرير، مما يسمح معه من معرفة وتقييم أداء كل برلماني، ومن شأن هذا الاقتراح إقناع الكثيرين ممن يودون الترشح إلى البرلمان بأن مهام البرلماني هي مهام تكليف وليس تشريف، مما يسمح بالكثيرين من أصحاب المطامع والمصالح من العدول عن الترشح إلى مهام البرلماني إما بسبب مستواهم وإما لانشغالاتهم المستمرة خارج البرلمان ذلك أن الأحزاب السياسية أصبحت لاتعير إهتماما كبيرا لمستوى المترشحين الذين تقترحهم، بل أصبح الإهتمام إلى مستوى جيوبهم ولو كانوا شبه أميين أو لا ينتمون إليها كليا.

6/ ينتخب رئيس الجمهورية كل خمس سنوات، ويصادف موعد انتخابه منتصف مدة ولاية البرلمان وبذلك يستطيع الشعب تقييم عمل البرلمان، فإذا كان راض عن أداء هذا الأخير، فإنه ينتخب رئيسا ذو توجه معاكس للأغلبية البرلمانية حاملا معه تطلعات الشعب، أما إذا كان ثمة خلاف بين الرئيس القائم وبين البرلمان ورشح هذا الأخير نفسه لمدة أخرى، وأراد الشعب انتخابه فإنه يكون قد جدد الثقة

في الرئيس وعلى الأغلبية البرلمانية أو المعارضة أن تعيد النظر في سياستها و توجهاتها المختلف حولها.

وأما في حالة اخفاق الرئيس في العراق الانتخابي ، فإنه ينظر إلى نسبة الاقتراعات التي حصل عليها فإن كانت متواضعة يتعين على الرئيس الجديد أن يتدبر السبب في تدني التأييد الشعبي لسلفه ، ويعمل على إعادة توجيه المسار تلبية للإرادة الشعبية، وهنا يتم فتح المسؤولية الجنائية للرئيس السابق فإذا كان ثمة مقتضى ، فيحاكم أمام القضاء الجنائي العادي عن الجرائم التي اقترفها بمناسبة أو بسبب ممارسة ولايته وكذلك بالنسبة لغيرها من الجرائم مع ضرورة تشديد العقاب على الرئيس نظرا لصفته و ثقة الشعب فيه.

وأيضا بعد مرور سنتان ونصف السنة على انتخاب الرئيس سيحل موعد إجراء الانتخابات البرلمانية ويستطيع الشعب أن يحاسب الرئيس على أدائه وتوجهاته في ذات الوقت الذي سيحاسب فيه البرلمان المنقضية مدته، فإذا جاءت نتيجة الانتخابات مؤيدة للأغلبية البرلمانية السابقة ، فإن ذلك يعضد موقفها وبخاصة إذا كان ثمة خلاف بينها وبين رئيس الجمهورية ، وهنا يتعين على الرئيس أن يصح مسار سياسته وتوجهاته، أما إذا جاءت نتيجة الانتخابات مؤيدة لسياسات الرئيس ساحبة للثقة من الأغلبية البرلمانية المعاكسة له ، هنا يطمئن الرئيس لسلامة موقفه ، فيكمل ما قد يكون شرعه من أعمال.

وخاتمة القول المهم ليس من أين نبدأ ، ولكن المهم هو أن نبدأ ، قولاً وفعلاً بجرأة وعزيمة وبكل ما تيسر لنا من وسائل ، مادامنا مقتنعين بأن ما نقوم به يصب في خاتمة ما نتطلع إليه من تغيير و تطوير إيجابي لما هو قائم ، قال تعالى: ".فأما الزبد فيذهب جفاء و أما ما ينفع الناس فيمكث في الأرض.."

إننا مقتنعون أن آخرين سوف يواصلون الخطوات اللاحقة، وتلك سنة الله في خلقه يداول الأيام بين الناس إلى أن يرث الأرض إليه ومن عليها.

