



جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



هيئة رئيس الجمهورية على النظام السياسي الجزائري

- التعديل الدستوري 2016 -

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ:

د. بن الصادق أحمد

إعداد الطالب:

سعودي عبد الحميد

لجنة المناقشة:

1- أ . صدارة أحمد رئيسا

2- أ . بن الصادق أحمد مقرا

3- أ . منصور داود مناقشا

السنة الجامعية

2017 - 2016

مقدمة

يجمع الدارسون القانونيون و السياسيون أن نظام الحكم في الجزائر هو نظام رئاسي متشدد حيث عمل المؤسس الدستوري على تركيز كل السلطات في يد رئيس الجمهورية ، و لا تعتبر الجزائر في هذا استثناء أو منفردة في إتباع هذا النمط من أنظمة الحكم ، فكثير من دول العالم الثالث و دول أوربية كانت تنتمي سابقا لما عرف بالمعسكر الاشتراكي تبنت هذا التوجه، و رغم وجود هيئة تشريعية منتخبة متعددة الاتجاهات السياسية لها صلاحية التشريع فلا يمكن أن نقول أن أركان النظام البرلماني قائمة في الجزائر ، كما لا يمكن القول أن النظام السياسي الجزائري هو نظام رئاسي كما هو الحال في النظام الرئاسي الأمريكي ، و لا شبه رئاسي كما هو الحال في فرنسا .

فالمؤسس الدستوري الجزائري انتقى من كل هذه الأنظمة ما يناسب الخصوصية الجزائرية فلم تتبع الجزائر أيا من هذه الأنظمة السياسية الجمهورية الكلاسيكية ، بل و على غرار دول كثيرة و بداعي ضمان الاستقرار السياسي للإطلاق في التنمية كونها خرجت من حرب تحررية مدمرة ، اختارت بناء نظام حكم قوي لتحقيق هذه الغاية، و قد عبر المؤسس الدستوري الجزائري عن هذا الرأي صراحة في ديباجة دستور 1963 في الفقرة الأخيرة : «... فلا يمكن للنظام الرئاسي و البرلماني الكلاسيكيين أن يضمننا هذا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة و الحزب الواحد » ، فالحرية المغتصبة التي استرجعها الشعب الجزائري عن طريق كفاح مرير و طويل معبد بالأشواك عبر كل مراحل تاريخ مقاومة الاحتلال الفرنسي و الذي انتهى بثورة مسلحة ظفرت بالاستقلال ، لا يمكن لهذا الشعب المحارب أن يمنح السيادة و الشرعية إلا بالتعبير الصريح عن إرادته المباشرة ، و ذلك لا يتم إلا باختيار الإقتراع العام المباشر كأسلوب لانتخاب القيادة التي تحكم البلاد، و لا بد من منح هذه القيادة المشخصة في رئيس الجمهورية كل أسباب الاستقرار وتمكينه من كل الآليات القانونية لرسم

السياسة العامة للدولة و تنفيذها، و لعل أهم ما بلور هذا التوجه جملة من العوامل التاريخية و السياسية من جهة ، و عوامل دستورية كانت أساسا نتيجة لسابقتها من جهة أخرى، فالصراع الذي انفجر داخل حزب جبهة التحرير الوطني و الصراعات الدموية بين رفقاء الأمس و التي ظهرت بوضوح في مؤتمر طرابلس 1962 ، و ما تبعه من أحداث صائفة 1962 ، هذا الصراع كانت بذوره ساكنة و جامدة في رحم التناقضات الموجودة داخل جبهة التحرير الوطني المشكلة من تيارات سياسية و فئات ايدولوجية متباينة و متناقضة انصهرت في هذه الجبهة لتوحيد الجهود لطرده المحتل ، و لما لاحت بشائر الاستقلال طغت الخلافات و نمت بذور الشقاق و الصراع، الذي تطور لاقتتال دموي بين إخوة السلاح ، وحسم فيه لطرف دون الآخرين ، ما أدى لحركات تمرد في بعض الولايات التاريخية ، إضافة إلى العدوان العسكري على التراب الوطني من الجيران الإقليميين، فهذه العوامل جعلت المؤسس الدستوري يدعم نظام حكم قوي يعبر بالأمة إلى بر الأمان، فاعتمد الأحادية الحزبية ، و تركيز السلطة في جهة واحدة نبذا للخلاف و درءا لديمقراطية برلمانية أو رئاسية قد لا تضمن هذا الاستقرار المنشود.

و قد عرفت تصنيفات حديثة أن هذا النوع من أنظمة الحكم حيث تتركز السلطة في يد رئيس الجمهورية دون أن تكون له مسؤولية سياسية بالنظام الرئاسوي، من بين أوائل الرواد الذي أطلق هذا الوصف هو الفقيه الدستوري بوشمان J.BUCHMANN الذي وصفه في ستينات القرن الماضي بأنه مزج بين الفصل و التعاون بين السلطات مع الأخذ من أسلوب التعاون و الفصل كل ما يقوي مركز السلطة التنفيذية و وسائل تأثيرها.

و عرفه دو فيرجي M.DUVERGER بأنه التطبيق غير الصحيح للنظام الرئاسي من خلال إضعاف دور البرلمان لصالح رئيس الدولة.

فنية الحكام في الجزائر في إرساء دعائم نظام قوي يستجيب لمرحلة بدايات الاستقلال، تحول إلى تثبيت لهذا النمط من الأنظمة السياسية حتى يومنا هذا و رغم الدساتير التي شهدتها الجزائر

و التعديلات الدستورية المتعددة فهي تصب جميعا في صالح تقوية سلطة و نفوذ و هيمنة رئيس الجمهورية بتركيز لكل السلطات في يده.

و عليه يمكن طرح الإشكالية التالية :

ما هي أسس و مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية على النظام السياسي الجزائري ؟

أهمية الموضوع:

النظام السياسي في أي دولة هو عصب وجودها و قلبها النابض، فإن كان النظام السياسي فعلا يستجيب لرغبات و طموحات الشعب و يلبي حاجاته الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، مع الحفاظ على مبادئه و ثوابته ، فهو يحقق كل أهداف الدولة و يضمن وحدة الأمة واستقرارها و رخاءها ، فموضوع طابع نظام الحكم هو الجذر الأساسي الذي تنفرع منه باقي فروع الدراسات القانونية الدستورية و له الأثر المباشر في على كل قطاعات الدولة، فتسيير أي قطاع يرتكز على منظومة قانونية بنيت بالضرورة على نظام الحكم الذي يحدد كيفية تشريع القوانين و التنظيمات و كيفية تنفيذها و تطبيقها، ما يبرز أهمية هذا الموضوع.

هدف الدراسة:

- فهم طبيعة النظام السياسي الجزائري و أسس تكوينه.
- إثبات أن نظام الحكم في الجزائر يختلف عن الأنظمة السياسية الكلاسيكية ، كالأنظمة البرلمانية ، أو الرئاسية ، أو شبه الرئاسية.
- تقييم إيجابيات و سلبيات النظام السياسي الجزائري

أسباب اختيار الموضوع:

اجتمعت جملة من الأسباب الموضوعية و الذاتية لدى اختيار موضوع هيمنة رئيس الجمهورية على النظام السياسي الجزائري و هي:

• الأسباب الموضوعية:

✓ يعتبر منصب رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري أهم منصب سياسي و دستوري في الجزائر، و عليه ففهم طبيعة و مكانة رئيس الجمهورية و أثر ذلك على الدولة ككل هام جدا في الدراسات الدستورية المتخصصة التي يدرسها الطالب منجز هذه المذكرة .

✓ الجدل السياسي الدائم الذي يتمحور على استخلاف رئيس الجمهورية ، بالنظر إلى حالة الرئيس الحالي الصحية، و تعدى هذا الجدل المستوى الوطني إلى المستويات الإقليمية و الدولية ما يثبت أهمية مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري.

✓ التعديلات الدستورية المتكررة ، و استعمال رئيس الجمهورية الحالي لصلاحياته و سلطاته بشكل مفرط في التشريع بأوامر و اللجوء للإستفتاء الشعبي لأكثر من مرة ، يظهر بوضوح مدى تحكم مؤسسة رئاسة الجمهورية في دواليب الحكم

✓ التغييرات الحكومية المتعددة و المتكررة، فرئيس الجمهورية الحالي (استهلك) في عهده الرئاسية حكومات و وزراء ، وحتى ولاية و سفراء أكثر من أي رئيس سابق ، ما يجعلنا في تساؤل عن التفوق الدستوري الذي يمكن رئيس الجمهورية بكل هذه السلطات دون رقيب أو حسيب.

• الأسباب الذاتية:

✓ الرغبة في التحصيل العلمي باعتبار أن الموضوع سبق للطالب دراسته في تخصص الدولة و المؤسسات.

✓ عمل الطالب كموظف لدى الإدارة المحلية و إطلاعه بحكم عمله على العديد من المراسيم الرئاسية و اللوائح التنفيذية، ومدى أثرها وصولا للمواطن العادي، شكل حافزا لتتبع مصدر قوة و فاعلية هذه اللوائح و الأوامر.

المنهج العلمي المتبع:

لمعالجة هذا الموضوع نعتمد على منهجين علميين:

- المنهج التاريخي : لاستقراء أسس قيام النظام السياسي الجزائري، و التحقيق و التدقيق في الحوادث التاريخية ، و التسلسل الزمني لتعاقب الدساتير الجزائرية و التعديلات الداخلة عليها.
- المنهج التحليلي : لاستنتاج وتحليل النصوص القانونية و الدستورية التي مكنت لرئيس الجمهورية من الهيمنة على النظام السياسي الجزائري ، و استنباط العلاقات و الروابط بين مختلف عناصرها و دراسة نتائجها.

الدراسات السابقة:

إن كل العلوم و المعارف الإنسانية هي تراكمية بالضرورة ، فمساهمات الباحثين عن العلم و المعرفة شكلت أساسا متينا للأجيال اللاحقة لمواصلة الملحمة العلمية ، و كما قال الإمام على كرم الله وجهه: «كل وعاء يضيق بما فيه، إلا وعاء العلم فإنه يتسع»، و قد ظهرت مؤلفات كثيرة في القانون الدستوري تعنى بالنظام السياسي الجزائري بالدراسة و التحليل ، و منها مراجع تعتبر أمهات في هذا الخصوص و مؤلفوها أساتذة تخصصوا في القانون الدستوري لسنوات : سعيد بوالشعير ، عبد الله بوقفة ، الأمين شريط، بوكرا إدريس ، فوزي أوصديق.. و غيرهم كثير ، وأيضا لأساتذة صاعدين ناقشوا مؤخرا رسائل و أطروحات، نذكر من بينهم:

- اومايوف محمد , عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري رسالة لنيل شهادة الدكتوراة ، 2012، جامعة تيزي وزو
- بورايو محمد, السلطة تنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية أطروحة شهادة.الدكتوراة جامعة الجزائر 2012
- عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة . 1996 ، مذكرة ماجستير جامعة تيزي وزو 2013

• قامري عمر ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة الماجستير ، جامعة الجزائر سنة 2006

• بركات احمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،شهادة ماجيستر جامعة تلمسان ،سنة 2008

وهذه الدراسات السابقة التي تناولت طبيعة النظام السياسي الجزائري من خلال تسليط الضوء على مكانة و أهمية منصب رئيس الجمهورية ، فهي تتشابه مع موضوع مذكرتي هذه من خلال وصف و تحليل مركز رئيس الجمهورية و الصلاحيات المنوطة به لكن لم تتناول في معظمها الأسس و العوامل التاريخية و الدستورية التي بوات رئيس الجمهورية هذه المكانة الرفيعة، والنتائج المترتبة عن هذه المكانة للرئيس على النظام السياسي الجزائري.

وقد اعتمدت في تناولي لموضوع هيمنة رئيس الجمهورية على النظام السياسي الجزائري على خطة من فصلين بمبحثين لكل فصل، الفصل الأول مخصص لأسس و مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية، بينما يخصص الفصل الثاني لهيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، باعتبار أن النظام السياسي في أي دولة يقوم في نواته الصلبة على السلطتين التنفيذية و التشريعية، فهما كما هو معلوم نتاج لإرادة الشعب المعبر عنها بواسطة الانتخاب، وهاتان السلطتان ترجمة - كما هو مفروض - لطموحات الناخبين و آمالهم و اختياراتهم،بينما السلطة القضائية كالثالث سلطة مقررة بنص الدستور المادة 138 من التعديل الدستوري مارس 2016 ، مهمتها تقنية إن صح التعبير فهي لم تأت باختيار الناخبين ، فممثلوها و أعضاؤها يحتلون مكانتهم بصفتهم العلمية المتخصصة في القضاء، و ليس للناخبين من طريقة مباشرة للتحكم في تعيينهم أو إقالتهم أو توجيههم ، و من هذا المنطلق استثنيت السلطة القضائية من هذه الدراسة، لأننا بصدد تبيان نمط نظام الحكم في الجزائر و الذي يمتاز كما سنرى تاليا بهيمنة رئيس الجمهورية على النظام السياسي الجزائري.

الفصل الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية

تعتبر السلطة التنفيذية هي العصب الرئيسي لأي نظام حكم مهما كان نمطه، فهي الضامن لاستمرارية الدولة وهيبتها و استقلالها، وهي التي تضع سياسات الدولة و قوانينها حيز التنفيذ.

و يمكننا أن نعرف السلطة التنفيذية على الشكل التالي : "السلطة التنفيذية هي مجموعة الهيئات الدستورية التي تختص أساسا بتنفيذ القانون الذي تسنه السلطة التشريعية وعرضا بسن القوانين التنظيمية التي تسهل العمل الإداري، كما تسعى إلى عرض مشاريع القوانين على البرلمان، كما أن لها وظيفة رقابية داخلية وفقا لأحد أساليب التنظيم الإداري وطبيعة نظام الحكم السائد وتتشكل السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والحكومة وجميع الموظفين من كافة الدرجات والمستويات ، كما لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تمارس عملها إلا بالاتصال بالسلطات الأخرى"

و تشمل السلطة التنفيذية جميع أجهزة الإدارة سواء كانت تتبع الوزارات أو المجالس المحلية المنتخبة أو المؤسسات أو الهيئات العامة، فلا يخرج من نطاقها إلا رجال السلطتين التشريعية والقضائية بالرغم من هذا الاتساع في مدلول السلطة التنفيذية، فإن الدراسات الدستورية لا تعنى إلا بمستوياتها العليا، أي برئيس الدولة وبمعاونيه المباشرين أما التفاصيل الأخرى فيعنى بها القانون الإداري.

و يختلف شكل أو نمط السلطة التنفيذية من نظام سياسي إلى آخر، ومن دولة إلى أخرى، فمثلا يقوم النظام البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية، بينما يحصر النظام الرئاسي السلطة التنفيذية في يد الرئيس وحده¹.

و النظام البرلماني الذي يتبنى ثنائية السلطة التنفيذية يمنح الوزير الأول استقلالاً تاماً عن رئيس الدولة من الناحية العضوية فالوزير الأول لا يعينه الرئيس بل يختار من الأغلبية البرلمانية ، كما يتمتع بالإستقلال الوظيفي عن رئيس الدولة موزعا المهام و الصلاحيات بين رأسي السلطة التنفيذية بشكل واضح و محدد لا لبس و لا تداخل فيه بينهما ، و الأمثلة على ذلك كثيرة سواء في الأنظمة الجمهورية أو الملكية (إيطاليا ، إسبانيا ، ألمانيا ، بريطانيا ...).

¹ . الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2002 ، ص 196

أما في الجزائر فكان النظام السياسي الجزائري و منذ الاستقلال قائما على انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية و وحدتها و لم يتبنى الثنائية إلا في التعديل الدستوري الذي أقر بتاريخ 03 نوفمبر 1988¹ و منصب الوزير الأول الذي ظهر للمرة الأولى وذلك بموجب القانون 76-06 بتاريخ 07 جويلية 1979 لم يتمتع فيه الوزير الأول بصلاحيات كبيرة بل كان مجرد مساعد للرئيس و منفذا لقرارات مجلس الوزراء، و أسس دستور 23 فيفري 1989 لمنصب رئيس الحكومة و استمر هذا في دستور 1996 إلى غاية التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008 الذي أعاد منصب الوزير الأول و هو ما كرسته التعديلات الدستورية لسنة 2016 الأخيرة ، حيث أن إلغاء منصب رئيس الحكومة أسس لتفرد و هيمنة لرئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية² و ذلك يرجع أساسا للمكانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ، حيث نتجت مكانة رئيس الجمهورية و شرعيته الكبيرة عن جملة من الأسس و العوامل التاريخية و الدستورية التي بواته مركزا قويا متفوقا يبرر شرعية تحكمه الكلي في الحكومة عضويا ووظيفيا وهو ما سيتبين بالشرح في هذا الفصل.

¹ بوالشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، الطبعة الثانية، عين مليلة، 2003 ، ص 104

² بورايو محمد، السلطة تنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية أطروحة شهادة، الدكتوراة جامعة الجزائر 2012

المبحث الأول: مكانة رئيس الجمهورية أساساً للتفرد بالسلطة التنفيذية

من منطلق مبدأ أن الشعب مصدر كل سلطة و سيادة، وأن انتخاب رئيس الجمهورية يتم بالإقتراع العام المباشر على أساس برنامج انتخابي سياسي ، فقد جعل هذا النظام رئيس الجمهورية يحوز على مركز مرموق على رأس النظام السياسي الجزائري¹، ويحظى بالشرعية الشعبية و السيادة المطلقة التي لا يزاخمه فيها شخص أو مؤسسة دستورية أخرى ، وهذا النمط الانتخابي يمنح بالضرورة لرئيس الجمهورية الدور الفعال و الرئيسي لممارسة السلطة التنفيذية متفوقاً على الوزير الأول و أعضاء حكومته ، و قد ضمنت مواد الدستور آليات تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية من حيث تشكيلها (تبعية عضوية) و من حيث مهامها و صلاحياتها (تبعية وظيفية) .

و في هذا المبحث نبرز دور و أهمية مكانة رئيس الجمهورية التي من خلالها يعترف له كنتيجة حتمية لهذه المكانة بالسلطة التنفيذية المنفردة، فقد ساهمت جملة من الأسس التاريخية و الأحداث السياسية (المطلب الأول) ، و الأسس الدستورية القانونية (المطلب الثاني) في فرض المركز المرموق لرئيس الجمهورية المنتخب بالإقتراع العام المباشر من الشعب.

1. الطاهر بن خرف الله، النخبة الحاكمة في الجزائر (1962_1989) بين التصور الإيديولوجي و الممارسة السياسية، ج 02، ط 05،

المطلب الأول: الأسس التاريخية و السياسية الداعمة لمكانة رئيس الجمهورية

لم تكن ولادة النظام السياسي الجزائري باليسيرة و الطبيعية فقد أحاطت تأسيس الدولة الجزائرية المستقلة الحديثة جملة من الظروف و الأحداث سواء في الداخل أو الخارج ، فقد عمل الإحتلال الفرنسي البغيض على إلغاء الأمة الجزائرية و القضاء - في نظره - على كل مقومات الدولة الجزائرية و طمس هويتها و تاريخها العريق، متخذا في ذلك شعاره المقبور الجزائر فرنسية ، و بعد استرجاع السيادة الوطنية مباشرة التي أفتكت بثورة عظيمة قدمت الغالي و النفيس لإعادة بعث الدولة و الأمة الجزائرية، كان من ضمن أولويات المرحلة، وضع دستور للبلاد و إعادة بعث و بناء الدولة الجزائرية من جديد، حيث سبق لاتفاقيات إيفيان وأن حددت طريقة إعداده¹ من خلال أحد أبرز الأساليب الديمقراطية لوضع الدساتير وهو أسلوب الجمعية التأسيسية .

الفرع الأول: مؤتمر طرابلس و أزمة صانعة 1962

أولا / مؤتمر طرابلس

لعل أهم ما يجب ذكره عند استقراء ظروف نشأة الدولة الجزائرية هو انعقاد مؤتمر طرابلس في مؤتمر طرابلس 27 ماي-07 جوان 1962، تبلور الصراع بين قطبين أساسيين، الحكومة المؤقتة والولايتين الثانية والثالثة، والمنطقة المستقلة للعاصمة وفدراليات فرنسا وتونس والمغرب من جهة، وقيادة الأركان وبن بلة و خيضر و بيطاط والولايات الأولى والخامسة والسادسة من جهة ثانية، أما الولاية الرابعة فكانت رافضة للتحالف مع أي من الطرفين اشتد الخلاف بين الطرفين حول مسألة تشكيل المكتب السياسي، غير أن هذا المؤتمر أسفر عن تحديد توجهات و خيارات لشكل الدولة و النظام السياسي الجزائري . حيث صدر بيان طرابلس يوم 19 جوان 1962 و يعرف كذلك باسم برنامج طرابلس، الذي تعرض بالانتقاد لاتفاقيات إيفيان ، وجاء فيه انه بالرغم من تحقيقها

¹ جاء في المادة 24 من اتفاقية إيفيان على انه «بمجرد إعلان نتائج الاستفتاء طبقا للمادة 27 من لائحة تقرير المصير تسري الأنظمة المترتبة على هذه النتائج...، تنظم الهيئة التنفيذية المؤقتة في خلال ثلاثة أسابيع انتخابات لتشكيل الجمعية الوطنية الجزائرية التي تتسلم منه السلطات".

للهدف الرئيسي من الكفاح المسلح، والاستقلال السياسي إلا أنها تتطوي على عيوب يجب استدراكها عند الاستقلال و نلخص أهم الخيارات التي جاءت في هذا البيان كما يلي:

الاختيارات السياسية :

- الجزائر دولة ديمقراطية عصرية تحكمها البروليتاريا.
- نظام الحزب الواحد (حزب جبهة التحرير الوطني)
- محاربة الاستعمار و الامبريالية و دعم الحركات التحررية.
- الدعم الفعال للسلم و التعاون الدولي.

الاختيارات الاقتصادية :

- الاشتراكية أسلوبا للتنمية الوطنية الشاملة
 - محاربة الاحتكارات و الإقطاعية.
 - مراجعة العلاقات الاقتصادية مع الخارج و بنائها على أساس التعاون العادل.
- فكانت هذه الخيارات مؤشرا حول شكل النظام السياسي الجزائري ، حيث أن الجزائريين و بحكم التجربة الإستدمارية المرة عملوا على إحداث قطيعة كاملة مع هذا الماضي المقيت ، فبجانب هذا العامل النفسي فالعامل الإقتصادي الذي فرض نفسه بضرورة القضاء على الاحتكارات و الإقطاعية وإعادة توزيع ثروة البلاد على غالبية الشعب حتم التوجه إلى النموذج الاشتراكي اقتصاديا و كنتيجة حتمية حتى الاقتداء بالأنظمة الاشتراكية سياسيا باعتماد الأحادية الحزبية التي سارت في اتجاه واحد يغفل باقي الاتجاهات السياسية الأخرى¹ و هذا مقدمة أكيدة لدعم مكانة مرموقة و فعالة للسلطة التنفيذية و على رأسها رئيس الجمهورية لضمان الوفاء بهذه الإختيارات.

ثانيا / أزمة صانعة 1962

تتأى دور هيئة الأركان التي تم إنشاؤها بموجب الدورة الثالثة للمجلس الوطني للثورة، وبرزت طموحات قادتها للعب دور قيادي في الحكومة المؤقتة، خصوصا بعد نجاح جهودها في توحيد الجيش، وهي العملية التي انتهت منها في صيف 1961، وأصبحت تحوز بموجبها على كل

1. الطاهر بن خرف الله، مرجع سابق ص 37

مقومات القوة التي تؤهلها للعب دور أكبر في الصراع حول السلطة، وهو الصراع الذي اخذ أبعادا خطيرة قبيل وبعد إعلان الاستقلال¹. مع بدء خلافاتها مع الحكومة المؤقتة، كانت هيئة الأركان تدرك تماما أنها تملك من القوة المادية ما يجعلها قادرة على لعب الدور رئيسيا في فترة ما بعد الاستقلال، لكنها كانت في حاجة إلى تغطية سياسية ولم لفترة مؤقتة، لان قادتها الثلاث لم يكن لهم أي ثقل سياسي أو نضالي، من هنا خرجت فكرة البحث عن شخصية سياسية تكون على رأس القائمة، وكانت تلك الشخصية هي المناضل الكبير أحمد بن بلة².

في يوم 11 جويلية 1962 دخل بن بلة مدينة تلمسان بترحيب جماهيري حار، واتخذ من فيلا ريفود مقرا عاما له، وبنفس الحرارة كانت تيزي وزو تستقبل كريم بلقاسم ومحمد بوضياف، وهكذا تشكلت جماعة تلمسان وتضم بن بلة وجيش الحدود، وجماعة تيزي وزو وتضم كريم وبوضياف وآيت احمد وبن خدة والولاية الثالثة ومنطقة العاصمة، وبعد فشل قادة الولايات في الخروج بموقف موحد من اجتماع الأصنام 15 جويلية 1962، بادرت جماعة تلمسان بتاريخ 22 جويلية إلى الإعلان عن قيام المكتب السياسي المشكل من السجناء الـ05 سابقا، وبن بلة ومحمدي السعيد.

وفي يوم 25 جويلية هاجمت قوات قيادة الأركان الولاية الثانية واحتلت مدينة قسنطينة وأسفرت المواجهات عن سقوط قتلى وجرحى وتم إلقاء القبض على بن طوبال، وهنا شكل بوضياف وكريم "لجنة الاتصال والدفاع عن الثورة" بهدف التصدي لقيادة الأركان والمكتب السياسي، وفي اليوم التالي انعقد اجتماع حضرته قيادتا الولايتين الثالثة والرابعة وبوضياف وكريم وآيت احمد و بوضياف، دعا المشاركون فيه الشعب إلى «كسر شوكة الديكتاتورية».

وقد كان شهر أوت حافلا بانتصارات المكتب السياسي، حيث اعترفت جماعة تيزي وزو بالمكتب السياسي بعد اجتماع 02 أوت بين كريم وبوضياف ومحمد خيضر، كما أن الحكومة المؤقتة كانت قد اختفت نهائيا من الساحة السياسية بسبب تشتت أعضائها، وجاء تصريح بن خدة في 07 أوت ليتوج نجاحات المكتب السياسي، حيث أعلن بن خدة عن تفويض صلاحيات الحكومة المؤقتة إلى المكتب السياسي.