"تم بعون الله وحمده"

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع

باللغة العربية

- 1/ ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية لدستور 71 الجزء الثاني، دار النهضة العربية مصر 1993
- 2/ أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم المعاصرة و في النظام الإسلامي، دار النهضة العربية القاهرة 2010
- 3/ اسماعيل قيرة وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى بيروت يناير 2002
- 4/ انطوان سعد ،موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد توقيع اتفاق الطائف، بيروت 2008
- 5/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية و الرقابة عليها، دراسة مقارنة بالدستور الفرنسي، دار النهضة العربية القاهرة 2005
- 6/ حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008 /7/حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دار عطوة للطباعة 1981.
- 8/ حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني و الرئاسي ،دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب 2012
- 9/رافع خضر صالح يشر ،دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، الطبعة الأولى ،مطبعة البيئة،العراق أفريل 2009
- 10/رأفت فودة ، ،ثناءية السلطة التنفيذية بن الشكل و الموضوع في دستور 71،دار النهضة العربية القاهرة 2001
- 11/سعد عصفور ،النظام الدستوري المصري لسنة 1971 ،دار منشأة المعارف ،الاسكندرية 1980
- 12/سعادة بن سرية ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس الجزائر 2010
- 13/ سعيد حمودة الحديدي ،نظام الاشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية ،دراسة مقارنة دار النهضة العربية، مصر 2012
- 14/ سعيد بوالشعير ،النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 96 السلطة التنفيذية ،الجزء الثالث ديوان المطبوعات الجامعية 2013 .

- 15/ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية و في الفكر الاسلامي دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس 1986
- 16/ سليمان محمد الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الإدارية ،دراسة مقارنة ،دار الفكر العربي للطباعة و النشر القاهرة 1984
- 17/ شريف يوسف خاطر، ضمانات جدية الترشح لرئاسة الجمهورية، دراسة مقارنة بين النظامين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية ،مصر 2010
- 18/ صالح حسين علي العبد الله، الحق في الانتخاب ،دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث الاسكندرية 2012 .
- 19/ صالح حسين علي العبد الله، الديمقراطية كأسلوب ديمقراطي لتداول السلطة، دار الكتب القانونية مصر 2011.
- 20/ صلاح الدين فوزي ،واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم ،مركزية السلطة التنفيذية ،دار النهضة العربية القاهرة 2003
- 21/ صالح بلحاج ، أبحاث وآراء في مسألة التحول الديمقراطي بالجزائر ، الطبعة الأولى مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش جوان 2012
- 22/ الطاهر بن خرف الله ،النخبة الحاكمة في الجزائر 1962-1989 بين التصور الايديولوجي و الممارسة السياسية ،الجزء الأول دار هومة للطباعة والنشر 2007
- 23/ عمر حلمي فهمي الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، الطبعة الأولى دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1980
- 24/ علاء عبد المتعال، سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الإستثنائية ،دار النهضة العربية القاهرة 2005
- 25/ عبد الغني عبد الله بسيوني، سلطة ومسؤولية الرئيس في النظام البرلماني، مطبعة منشأة المعارف 1991
- 26/ عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2010.
- 27/ عزة حسين عبد الحميد، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ،القاهرة 2000
- 28/ عبد الله بوفقة ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ،دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية الدول والحكومات دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة الجزائر 2010

- 29/ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته وأحكامه و محدداته ،دار ربحانة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2002
- 23/ عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة ،دار هومة للطباعة 2002
- 31/ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية، مراجعات تاريخية -سياسية-قانونية، دا الهدى عين مليلة ،الجزائر 2008.
- 32/ علي بوعناقة، دبله عبد الغاني ،الأزمة الجزائرية، الدولة وطبيعة الحكم في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي، الطبعة الثانية ،بيروت 1999
- 33/ عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ،دراسة مقارنة مع النظام المصري ،الطبعة الأولى مكتبة الوفاء القانونية 2009 .
- 34/ عبد العظيم عبد السلام ،الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ،دراسة مقارنة دار النهضة الحديثة 2004
- 35/ عبد الراضي حسين الطغان، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة نموذج فرنسا، منشورات جامعة قريونس، الطبعة الأولى ،بنغازي 2001
- 36/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ،دار ربحانة ،الجزائر 1999
- 37/ كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، الجزء الثاني القاهرة 1987
- 38/ فدوى مرابط ،السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي ،دراسة مقارنة ،سلسلة أطروحات الدكتوراه مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، 2010
- 39/ فتحي فكري ،القانون الدستوري، النظام الحزبي ،سلطات الحكم في دستور 71، الكتاب الثاني دار النهضة العربية ،القاهرة 2000
- 40/ فوزي أوصديق ،النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2008
- 41/ قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ،تحليل قانوني مقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع ،بيروت 1996
- 42/ محسن خليل و ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، القاهرة 1988
- 43/ محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية 1996.

44/محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون
المطبعة 2001

45/محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة
2002

46/محمود شريف بسيوني و محمد هلال، الجمهورية الثانية في مصر، الطبعة
الأولى، دار الشروق 2012

47/ محمد مرسي على غنيم، المسؤولية السياسية و الجنائية لرئيس الدولة، دراسة
مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية 2013

48/ محمد فتح لله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية
، القاهرة 1966.

49/ ميشال مياي، دولة القانون، مقدمة في نقد القانون الدستوري، ديوان
المطبوعات الجامعية الجزائر 1990

50/ محمد أتركين، نظام المعارضة البرلمانية، دراسة لمفهوم ولدروس التجارب
المقارنة، نظام المعارضة في التجربة الفرنسية، حقوق المعارضة في السياق

المغربي، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، الدار البيضاء المغرب 2014

51/ناصر الدين سعيدوني، دراسات وأبحاث في تاريخ الجزائر ،سلسلة الدراسات
الكبرى ،الجزء الأول العهد العثماني ،المؤسسة الوطنية للكتاب 1984.

52/ناجي عبد النور ،تجربة التعددية الحزبية والتحول الديمقراطي دراسة تطبيقية
في الجزائر، دار الكتاب الحديث ،القاهرة 2010

53/ نعمان أحمد الخطيب ،الوسيط في النظم السياسية و النظام الدستوري، دار
الثقافة للنشر والتوزيع عمان الاردن 2009.

دساتير

دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 8 سبتمبر 1963

دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 19 نوفمبر 1976

دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 23 فيفري 1989

دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 28 نوفمبر 1996 والمعدل في 2008 .

دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 .

دستور الجمهورية اللبنانية 1926

دستور الجمهورية التونسية 1959

دستور الجمهورية الموريتانية 1991

دستور المملكة المغربية 1996

دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 1789

La constitution française du 4 octobre 1958 avec sa dernière mise à jour de 20 aout 2008.

أوامر قوانين و مراسيم وتنظيمات

أوامر

الأمر 182/65 المؤرخ في 10 يوليو 1965 المتضمن.

الأمر 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية عدد 12 الصادر في 1997/30/06

الأمر 08/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية

الأمر 01/2012 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل للقانون 07/97 المتعلق بالانتخابات

الأمر رقم 01/11 المؤرخ في 2011/02/23 المتضمن رفع حالة الطوارئ

قوانين

القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 و المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و كذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة

القانون رقم 23/91 المؤرخ في 1991/12/06 المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.

قانون المجاهد والشهيد رقم 16/91 المؤرخ في 1991/09/14

قانون محاكمة رئيس الجمهورية المصري رقم 274 لسنة 1956

مراسيم وتنظيمات

مرسوم رئاسي رقم 124/67 المؤرخ في 1967/07/25 المتضمن الإعلان عن التعبئة العامة

مرسوم رئاسي رقم 169/91 المؤرخ في 4 يونيو 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار

-مرسوم رئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن تقرير حالة الطوارئ .

-المراسيم التنفيذية 201/91، 202/91، 203/91، 204/91 المتضمنة ضبط وتحديد كيفية تطبيق المواد 4-7-8 من المرسوم الرئاسي 196/91.

-المرسوم الرئاسي 336/91 المؤرخ في 22/09/1991 المتضمن رفع حالة الحصار

-المرسوم 488/91 المؤرخ في 21/12/1991 المتضمن كيفية تطبيق القانون 23/91

-المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999

-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 28/02/1964

-المرسوم التنفيذي رقم 227/97 المؤرخ في 23/06/1997 المحدد لنموذج التصريح بالتملكات

الرسائل الجامعية:

1/الأمين شريط ،خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 1991

2/العربي بلا،السلطة والمعارضة ودولة القانون في دول المغرب العربي،أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق،جامعة القاضي عياض ،مراكش،المغرب 2002

3/إبراهيم حمدان حسين علي ،رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ،دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، دون تاريخ

4/رابحي أحسن،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق جامعة الجزائر 2008

5/فؤاد عبد النبي حسن فرج رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، اختياره ، سلطاته رسالة دكتوراه كلية الحقوق القاهرة 1995