¹ الطاهر بن خرف الله، مرجع سابق ، ص38

² الطاهر بن خرف الله، مرجع سابق ، ص39

أما في الولاية الرابعة فقد وقعت مواجهات دامية بين جماعات ياسف سعدي المؤيدة لجماعة تلمسان وبين جماعات الولاية الرابعة، وفي يوم 29 أوت بدأت قوات قيادة الأركان في ناحية وهران بالتحرك نحو العاصمة، ووقعت اعنف المعارك بين قوات الولاية الرابعة وقوات هيئة الأركان التي تزعمها العقداء الزبيري، شعباني، وسليمان هوفمان، كانت حصيلتها أكثر من 1000 قتيل، ولحسن الحظ تم الاتفاق في 04 سبتمبر بين محند ولحاج وبن بلة على وقف إطلاق النار مقابل خروج قوات الولاية الرابعة من العاصمة، وتكوين قوة عسكرية مشتركة في المدينة، وبعد خمسة أيام، دخل العقيد هواري بومدين العاصمة وأعلن مباشرة عن إجراء انتخابات المجلس الوطني التأسيسي يوم 20 سبتمبر، وانتهت بذلك أزمة صائفة 1962.

إن الهدف من هذا السرد للوقائع و الأحداث التي شهدتها الجزائر غداة الإستقلال هو أن نتائج أزمة صائفة 1962 كان لها الأثر الواضح في صقل شكل و طبيعة النظام السياسي الجزائري ، فقد علمنا التاريخ دوما أن المنتصر دائما يفرض إرادته على المهزوم ، و انتصار أحد الفريقين يؤدي لا محالة لفرض وجهة نظر أحادية ، فالطرفان المتصارعان لم يحتكما إلى الشعب أو إلى المجلس التأسيسي بل اعتمدا القتال و فرض الشرعية بالقوة.

كما أن الأحداث والصراعات التي عرفتها البلاد في صائفة 1962 بين الحكومة المؤقتة وقيادة الأركان، كان لها تأثير على طريقة إعداد أول دستور للبلاد سنة 1963، كما ساهمت الظروف الاستثنائية التي عاشتها البلاد بعد المصادقة عليه من قبل المجلس الوطني التأسيسي وإقراره من قبل الشعب عبر الاستفتاء، رغم التجاذب حول إعداد مشروعه بين الحكومة والمجلس التأسيسي ، وعلى هذا الأساس، كان مقررا أن تجري الانتخابات المتعلقة بتشكيل المجلس الوطني التأسيسي في 12 أوت 1962، غير أن أزمة صيف 1962 الناجمة عن الصراع على السلطة بين الحكومة المؤقتة وقيادة الأركان، دفعت لتأجيلها إلى 02 سبتمبر من نفس السنة، لتنظم في الأخير في العشرين من نفس الشهر¹.

¹ الطاهر بن خرف الله، مرجع سابق ، ص42

الفرع الثاني: وضع دستور 1963 ، و حركة 19 جوان 1965

كان من أولويات المرحلة التي نحن بصددتها اعداد و وضع أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة، باختيار نظام الحكم المناسب و توزيع السلطات و الصلاحيات للانطلاق في جهود بناء الدولة الجزائرية و تحقيق أهداف الشعب الجزائري و طموحاته، و هو ما تجلى في أول دستور جزائري دستور 1963.

أولا / ظروف وضع دستور 1963 و تعليق العمل به

كُلف المجلس الوطني التأسيسي، -المنتخب بعد الاستقلال كآلية لنقل سلمي للسلطة، وإقامة نظام ديمقراطي-، بممارسة ثلاث مهام رئيسية، خولها له القانون الذي صوت عليه الشعب عن طريق الاستفتاء، بالموازاة مع انتخابه لأعضاء المجلس:

التشريع باسم الشعب الجزائري.

-تعيين حكومة.

-وضع دستور للبلاد.

ويلاحظ هنا، و على خلاف الأعراف الدستورية التي تتولى فيها الجمعيات التأسيسية وضع الدستور كاختصاص أصلي، فقد أصبح المجلس الوطني التأسيسي بمقتضى القانون المحدد لمهامه، مطالبا بممارسة اختصاصات تنفيذية وتشريعية، زيادة على اختصاصه التأسيسي؛ فإذا كان المجلس قد استطاع تجاوز الاختصاص الأول بسلام بتعيينه لرئيس للحكومة والمصادقة على تشكيلتها وبرنامجها ، فإنه في مقابل ذلك، وجد نفسه في مواجهة معها، بسبب منافستها له في اختصاصيه التأسيسي والتشريعي.

وشرع المجلس الوطني التأسيسي في عمله، بعد نقل السلطات إليه من قبل كل من الهيئة التنفيذية المؤقتة والحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية، وقد شكلت مكانة رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري وصلاحياته والعلاقة بينه وبين أعضاء حكومته من جهة، وبينه وبين المجلس الوطني التأسيسي من جهة أخرى، نقاشا كبيرا داخل المجلس الوطني التأسيسي، عندما أراد الفصل في كيفية تعيين أول حكومة بعد الاستقلال، على اعتبار أنه كان مختصا بذلك.

لم يكن الغموض حول طبيعة الحكومة التي ستقام بعد الاستقلال في الجزائر أمراً مستجداً، بل ساد ذلك حتى في الفترة التي سبقت استرجاع السيادة الوطنية، فقد، "ظلت الرؤية غير واضحة لدى قادة الثورة حول طبيعة النظام السياسي الذي سيقام في الجزائر عند الاستقلال وتبيننا لذلك، لم يتناول بيان أول نوفمبر هذا الموضوع، ولم يتطرق إلى ذلك الحاضرون في مؤتمر الصومام، ولم يجر الحديث عن ذلك خلال دورات المجلس الوطني للثورة الجزائرية¹ .

كانت المواقف من طبيعة النظام السياسي الذي سيقام بعد الاستقلال تحددتها الانتماءات الإيديولوجية للتيارات الكبرى للحركة الوطنية " فحين اقترح البعض نظاماً برلمانياً يعتمد التعددية الحزبية رأى غيرهم أن النظام الأمثل هو النظام الاشتراكي"².

أما داخل المجلس الوطني التأسيسي فقد كانت هناك نظرتان متضاربتان حول طبيعة نظام الحكم الواجب إقامته، إحداهما ترغب في إقامة نظام سياسي على شكل حكومة جمعية، في حين كانت الثانية تريده نظاماً برلمانياً، تكون فيه الحكومة مسئولة مسؤولية سياسية جماعية أمام المجلس الوطني التأسيسي، ويكون أعضاؤها مسئولين مسؤولية سياسية فردية أمام رئيس الحكومة. في هذا الإطار تقدم النائب بشير بومعزة، باقتراح مشروع توصية للمجلس الوطني التأسيسي، يتلخص موضوعها في أن يكون "رئيس الحكومة والوزراء مسئولين أمام المجلس، الذي يمكنه أن يسحب ثقته من الحكومة بمجموعها أو أحد أو عدد من الوزراء، ويمكنه أيضاً قبول استقالة الحكومة أو أحد وزراءها أو أكثر"³.

من خلال تحليل مضمون مشروع هذه التوصية، يتبين لنا استهدافها لإقامة نظام سياسي قريب من نموذج الحكم في سويسرا وهو ما يعرف بنظام حكومة الجمعية؛ وقد كن الغرض من ذلك، هو "القضاء على احتمال ظهور زعامة، وتكريس مبدأ القيادة الجماعية وما ينتج عن ذلك من اضمحلال دور المكتب السياسي وبعض أعضائه أصحاب السلطة الفعلية"⁴، غير أن النقاش

¹ عبد الله بوقفة، عبد الله بوقفة القانون الدستوري تاريخ ودراساتير الجمهورية الجزائرية دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2010،

ص13

² سعيد بوشعير، مرجع سابق ص 38.

³ بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007 ص 28.

⁴ سعيد بوشعير، ، مرجع سابق، ص 43.

الحاد الذي عرفه مشروع هذه التوصية، أفضى إلى إدخال تعديل طفيف عليه، ليصبح على النحو التالي¹:

- يعين المجلس الوطني التأسيسي رئيسا للحكومة، ويشكل هذا الأخير حكومته.
 - يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته للمجلس الوطني التأسيسي، ويقترح برنامجا لإثرائه.
- يلاحظ هنا، كيف تغيرت طبيعة النظام السياسي بمجرد إدخال تعديل على صياغة مشروع التوصية التي تقدم بها النائب بشير بومعزة، فعوضا عن الاتجاه نحو إقامة نظام حكومة جمعية تركز فيه مبادئ القيادة الجماعية، أصبحت معالم النظام السياسي المقترح تبرز المكانة المرموقة لرئيس الحكومة، في غياب رئيس للجمهورية الذي لم ينشأ منصبه بعد، ليتأكد "الاتجاه نحو النظام الرئاسي المتشدد، ورفض نظام حكومة الجمعية أو النظام البرلماني"².
- لقد وجد المجلس الوطني التأسيس نفسه مطالب بالقيام بعمليتين عندما أراد تطبيق الإجراءات المتعلقة بتعيين الحكومة، حيث يقوم أولا بتعيين رئيس للحكومة وبعد تشكيله لحكومته، يوافق ثانيا على تشكيلتها، وقد تولى رئيس المجلس آنذاك، السيد فرحات عباس، توضيح الأمر لأعضاء المجلس، معتبرا "أن المجلس بتعيينه لرئيس الحكومة إنما يقوم مقام رئيس الجمهورية غير الموجود، ثم تأتي المرحلة الثانية التي يناقش ويوافق على حكومة وبرنامج رئيس الحكومة"³

قدم السيد أحمد بن بلة ترشحه لرئاسة الحكومة، نظرا للشرعية التاريخية التي كان يمتلكها⁴، ولثقته في الحصول على ترقية أعضاء المجلس التأسيسي، حيث كان مهيا لذلك، نظرا للدعم الذي وجده سواء داخل المجلس الوطني التأسيسي أو خارجه، خاصة من قبل قيادة الأركان، وما يؤكد هذا هو نتائج التصويت في المجلس الوطني التأسيسي، سواء عليه أو على تشكيله حكومته وبرنامجها، حيث صوت 141 نائبا لصالحه، في مقابل ثلاث عشرة صوت ضده، وواحد وثلاثون

¹لائحة المجلس الوطني التأسيسي التي تحدد كفاءات تعيين الحكومة.

²سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 44.

³سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 44.

⁴ماضي السيد أحمد بن بلة يشهد بالمشاركة الفعالة في ثورة التحرير، ويمكن هنا أن ذكر مشاركته في عملية بريد وهران، فراره من سجن البلدية، اعتقاله في حادثة الطائرة المحولة وسجنه لغاية الاستقلال.

صوت ملغى؛ وبعد عرضه في اليوم الموالي لبرنامج حكومته للتصويت، حصل على ثقة 158 نائبا، مقابل اعتراض نائب واحد فقط، وامتناع تسعة عشر (19) نائبا عن التصويت.

كان المجلس الوطني التأسيسي يعتبر نفسه المصدر الوحيد للشرعية، باعتباره صاحب السيادة في التشريع باسم الشعب الجزائري الذي انتخبه، رافضا التنازل عن جزء من اختصاصه التشريعي للحكومة؛ وفي هذا الإطار، صادق على عدة قوانين، كتلك المتعلقة بالبنك المركزي والمالية والجنسية والاستثمارات. وعليه فقد سمح عدم تحديد مجالي التشريع والتنظيم بدقة، لرئيس الحكومة آنذاك، السيد أحمد بن بلة، بممارسة السلطة التنظيمية بشكل واسع، بتنظيم بعض المواضيع بمراسيم رغم أنها تدخل أصلا في مجال القانون، على غرار الأملاك الشاغرة، وانتخاب رئيس الجمهورية وزيادة على ذلك لم تتمكن هيكل المجلس الوطني التأسيسي من ممارسة اختصاصاتها بشكل كامل؛ حيث ساهمت التكتلات في شل المجلس وإضعافه في مواجهة الحكومة، حيث أصبحت هذه الأخيرة، المشرع الحقيقي دون منازع "محتمية وراء الاختيارات التي حددها مؤتمر طرابلس وتوجيهات المكتب السياسي، من أجل بناء مجتمع ديمقراطي أساسه العدالة الاجتماعية" و من هنا مهدت الأرضية النفسية و السياسية لتسلط الحكومة و على رأسها السيد أحمد بن بلة على النظام السياسي في جناحيه التنفيذي و التشريعي¹.

وفي هذا الصدد وجه السيد فرحات عباس اتهاما لرئيس الحكومة السيد أحمد بن بلة، بالعمل على «انتقاء مجموعة صغيرة من الحزب لكي يحصل على تأييدهم ومساندتهم لرغبته في إقامة نظام سياسي تعسفي بدون وجود سلطة تشريعية (برلمان) قادرة على محاسبة أعضاء الحكومة»².

في مقابل ذلك، كانت الحكومة وبالخصوص رئيسها، ترى أن دور أعضاء المجلس الوطني التأسيسي يتلخص في مساعدة الحكومة عن طريق إعداد النصوص المتعلقة بمشروع الدستور الجديد، والحكومة هي التي تقترح المشروع النهائي للدستور، وحسب رأي السيد أحمد بن بلة، فإن النواب قد تم اقتراحهم من طرف حزب جبهة التحرير الوطني الجزائري والشعب قام بتزكيته عن

¹ الطاهر بن خرف الله، مرجع سابق، ص 52

² مضيفا "أن القيادة التي لا تعطي للشعب الحق في إبداء الرأي بحرية تامة في تقرير مصيره، لا يمكن أن تتجح في خلق ديمقراطية حقيقية نابعة من إرادة أبناء الشعب، ولهذا، فإنه لا مفر من السماح للنواب المنتخبين في مناقشة مشروع الدستور وإثرائه، والدولة التي تقوم على أساس عدم إثراء دستورها من طرف العناصر المتخصصة والمهياة لذلك الغرض تعتبر حريتها وإرادتها مصادرة، وبالتالي فإنها تولد ميتة"، عمار بوحوش، التطورات السياسية بالجزائر في عهد الرئيس أحمد بن بلة.

طريق إبداء موافقته عليهم، ولهذا فإن الحزب هو الذي يصنع القرارات في جميع الأحوال ولا مجال لأية سلطة أخرى أن تتافسه في ذلك"1.

ورغم استقالة السيد فرحات عباس من رئاسة المجلس، احتجاجا على تصرفات الحكومة واستيلائها على الاختصاص التأسيسي للمجلس، إلا أن هذه الأخيرة مضت في تحقيق إرادتها بإعداد مشروع الدستور، وعرضته على ندوة وطنية لإطارات الحزب بالجزائر العاصمة فوافقت عليه.

مواصلة لهذا المسار، قدم مشروع الدستور من قبل خمسة نواب، في شكل مقترح قانون للمجلس الوطني التأسيسي؛ وقد أكد حينها رئيس الحكومة السيد احمد بن بلة، في كلمة له أمام أعضاء المجلس الوطني التأسيسي في 12 ديسمبر 1962 على أنه "من الغلط أن يتصور أي إنسان أنه في الإمكان التغلب على الصعاب التي تعترض الجزائر عن طريق مناقشة النواب داخل أي برلمان،... صانع القرار السياسي في البلاد هو الحزب"2.

و بعد مناقشة شكلية منح المجلس الوطني التأسيسي موافقته على مشروع الدستور3؛ لي طرح بعد ذلك على استفتاء الشعب، فوافق عليه من جهته بأغلبية ساحقة، ليتحول الشعب بذلك من منشئ للمجلس التأسيسي إلى موافق على اقتراح المكتب السياسي"4.

لقد كان تفوق السلطة التنفيذية يبدو أمرا طبيعيا، وامتدادا لتركيز الوظيفة التنفيذية لدى رئيس الحكومة، على الرغم من طابعها المؤقت، وبذلك سيتحول أسلوب ممارستها للسلطة، وسيطرتها على السلطة التشريعية، باستحواذها على اختصاصها التشريعي والتأسيسي، السمة الرئيسية للنظام السياسي الجزائري، هذا الواقع الذي تمت دسترته في دستور 1963، ورغم كل ذلك فمن الإنصاف القول أن الدستور تضمن الكثير من المبادئ التي تقوم عليها الدساتير في الأنظمة الديمقراطية، إضافة إلى تكريسه لأبرز الحقوق والحريات.

¹-عمار بوحوش، التطورات السياسية بالجزائر في عهد الرئيس أحمد بن بلة، 1962-1965، مجلة دراسات إنسانية، جامعة الجزائر، العدد 1، 2001، ص 149.

²-عمار بوحوش، مرجع سبق ذكره، ص 150.

³-عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002، ص 14.

⁴-سعید بوشعير، مرجع سابق ص 53.

كان المجلس الوطني التأسيسي كما سبق ذكره، مختصا بالتشريع باسم الشعب وتعيين حكومة وإعداد دستور للبلاد، وقد نص هذا الأخير في أحكامه الانتقالية على تمديد أجل مهامه التشريعية إلى غاية 20 سبتمبر 1964، وهو التاريخ الذي كان مقررا أن يتم قبل حلوله، إجراء انتخاب مجلس وطني يكلف بممارسة السلطة التشريعية، باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية، بناء على أن السيادة الوطنية ملك للشعب¹.

لم تكن سلطة المجلس الوطني في ممارسة الوظيفة التشريعية مطلقة، على اعتبار أن رئيس الجمهورية كان مشاركا له في ذلك، من خلال المبادرة باقتراح القوانين على قدم المساواة مع النواب²، والتشريع بناء على تفويض، حيث كان بإمكانه أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية، لفترة زمنية محددة تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر.

و إذا كان دستور 1963 قد تضمن إجراءات تعديله كلما استدعت الضرورة ذلك، سواء بمبادرة من رئيس الجمهورية أو الأغلبية المطلقة للمجلس الوطني³، إلا أن رئيس الجمهورية استند على الدستور ولكن لتوسيع صلاحياته مما أدى إلى تعليق الدستور في مرحلة أولى، الأمر الذي اعتبره معارضوه استحوذا على السلطة وانحرافا عن مسار الثورة، فلجئوا إلى عزل رئيس الجمهورية وإلغاء دستور 1963 كليا، مستبدلين بذلك الشرعية الدستورية بشرعية ثورية.

كان دستور 1963 برأي البعض ضامنا لتوازن السلطات و مثبتا للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان لكنه لم يدم طويلا، فبعد دخول دستور 1963 حيز النفاذ، واكتمال بناء المؤسسات الدستورية، واجهت البلاد ظروفًا خطيرة، هددت سيادتها داخليا وخارجيا، الأمر الذي شكل دافعا قويا لرئيس الجمهورية إلى إعمال المادة 59 من دستور 1963 في الثالث من أكتوبر 1963، والتي تتسع بمقتضاها سلطاته، وتمكنه من اتخاذ تدابير استثنائية⁴.

¹-المادتان 27 و 28 من دستور 1963.

²المادة 36 من دستور 1963.

³المادتان 71 و 72 من دستور 1963.

⁴نصت المادة 59 من دستور 1963 على أنه "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية. و يجتمع المجلس الوطني وجوبا".

فعلى المستوى الداخلي، اعتبر التمرد العسكري الذي قاده كل من آيت أحمد ومحمد ولحاج في منطقة القبائل، و تمرد العقيد شعباني في الولاية السادسة مهددا للأمن الداخلي ولإستقرار الدولة ومؤسساتها، أما على المستوى الخارجي، فقد شكلت الأحداث التي شهدتها الحدود الغربية للبلاد بين الجيش الجزائري والجيش المغربي، أو ما عرف وقتها بحرب الرمال، مساسا بالوحدة الترابية للبلاد.¹

كل هذا أدى إلى زيادة اتساع صلاحيات رئيس الجمهورية، والتي اعتبرها ضرورية للحفاظ على أمن وإستقلال البلاد، ليعلق على إثر ذلك العمل بالدستور²، لتنتهي فترة الحكم العادية، في ظل دستور لم تمض على إصداره سوى ثلاثة أسابيع. في مقابل ذلك، كان معارضو الرئيس، يرون أن الغرض من إعلان حالة الظروف الاستثنائية هو الانفراد بالسلطة، وأن الأوضاع التي واجهتها البلاد، لم تكن تستدعي هذه الإجراءات الاستثنائية، فالأوضاع كانت مستقرة، والدليل على ذلك انعقاد مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني سنة 1964، واستعدادا للبلاد لاحتضان فعاليات مؤتمر دول عدم الانحياز.

ب / حركة 19 جوان 1965 وإلغاء دستور 1963

ساهم تركيز السلطة لدى رئيس الجمهورية، بعد لجوءه إلى تطبيق أحكام المادة 59 من الدستور، في ظل غياب تام لرقابة دستورية، نظرا لعدم تنصيب المجلس الدستوري، وضمه لوزارات الداخلية والإعلام والمالية، وتحويلها إلى دوائر لدى رئاسة الجمهورية، كل هذا أدى إلى قصر عمر الدستور، إذ لم طبق من أحكامه سوى ما يبرر تصرفات رئيس الجمهورية في مواجهة باقي المؤسسات، كما أن أغلب الإجراءات المتخذة في تلك الفترة تم تنظيمها كما سبق بيانه بمراسيم، صادرة من سلطة تنفيذية كان شغلها الشاغل هو تحسين صورتها السياسية، أكثر من اهتمامها باحترام الأطر القانونية.

¹ أنظر كلمة رئيس الجمهورية السيد أحمد بن بلة، والتي ألقاها أمام المجلس الوطني التأسيسي في الثالث من أكتوبر 1963 أعلن خلالها إعمال المادة 59 من الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 73 والمؤرخة في 4 أكتوبر 1963، ص 104.

² سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 57.

وقد سبق للنائب فرحات عباس استشراف المخاطر التي قد تنجم عن شخصنة السلطة، في نص استقالته سالف الذكر أمام المجلس الوطني التأسيسي، عندما أكد على أن الصلاحيات الواسعة التي يخولها مشروع الدستور لرئيس الجمهورية، تشكل مغامرة بمصير البلاد، فإذا كان هذا الأخير رجلا كفئا ستصان حريات المواطنين، وإذا كان مستبدًا، فستعيش البلاد تحت وطأة الرعب، متسائلًا في نفس الوقت، لماذا نضع أنفسنا بأيدينا في هذا الوضع الخطير؟.

لقد برز الصراع القديم على السلطة من جديد، نتيجة " الاختلافات السياسية بين بعض قادة الثورة والتباين في أفكارهم وآرائهم حول السياسة الواجب إتباعها لتوجيه حياة الأمة، ظهرت المعارضة العنيفة والاشتباكات المسلحة في مختلف مناطق البلاد، وولدت أزمة داخلية في صفوف قادة الأمة والحزب، مما جعل الموقف صعبًا"¹.

دفع هذا الوضع إلى الدعوة إلى عقد مؤتمر للحزب لوضع حد لهذا الوضع الخطير، فتحقق ذلك في الفترة الممتدة من 16 إلى 21 أبريل 1964، "وتمت خلال جلساته دراسة جميع مشاكل الثورة وقضايا حياة الأمة، وتم اختيار الحلول اللازمة لها وانبثق عن المؤتمر ميثاق الجزائر، و...انتخاب لجنة مركزية ومكتب سياسي وأمين عام للحزب"²؛ غير أن "المواضيع الأساسية وصلب الخلافات بقيت تعكر سير النظام، يعود ذلك خاصة إلى انقسام قادة الحزب إلى طوائف وتيارات مختلفة، مما أعجز الحزب عن القيام بمهامه"³.

لقد أدى كل هذا إلى لجوء أحد أجنحة الصراع إلى خيار أكثر راديكالية لمعالجة الوضع القائم تجسد في حركة 19 جوان 1965، التي ترتب عنها عزل الرئيس أحمد بن بلة، والتي اعتبرها القائمون بها مجرد حركة تصحيحية للوضع القائم، كان الدافع القوي وراءها فردانية الحكم، ودفن المؤسسات الوطنية والجهوية التابعة للحزب والدولة، وما ترتب عنها من إضعاف لبقية المؤسسات الدستورية وعلى رأسها المجلس الوطني⁴ في مقابل ذلك كيفها آخرون على أنها انقلاب مكتمل

¹ - العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، دون ذكر دار النشر، الطبعة الأولى، ص 83.

² العيفا أويحي، مرجع سابق، ص 83.

³ العيفا أويحي، مرجع سابق، ص 99.

⁴ أنظر بيان 19 جوان 1965، الجريدة الرسمية رقم 56، المؤرخة في 06-07-1965، ص 802.

الأركان على رئيس منتخب من قبل الشعب¹، وقد كان بالإمكان عزله عبر تفعيل الإجراءات الدستورية التي يتيحها الدستور للمجلس الوطني².

على الرغم من إشارة بيان 19 جوان 1965 إلى الرغبة في وضع دستور جديد للبلاد؛ مطابقاً لمبادئ الثورة، وبعيدا عن شخصنة السلطة³، إلا أن ذلك لم يتحقق إلا بعد المرور بمرحلة انتقالية في ظل فراغ دستوري دام أزيد من عشر سنوات، كان فيه مجلس الثورة مصدرا للسلطة المطلقة⁴، مستندا على الشرعية الثورية، وقد تبين من خلال الإجراءات المتخذة أن الأولوية كانت لبناء الدولة من القاعدة من خلال وضع النصوص المنظمة للجماعات المحلية⁵، ولم يكتمل بناء المؤسسات الدستورية المركزية، إلا بعد إقرار دستور 1976، الذي في إطاره انتخبت المؤسسات الدستورية المركزية للبلاد⁶.

يتضح لنا من استقراء تاريخ ولادة النظام السياسي الجزائري أن الصراع السياسي بين زعماء الثورة الجزائرية الذين في الأساس هم من مشارب سياسية متباينة انصهرت مؤقتا تحت عباءة واحدة هي جبهة التحرير الوطني من أجل تحقيق الهدف الأسمى بنيل الحرية و تأسيس الدولة الجزائرية من جديد ، و هو الصراع السياسي الذي تطور لشبه حرب أهلية حيث حسم هذا الصراع لأحد أطرافه دون الاحتكام لإرادة الشعب، و الظروف الخطيرة التي شهدتها البلاد من تمرد داخلي و تعد خارجي على السيادة الوطنية، ومن ثم الانتقال بشرعية تولى الحكم من الدعامة الدستورية إلى دعامة القوة المستترة بالشرعية الثورية إضافة إلى المبررات الإيديولوجية التي أوجبت القطيعة مع مرحلة الاستعمار و اختيار النهج الاشتراكي الذي كانت

¹ سعيد بوشعير، مرجع سبق ذكره، ص 66.