6/سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي و الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس القاهرة 1998

7/ سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالتنفيذية، رسالة دكتوراه في القانون العام، بن عكنون جامعة الجزائر 1986

8/ سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال الرباط 1998

9/ كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، الجزء الثاني، جامعة القاهرة 1987

10/ محمود أبو السعود والشريعة الإسلامية، كلية الحقوق جامعة حلوان، 2011، حبيب، الاختصاص

11/ محمد السعيد أبو حجر أحمد حسن، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الأنجلوأمريكي و المصري و الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة حلوان 2011

12/ محمود أحمد محمد حافظ، وزير التفويض و رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس 1999 .

13/ محمد حمدون، الاختصاص التنفيذي والتشريعي لرئيس الدولة في النظام السياسي الفرنسي و النظم السياسية لبلدان المغرب العربي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء 2007-2008

14/ محمد بوريو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر 2012

15/ عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون جامعة عين شمس 2008

16/ عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1981

بحوث ومقالات

1/ أحمد كمال أبو المجد، رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، اختياره و سلطاته، الجزء الثاني، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الثانية، العدد الأول، جامعة الكويت، يناير 1978

2/ أحمد بنيني، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، جامعة ورقلة كلية الحقوق والعلوم السياسية 2013

3/ ابراهيمي امحمد، حق الحل في دستور 1989، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، عدد 03 سنة 1993

4/ السعيد بوشعير، التشريع عن طريق الاوامر و اثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية 1988 العدد 1

5/ صالح بلحاج، مراجعة دستور 96 وحماية النظام الرئاسي، مجلة الديمقراطية، دورية، سياسية، فصلية، محكمة، العدد 39 السنة 2014

6/ عبد الرحمان لحرش، حالة الطوارئ في الجزائر هل زالت مبررات استمرارها مجلة الحقوق العدد 1 الكويت 2007

7/ عبد الحميد مهري، الجيش و السياسة و السلطة في الوطن العربي، تجربة الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت 2002

8/ محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي دراسة تحليلية. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية المجلة 26، العدد الثاني 2010

9/ مسعود شيهوب، الحماية التضامنية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الجزء 36 رقم 1، 1998،

10/ عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية في العلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية العدد 02 سنة 1999

11/ محمد زين الدين، جدلية الديمقراطية والانتخابات، قراءة دستورية سياسية في المنظومة الانتخابية، مجلة الحقوق، العدد 2 السنة 33 يونيو 2009

12/ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة العدد 2 سنة 200

13/ نعيمة عمير الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد 1 سنة 2008

باللغة الفرنسية

- 1/ Andre hurriou .j giquel,droit constitutionnel et instututions politiques .ed montchretien paris 1980
- 2/A delion. Les problemes administratifsde coordination en matiere de developpement economique et social.revue de l'T.T.S.A Bruxelles1969
- 3/ Bigant c,la responsabilie penal des hommes politiques .LGDJ.paris 1996
- 4/Burdeau george.traite de science politique .tome8.librairie generale de droit et de jurisprudence.paris 1978
- 5/Charles debbasch.lexique de politique.dalloz.paris2001
Chantebout , droit constututionnel et science politique , armand colin , paris 6eme edition 1988
- 6/D.g.lavroff ,le droit condstitutinnel de la 5°republique ,daloz ,paris 1995
- 7/Duverger (m) la cinquieme republique , paris 1974
- 8/Duveger Maurice , le système politiQue francais , 1976
- 9/ Lemasurier-jeanne .la primauté de l'executif en France.in etudes de droit contemporain.travaux et recherches.editions cuyas paris 1966
- 10/ Duhamel olivier , remarques sur la notion de regime semi-presidentiel .. droit instutution et système politique , melange en hommage a maurice duverger , presse universitaire de France 1ere edition 1987
- 11/ George vedel.manuel élémentaire du droit constitutionnel.rec .sirey 1949
- 12/George Vedel , les problemes des rapports de legislatif et de l'executif , revu francaise de science politique N°3 paris 1958
- 13/George Vedel , droit administratif , 6eme ed , P.V.F coll themis , paris 1976
- 14/ J. gicquel .droit constututionnel et instututions politiques 17 edition montchrestion2001

15/Macel prelot institutions politique et droit constitutionnel .4em.ed.paris 1969.