² حيث نصت المادتان 55 و 56 على إمكانية سحب المجلس الوطني للثقة من رئيس الجمهورية، وفي حالة ما تحقق ذلك يقدم رئيس الجمهورية استقالته، وينحل المجلس الوطني وجوبا.

³ العيفا أويحي، مرجع سابق ص 102.

⁴ اعتبر الأمر 65-182 سالف الذكر، أن مجلس الثورة مصدر للسلطة المطلقة، ريثما يتخذ دستور للبلاد.

⁵ حيث صدر قانون البلدية بموجب الأمر 67-24 المؤرخ في 18-1-67، أما قانون الولاية فقد صدر بموجب الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969.

⁶ سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 67.

نماذجها المطبقة في دول كثيرة آنذاك مزدهرة عبر عرف حينها بالديمقراطيات الشعبية الاشتراكية ، و المد القومي في الأقطار العربية ، كل هذه العوامل التاريخية و السياسية صقلت و حددت شكل النظام السياسي الجزائري الذي تميز بسيطرة السلطة التنفيذية على كل مفاصل هذا النظام و على رأسها رئيس الجمهورية الذي شخص وجه السلطة في ذاته¹ ، وهو الوضع الذي استمر عليه الحال إلى يومنا هذا.

فالنتيجة المستخلصة من سرد تاريخ تأسيس النظام السياسي الجزائري في سنواته الأولى هو أن العوامل التاريخية التي عرفتها الجزائر وخاصة في السنوات الأولى للإستقلال، و التي ساهمت في تحديد شكل النظام السياسي الجزائري كانت أساسا هاما وركيزة قوية حظي بموجبها منصب رئيس الجمهورية - تحت مبرر إعطاء الأولوية القصوى لبناء نظام حكم قوي لضمان استقرار الدولة السياسي و الانطلاق في التنمية و إعادة بناء الإقتصاد المدمر، و كون الديمقراطية لا تحقق في هذه الفترة ما يصبو إليه الشعب الجزائري من أمن و استقرار و تنمية- بهذه المكانة المرموقة و المركز السامي الذي جعله شئنا أم أبينا مهيمنا على النظام السياسي الجزائري و خاصة على السلطة التنفيذية، و عليه فقد عمل المؤسس الدستوري الجزائري و في كل الدساتير التي عرفتها الجزائر على تعزيز هذه المكانة و الهيمنة لرئيس الجمهورية على النظام السياسي و خاصة السلطة التنفيذية ، من خلال سن نصوص دستورية تضمن لرئيس الجمهورية السيطرة التامة على السلطة التنفيذية ، و إسناده بشرعية شعبية فضلا عن الشرعية الثورية التي يتمتع بها، و هو ما سيظهره المطلب الموالي.

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 18

المطلب الثاني: الأسس الدستورية لمكانة رئيس الجمهورية

ضمنت المواد الدستورية مركزا مرموقا و مكانة سامية لمنصب رئيس الجمهورية، و بذلك كانت الشرعية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية مستمدة مباشرة من الشعب ، وهذا الأمر شمل جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر ، و لم تشذ التعديلات الدستورية لسنة 2016 عن هذا التوجه، فالرئيس حامي الدستور و مجسد لوحدة الأمة و الدولة و لا تشاركه بقية المؤسسات الدستورية في هذا الامتياز ، كما أنه الوحيد الذي يحق له الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي.

و تظهر الأسس الدستورية التي سمحت لرئيس الجمهورية بتبوؤ هذه المكانة المرموقة من خلال طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بالإقتراع العام المباشر¹ ، أي بعبارة بسيطة أن الرئيس لا بد أن يحظى بالشرعية الشعبية ، فالشعب مصدر كل سلطة².

و من جهة أخرى يمنح الدستور للرئيس سلطة تجسيد الدولة و وحدة الأمة³ ، كما له أن يخاطب الأمة مباشرة، فهذه الامتيازات شكلت إلى جانب الاقتراع العام المباشر أسسا دستورية داعمة لمكانة رئيس الجمهورية.

الفرع الأول : نمط انتخاب رئيس الجمهورية وعهده داعمة لمكانته و شرعيته

في جميع الدساتير التي مرت على الجزائر المستقلة كان انتخاب رئيس الجمهورية يتم بالاقتراع العام المباشر، فمن المسلم به أن الطابع الجمهوري للدولة الذي نص عليه الدستور في الديباجة وفي المادة الأولى من الدستور «الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية ...» يفرض أن يتم انتخاب رئيس الدولة إما من البرلمان بواسطة ممثليه ، أو من الشعب مباشرة ، ولكل من الطريقتين مؤيدون و معارضون.

• رأى فريق من فقهاء القانون الدستوري أن للشعب إرادة واحدة و لا يمكن للشعب منح الشرعية و السلطة و السيادة لهيئتين مختلفتين، فالشعب هنا ينتخب ممثليه في الهيئة التشريعية ومن ثم ممثلو الشعب في البرلمان ينتخبون رئيس الجمهورية ، فأرادة نواب

¹ السعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص 77

² انظر المادة 07 من التعديل الدستوري مارس 2016

³ انظر المادة 84 من التعديل الدستوري مارس 2016

البرلمان هي ترجمة و تعبير عن ارادة الشعب¹ ، و قد تم نقد هذه الطريقة في انتخاب رئيس الجمهورية بالاعتماد على حجج هي : أولا أن الشعب ينتخب ممثليه لأداء مهمة التشريع ، وليس لانتخاب الرئيس كما أن أعضاء الهيئة التشريعية يمثلون دوائهم الانتخابية الضيقة التي لا تشمل كامل إقليم الجمهورية عكس ما يمثله منصب رئيس الجمهورية من دائرة انتخابية واحدة هي كامل إقليم الدولة ، و ثانيا الطابع الجمهوري للدولة يفرض احترام مبدأ الفصل بين السلطات فمخ البرلمان حق انتخاب رئيس الجمهورية يجعل هذا الأخير في تبعية حتمية للسلطة التشريعية، و يخل باستقلال السلطات عن بعضها البعض ويؤدي بالضرورة لهيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية مما يفرغ مبدأ الفصل بين السلطات من محتواه.

- و في رأي الفريق الثاني من فقهاء القانون الدستوري فتكريس سلطة و سيادة الشعب لا يتحقق إلا بتمكين الشعب من التعبير عن إرادته في تجسيد اختياراته دون وسيط ، و هذه الطريقة في اختيار الشعب للرئيس تحقق مبدأ الفصل بين السلطات و استقلاليتها بما يضمن التوازن المطلوب لتجسيد أهداف و مقاصد الدستور² ، و توجه جملة من الانتقادات لهذه الطريقة في انتخاب رئيس الجمهورية حيث أن الاقتراع العام المباشر لرئيس الجمهورية سيجعل شرعية الرئيس متفوقة على شرعية السلطة التشريعية و مهيمنة عليها وهذا ما يخل أيضا بالتوازن بين السلطات ، و مثال ذلك فشل تجربة انتخاب الرئيس من الشعب مباشرة في فرنسا حيث استغل "لويس نابليون" شرعيته الشعبية للقضاء على الجمهورية الفرنسية الثانية و تنصيب نفسه امبراطورا ما حتم على المشرع الفرنسي لاعتماد أسلوب انتخاب الرئيس عن طريق البرلمان سنة 1875³ ، بالإضافة إلى أن اعتماد أي نمط انتخابي ما غايته سياسية محضة ، فمثلا فالأقتراع العام المباشر كأسلوب لانتخاب

¹ عبد الغني بسيوني، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني لبنان بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، سنة 2005 ، ص 18

² ناصر لباد، دساتير الجزائر ، دار المجدد للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية ، سنة 2010، ص 23

³ بدران محمد النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 47

رئيس الجمهورية غايته سياسية و هي منح الرئيس الحق في ممارسة السلطة العامة و تفوقه على جميع المؤسسات الدستورية الأخرى من الحكومة و حتى الهيئة التشريعية¹.

و نظرا لعوامل تاريخية و سياسية ذكرناها بايجاز في المطلب السابق فقد أصر الدستور الجزائري و في جميع المراحل السياسية التي عرفتها الجزائر على اعتماد أسلوب الاقتراع العام السري المباشر كطريقة وحيدة لانتخاب رئيس الجمهورية ، استجابة لطبيعة النظام السياسي الجزائري الذي تأسس كنتيجة للتطورات السياسية و التاريخية التي عرفتها الجزائر ، و المخاض العسير الذي حدد شكل هذا النظام ، و الاختلاف الوحيد الذي طرأ على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية هو الذي جاء به دستور 1989 بالتخلي عن الأحادية الحزبية والانفتاح السياسي على الديمقراطية و ظهور التعددية الحزبية².

1/ شروط ترشح ، و اجراءات انتخاب رئيس الجمهورية:

1 . أ / شروط الترشح:

حدد الدستور في تعديله الأخير 06 مارس 2016 على جملة من الشروط لقبول المترشحين لمنصب رئيس الجمهورية ،حيث نصت المادة 87 من الدستور على جملة من الشروط يجب أن يستوفيا المترشح لمنصب رئيس الجمهورية و هي أكثر تشددا من نظيراتها في الدساتير السابقة، وهذه الشروط هي:

-لم يتجنّس بجنسية أجنبية.

- يتمتع بالجنسيّة الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.

- يدين بالإسلام.

- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب.

- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

¹بدران محمد ، مرجع سابق، ص 53

²تاجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية،دراسة تحليلية ، مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006 ص

- يُثبِت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
 - يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح.
 - يُثبِت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942.
 - يُثبِت عدم تورط أبويه في أعمال ضدّ ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942
 - يقدّم التصريح العلنيّ. بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.
- تحدّد شروط أخرى بموجب القانون العضوي
- و القانون العضوي المراد بنص المادة 87 من الدستور هو الأمر 97-07 المؤرخ في : 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في : 07 فيفري 2004 ، و القانون العضوي رقم : 07 - 08 المؤرخ في : 28 جويلية 2007 و القانون العضوي رقم : 12-01 والمؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات. وأخيرا القانون العضوي رقم 16 - 10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات
- و المتأمل للوهلة الأولى أن الدستور يمنح الحق لكل جزائري و جزائرية متى توافرت لديه الشروط المذكورة سابقا ، و داعما للتعددية في الترشيحات، فإن المتعمق يعرف تماما أن ذلك مرهون بنزاهة و حياد المجلس الدستوري الذي يفصل بقراراته غير القابلة للطعن في صحة الترشيحات المرفوعة إليه¹ كما نص عليه القانون العضوي رقم : 16-10 و المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات في المادة 141 منه «يفضل المجلس الدستوري في صحة الترشيحات لمنصب رئيس الجمهورية بقرار في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ ايداع التصريح بالترشح، يبلغ قرار المجلس الدستوري إلى المعني تلقائيا و فور صدوره».

¹ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 128

و الأمر الذي يجدر بنا الانتباه إليه أن المجلس الدستوري قطعاً لن يقبل ترشيحات منافسين أقوىاء ضد رئيس الجمهورية ، فتشكيلة المجلس الدستوري تجعل منه أداة طيعة في يد رئيس الجمهورية وهو ما تظهره المادة 183 من الدستور حيث يعين رئيس الجمهورية 04 أعضاء من بينهم رئيس المجلس ، و عضوان تنتخبهما المحكمة العليا ، و عضوان ينتخبهما مجلس الدولة و هاتان الهيئتان القضائيتان تخضع التعيينات و الترقيات فيهما إلى قرارات المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية ، كما أن عضوين آخرين من أعضاء المجلس الدستوري ينتخبهما مجلس الأمة الذي يعين ثلثه رئيس الجمهورية ، و لم يبق إلا عضوان تنتخبهما الغرفة السفلى للبرلمان الذي إن سلمنا جدلاً بأنهما سيكونان من المعارضة فصوتهما ليس له أي أثر في التصويت على قرارات المجلس الدستوري، فاللعبة إذن مغلقة بإحكام، الشيء الذي يثبت و يؤمن مكانة رئيس الجمهورية و يعزز استحواذه على كل مؤسسات النظام السياسي الجزائري¹.

1 . ب / انتخاب رئيس الجمهورية

ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر السري على اسم واحد بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها و ذلك في نص المادة 85 من الدستور.

و إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، ينظم دور ثان بين المترشحين الذين أحرزا أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول، وصلاحيية الإعلان عن النتائج الانتخابية عهد بها إلى المجلس الدستوري سواء أفرز الدور الأول فائزاً أو اختيار منظمي الدور الثاني إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها (المادة 138 من القانون العضوي رقم : 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016. المتعلق بنظام الانتخابات)

اعتمد المشرع الجزائري نظام الأغلبية المطلقة في إعلان نتائج الانتخابات وبالتالي إسناد الرئاسة لمن حصد هذه النسبة، أي 50% من الأصوات المعبر عنها + 01 صوت في كلا الدورين ، علماً أن الدور الثاني يجري بعد 15 يوماً من تاريخ إعلان المجلس الدستوري عن نتائج الدور الأول على أن لا تتعدى المدة بين الدورين 30 يوماً و تمدد أو تقلص هذه المدة حالة ثبوت

¹عبد الله بوقفة ،مرجع سابق ، ص 128

المانع لرئيس الجمهورية أو وفاة أحد المرشحين في الدور الثاني، مع العلم أن القانون يمنع منعاً باتاً على المترشحين سحب ترشحهم في الدور الأول إلا في حالة الظروف القاهرة بحدوث مانع خطير بنص المادة 144 من القانون العضوي سالف الذكر، بينما يجيز الانسحاب في الدور الثاني.

و الانتخاب مقياس هام لمعرفة مركز الرئيس و مكانته و شرعيته، هذه الشرعية الشعبية التي يسميها بعض الفقهاء الدستوريين التفويض الشعبي هو ما يمنح الرئيس صلاحياته الواسعة لكون الشعب مصدر كل سلطة قد منحه تفويضا من خلال التعبير عن إرادته الحرة بالاقتراع العام المباشر¹، و يتضح لنا من خلال أسلوب و إجراءات الانتخاب ، و الصلاحيات المعهود بها للمجلس الدستوري الذي يدين أعضاؤه بالولاء التام لرئيس الجمهورية أنه يعزز من مكانته و بالتالي تفوقه و شرعيته التي تفوق باقي أعضاء حكومته بما فيهم الوزير الأول ما ينعكس على بسط هيمنته على السلطة التنفيذية.

2 / العهدة الرئاسية مصانة و متجددة

على عكس الأنظمة الملكية ، رأس الدولة في الدول التي تتبع نظام الحكم الجمهوري له مدة محددة يقضيها في منصبه، أو ما يعرف بالعهدة الرئاسية و هي المدة التي يحددها الدستور و التي يمارس خلالها رئيس الجمهورية مهامه و سلطاته²، و ينفذ فيها وعوده الانتخابية، وحتى يضمن الدستور الاستقرار السياسي و المؤسساتي فإنه منح لرئيس الجمهورية حماية قانونية لهذه العهدة ، كما جعلها قابلة للتجديد تمكينا للشعب من التجديد لرئيس ما إذا لاقى عهده الأولى نجاحا و قبولا لدى جمهور الناخبين.

2. أ / العهدة الرئاسية مصانة و محمية:

عمل المؤسس الدستوري الجزائري على ضمان مكانة متفوقة لرئيس الجمهورية عن طريق سن قوانين تحصن رئيس الجمهورية خلال ممارسة مهامه من كل إساءة لشخصه أو مساس بمكانته مدعما ذلك بجملة من القوانين و النصوص التي تحمي رئيس الجمهورية تلقائيا و لو لم يحرك رئيس الجمهورية الدعوى بنفسه، فقد نص قانون العقوبات 01 / 09 المؤرخ في 26 جوان 2001

¹د. بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 87

²د. السعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص 103

في المادة 144 و المادة 144 مكرر على عقوبة الحبس من 03 أشهر إلى 12 شهرا ، و غرامة من 50000 دج إلى 250000 دج أو باحدى العقوبتين لكل من أساء لرئيس الجمهورية بأي صفة كانت و مهما كانت الوسيلة المستعملة في هذه الإهانة أو الإساءة ، كما أن النيابة العامة تباشر إجراءات المتابعة الجزائية تلقائيا ، و حتى المتابعة تشمل وسائل الإعلام المتهمه بالإساءة لرئيس الجمهورية من خلال متابعة تشمل مرتكب الإساءة و المسؤولين عن التحرير و حتى ضد هذه الوسيلة الإعلامية نفسها ، مع مضاعفة العقوبة في حالة العود ، و الملاحظ أن هذه الحماية لا يحظى بها نواب البرلمان المنتخبون أو أعضاء الحكومة¹.

و لم تحدد مواد قانون العقوبات كيف تعتبر عبارة أو مقالة أو أي وسيلة تعبير أنها إهانة أو إساءة لرئيس الجمهورية ما يمنح حماية جنائية تضمن مركزا مرموقا للرئيس خلال عهده الرئاسية².

و تشمل حماية العهدة الرئاسية عدم إلزام رئيس الجمهورية بالاستقالة من منصبه إذا ترشح لعهدة جديدة بخلاف الوزير الأول أو أي عضو في الحكومة إذا قرر الترشح مثلا، كما أن رئيس الجمهورية ليست له مسؤولية سياسية مباشرة أمام البرلمان أو أي مؤسسة دستورية أخرى تجبره على الاستقالة مما يحصن عهده الرئاسية تماما ويضعه في مركز متفوق.

2 . ب / إمكانية تجديد العهدة الرئاسية:

تجديد العهدة الرئاسية و عدد مرات تجديدها لها أهمية كبرى و ذلك من ناحيتين ،الناحية الأولى أنها ضمانات دستورية بتحديد مدة العهدة و إمكانية تجديدها و عدد مرات هذا التجديد فإذا كان عهد الملك على رأس الدولة في الأنظمة الملكية غير محدود، فنظام الحكم الجمهوري عكس ذلك تماما حيث أن تحديد مدة العهدة و تجديدها حاجز أمام الاستبداد في السلطة الرئاسية و ضمانا للتداول على السلطة³ ، و من الناحية الثانية يسمح مبدأ تحديد مدة العهدة الرئاسية و إمكانية تجديدها لرئيس الجمهورية استقلالية و حافزا لتشريف عهده الأولى ليتمكن من نيل رضا الناخبين في ترشحه للعهدة الموالية.

¹ علي أحمد رشيدة، الحق في الإعلام و جنح الصحافة، رسالة ماجستير ، جامعة تيزي وزو ، 2003 ، ص 160

² حسني بو ديار الوجيز في القانون الدستوري ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، سنة 2003، ص 113

³ بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 89

و في الجزائر و رغم تحديد مدة العهدة الرئاسية في مرحلة الأحادية إلا أن تحديد عدد مرات تجديد العهدة الرئاسية لم تعرفه الجزائر إلا في دستور 1996 و تحديدا المادة 74 منه بمرة واحدة فقط ما شكل قيادا دستوريا على بقاء الرئيس في الحكم أكثر من عهدين، إلا أن التعديل الدستوري نوفمبر 2008 سمح لرئيس الجمهورية بالترشح لأكثر من مرة أي عدد غير محدود من العهديات ، و الرئيس الحالي يباشر عهده الرابعة بموجب هذا التعديل الدستوري، ففتح العهديات الرئاسية سمح بتعزيز سيطرة و مكانة الرئيس في النظام السياسي الجزائري ، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري تراجع في التعديل الدستوري الأخير 07 مارس 2016 و حدد إمكانية التجديد بمرة واحدة مع إضافة مميزة و هي تحصين عدد مرات تجديد العهدة الرئاسية (مرة واحدة فقط أي عهدين على الأكثر) من خلال المادة 212 و التي تنص على تحصين ما عدده 08 ثوابت و مبادئ وعناصر أساسية في الدستور من تغييرها أو المساس بها في أي تعديل دستوري و من بين هذه العناصر الثمانية إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط. غير أن هذه العودة إلى تحديد التجديد لانتخاب رئيس الجمهورية بمرة واحدة لا ينقص من الحماية و التحصين الذي تحضى به هذه العهدة و التي هي كمحصلة نهائية تصب في تقوية نفوذ و مركز رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: رئيس الجمهورية مجسد للدولة و الأمة

لا بد للدولة و الأمة من تجسيدها و شخصنتها ، فالمواطن العادي لا بد أن يتعرف على وجه السلطة ، فالناخب لا يطمئن للصورة الاعتبارية للدولة بل لا بد من تشخيصها في شكل و وجه محدد ، فنمط الاقتراع العام و المباشر كأسلوب لانتخاب رئيس الجمهورية يخلق علاقة مباشرة بطبيعتها بين الشعب و رئيسه¹ ، و الرئيس هو الذي يجسد وحدة الأمة و هو رأس الدولة وله وحده خاصة أحقية اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي و له وحده مخاطبة الشعب ، فهو رئيس كل الجزائريين بغض النظر عن انتمائه الحزبي ، و مهما كانت التوجهات السياسية و الحزبية المتعددة للناخبين ، حتى الذين صوتوا ضده يشملهم هذا الوصف ، والرئيس حين يمارس مهامه يحمي استمرارية و وحدة الدولة و الأمة بوضعه فوق كل الصراعات و الحسابات السياسية الحزبية، و هذه الظاهرة أي تجسيد وحدة الأمة تظهر إضافة للأنظمة الملكية أيضا في الدول حديثة

¹ لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر، 2001، ص 56

التكوين و الاستقلال و التي لم تبين دولة المؤسسات الحقيقية، ولا نجد لهذه الصفة مكانا في دول ديمقراطية عديدة بالنظر لأثر الصفة التجسيدية لرئيس الجمهورية على توازن السلطات في الدولة و المؤسسات الدستورية ككل¹.

و لم يرى الدستور في أعضاء البرلمان المنتخبين أنهم أهل لضمان استمرارية و وحدة الدولة وقد يعود ذلك لطريقة انتخابهم التي تحددها انتماءاتهم الحزبية ، وتمثيلهم لمناطق جغرافية محدودة و لا تشمل كل إقليم الدولة كما هو الحال لانتخاب رئيس الجمهورية الذي هو لهذه الصفة يمارس سلطات سامية و سيادية ، تخوله المكانة الرفيعة و المركز المرموق .

محصلة هذا المبحث أن العوامل القانونية و المتجسدة في الأسس الدستورية التي ارتكز عليها نظام الحكم في الجزائر منحت رئيس الجمهورية دعامة تبرر شرعية هيمنته على نظام الحكم ككل و على السلطة التنفيذية خاصة ، فأسلوب الإقتراع العام المباشر لإنتخاب رئيس الجمهورية ، و المواد الدستورية عزز كل منهما سيطرة و نفوذ رئيس الجمهورية التي أساسا كسبها من مركزه القوي الذي نتج عن الظروف التاريخية و السياسية و الصراعات الدموية بين إخوة السلاح ، حيث أن انتهاء هذه الصراعات بانتصار أحد أطرافها و ليس عن طريق الصلح أو الإتفاق ، جعلت الطرف المنتصر يحدد شكل نظام الحكم بناء على تصوره الإنفرادي، و يبني النظام السياسي للحفاظ على مكاسبه من المعارضين و كل الطامحين للسلطة، بمنح مركز قوي للرئيس في مواجهة كل السلطات الدستورية الأخرى، فهذه العوامل و الظروف التاريخية و السياسية و الدستورية التي فرضت رئيس الجمهورية كضامن لوحدة البلاد و مجسد للدولة و الأمة و بقيت نتائجها حتى في التعديل الدستوري الأخير مارس 2016 ، هي التي مكنت لما يعتبر هيمنة لرئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية ، و هو ما يتجلى و كما سنرى في المبحث الموالي في تبعية الحكومة عضويا و وظيفيا لرئيس الجمهورية

¹ سعيد بوشعير، مرجع سابق ص 116

المبحث الثاني تبعية الحكومة عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية

تتاول المبحث الأول الأسس و العوامل التاريخية و السياسية و الدستورية التي مكنت لرئيس الجمهورية من الاستحواذ على جميع الصلاحيات التنفيذية في الدولة، حيث أن الشرعية الثورية و الشرعية الشعبية المستمدة من الدساتير المتعاقبة و آخرها التعديلات الدستورية الأخيرة مارس 2016 جعلت الرئيس في المكانة المرموقة و الشرعية الكافية ليمارس سلطاته على المستوى التنفيذي بأريحية كبيرة و بهيمنة واضحة ، و هو ليس مسؤولا أمام أي جهة إلا أمام الشعب ، و في هذا المبحث استظهر المواد الدستورية و القانونية التي تمكن رئيس الجمهورية من الهيمنة على السلطة التنفيذية و لا يتم ذلك إلا من خلال سيطرته التامة على الحكومة و الجهاز التنفيذي ككل ، في الجانب العضوي حيث أن رئيس الجمهورية هو من يعين الوزير الأول و أعضاء حكومته¹، و ينهي مهامهم، (المطلب الأول)، و في الجانب الوظيفي فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الفعلي والحقيقي و ليس الوزير الأول الذي تبقى صلاحياته شكلية و ظاهرية فقط، كما أن الصلاحيات الضئيلة التي يمتلكها هي بتفويض من رئيس الجمهورية (المطلب الثاني).

¹ المادة 93 من التعديل الدستوري مارس 2016

المطلب الأول: تبعية الحكومة العضوية لرئيس الجمهورية

تقوم الأنظمة البرلمانية على ثنائية السلطة التنفيذية ، و يقوم فيها رئيس الدولة بتعيين الوزراء و إنهاء مهامهم، غير أن هذه الصلاحية المخولة لرئيس الدولة شكلية فقط فهي مرتبطة تماما بالوزير الأول الذي ينبثق من الأغلبية البرلمانية، فالوزير الأول أو رئيس الحكومة لا يدين بتعيينه للرئيس فهو نتاج لاختيار الشعب عبر ممثليه في البرلمان ، و لا يملك الرئيس سلطة إنهاء مهام الوزير الأول بل عليه أن يحل البرلمان و يتجه إلى التحكيم الشعبي من خلال انتخابات جديدة¹، بينما الأمر في الجزائر مختلف تماما فرئيس الجمهورية كما سيتبين لاحقا له كل السلطة لتعيين الوزير الأول و إنهاء مهامه دون أي قيود شكلية كانت أو موضوعية.

الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول و حكومته

تم استحداث منصب الوزير الأول في الجزائر مع دستور 1976، حيث كان تعيين الوزير الأول سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية حيث نصت المادة 113 من دستور 1976 على ما يلي : « يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة. يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أول» أي أنه لم يكن ملزما لرئيس الجمهورية تعيين وزير أول بل هو سلطة تقديرية خالصة للرئيس² ، و فقد رئيس الجمهورية هذه السلطة التقديرية بصدور قانون رقم 79-06 مؤرخ في 7 يوليو سنة 1979 المتضمن التعديل الدستوري ، الذي و بموجبه تم تعديل المادة 133 المذكورة آنفا على النحو التالي : «...يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق للقرارات المتخذة في مجلس الوزراء....»

¹اسماعيل البدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية و النظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية ، القاهرة ،

الطبعة الأولى، 1993، ص 72

²سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 286

فأصبح رئيس الجمهورية ملزماً بتعيين وزير أول رغم أن مهمته هي المساعدة في تنسيق النشاط الحكومي وتنفيذ القرارات المتخذة في مجلس الوزراء لا غير¹، ولقد حددت تلك الصلاحيات كما يلي:

*تحضير اجتماعات مجلس الوزراء

*رئاسة المجالس الوزارية

*تنشيط النشاطات الوزارية

*السهر على تنفيذ قرارات مجلس الوزراء

*السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة و حسن سير الإدارة و المصالح العمومية

*التعيين في الوظائف المدنية بتفويض من رئيس الجمهورية

*ممارسة السلطات التنظيمية المفوضة له من طرف رئيس الجمهورية

و هنا و رغم الثنائية الظاهرية للسلطة التنفيذية فإن سلطة الرئيس في تعيين الوزير الأول و حصر مهمته كمساعد فقط يؤكد و بوضوح تبعية الوزير الأول و أعضاء حكومته لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية فالرئيس هو من يعين و هو من يقيلهم و ينهي مهامهم²، وهذا لا يرقى إلى الأهمية التي يمثلها منصب الوزير الأول في الأنظمة البرلمانية ، و إن كانت مبررات سطوة رئيس الجمهورية في تلك المرحلة هو النظام الأحادي أي مرحلة الحزب الواحد حيث لا يسمح بالتعددية الحزبية فهي تبدو مقبولة و منطقية ، إلا أن هذا الوضع أي تفرد رئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول و باقي أعضاء حكومته و وضعهم في تبعية تامة للرئيس استمر حتى مع استبدال تسمية الوزير الأول برئيس الحكومة مع التعديل الدستوري نوفمبر 1988 و هذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري سنة 1988 في مادته 111 : « يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه » وحتى خلال عرض رئيس الحكومة لبرنامجها على المجلس الشعبي الوطني فإن ذلك مجرد إجراء روتيني

¹سعيد بو الشعير، مرجع سابق ص 287

²عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر 2010 ص61

شكلي فلا يتصور عاقل أن يرفض البرلمان المشكل كاملا من حزب واحد برنامج رئيس حكومة من نفس الحزب في ظل غلق تام للعبة السياسية.

بعد أحداث أكتوبر 1988 و الانفتاح السياسي و الانتقال إلى نظام التعددية الحزبية بموجب دستور 1989 الذي نصت المادة 75 الفقرة 05 على أن رئيس الجمهورية «يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه»، و هو نفس مقتضى المادة 77 الفقرة 05 من دستور 1996، ما قام به دستور 1989 هو ترتيب السلطة التنفيذية من الداخل، وهو ما أكده دستور 1996، فقد اعتبر إنشاء منصب لرئيس الحكومة مسؤول سياسيا أمام المجلس الشعبي الوطني من أهم التجديدات التي جاء بها دستور 1989، دون أن يمس هذا التجديد بمكانة رئيس الجمهورية على رأس النظام السياسي أو بصلاحياته¹.

لقد كان إنشاء منصب لرئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، بمثابة قفزة نوعية بواسطتها انتقل النظام السياسي الجزائري من أحادية السلطة التنفيذية إلى ثنائيتها؛ إلا أن تغيير التسمية من الوزير الأول إلى رئيس الحكومة و اعتماد التعددية الحزبية لم يكن له أي أثر يذكر على الآليات السابقة التي تجعل من تعيين رئيس الحكومة و إنهاء مهامه سلطة رئاسية بامتياز²، و بقي ذلك حتى مع التعديل الدستوري في نوفمبر 2008 الذي أعاد تسمية الوزير الأول في المادة 77 الفقرة 05 «يعين الوزير الأول و ينهي مهامه» و في المادة 79 «يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول».

وقبل التعديل الدستوري نوفمبر 2008 طرح نفس التساؤل السابق، والمتمثل في أي البرنامجين أولى بالتطبيق في حالة وجود رئيس للحكومة نابع من أغلبية برلمانية تنتمي إلى تيار سياسي معارض للرئيس، أو حتى رفض نفس الأغلبية لبرنامج رئيس الحكومة المستوحى من برنامج رئيس الجمهورية³.

¹ فوزي أوصديق الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1994.

² عبد الله بوقفه مرجع سابق، ص 66

³ عبد الله بوقفه، مرجع سابق، ص 67

وقد كان للتركيز الانتخابية لبرنامج رئيس الجمهورية من خلال الانتخابات الرئاسية لسنتي 1999 و 2004، الدور الأساسي في الدفع برئيس الجمهورية إلى المبادرة بتعديل دستوري يقضي على ازدواجية، ومن ثم إعادة تنظيم وتدقيق وتوضيح الصلاحيات والعلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية، دون المساس بالتوازنات الأساسية للسلطات، أو على الأقل التخفيف من حدتها، وذلك لجعل السلطة التنفيذية قوية وموحدة ومنسجمة¹، وهذا لا يتنافى مع الإبقاء على ازدواجية شكلية لا ترقى لتلك المعروفة في النظم البرلمانية، والتي يستقل فيها رئيس الحكومة وحكومته عن رئيس الدولة استقلالية تامة، بل قد يكون فيها منصب رئيس الدولة شرفيا لا غير.

ولعل الهدف الرئيسي من إعادة النظر في تنظيم السلطة التنفيذية بتركيزها في يد رئيس الجمهورية، هو إضفاء الطابع الرئاسي على النظام السياسي الجزائري، الذي كرسته الممارسة السياسية منذ 1962، وتواصل ذلك رغم تبني ازدواجية السلطة التنفيذية بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1988، وأصبح ذلك أكثر وضوحا خلال عهدي الرئيس الحالي، ويظهر ذلك جليا من خلال تبني الحكومات المتعاقبة لبرنامجها والتزامها بتنفيذه، ليتأكد ذلك مع إجماع كل من عبد العزيز بلخادم وأحمد أويحي عن تقديم برنامج حكومتهما إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه آنذاك².

كما قد يعود إلغاء منصب رئيس الحكومة إلى عدم إمكانية الجمع بين رئيس منتخب على أساس برنامج حائز على ثقة الأغلبية المطلقة للناخبين، يلزم رئيس الجمهورية دستوريا بتنفيذه، ورئيس الحكومة مطالب بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها، مع أن الشرعية الانتخابية لهذه الأغلبية مهما كانت، لا يمكن أن تتجاوز شرعية الرئيس الممثل لكل الجزائريين.

إن أبرز مظاهر التعديل الدستوري الأخير هو استبدال منصب رئيس الحكومة بوزير أول، يتولى رئيس الجمهورية تعيينه وإنهاء مهامه، وهو منصب كان موجود في دستور

¹ ناصر لباد، دساتير الجزائر، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2010، ص 304

² وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال تطور الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراة جامعة تلمسان 2012، ص 98

1976، على الرغم من أن التسمية ليس لها أي تأثير على تنظيم السلطة التنفيذية وإنما العبرة بالصلاحيات، بل أكثر من ذلك، نجد هذه التسمية هي المستخدمة في النظام السياسي البريطاني مع الصلاحيات الواسعة الممنوحة للوزير الأول حتى كأنه يبدو شبيها برئيس الدولة في النظم الرئاسية¹.

وإذا كانت التسمية لا تهم، فإن التجديد الذي جاء به التعديل الدستوري يتمثل في نصه صراحة على أن مهمة الوزير الأول هي تطبيق برنامج رئيس الجمهورية، ولأجل ذلك فإن دوره الأساسي هو تنسيق عمل الحكومة التي يقوم باختيارها، وتعود صلاحية تعيينها لرئيس الجمهورية، ولهذا الغرض يحدد الوزير الأول مخطط عمله ويعرضه في مجلس الوزراء. وبذلك يكون هذا التعديل الجديد قد وضع حداً للتساؤل الذي كان مطروحا سابقا، والمتمثل في أي البرنامجين أولى بالتطبيق؛ حيث تم النص صراحة على أن الأمر يتعلق ببرنامج رئيس الجمهورية، وما دور الوزير الأول سوى تنسيق عمل الحكومة التي بقيت له صلاحية اختيارها، مع تحديده لبرنامج عمله، الذي ليس برنامجا مستقلا في حد ذاته وإنما يتعلق بتحديد الآليات الكفيلة بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع، وعلى هذا النحو سيضفي ذلك مزيدا من الوضوح على مهمة الحكومة المتمثلة في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهو البرنامج الذي يكون قد حظي بأغلبية أصوات الشعب خلال الاقتراع المباشر².

كما أن هناك تجديدا آخر جاء به التعديل الدستوري، يتمثل في إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لنائب أو أكثر للوزير الأول، تتلخص مهمته في مساعدة هذا الأخير في ممارسة مهامه³؛ وإذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في تعيين نائب أو أكثر للوزير الأول، فإن التساؤل يطرح حول الغاية من وجود هذا المنصب، ولعل الجواب المنطقي هو بغية إشراك التيارات السياسية المساندة لبرنامج رئيس الجمهورية في تسيير الحكومة من خلال تعيين نواب للوزير الأول من هذه التيارات، إرضاء لها من جهة، ومن جهة أخرى دفعها للتضامن والدفاع عن برنامج رئيس الجمهورية أولا ومخطط عمل الحكومة ثانيا.

¹ اسماعيل البدوي، مرجع سابق، ص 73

² سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 52

³ ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006، ص 101

وتظهر تبعية نواب الوزير الأول لرئيس الجمهورية أكثر منها للوزير الأول، من حيث أن سلطة تعيينهم وإنهاء مهامهم تعود لرئيس الجمهورية، بل حتى اختيارهم لا دخل للوزير الأول فيه، فعلى عكس الحكومة التي نص التعديل الدستوري صراحة على استشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول قبل تعيين أعضائها، فإن نواب الوزير الأول تم ذكرهم في حكم منفصل، مما يوحي بأن اختيارهم سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية على غرار تعيينهم¹، وإن كان لا شيء يمنع الرئيس من استشارة الوزير الأول حول الأسماء التي ينوي تعيينها نوابا له، علما أنه لحد يومنا هذا و في كل الحكومات المعينة بعد التعديل الدستوري لم تشمل نائبا أو نوابا للوزير الأول.

و بالرغم من بقاء امتياز و سلطة تعيين الوزير الأول خاضعة لتقدير رئيس الجمهورية إلا أن هذه السلطة التقديرية على ما يبدو ليست مطلقة بالكامل ، فلا بد للوزير الأول من أن يتمتع بمؤهلات تضمن بقاء الحكومة و تأدية مهامه على أكمل وجه ، فموافقة البرلمان على خطة عمل الوزير الأول ضرورية ، فلا تكفي السيرة الذاتية لوحدها كالخبرة السياسية و التأهيل العلمي و السمعة الحسنة²، و من هذا المنطلق يراعي رئيس الجمهورية الوضع السياسي خاصة تشكيلة البرلمان فلا يطرح أي إشكال حين تكون الغالبية البرلمانية في صالح رئيس الجمهورية ما يؤدي لاستقرار سياسي و توسع السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية خلال اختياره للوزير الأول و هو الشيء الذي يضمن للرئيس تفوقا و هيمنة أكبر على السلطة التنفيذية في الدولة.

لكن الإشكال يقع لما تستحوذ تشكيلات سياسية معارضة لرئيس الجمهورية على غالبية مقاعد البرلمان ، فيضيق هنا و لو نظريا مجال المناورة أمام الرئيس لأنه يتوجب عليه البحث عن شخصية تلقى إجماعا و مساندة من البرلمان ، لأن حالة رفض الهيئة التشريعية لمخطط عمل الوزير الأول يترتب عليه مباشرة تقديمه الاستقالة مع حكومته لرئيس

¹ ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 104

² افطوش ابراهيم. المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010،

الجمهورية، و يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول جديدا ، وفي حال تكرر رفض البرلمان لمخطط عمل الوزير الأول من جديد فينحل البرلمان وجوبا¹ ، مع استمرار الحكومة القائمة على تسيير الشأن العام لغاية انتخاب برلمان جديد في غضون 03 أشهر.

و هنا يتبين لنا من خلال إجراء الحل الوجوبي البرلمان في حالة تكرار رفض مخطط عمل الحكومة أن الهيئة التشريعية تقع تحت تهديد و ضغط يحتم عليها الموافقة و لو بمضض على خيار رئيس الجمهورية و لو للشخصية نفسها المرفوضة سابقا، حيث أن الدستور لا يجبر الرئيس على اختيار الوزير الأول من الغالبية البرلمانية كما هو الحال في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية بل يتحدث الدستور عن استشارة غير إلزامية للأغلبية البرلمانية دون أن يلزم بتعيين الوزير الأول من التشكيلة السياسية الحائزة على الأغلبية، بل يمكن للرئيس تعيين الوزير الأول كشخصية تكنوقراطية غير متحيزة و غير منتخب في البرلمان ، و هذا ما حدث بالفعل في حكومات متعددة في الجزائر.

مما سبق رأينا أن سلطة تعيين الوزير الأول هي سلطة تقديرية خالصة لرئيس الجمهورية لا يلزمه الدستور فيها بأي معوقات و حدود سياسية رغم نص المادة 05/77 على استشارة الرئيس للأغلبية البرلمانية لدى تعيينه الوزير الأول فهي استشارة شكلية غير ملزمة له برأي هذه الأغلبية ، بل إن الدستور يحمي هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية من خلال آلية الحل الوجوبي للهيئة التشريعية في حالة وقوفها المتعنت أمام خيارات الرئيس²، هذا في سلطة تعيين الوزير الأول و هو ما ينطبق أيضا كما سنرى تاليا في سلطة إنهاء مهام الوزير الأول ، و هذا لإثبات هيمنة رئيس الجمهورية على الحكومة و تبعيتها له عضويا.

¹ المادة 96 من التعديل الدستوري مارس 2016

² طارق عاشور، تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري ،مذكرة الماجستير.جامعة باتنة 2009،

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في عزل الوزير الأول و حكومته

إن من أهم مظاهر تبعية الوزير الأول و الحكومة ككل في جانبها العضوي هي سلطة رئيس الجمهورية في عزل الوزير الأول، و هذه السلطة تشمل و تمتد لتصل إلى إقالة و إنهاء مهام أي عضو في الحكومة¹.

و قد وضع الدستور و منذ ظهور مؤسسة الوزير الأول هذا المنصب محصورا بين رئيس الجمهورية الذي له سلطة تعيين و إنهاء مهام الوزير الأول من جهة ، و بين وجوب موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة بداية ، أو من خلال باقي الآليات التي خولها الدستور للبرلمان كالتصويت على ملتمس الرقابة أو رفض التصويت بالثقة حين يطلبها الوزير الأول، و رغم أن عزل الوزير الأول الناجم عن الصلاحيات التي خولها الدستور للبرلمان لم تحدث أبدا في الجزائر و من النادر أن تحدث، إلا أن سلطة الرئيس في إنهاء مهام الوزير الأول هي الحالة الغالبة و الني تحدث بصفة مستمرة حتى ما قبل التعديل الدستوري نوفمبر 2008 فقد استهلك الرئيس الحالي عديد الحكومات و أنهى مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا بمرسوم يوقعه و لم تحدث أي حالة لاستقالة الحكومة أو إقالتها بغير مرسوم رئاسي².

فالحرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في إنهاء مهام الوزير الأول و حكومته و التي هي من أبرز خصائص النظام الرئاسي المهيمن أو ما يعبر عنه بعض الفقهاء الدستوريين النظام الرئاسوي الذي يعتبر الفقيه الدستوري بوشمان Buchmann حسب بعض الدراسات أول من استعمل هذا المصطلح لوصف بعض الأنظمة السياسية في افريقيا و أمريكا اللاتينية التي يتمتع فيها رئيس الجمهورية بكل السلطات تقريبا دون أن تكون له

¹ بورابو محمد، السلطة تنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية أطروحة شهادة. الدكتوراة جامعة الجزائر 2012 ،

² بوكرا إدريس ، المراجعة الدستورية بين الثبات و التغيير، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1989 ، ص32.

مسؤولية سياسية على الأقل في وجهها المباشر¹ ، و الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بأي قيد أو إجراءات معينة في سلطة إنهاء الوزير الأول ما عدا التوقيع على مرسوم بذلك كما سبق ذكره.

و تتعدد الأسباب الداعية إلى إنهاء مهام الوزير الأول ، فقد يختلف رئيس الجمهورية مع الوزير الأول بشأن مخطط عمل الحكومة الذي سيقوم على أساسه الوزير الأول بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه ، أو يكون الخلاف على عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة ، و قد يكون سبب إقالة الوزير الأول سياسيا من أجل ضخ دماء جديدة ، أو تنفيذ سياسات مغايرة تستدعي استبدال الوجوه القديمة بأخرى جديدة ، و كثيرا ما يكون الوزير الأول مجرد شماعة يعلق عليها فشل برنامج رئيس الجمهورية أو كدرع حماية للرئيس من تدني شعبيته².

الجدير بالذكر أن الدستور قد منح الوزير الأول حيلة لتفادي إنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية من خلال طلب التصويت بالثقة إذا كان ضامنا لأغلبية برلمانية مساندة له ما يجعل الرئيس محرجا لو قرر إنهاء مهام الوزير الأول رغم إمكانية ذلك دستوريا ، لكن المؤسس الدستوري بما خوله لرئيس الجمهورية يمكن هذا الأخير من إنهاء مهام الوزير الأول قبل لجوء الوزير الأول لطلب الثقة و دون تقديم أي مبررات³.

فخضوع الوزير الأول تماما لأوامر رئيس الجمهورية هنا مضمون تماما ، فالسلطة الرئاسية التامة لعزل الوزير الأول تجعله يكن الولاء التام و الكامل لمن له سلطة تعيينه و إنهاء مهامه ، وهذه السلطة الرئاسية تمتد كما سنرى تاليا إلى أعضاء الحكومة ككل، فالمؤسس الدستوري نص صراحة على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة

¹ عبد الله بوقفه، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد، دار الهدى عين مليلة الجزائر، سنة 2006، ص 245

² عبد الله بوقفه، مرجع سابق، ص 248

³ محمد أومايوف ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة تيزي وزو ، 2013، ص 65

في نص المادة 93 من التعديل الدستوري الأخير: « يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول » ، لكن الدستور لم ينص على الكيفية أو الجهة التي يمكن لها إقالة أعضاء الحكومة ، فاستشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول في اختيار أعضاء الحكومة هي شكلية فقط فالتفوق الكامل هو لرئيس الجمهورية¹ ففي حالة عدم اتفاق رئيس الجمهورية مع الوزير الأول الذي هو في مركز ضعيف فللرئيس إقالته ، ما يمنح السلطة و الهيمنة الكاملة لرئيس الجمهورية في اختيار و تعيين أعضاء الحكومة و حتى توزيع المهام عليهم ، و ما الوزير الأول سوى منسق لأعمالهم، وما أكد هذه الهيمنة في تعيين أعضاء الحكومة ما جاء في نص المادة 101 من الدستور: « لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينصّ الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم ... » فلا يلزم الرئيس بتعيين أعضاء الحكومة من الأغلبية البرلمانية ، وهذا مبرر من مبررات تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ، كما أنه أحد خصائص النظام الرئاسي فلا يجوز الجمع بين وظيفة نائب منتخب في البرلمان و عضو في الحكومة فإذا عين الرئيس نائبا منتخبا في البرلمان كعضو في الحكومة وجب عليه التخلي عن عهده البرلمانية ، و لا يمكن أيضا لعضو الحكومة المنتهية مهامه استرجاع عضويته بالبرلمان، ومثال ذلك النائب البرلماني لحزب التجمع الوطني الديمقراطي عن ولاية الجلفة للعهد البرلمانية 2012 - 2017 شريف رحمانى الذي تم استوزراه ثم أنهيت مهامه و لم يسترجع عضويته كنائب في المجلس الشعبي الوطني ، وهذه العراقيل تجبر أعضاء الحكومة خاصة من هم أعضاء في البرلمان أصلا على الولاء التام للرئيس و إلا سيفقد إضافة لمنصبه الوزاري عضويته في البرلمان كذلك².

و تمتد سلطة رئيس الجمهورية أيضا إلى إنهاء مهام أعضاء الحكومة، فطبقا لقاعدة توازي الأشكال فمن له سلطة التعيين له سلطة الإقالة و إنهاء المهام، ويمكن عزل و إنهاء مهام أي عضو من أعضاء الحكومة بطرق مختلفة تجتمع كلها في مآل ذلك كله إلى رئيس

¹ عمار عباس ، قراءة تحليلية للتعديل الدستوري لسنة 2008، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 18 ، عدد36، الجزائر، 2008 ، ص 48.

² سعيد بوالشعير ، مرجع سابق ، ص308

الجمهورية ، وغالبا ما يكون ذلك بمرسوم رئاسي تحت عنوان بناء على اقتراح من الوزير الأول ، و اختلاف الوزير الأول مع رئيس الجمهورية في هذا غير وارد لما ثبت سابقا من تبعية الوزير الأول الكاملة لرئيس الجمهورية، و الدستور لا يضع أمام الرئيس أي قواعد أو قيود تحد من حريته في ذلك¹.

يتجلى مما سبق ذكره في هذا المطلب التبعية العضوية الكاملة للوزير الأول و كل أعضاء الحكومة للسلطة المنفردة لرئيس الجمهورية فهو من خوله الدستور بصلاحيات كاملة في اختيار و تعيين و إنهاء مهام الحكومة و من خلالها السلطة التنفيذية بكل مستوياتها وصولا للرتب الدنيا في الإدارة المركزية و كذلك الإدارة الإقليمية كما يرد في المادة 78 من الدستور، و يرى الأستاذ طيبي عيسى أن التعديل الذي جاء به دستور 2008 (وهو ما استمر في التعديل الدستوري 2016) بمثابة التحول في الثنائية الشكلية العضوية السابقة للسلطة التنفيذية إلى أحادييتها وظيفيا و عمليا. و أن هذا التعديل أزال الغموض الذي كان يسود حول طبيعة البرنامج السياسي المطبق فعليا بهذا يكون الوزير الأول قد جرد من أهم سلطاته كقطب ثان في السلطة التنفيذية لتصبح بذلك السلطة التنفيذية برأس واحد فقط².

و كانت التعديلات لسنة 2008 و في مادتها 85 التي بقيت كما هي في التعديل الدستوري 2016 هي المجسدة الفعلية للرأي القائل بأن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الفعلي في اتخاذ المراسيم التنفيذية، و يظهر جليا بان المؤسس الدستوري تعمد إبعاد الوزير الأول عن هذا الاختصاص و حتى و إن قام بالتوقيع على المراسيم التنفيذية فهو مجرد موقع لقرار أصدره صاحب الإختصاص في التعيين في الوظائف العليا للدولة و هو رئيس الجمهورية، وهذا لا يدع مجالاً للشك في وضوح مدى قبض رئيس الجمهورية و تحكمه في السلطة التنفيذية في جانبها العضوي .

¹ محمد أومايوف ، مرجع سابق ، ص 77

² طيبي عيسى ، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، المجلة الجزائرية

عدد 04 ، سنة 2010 ، ص 07

فالتبعية العضوية للوزير الأول و بالتالي أعضاء حكومته و التي تمتد لمستويات و رتب السلطة التنفيذية في الإدارات المركزية، و الإدارة المحلية الإقليمية ، مستندة على مواد دستورية ، تجعل من سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة و تحديد مهامهم وصولا لإقالتهم و عزلهم سلطة رئاسية تقديرية واسعة لا تقيدها أي قيود حقيقية، و هذه التبعية للوزير الأول و أعضاء الحكومة ستعكس ظلها كحتمية مطلقة على الجانب الوظيفي للحكومة ، حيث أن رئيس الحكومة هو من يوجه و يضع و يرسم السياسة العامة للدولة ، و رئيس الجمهورية هو من ينفذ السياسة العامة أيضا ، وهذا ما سيتناوله المطالب الموالي .

المطلب الثاني: تبعية الحكومة الوظيفية لرئيس الجمهورية

رغم اختلاف النظم السياسية من دولة لأخرى إلا أنها تشترك غالبا في وجود سلطة تنفيذية تختص بإدارة الشأن العام و إدارة المرافق العامة ، و تنفيذ القوانين و التشريعات الصادرة عن الهيئة التشريعية من أجل تحقيق الأهداف العامة للدولة لضمان إشباع الحاجيات الأساسية لشعبها، و إضافة إلى الاختصاصات الأصلية للسلطة التنفيذية ، تملك السلطة التنفيذية صلاحيات في السياسة الخارجية و في المجال الداخلي ، و يحكم طبيعتها حيث هي الهيئة التي تسيطر على مفاصل الدولة الحديثة فهي تختص بممارسة صلاحيات مهمة في التشريع ، و ما يهمننا هنا هو المؤسسة الدستورية التي تختص بوظيفة السلطة التنفيذية و يختلف إسناد السلطة التنفيذية بين نظام سياسي و آخر باختلاف طبيعة نظام الحكم حسب كل دولة، و في الجزائر و نظرا للعوامل و الأسس التي ذكرت سابقا فرئيس الجمهورية يتمتع بالمركز المتفوق و الهيمنة المطلقة في تسيير الشأن العام و ذلك في كل الدساتير التي شهدتها الجزائر و لم يخرج عنها التعديل الدستوري الأخير، والحكومة كوجه للسلطة التنفيذية تابعة تماما لرئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية¹، حيث يتجلى انفراد رئيس الجمهورية بوظائف و مهام السلطة التنفيذية من خلال صلاحية رسم السياسة العامة للدولة التي ضمنها برنامجه الانتخابي ، و كيفية تنفيذها عن طريق مخطط عمل الحكومة الذي يجب أن يعرض أولا في مجلس الوزراء الذي يترأسه هذا من جهة ، و من جهة أخرى تمكين المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية من الآليات القانونية التي تسمح له بالتحكم الكامل في الساسة العامة للدولة².