16/Mohammed bejaoui , l'évolution conditionnelle de l'algerie depuis l'indépendance ; corpus constitutionnel t1 fax 1 1968

17/Marcel prelot .droit constitutionnel.4 ed 1994.dalloz

18/ P.lauvaux.le parlementarisme.que sais-je ?2°ème edition .paris 1997

19/ Philippe ardant , institution politique et droit constitutionnel et L,G,D,J paris . edition 89

20/Philippe ardant . institutions politiques et droits constitutionnel 16eme edition LGDJ Delta 2004

21/ Philippe ardant.responsabilite politique et penale des chefs d'état et des chefs de gouvernement et des ministres.paris 2003

22/ Pierre pactet les institutions politiques droit constitutionnel paris arment colin 17 eme edition 1998

23/ P.Lauvaut ,la dissolution des assemblées parlementaires ;economia,paris1983

24/ Pirttelli .h. droit constitutionnel .daloz.5 e .edition .paris 2003.

25/Troper michel , pour une theorie juridique de l'état , presses universitaires de France « levathan » 1ere edition paris 1994

26/ Fransisco tortolero cervantes.majorité politique .opposition et cours constitutionnelles essai sur l'applicabilité du principe d'intégrité de ronals dworkin en europe occidentale.thèse de doctorat.université de Paris1 .panthéon-sorbonne2005

27 /Camus genvieve.l'état de necessite en democratie.thèse1965 l.g.d.j

فهرس الموضوعات

الصفحة	المحتوى
	شكر و عرفان
5-1	مقدمة
6	الفصل التمهيدي: التطور الدستوري للسلطة التنفيذية في النظام الجزائري
7	مبحث أول: مدلول السلطة التنفيذية
9	المطلب الأول: المفهوم المادي و العضوي للسلطة التنفيذية
10	المطلب الثاني: تصنيف الهيئات التنفيذية
15	المبحث الثاني بداية قيام الدولة الجزائرية الحديثة
16	المطلب الأول: البوادر الأولى للسلطة السياسية في الجزائر
19	المطلب الثاني: السلطة السياسية بعد إعلان الاستقلال
23	المبحث الثالث: مركز السلطة التنفيذية في دستوري 63 و 76
23	المطلب الأول: دستور 63 و تركيز السلطات
25	المطلب الثاني: الشرعية الثورية لتسيير أجهزة الدولة " 19 جوان 1965
28	المطلب الثالث: الشرعية الدستورية و نظام حكم دستور 76
31	المبحث الرابع: السلطة التنفيذية في دستور 89 و 96 وتعديل 2008 وطبيعة النظام السياسي
31	المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات و دستور 89
34	المطلب الثاني: دستور 96 و عودة الشرعية الدستورية
36	المطلب الثالث: تعديل دستور 2008 و عودة السلطة التنفيذية الفعلية
38	الباب الأول: المركز القانوني لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الجزائري و الأنظمة المعاصرة

39	الفصل الأول تقوية مركز رئيس الجمهورية في الدستور
39	المبحث الأول: شروط و كفايات انتخاب رئيس الجمهورية
40	المطلب الأول: طرق إختيار رئيس الجمهورية.
42	الفرع الأول : شروط الترشح
43	البند الأول : الشروط الموضوعية
43	1/ الجنسية
45	2/ السن
48	3/الدين والجنس
51	4/الولاء لثورة أول نوفمبر
53	5/ التصريح بالامتلاك العقارية والمنقولة
54	6/التمتع بالحقوق السياسية والمدنية
55	7/شرط اعتناق الدين الإسلامي
56	8/شرط تقديم شهادة طبية
58	البند الثاني:الشروط الشكلية
58	1/تقديم التوقيعات
61	2/مضمون برنامج الحملة الانتخابية
61	المطلب الثاني :إجراءات وآجال الترشح
62	الفرع الأول:إيداع ملف الترشح
65	الفرع الثاني: انسحاب المترشح وأثره على سير العملية الانتخابية
67	المبحث الثاني:الإقتراع السري العام والمباشر نمط لتعزيز وتقوية مركز رئيس الجمهورية
68	المطلب الأول: الإقتراع السري وأهميته في دعم مركز رئيس الجمهورية
73	المطلب الثاني:ضمانات جدية الترشح لانتخابات الرئاسة
75	المطلب الثالث: خصوصية تكافؤ الفرص بين المترشحين
79	المبحث الثالث:العهددة الرئاسية ودورها في تقوية مركز رئيس الجمهورية
80	المطلب الأول:التجديد غير الحصري للعهددة الرئاسية
81	المطلب الثاني:الوضع الدستوري للعهددة الرئاسية بين المؤيد والمعارض
84	المطلب الثالث:العهددة الرئاسية بين المد والجزر
89	المبحث الرابع:آليات دستورية لحماية مركز رئيس الجمهورية
90	المطلب الأول:حق توجيه خطاب للأمة
91	المطلب الثاني:حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي

96	الفصل الثاني:المركز القانوني للوزير الأول
97	المبحث الأول:الوزير الأول وتكريس ثنائية السلطة التنفيذية
97	المطلب الأول:مبادئ تكريس ثنائية السلطة التنفيذية
104	المطلب الثاني:اختيار وتعيين الوزير الأول
107	المطلب الثالث استنثار رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول في النظام الجزائري
113	المطلب الرابع: تدخل رئيس الجمهورية لانتهاء مهام الوزير الأول
122	المبحث الثاني: تقييد صلاحيات الوزير الأول
123	المطلب الأول:تحديد صلاحيات الوزير الأول في مجال تعيين أعضاء الحكومة
127	المطلب الثاني: تقليص مهام الوزير الأول في تعديل دستور 2008
130	المطلب الثالث:الوزير الأول ومهمة التنسيق
133	المبحث الثالث: الوزير الأول بين الاستقلالية أم التبعية
134	المطلب الأول: تبعية رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية من خلال برنامج الحكومي
136	المطلب الثاني:الجدور التاريخية للخلاف حول البرنامج الحكومي
139	المطلب الثالث:تعديل 2008 وتوحيد البرامج
142	المبحث الرابع :الدعائم الضامنة لهيمنة رئيس الجمهورية على الوزير الأول
142	المطلب الأول: مجلس الوزراء غرفة عمليات اتخاذ القرار الرئاسي
146	المطلب الثاني: الائتلاف الحكومي لدعم مركز رئيس الجمهورية
149	المطلب الثالث:التحالف الرئاسي وغلق الساحة السياسية لصالح رئيس الجمهورية
153	الباب الثاني: : ثنائية السلطة التنفيذية واختلال التوازن بين رئيس الجمهورية والوزير الأول
154	الفصل الأول: تغليب الاختصاص التشريعي والتنفيذي لرئيس الجمهورية على اختصاص الوزير الأول
155	المبحث الأول: الهيمنة المطلقة لرئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية من واقع الممارسة
155	المطلب الأول: سيطرة رئيس الجمهورية على الاختصاصات في الظروف العادية
156	المطلب الثاني:احتكار رئيس الجمهورية مجال تقرير سياسة الدفاع عن الأمة
161	المبحث الثاني:العلاقات الخارجية وحصرها ضمن صلاحيات

	رئيس الجمهورية
162	المطلب الأول: تعيين الممثلين الدبلوماسيين
164	المطلب الثاني: عقد المعاهدات
167	المبحث الثالث: الاختصاص التشريعي في مجال صنع القانون
167	المطلب الأول: توسيع نطاق اختصاص رئيس الجمهورية في مجال التشريع
167	الفرع الأول: السيطرة الرئاسية على المجال المالي
172	الفرع الثاني: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي
173	المطلب الثاني: التشريع في حالة الشغور وبين دورتي البرلمان
175	الفرع الأول: التشريع بأوامر في غياب البرلمان
175	البند الأول: التشريع بأوامر أثناء حل الغرفة الأولى
176	البند الثاني: التشريع بين دورتي البرلمان
177	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة طبقاً للمادة 124
180	المطلب الثالث: حدود ونطاق التشريع بأوامر
189	الفرع الأول: الموافقة الشكلية تدعم مركز رئيس الجمهورية
187	الفرع الثاني: آثار سلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية
188	الفرع الثالث: إقصاء الوزير الأول من التشريع بأوامر
189	المبحث الرابع: تغليب الاختصاصات التنفيذية والإدارية لرئيس الجمهورية عن اختصاصات الوزير الأول
190	المطلب الأول: حصر نطاق التشريع البرلماني
192	المطلب الثاني: التنظيم المستقل آلية فعالة للتشريع الموازي
196	المطلب الثالث: انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة
200	الفرع الأول: إصدار تنظيم تنفيذي مخترقا لحدود القانون
202	الفرع الثاني: امتداد مجال التنظيم المستقل إلى مجال التنظيم التنفيذي
203	المطلب الرابع: الرقابة على دستورية التنظيمات
208	الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية
210	المبحث الأول: سيطرة رئيس الجمهورية على التشريع بأوامر في الظروف غير العادية
212	المطلب الأول: التشريع الرئاسي بأوامر في الحالة الاستثنائية
215	المطلب الثاني: التشريع الرئاسي بأوامر في حالة الحرب