¹ عبد الله بوقفة ، مرجع سابق ، ص 73

² محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحيثية للفنون المطبعية ، الجزائر ، 2001 ، ص 47

الفرع الأول : رسم السياسة العامة للدولة و تنفيذها اختصاص رئاسي

رسم السياسة العامة للدولة و تنفيذها أهم ما يناط بالسلطة التنفيذية، فهي تشمل جميع مناحي الحياة العامة في الدولة، و الشؤون السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و حتى الثقافية ، والدستور الحالي الذي يكلف الوزير الأول بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وفق مخطط عمل يطبق بنود البرنامج الانتخابي الذي جاء بالرئيس المنتخب إلى سدة الحكم ، فالرئيس الذي انتخبه الشعب على أساس هذا البرنامج يجب وضعه حيز التطبيق ، حيث يحدد هذا البرنامج السياسة العامة للدولة في إطار أحكام الدستور، ويجب على الوزير الأول أن يعرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء الذي يتأسسه رئيس الجمهورية ، و هذا ما نصت عليه المادة 79 من الدستور في فقرتها الأخيرة «...تعدّ الحكومة مخطّط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء» ، و لا يعقل مثلا أن يدرج الوزير الأول ضمن المخطط بنودا أو سياسات تتعارض و برنامج الرئيس لما عرفناه سابقا من التبعية العضوية للحكومة لرئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي له الكلمة العليا في مجلس الوزراء و الذي و إن كان كمؤسسة لاتخاذ القرارات الجماعية فهو عمليا ليس سوى أداة طيعة لرئيس الجمهورية في رسمه للسياسة العامة للدولة¹،

كرس المؤسس الدستوري في تعديل نوفمبر 2008 هيمنة رئيس الجمهورية على صلاحية رسم السياسة العامة للدولة و تنفيذها، فوجب عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء قبل عرضه أمام البرلمان كقاعدة دستورية أعطى لرئيس الجمهورية سلطة ضبط السياسة العامة للدولة التي هي إن صح التعبير جوهر مهام و وظائف السلطة التنفيذية ، فعرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء يحقق غايتين : أولا عرض هذا المخطط الذي هو ترجمة للبرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية على صاحبه للموافقة عليه هو أمر منطقي و حتمي ، حتى يرى رئيس الجمهورية أن هذا مخطط عمل الحكومة يعبر و يحقق فعليا برنامجها بأفضل السبل، و ثانيا أن مجلس الوزراء كهيئة دستورية منصوص عليها هي تحت السيطرة الكاملة لرئيس الجمهورية الذي له صلاحية استدعائه كسلطة تقديرية صرفة لا

¹ محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 87

يزاحمه فيها أحد¹، كما أن أعضاء هذا المجلس تابعون عضويا لرئيس الجمهورية سواء حين تعيينهم أو إنهاء مهامهم ، و الملفت أنه لا توجد قواعد و لا قوانين داخلية تضبط آلية اتخاذ القرارات داخل مجلس الوزراء عكس الأنظمة البرلمانية حيث يكون اتخاذ القرارات داخل هذه الهيئة بالإجماع أو الأغلبية، و يتجلى لنا من خلال ضبابية و اختلال آليات عمل مجلس الوزراء أن هذه الوضعية تهدف لبسط هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء من خلال تحكمه الكامل في استدعاء هذه الهيئة للإجتماع أو تحديد جدول أعمالها أو القرارات المتخذة فيها، فهذه الإجراءات الدستورية تضمن لرئيس الجمهورية أحقية تحديد و ضبط و رسم السياسة العامة للدولة كأساس لوظيفة السلطة التنفيذية لمباشرة مهامها.

ولا يقتصر نفوذ رئيس الجمهورية على رسم السياسة العامة للدولة فحسب ، بل يمتد إلى كيفية تطبيقها و تنفيذها على أرض الواقع، و تنفيذ السياسة العامة للدولة يتم كما نعرف بواسطة مخطط عمل الحكومة، و رغم أن الدستور لم يشر إلى تعريف و مضمون مخطط العمل إلا أن مقدمة أول عرض مخطط عمل للبرلمان في 19 ماي 2009 -بعد التعديل الدستوري نوفمبر 2008 - تكلمت عن المخطط بأنه: «... يتضمن عرضا للمسعى الذي سينتهج و السبل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية...»، فمخطط عمل الوزير الأول هو خطة عملية تحدد آليات و منهجية عمل الحكومة في سعيها لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، فمهمة و مسؤولية الوزير الأول هي إعداد و تنفيذ مخطط لتطبيق برنامج الرئيس لا غير²، لكن المتمعن في نص المادة 80 من الدستور في فقرتها الأخيرة يدرك أنه حتى ضبط مضمون مخطط عمل الحكومة تعود الكلمة فيه لرئيس الجمهورية حيث جاء في هذه الفقرة: «... ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.»، فأليات و منهجية

¹ أمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ط 05، 2007 ،

² صالح بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 ، ص 233

تطبيق مخطط العمل هو أيضا امتياز رئاسي و الوزير الأول ليس سوى مساعد للرئيس في مهمة تجسيد برنامجه¹.

إضافة إلى ما سبق فإن مخطط عمل الحكومة ليس الوسيلة الوحيدة و لا حتى الأساسية لتطبيق و تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهذا المخطط مبتور و عاجز إن لم يتم تدعيمه لسلطة الرئيس في التشريع و سلطته في التعيين في مختلف الوظائف التنفيذية في الدولة و هنا ترى بعض الدراسات أن فكرة عرض مخطط عمل الوزير الأول على البرلمان عوضا عن عرض برنامج رئيس الجمهورية ما هو إلا إجراء شكلي لإعطاء الهيئة.

التشريعية مكانة ما ضمن النظام السياسي ، ولو ظاهريا حيث أنها تناقش في الحقيقة آليات و وسائل تطبيق برنامج الرئيس بشكل أمثل و لا تناقش صلب و محتوى هذا البرنامج في حد ذاته ، كما أن عرض مخطط عمل الوزير الأول حسب هذه الدراسات وسيلة لنفي المسؤولية السياسية عن رئيس الجمهورية و تحميلها للوزير الأول و أعضاء الحكومة²، حيث أن النظام السياسي الجزائري جعل شرعية رئيس الجمهورية الذي انتخب في اقتراع عام مباشر من الشعب على مستوى كامل إقليم الدولة، أكبر من شرعية الهيئة التشريعية التي انتخب كل عضو من أعضاؤها في دوائر انتخابية محدودة الفئة السكانية و الرقعة الجغرافية ، و هنا و إن افترضنا تصويت البرلمان ضد قوانين و تشريعات بادرت بها الحكومة من أجل تنفيذ مخطط عملها ، إلا أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع و تفوقه على البرلمان كما سنرى في الفصل الثاني من هذا العرض ، و سلطته في التعيين حتى في المستويات الدنيا من الوظائف في الإدارة المركزية و الإدارة الإقليمية تمكنه من تنفيذ السياسة العامة للدولة التي حددها و رسمها بنفسه.

¹ محمد أومايوف، مرجع سابق، ص97

² الأمين شريط ، مرجع سابق ، ص114

الفرع الثاني: الآليات القانونية الضامنة لتحكم الرئيس في وظيفة السلطة التنفيذية

في جميع الأنظمة السياسية لا يمكن وضع السياسة العامة للدولة قيد التنفيذ إلا من خلال آليات قانونية تضمن تنفيذ مهام السلطة التنفيذية، و في النظام السياسي الجزائري أوجد المؤسس الدستوري هذه الآليات التي و إضافة لدورها الأساسي لتسهيل مهمة السلطة التنفيذية و وظيفتها فقد جعلها ضامنة لتحكم رئيس الجمهورية وظيفيا في الحكومة بجملة اختصاصات لوضع التشريعات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة و أيضا تعيين الإطارات و العناصر البشرية المؤهلة والقادرة على انجاز المهمة ، و تتمثل أساسا هذه الآليات القانونية الممكنة لإحتكار رئيس الجمهورية لوظيفة السلطة التنفيذية باختصار فيما يلي:

• سلطة المبادرة بمشاريع القوانين

تعتبر مرحلة المبادرة بمشاريع القوانين أول مرحلة في التشريع ، و في كل الأنظمة السياسية في العالم تشارك السلطة التنفيذية صلاحية المبادرة بمشاريع القوانين مع أنها في الأصل اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، و لكن مبررات عملية منطقية تبرر هذه المشاركة بحكم اتساع موارد السلطة التنفيذية و عدد منتسبيها المتواجدين عبر كامل إقليم الدولة ، و كون أعوانها و أفرادها مختصين و تقنيين على إطلاع بجزئيات القطاعات التي يشتغلون بها ،عكس الهيئة التشريعية التي لا يمكن لها الإحاطة بكل التفاصيل الخاصة بقطاعات متعددة و متباينة، وقد منح الدستور الجزائري صراحة في المادة 119 منه حق المبادرة بمشاريع القوانين لكل من «...الوزير الأول و عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 119 مكرر...».

إلا أن اختصاص الوزير الأول هنا لا يتجاوز الاختصاص النظري الظاهري ، فصاحب الاختصاص الحقيقي هو رئيس الجمهورية فمشاريع القوانين حسب نفس المادة تعرض أولا على مجلس الوزراء و هذا بعد الأخذ برأي مجلس الدولة حيث يهتم هذا الأخير بأن مشروع

القانون يندرج ضمن مجال القانون و قد تتوسع أحيانا دراسته إلى الملازمة¹، ومهمة إخطار مجلس الدولة يقوم بها الأمين العام للحكومة الذي يعينه رئيس الجمهورية²، و هذا طبقا للمرسوم التنفيذي 261/98، و من ثم عرضه على مجلس الوزراء الذي يرأسه الرئيس و يحدد جدول أعماله، و مع التبعية العضوية الكاملة للوزير الأول لرئيس الجمهورية و انتفاء مبادرته بمشاريع قوانين لا يوافق عليها رئيس الجمهورية، و لو افترضنا تجاوز الوزير الأول لمجلس الوزراء و إيداعه لمشاريع القوانين مباشرة أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني فمن حق الرئيس إخطار المجلس الدستوري لأن عدم احترام عرض مشروع القانون أمام مجلس الوزراء مخالفة لمادة دستورية صريحة، وعليه فلرئيس الجمهورية اليد العليا في المبادرة بمشاريع القوانين³.

إضافة لكل ما سبق فإن رئيس الجمهورية غير مقيد في سلطته بالمبادرة بمشاريع القوانين، فإن كان إخطار مجلس الدولة وجوبيا قبل ايداع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإن الأخذ برأي مجلس الدولة غير ملزم لرئيس الجمهورية⁴ و ذلك وفق القانون العضوي 98 / 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه، و المرسوم التنفيذي رقم 98 / 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يتضمن تحديد أشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، كما أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يسمح للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بفحص مدى سلامة الإجراءات المنصوص عليها في المادة 119 مكرر من الدستور، وما عليه سوى المناقشة و التصويت عليها⁵.

• سلطة تنفيذ القوانين:

¹ بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص99

² بوحميده عطاء الله، مرجع سابق، ص99

³ حمامي ميلود، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الفكر البرلماني، العدد23، مجلس الأمة، الجزائر، 2009، ص49

⁴ حمامي ميلود، مرجع سابق، ص49

⁵ عمار عباس، قراءة تحليلية للتعديل الدستوري لسنة 2008، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد18، العدد36، 2008، ص

بالرجوع إلى الدستور في تعديله الأخير مارس 2016 نصت المادة 125: « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ،يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول».

وعن صلاحيات الوزير الأول و في المادة 2/85 من الدستور : « يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات».

و لكي يمارس الوزير الأول هذه المهمة فعليه الاستعانة بجملة من الأدوات القانونية الضرورية و هي تتمثل في اللوائح التنفيذية ، و منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية ثابت دستوريا وذلك لأسباب تتلخص في استحالة التشريعات الصادرة عن البرلمان في الإحاطة بتفاصيل كل مناحي الحياة ، و السلطة التنفيذية بما لها من إمكانات و تواصل مباشر مع كل القطاعات و المواطنين هي الأقدر في هذا الخصوص، كما أن ظروفًا و أزمات و طبيعة المواقف تفرض تدخلا سريعا و فوريا، تعجز آليات التشريع التقليدية عن مواكبته.

و رغم نص المادة 85 من الدستور على أيلولة اختصاص إصدار المراسيم التنفيذية للوزير الأول إلا أن التعديل الدستوري نوفمبر 2008 و الذي لم يتغير في التعديل الأخير مارس 2016 قد ضيق على الوزير الأول و قرن إصدار الوزير الأول لمراسيم تنفيذية بموافقة رئيس الجمهورية، حيث أضاف المؤسس الدستوري عبارة بعد موافقة رئيس الجمهورية ، أي أن الوزير الأول مقيد بشرط موافقة رئيس الجمهورية ما يظهر أن الاختصاص الحقيقي و الفعلي هو لرئيس الجمهورية¹ و هو من يفوض الوزير الأول للتوقيع على المراسيم التنفيذية وفقا لسلطته التقديرية.

• سلطة التعيين في وظائف الدولة:

بعد سلطتي المبادرة بالتشريع و تنفيذ القوانين و تطبيقها، تأتي سلطة التعيين في وظائف الدولة كثالث عنصر مهم من عناصر تنفيذ السياسة العامة للدولة و التي هي كما رأينا

¹ حمامي ميلود ، مرجع سابق ،ص52

الترجمة الميدانية للبرنامج الذي انتخب على أساسه رئيس الجمهورية، و أصبح مجال التعيين في وظائف الدولة حكرا على شخص رئيس الجمهورية¹، وتم حرمان الوزير الأول من هذه الصلاحية بشكل شبه تام منذ التعديل الدستوري نوفمبر 2008 و هو أقره التعديل الدستوري مارس 2016 ، حيث نصت المادة 78 من الدستور الحالي صراحة على صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في وظائف الدولة كما يلي:

يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

- 1 - الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور
- 2 - الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة
- 3 - التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء
- 3 مكرر - الرئيس الأول للمحكمة العليا
- 4 - رئيس مجلس الدولة
- 5 - الأمين العام للحكومة
- 6 - محافظ بنك الجزائر
- 7 - القضاة
- 8 - مسؤولو أجهزة الأمن
- 9 - الولاة.

ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم. وزيادة على الوظائف المنصوص عليها في الفقرتين 3 مكرر و 4 أعلاه يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية. كما أن التعيينات التي يصدرها

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 138

الوزير الأول على شكل مراسيم تنفيذية تخضع للشرط في المادة 85 من الدستور كما سبق ذكره ما يبين أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الفعلي الذي يملك سلطة التعيين في وظائف الدولة¹.

و استنادا للمادتين 77 و 78 من الدستور صدر المرسوم الرئاسي 99 / 240 الذي مدد و عزز صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في وظائف الدولة حيث غطت تقريبا كل أصناف التعيينات : التعيينات في المناصب العليا و السامية، التعيينات في الإدارة المركزية للدولة، التعيينات في الإدارات المتخصصة في الدولة، المناصب المصنفة وظائف عليا برئاسة الجمهورية، التعيينات في المؤسسات الوطنية للدولة، التعيينات في المصالح الخارجية لوزارة الشؤون الداخلية، التعيينات في المؤسسات القضائية و مؤسسات الرقابة، التعيينات في مصالح رئيس الحكومة، التعيينات في المديرية العامة للأمن الوطني، التعيينات في المديرية العامة للجمارك، التعيينات في المديرية العامة للحماية المدنية، التعيينات في الإدارة الإقليمية ، التعيينات في الأجهزة و المؤسسات العمومية غير المستقلة و المؤسسات العمومية الوطنية و مراكز البحث و التنمية.

و من كل ما يبق نرى جليا أن رئيس الجمهورية استحوذ على صلاحية التعيين في جميع الوظائف العليا و السامية في الدولة العسكرية و المدنية، و أهمية سلطة التعيين تبرز في ضمان رئيس الجمهورية لهذه الأداة المهمة و المتمثلة في الأشخاص المعينين و المكلفين بتطبيق السياسة العامة للدولة ، من حيث مؤهلاتهم و ولائهم و تبعيتهم لمن عينهم و هو رئيس الجمهورية.

إن أهم وظيفة للحكومة هي رسم السياسة العامة للدولة و تنفيذها ، و تستعين لأداء مهمتها بجملة من الآليات القانونية الدستورية كسلطة المبادرة بالتشريع و تنفيذ القوانين ، و التعيين في وظائف الدولة لتنفيذ هذه السياسة على أكمل وجه، و كما رأينا في هذا المطلب فإن الحكومة كوجه للسلطة التنفيذية في تبعية تامة لرئيس الجمهورية من الناحية

¹ سعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص 327

الوظيفية فكل الصلاحيات التي يخولها الدستور للحكومة و على رأسها الوزير الأول خاضعة للسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية، و ذلك حتى في المستويات الدنيا للسلطة التنفيذية. وعليه فالمستخلص مما سبق عرضه في هذا المبحث أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات و صلاحيات واسعة تخوله بموجب الدستور، التحكم الكامل في السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، فالسلطة التنفيذية و هي أهم سلطة دستورية في الدولة تقع تحت الهيمنة الكاملة لرئيس الجمهورية ، حيث أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة و منها التعديل الدستوري مارس 2016 ضمنت له التفوق الكامل على جميع مستويات السلطة التنفيذية، و أصبح الوزير الأول مجرد أداة من أدوات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الانتخابي، و رغم أن إلغاء منصب رئيس الحكومة و تعويضه بمنصب الوزير الأول قضى على التساؤل و الجدل عن أي البرنامجين أولى بالتطبيق (برنامج رئيس الجمهورية أم برنامج رئيس الحكومة)، و رغم أن إلغاء منصب رئيس الحكومة سمح أيضا بانتقاء أي فرصة للانسداد السياسي في حالة الخلاف بين رئيس الحكومة و رئيس الجمهورية، إلا أن استحداث منصب الوزير الأول لم يكن سوى واجهة مزينة للديمقراطية تخفي وراءها الهيمنة الكاملة لرئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية، كما أن اختصاصات الوزير الأول الظاهرية و صلاحية رئيس الجمهورية في إقالته دون قيود، جعلت منه مثل الفاصم الكهربائي الذي يحترق لحماية رئيس الجمهورية و شماعة يعلق عليها أي فشل أو سياسات لا تتمته بالتأييد الشعبي قد تخفض من شعبية رئيس الجمهورية¹، هذا الأخير الذي مكن له الدستور من السيطرة التامة على السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول عضويا و وظيفيا

¹ محمد أومايوف ، مرجع سابق، ص 184

خلاصة الفصل الأول

لم تكن ولادة النظام السياسي الجزائري بالولادة اليسيرة ، حيث أن السياسة الفرنسية أثناء الاحتلال الغاشم قد حاولت القضاء على كل مقومات الشخصية الجزائرية الوطنية ، و من ضمنها مفهوم الدولة و الأمة الجزائرية ، و أجهضت حتى التيارات السياسية الوطنية السلمية التي يصنفها المؤرخون على أنها الشكل الثاني من أشكال المقاومة الوطنية بعد القضاء على المقاومات الشعبية المسلحة ، و لما كانت الشخصية الوطنية الجزائرية حاضرة في قلوب الغالبية العظمى من الجزائريين ، فلم تتطفئ جذوة المقاومة التي أشعلتها مجددا ثورة التحرير الوطنية المجيدة ، حيث انصهرت كل التوجهات و الأحزاب السياسية في بوتقة واحدة هي حزب جبهة التحرير الوطني و رغم أن الجميع عمل تحت لوائها، إلا أن طبيعة تكوين هذه الجبهة الجامعة لكثير من المتناقضات من يساريين و علمانيين و أبناء جمعية العلماء المسلمين الجزائريين و الاندماجين السابقين جعلت الخلافات الحادة والخطيرة تطفو من حين إلى آخر على سطح الأحداث، و تناولنا أهم هذه الخلافات في مؤتمر طرابلس و أحداث صائفة 1962 التي كادت تشعل حربا أهلية ، و انتهت هذه الأزمة بانتصار أحد أطراف الصراع دون الاحتكام للشعب لتحديد شكل نظام الحكم .

و كانت النتيجة أن الطرف المنتصر فرض رؤيته الأحادية من خلال نظام رئاسي أسس له دستور 1963 الذي لم يصمد طويلا حتى تم تعليق العمل به نتيجة التمرد الداخلي و النزاعات الحدودية ، إلى أن ألغي هذا الدستور وعلق العمل به مع حركة 19 جوان 1965 التي انقلبت على رئيس الجمهورية المنتخب شعبيا بداعي الاستبداد وتفرد في الحكم الذي وقع فيه أيضا قادة هذه الحركة.

هذه المبررات التاريخية و السياسية فرضت على المؤسس الدستوري الجزائري منح مركز مرموق لرئيس الجمهورية من أجل إرساء دعائم نظام قوي يحقق استقرارا للبلاد و يجنبها الفوضى السياسية، و كان دستور 1976 مرآة لهذا التوجه ، فكانت كل السلطات

بيد رئيس الجمهورية الذي و إن أحدث مؤسسة الوزير الأول إلا أن الرئيس لم يكن ملزماً بتعيينه و لم يكن حينها للوزير الأول من صلاحيات سوى مساعدة رئيس الجمهورية ، و بقيت السلطة التنفيذية أحادية قلماً و قالبا إلى غاية التعديل الدستوري نوفمبر 1988 الذي استبدل منصب الوزير الأول بمنصب رئيس الحكومة الذي كان مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان الذي هو في الأساس من حزب واحد ينتمي إليه رئيس الحكومة فكانت هذه المسؤولية شكلية و رئيس الجمهورية هو من يعين و ينهي مهام رئيس الحكومة و بقيت كل السلطات التنفيذية بيد الرئيس ، و حتى بعد فتح مجال التعددية الحزبية في دستور فيفري 1989 لم يلزم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس حكومته من بين الأغلبية البرلمانية و بقي الوضع على ما هو عليه في دستور 1996 أي أن السلطة التنفيذية و إن ظهرت برأسين أي ثنائية السلطة التنفيذية فلم تتعدى هذه الثنائية الشكليات فقط، و بقي رئيس الجمهورية مهيمناً على كامل صلاحيات الحكومة.

قضى التعديل الدستوري نوفمبر 2008 على ثنائية السلطة التنفيذية و أرجعها إلى الأحادية الصرفة ، كما لم يلزم هذا التعديل الدستوري رئيس الجمهورية بأن يعين الوزير الأول من التشكيلة السياسية الفائزة بأغلبية مقاعد البرلمان، و بقيت صلاحيات رئيس الجمهورية كما هي في التعديلات الدستورية الأخيرة مارس 2016 فأصبحت الحكومة تابعة و خاضعة لسلطة رئيس الجمهورية عضواً من حيث اختيار و تعيين أعضائها و إنهاء مهامهم بما فيهم الوزير الأول نفسه ، و وظيفياً حيث أن الوزير الأول و حكومته مكلفان فقط بتحضير مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فرئيس الجمهورية هو من يرسم السياسة العامة للدولة و هو من يتحكم في الأدوات القانونية و العملية لتطبيق هذه السياسة و ما الوزير الأول و باقي الجهاز التنفيذي مجرد أدوات لتنفيذ السياسة العامة للدولة المنبثقة أساساً عن البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية.

فـرئيس الجمهورية إذن و بموجب التعديلات الدستورية الأخيرة هو المهيمـن على السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري فهو يحظى بالشرعية الشعبية التامة المنبثقة عن نمط الاقتراع العام المباشر ، و حماية و قواعد دستورية متينة ، ويملك بموجب ذلك سلطات واسعة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين و الآليات القانونية اللازمة لتنفيذها وصولا لسلطة التعيين في وظائف الدولة حتى في المستويات الدنيا للإدارة المحلية، وهو ما يثبتـه التحليل الذي تناوله هذا الفصل ، الذي سيتبعه تحليل للعلاقة التي تربط رئيس الجمهورية بالهيئة التشريعية في الفصل الثاني و إثبات هيمنة الرئيس على الهيئة التشريعية الجناح الثاني للنظام السياسي الجزائري.

الفصل الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية

الدارس لتاريخ النظام السياسي الجزائري يلاحظ بلا شك قاعدة الشرعية الثورية لمن يتقلد منصب رئيس الجمهورية، وبعد أول دستور تعددي فيفري 1989 و إن لم يتخلى المؤسس الدستوري عن هذه الشرعية من خلال اشتراطها حتى على الذين لم يسمح تاريخ ميلادهم بالمشاركة فيها من خلال إثبات عدم تورط آبائهم في أعمال ضد الثورة الوطنية، لكن المؤسس الدستوري أضاف عاملا هاما و هو الشرعية الشعبية القانونية¹، التي تخول لرئيس الجمهورية المركز المرموق و المكانة الرفيعة التي لا تعلق عليها باقي المؤسسات الدستورية في البلاد، و لا تخرج مؤسسة البرلمان بغرفتيه عن هذه القاعدة ، فتفوق رئيس الجمهورية على الهيئة التشريعية لا يختلف عليه اثنان، وكما ضمن الدستور آليات هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية فقد انسحب الأمر ذاته على السلطة التشريعية، فلا يعقل أن تتم السيطرة و الهيمنة المطلقة للرئيس على كامل مفاصل النظام السياسي الجزائري دون الجناح الثاني لهذا النظام ممثلا في البرلمان، فرغم كون الهيئة التشريعية سلطة كما سماها التعديل الدستوري مارس 2016 على غرار الدساتير السابقة و أعطى الدستور للبرلمان السيادة في إعداد القوانين في المادة 112 منه : «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه»، إلا أن هذه السلطة و السيادة التي يتمتع بها البرلمان في عمومها لا تتجاوز نص هذه المادة ، فقد ضمن الدستور مواد و قواعد تجعل من هذا البرلمان مكبلا ليس وظيفيا فقط ، بل حتى عضويا بتمكين رئيس الجمهورية من صلاحية التعيين جزء من أعضاء الهيئة التشريعية "الثلاث الرئاسي في مجلس الأمة"، كما ضمن الدستور آليات قانونية تمكن للرئيس من التفوق على البرلمان (المبحث الأول)، بإخلاء ذمة الرئيس من المسؤولية السياسية أمام البرلمان ، و إعطاء رئيس الجمهورية صلاحية حل البرلمان ، كما وسع الدستور من تدخل الرئيس في العمل التشريعي و تمتعه بصلاحيات تشريعية و استلاب جزء هام من سلطة التشريع للرئيس على حساب البرلمان (المبحث الثاني) عن طريق تقييد عمل البرلمان و توسيع تدخل الرئيس في مجال التشريع.

¹ عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، الجزائر، دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع، سنة 2006، ص 207

المبحث الأول: تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان

لا نجد في أغلب الأنظمة السياسية و حتى الغربية منها من أثر للتوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في واقع الممارسة السياسية اليومية، فلم يتعدى هذا التوازن البعد النظري الأكاديمي، و إن كان تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية غير ظاهر في النصوص الدستورية المكتوبة للدول الديمقراطية الغربية، فالميدان في هذه الديمقراطيات يبين بوضوح مدى تفوق السلطة التنفيذية و توسع صلاحياتها التشريعية فضلا عن صلاحياتها التنفيذية ، فتعقيدات الحياة المعاصرة و تشعب الميادين و المجالات التي تشملها قطاعات الدولة، و التغير السريع والمستمر لها، و التحولات السياسية الدولية ، كل هذه العوامل عقدت من مهمة و دور السلطة التشريعية التي تتميز بمحدودية عدد أعضائها و قلة مواردها بما لا يمكن مقارنته بما تحوز عليه السلطة التنفيذية من موارد بشرية و مالية و تقنية ضخمة، و عليه فقد غنمت السلطة التنفيذية من هذه الوضعية تفوقا كبيرا على السلطة التشريعية¹، لكن الجزائر و كباقي الأنظمة السياسية المشابهة نجد هذا التفوق واضحا حتى في النصوص الدستورية، فقد ضمن الدستور لرئيس الجمهورية آليات قانونية دستورية تجعله في مركز متفوق أمام البرلمان ، بحكم عدم مسؤوليته السياسية (المطلب الأول) عكس المبدأ القائل بتلازم السلطة مع المسؤولية²، كما منح الدستور لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان(المطلب الثاني) ما شكل سيفاً مسلطاً على أعضاء البرلمان و يضعهم تحت تهديد حقيقي يمنعهم من ممارسة مهامهم الحقيقية دون رضی رئيس الجمهورية.

¹ غسان سليمان عرنوس ، العلاقة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مجلة الشريعة والقانون ، السنة السادسة والعشرون العدد

الخمسون ،أفريل 2012

² عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص13

المطلب الأول: انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان

كان و لا زال مبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية لرئيس الجمهورية غائبا في كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة ما عدا دستور 1963 في المادة 47 منه «رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني...» الذي تم تعليق العمل به بعد وقت قصير من صدوره، واستمر الوضع على ما هو عليه حتى يومنا هذا (التعديل الدستوري مارس 2016) ، فرغم كل السلطات و الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية إلا أن الدستور وضعه في مركز متفوق و مستقل عن البرلمان فلا يمكن بذلك للبرلمان إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية إطلاقا، فشرعية رئيس الجمهورية كما رأينا آنفا أكبر من شرعية أعضاء الهيئة التشريعية، فحتى الحكومة محصنة تقريبا من المسؤولية السياسية و الجزائرية، ففي عهد الأحادية الحزبية لا يمكن تصور هذه المسؤولية بالنظر لانتماء الجميع من أعضاء البرلمان و الحكومة و الرئيس لنفس الحزب، و رغم أن الدساتير التي جاءت في عهد التعددية السياسية أقرت بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان إلا أن تحقيقها مكبل بجملة آليات تجعل من شبه المستحيل إثارتها، ورغم إعفاء الدستور لرئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية و الجزائرية أمام البرلمان إلا أن إثارة مسؤولية الوزير الأول و حكومته فيه إحراج سياسي للرئيس و كأنه هو من تعرض للمساءلة ، فالوزير الأول المحسوب على الرئيس محمي أيضا من المسؤولية السياسية التي و إن لم تنتف عنه، فقد وضع المؤسس الدستوري عقبات كبرى أمام البرلمان حين إثارته لمسؤولية الحكومة¹، وبالنتيجة فانعدام المسؤولية السياسية و الجزائرية عن رئيس الجمهورية يعتبر أكبر ركيزة ضامنة لتفوق رئيس الجمهورية على البرلمان.

¹ عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجستير جامعة تيزي وزو

الفرع الأول : انعدام المسؤولية السياسية للوزير الأول و حكومته

في غالبية الأنظمة السياسية الديمقراطية يكون حصول الحكومة على ثقة البرلمان في برنامجها مقرا بمسؤولية الحكومة سياسيا أمام البرلمان عبر آليات رقابية تسمح لأعضاء الهيئة التشريعية من التحقق من التزام الحكومة بتنفيذ برنامجها وفق ما عرضته على البرلمان لنيل ثقته.

في الجزائر و بعد صدور دستور فيفري 1989 و تجاوز عهد الأحادية الحزبية و الانتقال للتعددية السياسية، تم تمكين البرلمان من آليات دستورية لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة و تنقسم هذه الآليات إلى آليات تحرك المسؤولية السياسية للحكومة (مثل عدم المصادقة على مخطط عمل الحكومة ، ملتمس الرقابة، التصويت بالثقة) ، و آليات أخرى محرجة للحكومة لكنها غير محركة لمسئوليتها السياسية (كالاستجواب، و الأسئلة الكتابية و الشفهية ، و لجان التحقيق البرلمانية)¹، وبالنظر لأن هذا الفرع يناقش مسألة انعدام مسؤولية الوزير الأول و حكومته فسيتناول هذا الفرع الآليات الرقابية التي من المفروض أنها تثير المسؤولية السياسية للحكومة (و هي للتذكير تخص الغرفة السفلى للبرلمان دون الغرفة العليا) لكنها و بالتحليل سنرى أنها غير فعالة و غير عملية تماما ، و لا نناقش هنا الآليات الرقابية التي لا تثير مسؤولية الحكومة أصلا.

1 / تصويت المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة

تنص المادة 94 من التعديل الدستوري مارس 2016 «يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة...» ، فالدستور و من خلال هذه المادة المحكمة يجبر الوزير الأول على تقديم مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة و ذلك بعد عرضه على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية و الموافقة عليه، و للمجلس الشعبي الوطني مهلة 07 أيام لدراسة المخطط و من ثم مناقشته خلال عشرة أيام² و الملاحظ على هذه المادة و التي استحدثت أولا في التعديل الدستوري نوفمبر 2008 على أن الوزير الأول يقدم مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية و ليس برنامجا حكوميا مستقلا عن الرئيس ، كما أن إجبارية تقديم هذا المخطط أمام الغرفة السفلى للموافقة عليه يحتم بالضرورة

¹بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 126

²سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 108

مسؤولية سياسية للحكومة أمامها، وحيث أن مخطط عمل الحكومة هو ترجمة عملية لبرنامج الرئيس فإن هذا الإجراء يضع الرئيس أمام مسؤولية سياسية غير مباشرة فرفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة هو على الأقل إخراج سياسي لرئيس الجمهورية، و في المقابل منح المجلس الشعبي الوطني موافقته على مخطط العمل هو منح للثقة للحكومة و لرئيس الجمهورية معا.

و في كل الحكومات التي عرضت مخطط عملها على المجلس الشعبي الوطني منذ التعديل الدستوري نوفمبر 2008 نالت الموافقة التلقائية إن صح التعبير، وعدم فعالية عملية المناقشة تعود لأسباب متعددة كضعف المعارضة السياسية و تشتتها نتيجة تراكمات الأزمات السياسية التي شهدتها البلاد و ممارسات النظام التي فجرت بعض الأحزاب من الداخل، وتراجع النخب السياسية و ظهور فئة من المناضلين في أحزاب المعارضة لا تتمتع بالتكوين الملائم ولا بالانضباط الحزبي، دون نسيان التغييرات الحكومية المتكررة التي تعدل باستمرار تشكيلة الحكومة، إضافة لأسلوب المناقشة العقيم الذي لا يسمح بإبداء آراء كل النواب المتدخلين ، و لا يسمح حتى أجل المناقشة المحدود حسب القانون العضوي 16 - 12 الذي يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والمحدد بعشرة أيام بمناقشة كل تفاصيل مخطط عمل الحكومة أو التعليق عليه فأصبحت مناقشة مخطط عمل الحكومة مجرد إجراء شكلي للإيفاء بالأحكام الدستورية¹، و انتفى الغرض الأساسي منها أي تمحيص و مراقبة و تدقيق ما عرضته الحكومة في مخطط العمل لتقرير إن كان يستحق الموافقة من عدمها، لدرجة أن حتى حكومات يرأسها وزير أول تكنوقراطي لا انتماء حزبي لديه لم تجد أي صعوبة تذكر في انتزاع موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها، و في أحسن الأحوال يمكن للحكومة التنازل شكليا أمام البرلمان لتكليف مخطط العمل على ضوء المناقشة العامة للبرلمان تحت شرط التشاور مع رئيس الجمهورية و هو ما نصت عليه المادة 94 من التعديل الدستوري مارس 2016 كالاتي: « و يمكن للوزير الأول أن يكيّف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.»

¹ كمال زغوم ، بوديار حسيني علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996 ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2001، ص 105

و التصويت بالموافقة أو عدم الموافقة يتم بالأغلبية و التي لم يحددها لا الدستور و لا القانون العضوي 16 - 12 السالف الذكر، و هنا يحتكم إلى المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث جاء فيها: «... لا يصح التصويت في المجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 06 ساعات على الأقل و 12 ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين...» و الأغلبية هنا هي النصف زائدا واحد (50% + 01) ، و بعد انتظار المهلة التي لا تزيد عن 12 ساعة على الأكثر من انعقاد جلسة التصويت الأولى ، يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد النواب الحاضرين ، فمثلا لو حضر 50 نائبا فقط من مجموع أعضاء المجلس الـ 465 نائبا و صوت 26 نائبا من بين الحضور على الموافقة أو عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة يكون التصويت صحيحا، ويبقى دور مجلس الأمة محدودا من باب أن الدستور ألزم الوزير الأول فقط بعرض مخطط عمل الحكومة كما وافقت عليه الغرفة السفلى و إصدار مجلس الأمة للائحة لا يغير من الأمر شيئا و لا يثبت مسؤولية الحكومة فضلا عن كون ثلث أعضاء مجلس الأمة يعينهم رئيس الجمهورية¹.

و قد يجادل مجادل بالإمكانية النظرية لعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة في حال كانت أغلبية أعضاء المجلس من معارضي رئيس الجمهورية ، فهنا يقدم الوزير الأول استقالته و تشكل حكومة جديدة ، فإن لم تحصل مجددا على موافقة المجلس فإن المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا وفقا لنص المادة 96 من التعديل الدستوري الجديد، فالمجلس الشعبي الوطني يتحمل وحده نتيجة و آثار الانسداد السياسي ، ما يؤدي لخشية النواب من إصرارهم على عدم الموافقة و هو بذلك يجعل مناقشة مخطط عمل الحكومة وسيلة عقيمة لا تحرك فعليا مسؤولية الحكومة و بالضرورة مسؤولية رئيس الجمهورية و هذا أول عامل من عوامل تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان.

2 / تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة :

يعتبر بيان السياسة العامة من آليات الرقابة التي يمكن أن تؤثر على مكانة الحكومة لهذا أولى المشرع هذه الآلية أهمية كبيرة لأنها رابطة تجمع بين الحكومة والبرلمان هذا الأخير الذي يثبت

¹ د. عبد المجيد جبار، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية و الدولية، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، العدد 02، 2003، الجزائر، ص93

من هذه الوسيلة إستمرارية رقابته على عمل الحكومة حتى بعد الموافقة على مخطط عملها ممثلاً في البيان السنوي للسياسة العامة الذي هو محصلة عمل الحكومة عند تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، حيث يتم من خلاله توضيح ما تم تحقيقه من أهداف وما سيتم إنجازه مع ذكر الصعوبات الموجودة أثناء التنفيذ لتتم بعد ذلك مناقشة البيان أمام المجلس الشعبي الوطني¹ ، وقد ألزمت المادة 98 من التعديل الدستوري نوفمبر 2008 الوزير الأول بتقديم بيان السياسة العامة للحكومة سنوياً أمام المجلس الشعبي الوطني ، وتعقب مناقشة عامة تقديم هذا البيان ، و قد تؤدي مناقشة بيان السياسة العامة إلى آليتين ترتبان مسؤولية الحكومة : إيداع ملتمس الرقابة ، أو طلب التصويت بالثقة .

وقد بينت المادة 153 من التعديل الدستوري الأخير هذه الآلية(ملتمس الرقابة)، بإمكانية المجلس الشعبي الوطني باستخدامها مع اشتراطها أن يوقع ملتمس الرقابة من سبع(7/1) عدد النواب على الأقل ، و المادة الموالية 154 ضيقت من حرية النواب في استخدامه و نجاعته باشتراط التصويت على ملتمس الرقابة بغالبية من ثلثي عدد النواب ، و أن لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ الإيداع.

فآلية ملتمس الرقابة كوسيلة قانونية مثبتة لمسؤولية الحكومة ولدت تقريبا ميتة ، فمن الصعب جمع توافيق 65 نائبا ، و الأصعب الحصول على موافقة ثلثي النواب ، و تستطيع الحكومة إسقاط ملتمس الرقابة بمعارضة ثلث النواب زائدا واحدا ، فالحكومة تبذل مجهودا لإسقاط ملتمس الرقابة أقل من مجهود المعارضة لقبوله و التصويت عليه، كما أن الفترة الفاصلة بين الإيداع و جلسة التصويت و المقدرة بثلاثة أيام هي فرصة غير عادلة منحت للحكومة من أجل التأثير على مواقف النواب بتهديدهم أو إغرائهم ، مع الإشارة إلى أنه لا يمكن للنائب تقديم سوى ملتمس رقابة واحد حسب المادة 59 من القانون العضوي 16 - 12 ، دون تحديد كنه هذه المرة الواحدة هل هو خلال السنة باعتبار تقديم بيان السياسة العامة سنوياً ، أو خلال العهدة البرلمانية ككل²، و هذه العراقيل لا نجدها في دساتير دول أخرى، و عليه فهذه المعوقات التي وضعها المؤسس الدستوري أمام آلية

¹بوقفة عبد الله، مرجع سابق، ص 129

² عاشور نصر الدين، د.نسيغة فيصل، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996 ،مجلة الإجتهد القضائي،العدد الرابع،جامعة محمد خيضر،بسكرة،ص308

ملتزم الرقابة جعلتها حبرا على ورق لا يتجاوز ذلك إلى التطبيق الحقيقي، ما يمنح مجددا تفوقا للسلطة التنفيذية التي يهيمن عليها رئيس الجمهورية على حساب البرلمان.

3 / تصويت المجلس الشعبي الوطني بالثقة :

في المادة 98 من التعديل الدستوري الأخير و تحديدا في الفقرة الخامسة منها: «.. للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، و في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة...»،

و حسب نفس المادة فالتصويت على لائحة الثقة لا يكون إلا مرة واحدة في السنة باعتبار أن هذه الآلية لا تكون إلا بعد مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة الذي يقدم سنويا ، و الملاحظ أن طلب التصويت بالثقة لا يتم إلا بمبادرة من الوزير الأول و تبعا لسلطته التقديرية و هو ما تبينه صيغة الفقرة 05 من المادة 98 أعلاه «... يمكن للوزير الأول...» ، فالوزير الأول ليس مجبرا على اللجوء لهذه الآلية و لا تقيده في ذلك سوى إرادة رئيس الجمهورية، و لا يلجأ الوزير الأول لطلب التصويت بالثقة إلا إذا كان متأكدا تماما من نيته ثقة المجلس الشعبي الوطني ، لأن عدم نيل هذه الثقة يرتب مباشرة تقديم الوزير الأول لاستقالته و هو بطبيعة الحال تثبيت للمسؤولية السياسية للوزير الأول وصولا لرئيس الجمهورية، كما أنه لا يمكن للوزير الأول طلب التصويت على الثقة دون ضوء أخضر من رئيس الجمهورية ، فهذا الأخير له صلاحية إقالة الوزير الأول فور تسجيل الطلب على جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 62 من القانون العضوي 16 - 12 و في تقييم لفعالية آلية التصويت على الثقة في إثارة مسؤولية الحكومة و من ورائها مسؤولية رئيس الجمهورية نتيقن أنها غير فعالة و لا تتجاوز الحبر الذي كتبت به للأسباب التالية¹:

¹ أمين شريط، مرجع سابق، ص 81

- طلب التصويت على الثقة سلطة تقديرية اختيارية للوزير الأول الذي لا يطلبها إلا إذا كان متأكدا من وقوف أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني في صفه.
- الوزير الأول مقيد بإرادة رئيس الجمهورية الذي يمكن له إقالة الوزير الأول في حالة طلب التصويت على لائحة الثقة رغم اعتراض الرئيس على رغبة الوزير الأول.
- منح الدستور بنص المادة 98 لرئيس الجمهورية صلاحية حل المجلس الشعبي الوطني في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة بالاحتكام لنص المادة 147 من التعديل الدستوري الأخير، ما يضع النواب المعارضين تحت خطر فقدان مناصبهم النيابية في حال معارضتهم للائحة.
- في إجراءات التصويت على لائحة الثقة و حسب نص المادة 1/65 من القانون العضوي 16 - 12 ، تتم الموافقة بالأغلبية البسيطة، كما أن المتدخلين أثناء المناقشة هم تحديدا : نائب معارض للتصويت بالثقة ، ونائب مؤيد للتصويت بالثقة ، و أعضاء الحكومة ما يمنح المتدخلين لصالح الموافقة على لائحة الثقة تفوقا رهيبا على المعارضين لها.

فالوسائل أو الآليات الرقابية الثلاثة التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة و التي تتعدى حكما إلى إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية هي مجرد واجهة مزخرفة لا تشف عن حقيقة أن دور البرلمان كسلطة تشريعية موازية و رقابية على السلطة التنفيذية دور هامشي، والتعديل الدستوري الأخير لم يخرج عن سابقه في منح تفوق كامل لرئيس الجمهورية على السلطة التشريعية¹، هذا التفوق دعمه انعدام للمسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية وهو ما سنعاينه في الفرع الموالي.

¹ أومايوف محمد، مرجع سابق ، ص 193

الفرع الثاني : انعدام المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية

أقر الدستور الجزائري المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية و الوزير الأول و ذلك في نص المادة 177 من التعديل الدستوري مارس 2016 : « تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ،والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة»

فإذا كانت مسؤولية الوزير الأول محددة بالجنايات و الجنح و هي معرفة في قانون العقوبات ، فإن حصر تجريم رئيس الجمهورية بجريمة الخيانة العظمى لا نجد لها تعريفا أو تفصيلا لها في أي نص دستوري أو نص قانوني آخر، وهذا يجعل من العسير تحريكها ضد رئيس الجمهورية و تجعل من هذه المادة الدستورية جسدا بلا روح¹، فرئيس الجمهورية ليس مسؤولا إلا عن الجرائم الموصوفة بالخيانة العظمى و لا يمكن متابعته حتى عن الجرائم و الجنح التي يرتكبها أثناء تأدية مهامه، كما لم يحدد الدستور الآليات القانونية و العقوبة المستحقة لتحريك دعوى الخيانة العظمى ضد الرئيس، و ترك ذلك لقانون عضوي لم يصدر إلى يومنا هذا، حيث يفترض أن تحدد في القانون العضوي تشكيلة و تنظيم و سير المحكمة العليا للدولة و الإجراءات المطبقة فيها، فلم يسند المؤسس الدستوري للبرلمان سلطة محاكمة رئيس الجمهورية كما هو معمول به في كثير من الأنظمة الديمقراطية كفرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية، بل أسند الدستور الجزائري صلاحية محاكمة الرئيس لهيئة غامضة لم تظهر للوجود² ، و لم يقر الدستور حتى بعضوية قضاة أو نواب منتخبين فيها مما يكرس تفوق الرئيس على البرلمان، وحتى السلطة القضائية تم استبعادها تماما من إمكانية محاكمة الرئيس ، و يستبعد صدور هذا القانون العضوي سواء بمبادرة من البرلمان

¹ عبد الله بوقفة. السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد ، مرجع سابق، ص 367

² رياض دنش ، المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الرابع

أو من الوزير الأول¹ ، سواء بما عرفناه من تبعية الوزير الأول التامة لرئيس الجمهورية، و ما ستعرفه تاليا من هيمنة للرئيس على السلطة التشريعية و سيطرة عليها، فأقرار الدستور للمسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية ليس سوى شكليات الغرض منها إعطاء صورة براقية للنظام السياسي الجزائري ، تخفي خلفها حصانة للرئيس و قوة لمركزه أمام كل السلطات الدستورية الأخرى، مما يجعل من المستحيل الوقوف في وجه رئيس الجمهورية في حال تعسفه في استعمال سلطاته و صلاحياته الواسعة، و من الأكثر استحالة عزله أو تحييته عن منصبه فضلا عن إثارة مسؤوليته بأي شكل من الأشكال، فانعدام مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا و جزائيا أمام البرلمان و حرمان الهيئة التشريعية من عوامل القوة لمواجهة رئيس الجمهورية يجعلها في موقف ضعيف و يكرس تفوقا رهيبا للرئيس أمام البرلمان .

و تجدر الإشارة هنا أنه مؤخرا بعد اقرار و تنصيب المحكمة الجنائية الدولية ، تمت اثاره مسؤولية زعماء و رؤساء الدول بمناسبة الأعمال و الجنايات التي يرتكبونها اثناء مزاوله مهامهم ، حتى و هم اثناء ممارسة سلطاتهم كرؤساء و المثال الحي مائل أمامنا في حالة الرئيس السوداني الحالي عمر حسن البشير الذي تلاحقه المحكمة الجنائية الدولية بتهم تتعلق بارتكاب جرائم ضد الانسانية في اقليم دارفور السوداني، رغم أن الرئيس السوداني منتخب و لايزال يزاول مهامه كرئيس لجمهورية السودان ، حيث لم يتم وضع أي اعتبار لمكانته و حصانته كرئيس لدولة مستقلة ذات سيادة، و هو ما يجعل رؤساء الدول الأخرى في عين الاعصار في حالة ارتكابهم تجاوزات و جرائم ضد شعوبهم ، وان كانت هذه المحكمة الدولية انتقائية و لا تشمل سطوتها الدول الكبرى.

ونعود للجزائر حيث لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بنفي المسؤولية بنوعها عن رئيس الجمهورية بل منحه أيضا سلطة لحل البرلمان و هو ما سنعالجه في المطلب الموالي.

¹رياض دنش ، مرجع سابق.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان

إن الصراع و النزاع الذي يشوب علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية يؤدي في كثير من الدول بأنظمة حكمها المختلفة، إلى انسداد سياسي و عدم استقرار حكومي ما يؤدي لأزمة تنعكس على كل قطاعات الدولة، ولهذا تبنت العديد من الدساتير آلية لتفادي هذه الحالة المعقدة من الصراع بين السلطتين في البلاد، وهذه الآلية هي حق السلطة التنفيذية في حل الهيئة التشريعية¹، وآلية حل الهيئة التشريعية هي السلاح المضاد لتغول البرلمان فهي نظيرة المسؤولية السياسية للحكومة، أما في الجزائر و الأنظمة الشبيهة بها فالمنطق مختلف فحل البرلمان أداة رئاسية بامتياز وهي سلطة تقديرية خالصة لرئيس الجمهورية و وسيلة لتفوقه على البرلمان، فلم يكتف المؤسس الدستوري بنفي المسؤولية السياسية عن رئيس الجمهورية بل دعمه بصلاحيات خطيرة و هامة تمكنه من حل البرلمان في حالة وقوف هذا الأخير ضد برنامج الرئيس، والحل الرئاسي للبرلمان قد يكون سلطة تقديرية للرئيس كما نصت عليه المادة 147 من التعديل الدستوري مارس 2016، أو بصفة وجوبية بنص المادة 96 من نفس التعديل².

الفرع الأول: حل البرلمان كسلطة رئاسية تقديرية

نصت عليه المادة 147 من التعديل الدستوري مارس 2016: « يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حلّ المجلس الشعبيّ الوطنيّ أو إجراء انتخابات تشريعيّة قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبيّ الوطنيّ، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول، وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر »، حيث أن حل البرلمان في هذه الحالة سلطة رئاسية تقديرية بامتياز، وليست تحكيمية لفض النزاع بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و لم يضع الدستور أمام رئيس الجمهورية أي شروط أو قيود موضوعية، كما لم يلزمه بتسبيب و تبرير قرار الحل، ما يمنع أي إحراج للرئيس و يمكنه أيضا من تكرار الأمر،

¹ براهيمي محمد، حق الحل في الدستور الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية، رقم 03/1993، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 382

² براهيمي محمد، مرجع سابق، ص 391

ويجعل المجلس الشعبي الوطني معرضا للحل المتكرر و الدائم¹ ، تبقى الإشارة إلى القيد الشكلي الذي فرضه الدستور على سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان وهو استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول، وهذا القيد الشكلي لا يؤثر بأي شكل على هذه السلطة الرئاسية في حل البرلمان فهي حق خالص لرئيس الجمهورية لا يمكنه تفويضه لأي شخص أو هيئة أخرى كما أكدته المادة 101 من الدستور في الفقرة الثانية: «... كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها...»

فإضافة لسلطة الرئيس في حل البرلمان مكن الدستور الرئيس من إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها ما يمنح له فرصة لإعادة رسم خارطة السياسية و استغلال كل الظروف لضمان أغلبية برلمانية مساندة له ، و بالتالي فإن هذه السلطة التقديرية الخالصة لرئيس الجمهورية في حل الهيئة التشريعية تجعله في موقف متفوق و قوي مقارنة بالبرلمان ، فأعضاء المجلس الشعبي الوطني المهددون بفقدان عهدتهم النيابية هم بلا شك في تبعية عضوية إن صح التعبير لرئيس الجمهورية ، و الحل لا يمس سوى الغرفة السفلى للبرلمان و لا يشمل مجلس الأمة كنتيجة منطقية لحرمانه من آليات ترتب مسؤولية الحكومة².