218	المطلب الثالث: التشريع الرئاسي بأوامر و إعلان حالتي الطوارئء والحصار
219	الفرع الأول :حالة الطوارئء
221	الفرع الثاني:حالة الحصار
223	الفرع الثالث:القيود الواردة على تقرير حالتي الطوارئء والحصار
223	البند الأول:القيود الموضوعية
225	البند الثاني:الشروط الشكلية
225	الفرع الرابع:الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية
227	مطلب الرابع:نطاق تطبيق المادة16 من الدستور الفرنسي بالمقارنة مع المادة 93 من الدستور الجزائري
233	المبحث الثاني:المسؤولية السياسية تفوق للرئيس يفرض نفسه على ثنائية السلطة التنفيذية ووحدتها
234	المطلب الأول:رئيس الجمهورية المسؤول الأول دون مساءلة سياسية
235	الفرع الأول:المسؤولية السياسية بين التواجد والإنعدام
236	الفرع الثاني:إقامة المسؤولية أمام وحدة السلطة التنفيذية وثنائيتها
240	الفرع الثالث:المسؤولية السياسية غير المباشرة أمام البرلمان
241	المطلب الثاني:المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية ومبدأ اللامسؤولية الجزائية
241	الفرع الأول:حصر إمكانية إتهام رئيس الجمهورية في حالات قليلة و غامضة
245	البند الأول:الخرق الجوهرى لأحكام الدستور
247	البند الثاني:المحتوى الموضوعى لحالة انتهاك الدستور
249	الفرع الثاني:حصر سلطة اتهام رئيس الجمهورية في يد الهيئات النيابية الوطنية
254	المبحث الثالث:الوزير الأول مسؤولية سياسية من دون سلطة
255	المطلب الأول:واقع المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان
258	المطلب الثاني:الحل الرئاسي صمام أمان لتوطيد العلاقة واستمرارية التبعية
263	المطلب الثالث:تقرير المسؤولية السياسية بمناسبة طلب التصويت بالثقة
264	المطلب الرابع: صعوبة اسقاط الحكومة بعدم اللجوء إلى ملتمس الرقابة
266	المبحث الرابع:أسباب أخرى لإنعدام المساءلة السياسية والجنائية

267	المطلب الأول: عدم تفعيل المسؤولية السياسية والجنائية للوزير الأول
268	المطلب الثاني: معوقات تجسيد المسؤولية السياسية لحكومة الرئيس
269	الفرع الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان
269	الفرع الثاني: المعارضة البرلمانية والبناء غير المكتمل
275	الخاتمة
282	التوصيات والمقترحات
285	قائمة المصادر والمراجع

ملخص

إن إعادة تنظيم السلطة التنفيذية وتوضيح العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الذي لم يعد رئيسا للحكومة، وإنما وزيرا أولا، وأن رئيس الحكومة من الناحية الدستورية في تعديل 2008 هو رئيس الجمهورية، أما الوزير الأول فله صفة أول وزير في حكومة رئيس الجمهورية، مهمته التنسيق والسهر على ضبط

عمل الحكومة، ووضع المخططات والوسائل الرامية إلى تنفيذ السياسات والبرامج التي يقرها رئيس الجمهورية.

إن تقوية السلطة التنفيذية في تزايد مستمر لصالح تغليب اختصاصات رئيس الجمهورية التي تجاوزت كل التوقعات، بما لا يعطي تكييفاً صحيحاً لنوع النظام القائم في الجزائر، وبما لا يسمح من تحديد نوع العلاقة القائمة بين رأسي السلطة التنفيذية، هل هي علاقة تبعية أم علاقة تكامل علاقة تعدي على اختصاصات أحد الطرفين أم علاقة استقلالية في إطار أحكام ونصوص الدستور والقوانين.