الفرع الثاني : الحل الوجوبي للبرلمان

نصت المادة 96 من التعديل الدستوري مارس 2016 : « إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوبا، تستمرّ الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر»، فالحل الوجوبي في الفقه الدستوري هو الذي يقع تلقائيا و بقوة القانون³ ، و الغرض منه في منطوق هذه المادة الدستورية هو تفادي الانسداد السياسي ، و رادع لأعضاء المجلس الشعبي الوطني عن إصرارهم على رفض

¹ عبد الله بوقفة ، مرجع سابق، ص 374

² تناصر لباد، دساتير الجزائر ، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية ،سنة 2010، ص 106

³ الأمين شريط، مرجع سابق ، ص 94

مخطط عمل الحكومة، ففقدان أعضاء الغرفة السفلى لمناصبهم النيابية يشكل مصدر قلق و تخويف للنواب خاصة أن إجراء الحل الوجودي تلقائي ونهائي و لا يمكن بأي حال من الأحوال تجنبه في حالة الرفض الثاني لمخطط عمل الحكومة، وهو ما يجعل الحكومة الثانية التي تقدم مخطط العمل مجددا في أريحية تامة لعلمها اليقين بتحاشي أعضاء البرلمان للمغامرة بمناصبهم النيابية فتحظى بموافقة تلقائية لا مشروطة¹ ، و آلية الحل الوجودي للبرلمان تجعل رئيس الجمهورية غير مرجح لأن هذه آلية الحل هنا وجوبية و تلقائية بنص الدستور و ليست تعسفا من الرئيس في استعمال صلاحياته، و هذا يضمن للرئيس تنفيذ و تطبيق برنامجه الذي انتخب على أساسه².

الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني هو آلية ردع و تخويف هدفها ضمان الهيمنة الكاملة لرئيس الجمهورية على الهيئة التشريعية ، فمخطط عمل الحكومة كما نعلم مستمد من برنامج رئيس الجمهورية و بموافقتهم، و أي تحد من البرلمان للرئيس برفض التصويت بالموافقة على مخطط الحكومة هو معركة غير متكافئة بين طرف قوي مهيمن هو رئيس الجمهورية و طرف ضعيف مجرد من وسائل المواجهة العادلة و هو المجلس الشعبي الوطني، وحتى الحكومة التي رفض البرلمان مخطط عملها لا تلزم بالاستقالة، فبينما يحل المجلس الشعبي الوطني تبقى الحكومة مستمرة في تسيير الشأن العام ثلاثة أشهر لغاية تنظيم انتخابات تشريعية مبكرة، ما يثبت مجددا تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية³، فهذه الحكومة التي رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عملها تبقى قائمة بعد حل المجلس، و هي من تقوم بكل الترتيبات لإجراء انتخابات تشريعية قد تعمل على محاولة ضمان أغلبية برلمانية مساندة لها بطبيعة الحال.

و رغم أن آلية الحل الوجودي للبرلمان لم يسبق و أن فعلت من قبل، إلا أن دسترتها جعلت منها أداة لهيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان، و إن لم يكن رئيس الجمهورية في عهد الحزب الواحد بحاجة لحل البرلمان وجوبا ، إلا أن طبيعة النظام السياسي الجزائري و لعوامل تاريخية و دستورية سبق ذكرها أراد بناء دولة مستقرة و قوية مشخصة في رئيس الجمهورية بحيث تكون له السطوة الكاملة و لا يمكن لأي شخص أو هيئة دستورية أخرى مزاحمته فيها، فلم يتم فتح باب التعددية إلا بعد وضع صمام أمان بيد الرئيس لتحجيم دور البرلمان تحسبا لسيطرة أغلبية معارضة

¹ عيد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 391

² أو صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج 03، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 01، 1994، ص 138

³ أو ما يوف محمد ، مرجع سابق، ص 126

له¹، و آلية الحل الوجوبي غير محدودة بعدد معين من مرات تكرارها ما يضعف أكثر من دور الهيئة التشريعية، و رغم أنه للوهلة الأولى يبدو أن المؤسس الدستوري عمل على وضع آليات للتوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، فالمسؤولية السياسية للحكومة تقابلها آلية الحل الوجوبي نظريا فقط، فكما رأينا في المطلب السابق أن المسؤولية السياسية للحكومة من الصعب جدا إثارتها في النظام السياسي الجزائري عكس تلقائية و وجوبية حل المجلس الشعبي الوطني في حال عبر عن إرادته الصريحة و الحرة برفض مخطط عمل الحكومة لمرتين على التوالي².

في حين تقوم الأنظمة البرلمانية الديمقراطية بإنشاء و تطوير آليات دستورية و قانونية تضمن التعاون و التوازن بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، بغية تقادي زعزعة الاستقرار السياسي و تعطيل عمل الحكومة وعدم تغول أي طرف على الآخر، نشهد في الجزائر العكس تماما فقد ضمن الدستور منذ عهد الحزب الواحد و من ثم التعددية الحزبية وصولا للتعديل الدستوري الأخير التفوق الكامل للسلطة التنفيذية و على رأسها صاحب السلطة الحقيقي (رئيس الجمهورية) على حساب السلطة التشريعية، فقد كرس الدستور هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان بتمكينه من صلاحية و سلطة الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني، و أيضا آلية الحل الوجوبي للجزم أي معارضة للرئيس داخل البرلمان³ ، الأمر الذي سمح بتفوق رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية.

أخيرا لا تقتصر مظاهر تفوق رئيس الجمهورية على الهيئة التشريعية على جهة عدم مسؤوليته السياسية و الجزائية، و لا على سلطته في حل البرلمان، بل يتعدى ذلك إلى مظاهر أخرى نوجزها فيما يلي:

1) نمط انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر أي الاقتراع العام السري و المباشر ، يخلق علاقة خاصة بين رئيس الجمهورية و الشعب، فالتولية الشعبية لرئيس الجمهورية تمنحه صفة ممثل الأمة و مجسد وحدتها⁴، ووجه السلطة المشخصن فيه، فصاحب السلطة

¹ مزياي لونس ، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري - دستور 1996 - مذكرة ماجستير ، جامعة تيزي وزو ، سنة 2011 ص 133

² دلغش محفوط ، مرجع سابق ، ص 147

³ عبد النور ناجي ، مكانة المؤسسة التنفيذية في ظل نظام التعددية السياسية الجزائرية، مجلة الفكر مجلة تصدر عن جامعة بسكرة العدد الأول مارس 2006 ، ص 129

⁴ عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجستير جامعة تيزي وزو 2013 ، ص 148

الأصيل و مصدر السيادة الأول هو الشعب حيث يفوضها للرئيس فهو إذن مرجعية وأساس للسلطات الرئاسية الواسعة التي يواجه بها الرئيس أي هيئة دستورية أخرى كالبرلمان، الذي ينتخب أعضاؤه كل في دائرته الانتخابية الضيقة ، عكس الرئيس الذي ينتخب عبر كامل إقليم الدولة، و يمنح الدستور على هذا الأساس أيضا صلاحية مخاطبة الشعب دون سواه بنص المادة 84 من التعديل الدستوري مارس 2016 في فقرتها الأخيرة «له أن يخاطب الأمة مباشرة»، وهذه العلاقة الخاصة بين الرئيس و الشعب بررت للمؤسس الدستوري منحه آلية قانونية حصرية أخرى تتمثل في اللجوء للاستفتاء الشعبي بنص المادة 91 / 08 من التعديل الدستوري المذكور آنفا: «يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء» الذي هو نتيجة منطقية للشرعية الشعبية التي يتمتع بها الرئيس¹ و يستند إليها ما يجعل العلاقة بين الشعب و الرئيس ممتدة طوال العهدة الرئاسية و لا تنتهي بمجرد ظهور النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية، حيث يملك الرئيس سلطة تقديرية واسعة لاستشارة الشعب في قضية هامة يرى أنها تستوجب استشارة الشعب، أي أنه لا توجد أية قيود على رئيس الجمهورية في اللجوء للاستفتاء الشعبي ما عدا سلطته التقديرية.

وحسب بعض الباحثين الدستوريين فاللجوء للاستشارة الشعبية من قبل الرئيس هو أنه وضع لخدمة الرئيس و قياس لمدى شعبيته و تأكيد لشرعيته و مصداقيته، و طريقة لتمرير مشاريع و قرارات معقدة قد تناقض روح الدستور ، و مثال ذلك لجوء رئيس الجمهورية الحالي للشعب لاستشارته في تمرير قانون الوثام المدني سبتمبر 1999 ، تفاديا للعراقيل الإجرائية التي يتطلبها مرور أي قانون أمام الهيئة التشريعية و من ثم المجلس الدستوري، كما أن الاستفتاء الشعبي مقياس حقيقي لشعبية للرئيس، و دعما له يؤكد تفوقه على البرلمان.

¹ د، بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 137

2) رغم مبدأ الفصل بين السلطات الذي يأخذ به النظام السياسي الجزائري، إلا أن العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية و الهيئة التشريعية واضحة للعيان وهي في اتجاه واحد، أي أن التأثير العضوي للرئيس في البرلمان غير متبادل ، فالبرلمان ليس له أي تأثير عضوي في مؤسسة رئاسة الجمهورية، فكما نعلم أن السلطة التشريعية الجزائرية تتكون من غرفتين و بما أن المجلس الشعبي الوطني كل أعضائه منتخبون فإن ذلك يستوجب أن يكون نمط تشكيل مجلس الأمة مختلفا و إلا انتفت أسباب نظام الغرفتين، حيث أنه لرئيس الجمهورية تعيين ثلث نواب مجلس الأمة بموجب نص المادة 118 من الدستور في فقرتها الأخيرة، و لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.

و تمنح هذه السلطة لرئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة إمكانية تأثيره على أعمال السلطة التشريعية حيث تشترط مصادقة مجلس الأمة على مشاريع القوانين المصادق عليها أولا من المجلس الشعبي الوطني ، حيث يلعب الثلث الرئاسي صمام أمان للرئيس أو حسب ما يسميه بعض السياسيين الثلث المعطل ، حيث من المستحيل على العضو المعين أن يعارض الحكومة مما يجعل مهمة البرلمان كعين للشعب على حكومته و رقيب على أعمالها في مهب الريح، وخرق لمبادئ الديمقراطية، حيث أن البرلمان المنتخب هو تعبير عن الإرادة الشعبية الحرة و نورد هنا مقولة الدكتور سليمان الطماوي: «...إن البرلمان هي دعامة النظام الديمقراطي في الدول الحديثة، و من نافلة القول أن سلامة النظام الديمقراطي كله تتوقف على صدقية تمثيل البرلمان للشعب...»¹.

كتلخيص لما تناوله هذا المبحث فكل هذه المظاهر التي أتينا على ذكرها تبين بما لا شك فيه أن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يتمتع بتفوق كبير على البرلمان ، فمن الناحية العضوية رئيس الجمهورية مؤثر فاعل على الهيئة التشريعية فالدستور ضمن

¹ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، مرجع سابق ، ص503

للرئيس حصانة من المسؤولية السياسية و الجزائية أمام البرلمان، كما أنه منح لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان سواء كسلطة حل رئاسي أو عن طريق آلية الحل الوجوبي، و للرئيس أيضا حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة مما يمكنه من لجم أي تحد يأتي من المجلس الشعبي الوطني ، و لا يقابل هذه السلطات الرئاسية الواسعة أي تأثير ذو شأن من البرلمان على رئيس الجمهورية، و رغم هذا التفوق العضوي للرئيس على البرلمان فقد وسع الدستور أيضا من صلاحيات رئيس الجمهورية و جعله يزاحم البرلمان في اختصاصه الأصيل و هو التشريع ، كما ضيق على العمل التشريعي للبرلمان و كبله بقيود مكنت للرئيس من الهيمنة حتى على السلطة التشريعية و هو ما سيظهر في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية

أشارت المادة 112 من التعديل الدستوري مارس 2016 إلى السلطة التشريعية: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه»، فاختصاص التشريع من الأهمية القصوى ما يجعل إلغاءه أو التخلي عنه مستحيلا فلا بد للدولة من تشريعات و قوانين لتسيير الشأن العام، و فكرة الفصل بين السلطات التي تتبعها غالبية النظم السياسية في العالم تتبع هذه الفكرة سواء بتطبيقها على الواقع كما هي أو حتي شكليا و صوريا لتجميل وجه النظام السياسي في بعض الدول، و يختلف الفصل بين السلطات بين مختلف الدول من فصل شبه تام و جامد كالنظام الرئاسي الأمريكي، أو فصل مرن كالأنظمة البرلمانية و شبه الرئاسية، و عند التطرق للحالة الجزائرية فإنه لم يعتمد لا الفصل الجامد بين السلطات و لا حتى الفصل المرن، بل حرص الدستور على إشراك السلطة التنفيذية و على رأسها رئيس الجمهورية في العمل التشريعي¹، تحت مبرر تمكين السلطة التنفيذية من مجال مناورة واسع تجنبنا للعراقيل التي قد يضعها البرلمان في وجه رئيس الجمهورية، وتحول دون تنفيذ السياسة العامة للدولة التي تنبثق من برنامجه الإنتخابي الذي زكاه الشعب على أساسه، فلم يبقى التشريع اختصاصا أصيلا للبرلمان بل عمل المؤسس الدستوري على تقييد عمل البرلمان (المطلب الأول) بجملة من القيود عملت فعليا على الحد من هدف انتخاب النواب و هو تمكين الشعب من ممارسة السيادة، و مراقبة عمل الحكومة وتحقيق أهداف الناخبين الذين صوتوا لممثلهم في الهيئة التشريعية ، كما أسند صلاحيات موسعة لرئيس الجمهورية في مجال التشريع(المطلب الثاني)، فبعد ضمان الدستور لتفوق رئيس الجمهورية على البرلمان عضويا كما رأينا في المبحث السابق، مكنه من آليات لتفوقه حتى على وظيفة البرلمان الأصيلة و هي التشريع كاختصاص أصيل للبرلمان.

¹بركات احمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،شهادة . ماجيستر جامعة تلمسان ،سنة 2008

المطلب الأول: تقييد عمل البرلمان

اعترف الدستور لأعضاء البرلمان بحق في إعداد القانون و التصويت عليه، لكن الدستور أيضا لم يفرد السلطة التشريعية باختصاص التشريع بل أشرك السلطة التنفيذية في هذا الاختصاص ، و كما منح لأعضاء البرلمان حق المبادرة بالتصويت فإنه أيضا منح هذا الحق للوزير الأول(المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير)، و لم يكتف المؤسس الدستوري بهذا القدر من تحجيم دور البرلمان فقد عمل حتى في دساتير التعددية الحزبية 1989 دستور ، و دستور 1996، والتعديلات الموالية ولم يخرج عنها التعديل الدستوري الأخير على تكبير العمل البرلماني في جميع مناحيه بجملة من القيود المحكمة¹، و أكثر من ذلك مكن للسلطة التنفيذية من آليات دستورية تمكنها من عرقلة حتى الميادين و المجالات المحدودة الذي يمكن للبرلمان المناورة فيها.

الفرع الأول: القيود على الإختصاص التشريعي للبرلمان

المؤسس الدستوري الذي أرغم على فتح مجال التعددية الحزبية بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 عمل على ضمان أن يقيد البرلمان بجملة من القيود التي تحول دون مخالفته لرئيس الجمهورية، و تنوعت هذه القيود في المجال الموضوعي بتحديد الميادين التي يمكن أن يشرع فيها البرلمان و في المجال الزمني بتحديد مدة الدورة التشريعية ، وحتى في مبادرة أعضاء الهيئة التشريعية بمشاريع القوانين وصولا لأعمال المناقشة و التصويت و هو ما سنوجزه فيما يلي:

1) تحديد الميادين و المجالات المخصصة للبرلمان:

حدد الدستور في التعديل الأخير المجالات و الميادين التي نصت عليها المادة 140 من التعديل الدستوري الأخير في 29 مجالا ، بعدما كان ثلاثين مجالا في دستور فيفري 1996 و 26 مجالا في دستور 1989 ، و الملاحظ على أن هذه المجالات يمكن تقسيمها لمجالات

¹ طارق عاشور. تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 79-07 مذكرة الماجستير في العلوم السياسية. جامعة باتنة 2009 ، ص72

حصرية و كاملة للبرلمان مثل حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، أو النظام الجمركي و احداث الضرائب و مجالات أخرى (12 مجالا) موسومة بصفة القواعد العامة أو النظام العام، فليس للبرلمان في هذه المجالات التي تمثل النصف تقريبا سوى وضع المبادئ العامة أما التفاصيل فهي للسلطة التنفيذية وهو ما يحجم دور البرلمان أكثر¹، كما أن الفئة من مجالات عمل البرلمان و التي من المفروض أنها حصرية له، فالسلطة التنفيذية بما منحه لها الدستور حق التدخل فيها في إطار سلطتها التنظيمية هي التي تحدد كيفية تطبيق القوانين التي أقرها البرلمان (المادة 143 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الأخير) ، كما استحدث دستور فيفري 1996 و الذي ترسخ أيضا في التعديل الدستوري مارس 2016 نوعا جديدا من القوانين تحت اسم القوانين العضوية و هي محددة في 06 مجالات هامة (المادة 141 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري الأخير) ، لكن إقرار هذا النوع من القوانين يخضع لإجراءات خاصة مشددة من حيث الزامية المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب و أعضاء مجلس الأمة، و من حيث خضوعها لرقابة المجلس الدستوري للمطابقة قبل صدور القانون العضوي، و ما نستخلصه هنا أن الدستور قيد عمل البرلمان بعدد معين من المجالات ضيق فيها على البرلمان بتحديد عدد المجالات المخصصة له ، وحتى التفاصيل التنظيمية و كيفية تطبيق هذه القوانين تم إلحاقها بالسلطة التنفيذية ما شكل تقزيمًا و تدهورا كبيرا لعمل البرلمان² الذي من المفروض كما هو في الأنظمة الديمقراطية يتدخل بالتشريع في جميع مناحي الحياة و كل قطاعات الدولة.

(2) التقييد الزمني لعمل البرلمان:

من المنطقي أن طبيعة مهمة البرلمان تفرض أن لا يحدد المجال الزمني لعمل البرلمان، فيجب أن يكون في حالة انعقاد دائمة ، بحيث يستجيب لكافة الأحداث و التغيرات المتسارعة، خاصة في

¹ ادريس بوكرا. التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر. مجلة الفكر البرلماني مجلة تصدر عن مجلس الأمة. العدد السابع 2010.

² عبد النور ناجي ، مكانة المؤسسة التنفيذية في ظل نظام التعددية السياسية الجزائرية، مجلة الفكر مجلة تصدر عن جامعة بسكرة العدد الأول

مارس 2006

الحقبة الزمنية الراهنة حيث التطور التقني و الاجتماعي المتواصل فرض نمطا حياتيا يمتاز بالتغير السريع في جميع المجالات، و قد حاول التعديل الدستوري الأخير التماشي مع هذا الأمر حين أقر دورة واحدة عادية مستمرة لعشرة أشهر على الأقل بنص المادة 135 من هذا التعديل الدستوري ، كما نصت هذه المادة على إمكانية تمديد الدورة العادية بطلب من الوزير الأول لأيام معدودة لاستكمال دراسة نقطة في جدول أعمال البرلمان، و رغم أن الدورة العادية المستمرة لعشرة أشهر أفضل من دورتين عاديتين بمجموع ثمانية أشهر في دستور فيفري 1996 و الذي يبقي فترة فراغ برلمانية كبيرة بأربعة أشهر، إلا أن بقاء شهرين من السنة لا تغطيهما الدورة البرلمانية يشكل ثغرة كبيرة تمكن رئيس الجمهورية من استعمال صلاحياته في التشريع بأوامر في القوانين العادية و العضوية خلال هذه الفترة، كما يمكن لرئيس الجمهورية استدعاء البرلمان لدورة غير عادية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء البرلمان ، و لو افترضنا تمكن النواب من جمع النصاب المطلوب لعقد دورة غير عادية، فطلبهم مرهون باستدعاء رئيس الجمهورية، فهذا التقييد الزمني لإنعقاد الدورات البرلمانية بشكليها العادي و الاستثنائي هو تضيق حقيقي على البرلمان يمكن رئيس الجمهورية من ممارسة سلطة التشريع بأريحية كبيرة كما يقيد من عمل البرلمان.

3) القيود على البرلمان في إعداد القوانين و مناقشتها و تعديلها و التصويت عليها:

تعدى المؤسس الدستوري في تقييده لعمل الهيئة التشريعية إلى تفاصيل العمل التشريعي، حيث قلص من دور البرلمان في إصدار القوانين في جميع مراحلها من المبادرة و إعداد مشاريع القوانين و مناقشتها أو تعديلها وصولا للتصويت عليها¹

✓ تقييد المبادرة بمشاريع القوانين:

فرض الدستور على البرلمان جملة من الشروط الاستباقية لقبول اقتراحات القوانين، إضافة لمنح هذا الحق أيضا للوزير الأول التابع وظيفيا و عضويا لرئيس الجمهورية، فقد اشترط الدستور

¹ بوكرا إدريس ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 128

أن يقدم 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عضوا في مجلس الأمة (كل في المجالات المحددة له في الدستور) حتى يكون قابلا للمناقشة و هو ما نصت عليه المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير، وهذا النصاب صعب التحقيق على أقلية برلمانية هي بدورها تمثل جانبا و لو صغيرا من رأي و سيادة و تطلعات جزء من المواطنين ، و حرمانها من حق اقتراح القوانين باشتراك هذا النصاب هو حرمان لجزء من الشعب عم التعبير عن رأيه و سيادته¹، كما تضمن القانون العضوي 16 - 12 شروطا تقنية لقبول اقتراحات القوانين المقدمة من النواب كضرورة الصياغة القانونية على شكل مواد قانونية مع ذكر أسباب تقديم هذه الاقتراحات ، كما أن شرط إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أولا الذي قد يرفض قبولها وهو عقبة من جملة عقبات أخرى، وفي حالة قبولها تبلغ للحكومة لعرضها على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ، ومن ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة و لدى الحكومة مهلة مطولة لإبداء رأيها و هي شهران وهي مدة طويلة مما يفقد اقتراحات القوانين زخمها و هدفها الذي أفرزته ربما ظروف مؤقتة ما يفقدها جدواها، كما أن مكتب الغرفة المعني باقتراح القانون يحيل هذا المشروع للجنة المختصة لدراسته طبقا للمادة 25 من القانون العضوي 16 - 12.

إضافة لكل هذه الإجراءات المعقدة لقبول مبادرة النواب باقتراح القانون، فإن المؤسس الدستوري زاد من هيمنة السلطة التنفيذية و على رأسها رئيس الجمهورية من حيث منح الحكومة حق رفض اقتراح القانون بطريقتين²، الأولى أن تودع الحكومة خلال أجل الشهرين مشروع قانون في نفس مجال و موضوع مبادرة النواب ما يعني أليا رفض اقتراح القانون المقدم من النواب بنص المادة 23 من القانون العضوي 16 - 12 : «لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان» ، والطريقة الثانية هي التي تستند فيها الحكومة للمادة 139 من التعديل الدستوري مارس 2016 : « لا يُقبَل اقتراح أيّ قانون مضمونه

¹ عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مرجع سابق، ص 116

² أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 225

أو نتیجته تخفيض الموارد العموميّة أو زيادة النفقات العموميّة إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ ماليّة في فصل آخر من النفقات العموميّة تساوي على الأقلّ المبالغ لمقترح إنفاقها»، وبالنظر إلى أن كثيرا من اقتراحات القوانين التي يبادر بها النواب خدمة لمصالح الناخبين تخلف أثرا ماليا في زيادة النفقات العمومية للحكومة رفض مشاريع القوانين و إحراج النواب أمام ناخبهم و تحجيم قدرتهم على التشريع، فكل هذه القيود على المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين حجت من دور البرلمان و قلصت من دوره الأساسي في ميدانه الأصيل و هو التشريع و هو ما تبينه الحصيلة الهزيلة لعدد اقتراحات القوانين المقدمة من نواب البرلمان مقارنة بما قدمته الحكومة ففي العهدة البرلمانية التعددية الثالثة 2007 - 2012 فقد صادق البرلمان على 72 قانونا ليس من بينها قانون واحد اقترحه النواب¹ و هو ما استمر عليه الحال في العهدة الحالية المنقضية حيث قدم نائبا رئيس المجلس الشعبي الوطني زبار بن رابح و سعيد لخضري، حصيلة العهدة التشريعية الرابعة ، حيث تضمنت القوانين التي صادق عليها البرلمان و البالغ عددها 58 مشروع قانون لم يساهم نواب البرلمان في اقتراح أي مشروع منها، حيث جاءت كلها من طرف الحكومة².

✓ تقييد أعمال المناقشة و التصويت

نصت المادة 33 من القانون 16 - 12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بالشروع في مناقشة مشاريع القوانين بالاستماع لممثل الحكومة، و مقرر اللجنة المختصة، و المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، أما في اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب فيضاف إلى الذين سبق ذكرهم أنفا ممثل أصحاب الاقتراح، فممثل الحكومة يتدخل في كلتا الحالتين، ويحق له أيضا تناول الكلمة أثناء المناقشة العامة ، فأعطاء الكلمة لممثل الحكومة وجوبي قبل الشروع في التصويت، عكس النواب الذي يمكن لرئيس المجلس منعهم من التدخل أو سحب الكلمة منهم، فللحكومة اليد الطولى و الإمكانية

¹ أومايوف محمد ، مرجع سابق، ص 226

² جريدة الجزائر الجديدة، العدد 1586 ،

من خلال التدخل الدائم لممثلها في إقناع و توجيه خيارات النواب إلى ما تراه الحكومة مناسباً لها ، كما أن مكتب المجلس الشعبي الوطني هو من له صلاحية تحديد طبيعة التصويت بالمناقشة العامة أو المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو أصحاب الإقتراح أو مقرر اللجنة المختصة ، و بالنظر للحصيلة التي ذكرناها في البند السابق و باعتبار انعدام اقتراحات القوانين فالتصويت مع المناقشة المحدودة التي يحدد فيها المتدخلون المذكورون سابقاً فقط هو الاحتمال الغالب، كما أن طريقة التصويت العلنية المتخذة غالباً بقرار من رئيس المجلس الشعبي الوطني رغم مشروعية الاقتراح السري فهذا مصدر إخراج للنائب و ضغط رهيب عليه مما يجعل خياراته تحت عين الحكومة و الحزب الذي يمثله و ناخبيه ما يؤثر في قراره بالرفض أو القبول¹.