إن هذه الدراسة أفصحت أن رئيس الحكومة يلعب دوراً ضئيلاً نسبياً، لأنه بفعل الواقع لا مخرج له من ذلك مادام رئيس الجمهورية يتدخل بصورة فاعلة في اتخاذ القرار وتحريك النشاط الحكومي .

إن التهيئة الداخلية للسلطة التنفيذية القائمة على مبدأ الثنائية إن كانت توحى بأنها كازدواجيتها القائم عليها النظام البرلماني، لكن هذا ظاهرياً فقط، لأن الاختصاص التنفيذي لا يتركز في يد رئيس الحكومة وينعدم في ظل الوزير الأول، الذي غدى رئيس أركان الطاقم الوزاري ومجرد منسق للنشاط التنفيذي فالتبعية قائمة وبارزة والاستقلالية منعدمة.

Abstract:

The reorganization of the Executive Authority and the illustration of the relation between the President of the Republic and the Head of the Government, who do not remain the government's head but he is the Prime Minister.

And the Government's Head constitutionally in the amendment of year 2008 is the President of the Republic; while the Prime Minister has a recipe of the First Minister in the President of the Republic Government, his task is to coordinate and to ensure the adjustment of the government work, and the put of plans and the means efforts for executing the policies and the programs that the President of the Republic approves.

The enhancement of the Executive Authority is in increase for the interest of giving priority to the President of the Republic for reference terms that exceeded all expectations, which don't give a correct adaptation to the type of the existing-system in Algeria; this doesn't allow determining the kind of the existing relation between both heads of the Executive Authority; whether an independent relation or a complementary relation, whether an infringement relation over the specialties of one part of both or an

independency relation in the frame of regulations and Constitutional Texts and Laws.

This study has enclosed that the President of the Government plays a slight and a relative role; because in fact he has no issue from that, when the President of the Republic intervenes with an effective way to take decision and to move the Governmental Activity.

The internal configuration of the Executive Authority standing on the bilateral principle is inspired its duplication from that of the Parliamentary System; yet this only appeared ostensibly, for the executive specialty doesn't focus on the hand of the government's president, and is non-existent under the Prime Minister, who feeds the President Staff and the Ministerial Crew and as a coordinator of the Executive Activity; then the dependency is obvious and the independence is lacked.

Résumé :

La réorganisation de l'Autorité Exécutive et l'illustration de la relation entre le Président de la République et le Président du Gouvernement, qui n'est plus le Président du Gouvernement mais le premier ministre.

Le Président de la Gouvernement constitutionnellement dans l'amendement 2008 c'est le Président de la République, mais le Premier Ministre dans le gouvernement du Président de la République sa mission est de coordonné et viellé sur l'ajustement du travail du gouvernement et maitre les plans et les moyens avec le but est d'appliqués les politiques et les programmes que the Président de la République approuve.

Le renforcement de l'Autorité Exécutive est en augmentation continu à l'intérêt de priorité pour les termes de référence du Président de la République qui ont excédés toutes les expectations, ce qui ne donne pas une correcte adaptation au gendre du system existant en Algérie. Ce la ne permet pas déterminé le type de relation existante entre les deux têtes de l'Autorité Exécutive, est ce qu'elle est une relation de dépendance ou une relation complémentaire? une relation de violation des termes de référence de un des deux parties? ou une relation d'indépendance dans le cadre des régulations et les textes de la constitution et les lois?

Cette étude a divulgué que le Président du Gouvernement joue un rôle relativement fiable, car par le fait il n'a pas de sortie tant que le Président de la République intervient d'une façon effective pour prendre une décision ou faire mobiliser l'activité gouvernementale.

L'aménagement interne de l'Autorité Exécutive abouti sur le principe bilatéral, si il s'inspire son duplication basé sur le Système Parlementaire, mais cela est apparemment seulement; parce que le terme de référence exécutif ne se repose pas entre les mains du Président du Gouvernement et n'existe pas sous le Premier Ministre, qui alimente le chef de l'état-major de l'équipage ministérielle et il n'est que juste le coordinateur de l'activité exécutive, alors la dépendance existante et préminente et l'indépendance est inexistante.