كما لا يمكن التغاضي عن النصاب القانوني الذي تصح به جلسات التصويت على مشاريع و اقتراحات القوانين التي تكون صحيحة مهما كان عدد النواب الحاضرين في حالة عدم حضور أغلبية الأعضاء وعدم حضور العدد الكافي بين 06 ساعات و 12 ساعة من الجلسة الأولى هذا عند التصويت على القوانين العادية أما القوانين العضوية فلا تصح المصادقة عليها إلا بأغلبية الأعضاء، فالأمر الواضح هنا فحتى طريقة التصويت و إجراءات المناقشة ضبطها المؤسس الدستوري بما يضمن للحكومة و على رأسها رئيس الجمهورية التفوق و الهيمنة التامة على البرلمان بغرفتيه².

✓ تقييد صلاحية النواب في تعديل القوانين

يضمن القانون العضوي 16 - 12 لنواب المجلس الشعبي الوطني حق تقديم اقتراحات لتعديل القوانين و ذلك في صلب المادة 28 من هذا القانون، لكن هذا الحق في تقديم اقتراحات بتعديل القوانين يصطدم بجملة من العراقيل التي تحد من فعاليته كالشرط الذي ورد في نص المادة 161

¹ وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال تطور الدستور الجزائري ، أطروحة دكتوراة جامعة تلمسان 2012، ص 108

² بوسالم دنيا. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ،مذكرة ماجستير 2006 ، ص 83

من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني باشتراط نصاب من عشرة نواب ، ويكون الإقتراح بتعديل القانون معطل و لا يشمل كل القانون بل مادة واحدة فقط من مواده أو له علاقة مباشرة بهذا القانون إن كان المراد من اقتراح النواب إدراج مادة إضافية فيه، فالنصاب المشترط هنا و تحديد موضوع الاقتراح بمادة واحدة فقط تقييد شديد لحق النواب في تعديل القوانين، كما أن قصر الأجل لإيداع الاقتراح بـ 24 ساعة تحتسب من بداية المناقشة على القوانين مدة قصيرة جدا لا تسمح للنواب بجمع النصاب المقرر للتعديل و لا تسمح أيضا لهم بضبط موضوع و صيغة اقتراح التعديل¹، و يأتي بعد ذلك إجراء الإيداع لدى مكتب المجلس الذي يمكن له رفض قبول طلب النواب بالتعديل، و لم يكتف المؤسس الدستوري بذلك فقط فللحكومة سلطة الاعتراض على تعديلات النواب ، كما يمكن لها سحب مشاريع القوانين قبل التصويت عليها إن رأت أن هذه التعديلات تمس بجوهر موضوع مشروع القانون، وحتى اللجان الدائمة التي لها أيضا حق اقتراح تعديلات على مشاريع القوانين يتدخل ممثل الحكومة الحاضر دوما في جلساتها لاستبعاد كل التعديلات التي لا توافق عليها الحكومة، هذا فضلا على أن القوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل أوامر لا يمكن أبدا تعديلها فيطبق عليها إجراء التصويت دون مناقشة و لا يمكن تقديم أي تعديل فإما الموافقة على الأمر الرئاسي كما هو أو رفضه حسب نص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير، والمادة 37 من القانون العضوي 16 - 12 .

فالقيود المفروضة على الهيئة التشريعية في صميم اختصاصها الأصيل، من مبادرة باقتراحات القوانين أو تعديلها ، ومناقشتها و التصويت عليها ما هي إلا تأكيد لحصر السلطة و تركيزها في يد رئيس الجمهورية وضمانة لتفوقه على البرلمان²، كما أيد المؤسس الدستوري هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية بجملة آليات دستورية تمكنه من عرقلة العمل التشريعي سنوجزها في الفرع الثاني من هذا المطلب.

¹مزياني لونس ، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري ، مرجع سابق ، ص 79

²عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري 1996، مرجع سابق ، ص118

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في تثبيط دور البرلمان

إن القوانين التي يصادق عليها البرلمان أو اقتراحات القوانين التي يقدمها أعضاؤه، لها أثر مباشر على السياسة العامة للدولة، التي هي تجسيد للبرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية، و لتنفيذ سياسته على أكمل وجه يحرص رئيس الجمهورية على توفير كل ما من شأنه دعم جهازه التنفيذي و استبعاد و تحييد كل المعوقات التي تعترض سبيله، و من هذا المنطلق فقد خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة و أساليب تمكنه من إعدام القوانين التي تتناقض السياسة العامة للدولة¹ و لو كانت تعديلات مقترحة من النواب على مشاريع قوانين تقدمها الحكومة و ذلك بأسلوبين : أسلوب غير مباشر من خلال علاقة الحكومة مع البرلمان، و أسلوب مباشر بتخل رئيس الجمهورية بما له من صلاحيات دستورية بعدم إصدار القانون و الاعتراض عليه.

1 / الأسلوب غير المباشر لتثبيط عمل السلطة التشريعية

إن آليات و إجراءات إصدار القوانين بداية من تقديم مشاريع و اقتراحات القوانين ومناقشتها و التصويت عليها و حتى تعديلها تتضمن تدخلا و تفوقا للحكومة على نواب الهيئة التشريعية حيث يمكن للحكومة التي تمثل سلطة رئيس الجمهورية أن تعرقل أداء و عمل نواب البرلمان من خلال إحدى الوسيلتين التاليتين:

أ / تحديد و ضبط جدول الأعمال:

لمرحلة ضبط جدول الأعمال أهمية كبرى، لأنها تحدد المواضيع و النقاط التي سيناقشها و يصوت عليها البرلمان، و جدول الأعمال وسيلة تقنية هدفها ضبط و تبسيط و ترتيب المهام و الأعمال داخل البرلمان، و هو يمر بمرحلتين حيث يتم أولا و وفق النظام الداخلي لغرفتي البرلمان كمرحلة تحضيرية على مستوى رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان مع امكانية استشارة هيئة التنسيق التابعة له وفق أحكام المادتين 49 و 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي

¹ أمين شريط ، مرجع سابق ، ص 144

الوطني ، و المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، من أجل ضبط المواضيع التي يمكن أن يتضمنها جدول أعمال الدورة ، وثانيا تنظم أحكام المادة 15 من القانون العضوي 16 - 12 و كمرحلة ثانية الضبط النهائي لجدول الأعمال باجتماع مكثبي غرفتي البرلمان باستشارة ممثل الحكومة في مقر الغرفة السفلى في بداية كل دورة برلمانية وذلك تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، فحضور ممثل للحكومة في اجتماع ضبط جدول الأعمال يؤكد ثقل الحكومة و تأثيرها الكبير في ذلك¹، فضلا عن أن المادة 16 من نفس القانون العضوي السابق تسمح للحكومة بإيداع مشروع قانون تلح على استعجاله، ما يسمح للحكومة بإعطاء الأولوية لمشاريع قوانينها حيث تهمش اقتراحات القوانين المقدمة من النواب أو تؤجل لدورة أخرى² ، كما زادت المادة 18 من القانون العضوي 99 - 02 من نفوذ الحكومة بهذا الصدد حيث نصت : « يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها» فكلا غرفتي البرلمان لا تتمتعان بالحرية الكاملة في ضبط جدول أعمالها بل يستلزم ذلك استشارة الحكومة التي ستقوم بالطبع بضبط هذا الجدول خدمة لخياراتها و ليس خيارات الهيئة التشريعية³، دون أن ننسى ذكر أن جدول أعمال الدورات الاستثنائية التي يستدعي بموجبها رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد يحدد في المرسوم الرئاسي ما يعني أنه لا دخل للبرلمان نهائيا في إعداد و ضبط جدول أعمال الدورات غير العادية.

ب / اللجنة متساوية الأعضاء:

نصت المادة 138 من التعديل الدستوري مارس 2016 : «...وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما ، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أيّ تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي

¹ بوكرا ادريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر، مرجع سابق ، ص 107

² محمد أومايوف، مرجع سابق ، ص 234

³ محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 234

الوطني الفصل نهائيا . وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه ويُسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة...» .
باستقراء و تحليل نص هذه المادة الدستورية فلم يأخذ المؤسس الدستوري الجزائري بنظام الذهاب و الإياب بين غرفتي البرلمان كما نجده في الدول الديمقراطية حيث تتم تسوية الخلاف بين الغرفتين دون تدخل يذكر من الحكومة، بينما في الجزائر حتى حق المبادرة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد من صلاحية الوزير الأول دون تقييده بأجل لدعوة هذه اللجنة، أو ترك القانون مجمدا و معلقا على مستوى مجلس الأمة، مع استثناء قانون المالية الذي افرد بأجال قصيرة لأهميته العظمى¹، فيمكن للوزير الأول طالما أنه ليس ملزما أن يمتنع عن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد و تعطيل السلطة التشريعية إضافة لعدم تقييد الدستور للحكومة بأجل محدد عند عرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه، فرئيس الجمهورية هنا ممثلا بالوزير الأول يمكنه بأسلوب غير مباشر تثبيط و عرقلة أعمال البرلمان و حتى التدخل في عرض النصوص المصادق عليها بين الغرفتين و أعمال اللجنة متساوية الأعضاء رغم أن هذه الأعمال يختص بها البرلمان فقط².

الفرع الثاني: الأسلوب المباشر لتثبيط عمل السلطة التشريعية

رغم قدرة و سلطة رئيس الجمهورية على عرقلة و تثبيط العمل التشريعي للبرلمان بالأساليب غير المباشرة التي ذكرناها آنفا، إلا أن الدستور أضاف صلاحيات أخرى للرئيس تمكنه من اتمام سيطرته على العمل التشريعي بشكل شبه تام تقريبا بثلاثة آليات مكنه منها المؤسس الدستوري:

¹ . د . عمار عوايدي ، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد02، مجلس الأمة،الجزائر، مارس2003، ص 69
² . د. سعيد بوالشعير ، مرجع سابق ، ص 138

أ / إخطار المجلس الدستوري:

يعتبر إخطار المجلس الدستوري ضماناً لتماشي النصوص القانونية الصادرة مع الدستور و عدم مخالفتها لمبادئه، إلا أنها تشكل كذلك وسيلة أخرى بيد رئيس الجمهورية لمواجهة البرلمان و تحجيم دوره، فرغم سيطرة أغلبية ساحقة مؤيدة لرئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان في كل العهدة التشريعية التعددية بداية من سنة 2002 إلا أن المؤسس الدستوري لم يغفل احتمال سيطرة المعارضة على البرلمان، فسلح رئيس الجمهورية بهذا السلاح الفعال الذي إما أن يلغي التشريعات البرلمانية و إما أن يجمدها¹، و المجلس الدستوري كما نعلم تحت سيطرة رئيس الجمهورية فهو من يعين أربعة من أعضائه من بينهم رئيس المجلس الدستوري و أربعة أعضاء ينتخبهم مجلس الدولة و المحكمة العليا الذين هما أصلاً تحت سلطة المجلس الأعلى للقضاء برئاسة رئيس الجمهورية، و لم يبق للبرلمان سوى أربعة أعضاء يشترك في انتخاب نصفهم أعضاء مجلس الأمة ، وبهذا فولاء أعضاء المجلس الدستوري بغالبيتهم هو لرئيس الجمهورية و الطرف الضعيف في هذه المعادلة هو البرلمان بغرفتيه، ورغم استحداث التعديل الدستوري الأخير لصلاحيات إخطار 50 نائباً من الغرفة السفلى أو 30 عضواً من الغرفة العليا، بعدما كانت مقتصرة على رئيس الجمهورية و الوزير الأول ورئيسي الغرفتين، إلا أن هذا التوسيع في الإخطار لم يفعل سوى تجميل الواقع السياسي الجزائري دون تغيير حقيقي فنصاب 50 نائباً أو 30 عضواً صعب التحقيق كما أن المجلس الدستوري غير مستقل بل موال لرئيس الجمهورية كما أسلفنا وهو الأمر الذي يسمح للرئيس بعرقلة العمل التشريعي من خلال آلية إخطار المجلس الدستوري² ما يقوى مجدداً هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان.

¹ عبد الله بوقفة القانون الدستوري تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 116

² محمد أومايوف ، ص 276

ب / طلب إجراء مداولة ثانية

نصت المادة 145 من التعديل الدستوري الأخير: « يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة»

حيث منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية أجلا طويلا لطلب اجراء مداولة ثانية، أي يمكنه انتظار آخر يوم و ممارسة حقه في ذلك، و هو تدخل في عمل السلطة التشريعية، كما لم تحدد هذه المادة أجل دراسة النص مما يعرقل العمل التشريعي و يبطنه كثيرا، كما أن شرط أغلبية ثلثي أعضاء المجلسين شرط شبه تعجيزي، و كل هذه الشروط الثقيلة التي تضمنتها المادة 145 و كأنها تهدف لإعدام النص القانوني محل عدم رضى رئيس الجمهورية عنه¹ ، فإجراء طلب رئيس الجمهورية لمداولة ثانية على نص قانوني تم التصويت عليه يثبت مرة أخرى أن الدستور قد سد كل الثغرات التي يحتمل أن يتمكن من خلالها البرلمان من تحدي و مواجهة رئيس الجمهورية و ضمن بذلك تفوقا جديدا للرئيس و زاد من ضعف و تثبيط الهيئة التشريعية.

ج / عدم إصدار و تنفيذ رئيس الجمهورية للقانون:

آخر مرحلة من مراحل صناعة القانون هو عملية إصداره و إخراجه للوجود من أجل وضعه حيز التنفيذ، وقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القانون وهو ما نجده بنص المادة 144 من التعديل الدستوري الأخير: « يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إيّاه» ورغم ضبط الدستور لأجل إصدار رئيس الجمهورية للقانون ، إلا أنه لم يرتب أي حلول أو ضمانات أو مسؤولية على رئيس الجمهورية في

¹ عمر شاشوة ، مرجع سابق ، ص 125

حال تجاوزه مهلة ثلاثين يوماً، عكس أول دستور للبلاد 1963 الذي أحال سلطة الإصدار في حال امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون للمجلس الوطني، فأصبحت سلطة إصدار القانون سلطة تقديرية مطلقة للرئيس و غير مقيدة إلا بقيد الأجل الشكلي غير المدعم بإجراءات وقائية حال مخالفته لهذا الأجل فهذا أيضا وجه آخر لإمكانية رئيس الجمهورية في عرقلة أعمال الهيئة التشريعية¹.

و حتى بعد إصدار رئيس الجمهورية للقانون في الأجل المحدد له، فبإمكان الرئيس تعطيل القانون بالامتناع عن تنفيذه، حيث تستلزم النصوص التشريعية التي أقرها البرلمان إلى وسيلة تقنية تنفيذية دقيقة تسمح بتطبيقها في الميدان، و هذه الوسيلة هي اللوائح التنفيذية التي هي ميدان حصري لرئيس الجمهورية، سواء بالنظر للتضييق الموضوعي على البرلمان في الدستور بتحديد بعض الميادين التي يمكن له التشريع فيها بالقواعد العامة و النظام العام لهذه الميادين دون الخوض في تفاصيلها، أي ترك التفاصيل للسلطة التنفيذية ، أو حتى فيما تتضمنه النصوص التشريعية بطبيعتها بدعوة السلطة التنفيذية بما لها من موارد بشرية و مادية من وضع القانون حيز التنفيذ، فاختصاص السلطة التنفيذية و على رأسها رئيس الجمهورية بتنفيذ القوانين يجعل البرلمان في تبعية خالصة للسلطة التنفيذية، ويمكن لرئيس الجمهورية بهذا الحق الدستوري في تنفيذ القوانين دون إجباره بإجراءات محددة أو ترتيبات بديلة في حال امتناعه عن تنفيذ القوانين² ، يمكنه عرقلة العمل التشريعي و هو ما حدث مع قوانين كثيرة لم تصدر اللوائح التنفيذية الخاصة بها مما جمدها لفترات طويلة كالقانون المنظم لعمل المحاكم الإدارية الصادر سنة 1998 و الذي بقي مجمدا حتى صدور المرسوم التنفيذي 195 - 11 سنة 2011 أي بتأخر 03 سنوات كاملة.

¹ محمد أومايوف ، مرجع سابق ص 284

² عمر شاشوة ، مرجع سابق ، ص 136

المطلب الثاني: توسع تدخل رئيس الجمهورية في سلطة التشريع

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بإفراغ الهيئة التشريعية من محتواها و تمكين رئيس الجمهورية من التفوق عليها و التضيق عليها، بل منح للرئيس سلطة التشريع أي مزاحمة البرلمان في اختصاصه الأصيل، و إن كان من المنطقي في جميع دول العالم منح السلطة التنفيذية بعض الصلاحيات في مجال التشريع بالنظر إلى الحالات الاستعجالية و التي لا تسمح ثقل و بطء آليات التشريع البرلمانية من الاستجابة لها، إلا أن ذلك يتم في أضيق الحدود و تحت رقابة صارمة من البرلمان و الهيئات الرقابية الدستورية¹، إلا أنه في النظام السياسي الجزائري أصبحت ممارسة سلطة التشريع اختصاصا أصيلا لرئيس الجمهورية من خلال تحديد الميادين و المجالات التي يمكن للبرلمان التشريع فيها و كل ما يخرج عن هذه الميادين 29 مجالا في القوانين العادية، و 06 مجالات في القوانين العضوية فهو من اختصاص رئيس الجمهورية، كما يمكن لرئيس الجمهورية مزاحمة البرلمان حتى في الميادين المحصورة له من خلال أدوات و آليات قانونية تمدد نفوذ الرئيس التشريعي لاختصاص البرلمان الأصيل²، كما يختص رئيس الجمهورية بسلطة تشريع تتميز بالسمو على التشريع العادي و الفرعي، وذلك في السياسة الخارجية و المعاهدات الدولية.

الفرع الأول: السلطة التشريعية الأصيلة لرئيس الجمهورية

حددت المادة 140 من التعديل الدستوري مارس 2016 الميادين و المجالات التي يشرع فيها البرلمان بـ 29 مجالا بقوانين عادية، و حددت المادة 141 من نفس التعديل الدستوري الميادين و المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية بـ 06 مجالات، وكل ما يخرج عن هاتين المادتين فهو اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية للتشريع فيه، و هو ما أكدته المادة 143 من

¹ طارق عاشور. تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1979-2007 مذكرة الماجستير في العلوم السياسية

جامعة باتنة 2009 ، ص 131

² قامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة الماجستير، جامعة الجزائر سنة 2006 ، ص 78

التعديل الدستوري الأخير: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون»، وبهذا يكون المجال المخصص لرئيس الجمهورية فيه لإنشاء قواعد قانونية أوسع مما هو مخصص للبرلمان¹ الذي حصرت اختصاصاته بمجالات مسماة كما سبق ذكره، ويعتمد رئيس الجمهورية في ممارسة سلطته في التشريع على المراسيم الرئاسية وهي تستمد وجودها من الدستور و هي موازية تماما لسلطة التشريع البرلمانية ، و لا تختلف عنها بشيء، بل إن المراسيم الرئاسية غير قابلة للطعن أمام القضاء الإداري²، وآلية المراسيم الرئاسية أداة دستورية تمكن رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته التنظيمية التي نصت عليها المادة 143 سابقة الذكر، و هو ما نصت عليه المادة 91 / 6 من التعديل الدستوري: «يوقع المراسيم الرئاسية» و لأهمية هذه السلطة المخولة للرئيس فلا يمكنه بأي حال من الأحوال تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية بنص المادة 101 من التعديل الدستوري مارس 2016 ، و يظهر التفوق الرئاسي على البرلمان بحماية مجال المراسيم الرئاسية من تدخل البرلمان حيث يمكن للرئيس إخطار المجلس الدستوري إذا بادر البرلمان باقتراح قانون يدخل ضمن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، كما أن الرئيس يمكنه أن لا يحمي سلطته التنظيمية دوما إذا كان القانون لا يتمتع بالتأييد الشعبي و ذو أحكام قاسية محملا للبرلمان عواقب ذلك، إضافة لأنه ينبغي تأكيد أن المراسيم الرئاسية و إن كانت تخضع بدورها لرقابة المجلس الدستوري فإنها تبقى تتمتع بقوة و حصانة كبيرة نظرا لشروط إخطار المجلس الدستوري الذي لا يتحرك من تلقاء نفسه بل بناء على إخطار من رئيس الجمهورية نفسه أو من رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول المعينين من قبل الرئيس أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو 50 نائبا أو 30 عضوا و الذين أثبتنا ضعف مركزهم إزاء رئيس الجمهورية، كما أن المراسيم الرئاسية محصنة من إلغاؤها أو الطعن فيها أمام القضاء الإداري كونها من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات³

¹ محمد المدهون، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي على النظام الدستوري، موسوعة الفكر القانوني، العدد 10، دار الهلال، وهران 2012 ، ص 136

² محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2005، ص 43

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 51

و هو ما تؤكد المادة 09 من القانون العضوي 98 - 01 المتعلق باختصاص مجلس الدولة و عمله و تنظيمه.

امتد مجال المراسيم الرئاسية و توسع حتى على حساب المجال التنفيذي الذي من المفروض أن يكون من اختصاصات الوزير الأول الذي فرض عليه الدستور في المادة 5/99 الحصول على موافقة الرئيس الجمهورية عند التعيين في وظائف الدولة ، حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 99 - 240 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، تم بموجبه توسيع سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف العامة للدولة، و هو ما سمح بتوسع كبير لمجال المراسيم الرئاسية التي شملت ميادين كانت من اختصاص رئيس الحكومة سابقا ، في الوظائف العليا للدولة، وفي التربية الوطنية، و الميادين الإقتصادية كالمراسيم الرئاسية المتعلقة بالصفقات العمومية،

الفرع الثاني: السلطة التشريعية غير الأصلية لرئيس الجمهورية

إذا كان البرلمان هو صاحب السيادة في التشريع من خلال إعداد القوانين والتصويت عليها، إلا أن الدستور خول لرئيس الجمهورية في مقابل ذلك ممارسة السلطة التشريعية عن طريق الأوامر وعلى الرغم من تحديد الدستور لمجالات التشريع عن طريق الأوامر على سبيل الحصر واشتراط موافقة البرلمان عليها، إلا أن ذلك لا يعتبر كافيا للحد من إمكانية استحواد السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي للبرلمان¹.

لقد أعاد المؤسس الدستوري سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية بعد أن سحبها منه في دستور 1989، وذلك نظرا للفراغ الذي واجهته السلطة القائمة عقب استقالة رئيس الجمهورية وحله للمجلس الشعبي الوطني سنة ، الأمر الذي دفع إلى إيجاد حل غير دستوري تمثل في تحويل المجلس الأعلى للدولة آنذاك سلطة التشريع عن طريق مراسيم تشريعية لها قوة القانون، وهو الاختصاص الذي لم يكن له وجود في دستور 1989 الساري المفعول آنذاك.

¹ زعلاني عبد المجيد، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، عدد

لقد سمحت سلطة التشريع التي أصبح يتمتع بها رئيس الجمهورية، بتجاوز كثير من الحالات التي كان بإمكان التشريع فيها بواسطة قوانين أن يثير جدلا سياسيا حادا أثناء مناقشتها من طرف غرفتي البرلمان، ولعل أبرز مثال على ذلك قانون المصالحة الوطنية وتعديل قانون الأسرة؛ ولو أن الإفراط في اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر من شأنه أن يسلب البرلمان جوهر وجوده وهو التشريع¹.

و مع تمتع رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري بسلطة تشريعية أصيلة، يمكن له الدستور أيضا من مزاحمة السلطة التشريعية حتى في الميادين المخصصة لها بنص الدستور²، و هذا ما نراه في المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة ، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها ، تُعدّ لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء»

فالمؤسس الدستوري استعمل كلمة (يشرع) لمنح أوامر رئيس الجمهورية صفة تتساوى بموجبها مع التشريعات الأصلية التي هي من صميم مهام البرلمان³ ، أي أن هذه الأوامر الرئاسية هي منشئة لقواعد قانونية تامة الأركان، و الملاحظ أيضا أن هذه المادة ذكرت نوعين من هذه الأوامر ، النوع الأول أوامر تصدر خلال الظروف العادية و التي حددتها المادة 142 التي نحن بصددنا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، و خلال العطل البرلمانية، و النوع الثاني من الأوامر يصدر خلال الظروف غير العادية أو الإستثنائية، و لا تغفل هنا استثناء واحدا على الأمر الرئاسي بالتشريع و لا يخضع لشرط هذه المادة الدستورية و هو في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الأجل المحدد بـ 75 يوما من تاريخ ايداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني،

¹ محمد المدهون، ، مرجع سابق ، 138

² عمر شاشوة ، مرجع سابق 140

³ محمد أومايوف ، ص 291

فحسب نص المادة 138 في الفقرة العاشرة يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه من البرلمان في الأجل المحدد سابقا.

أ / الأوامر الرئاسية التشريعية خلال الظروف العادية

الظروف العادية التي تحدث عنها المؤسس الدستوري في المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير و التي يمكن لرئيس الجمهورية فيها أن يشرع بأوامر هي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، و خلال العطل البرلمانية، فنظرا لاحتمال حدوث مستجدات أو متطلبات خلال شغور المجلس الشعبي الوطني أو العطل البرلمانية فقد حرصت الدساتير في الجزائر و غيرها من الدول على استحداث آلية تمكن الحكومة من مواصلة تسيير الشأن العام تجنباً للفراغ الدستوري و القانوني¹، و قد ضبط الدستور استعمال الرئيس لسلطة التشريع بأوامر رئاسية بشرطين الأول زمني أي الفترة الزمنية التي يستغرقها شغور المجلس الشعبي الوطني أو العطل البرلمانية ، أما الشرط الثاني مكاني أي أن تصدر و تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، لكن التفوق الرئاسي على البرلمان تجاوز كل الحدود حيث وصل الأمر إلى أن أصدر رئيس الجمهورية أوامر تشريعية خلال انعقاد دورة البرلمان مثل الأمر 01/01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 المعدل و المتمم للقانون 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، فحتى لو كانت استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بأوامر قد بررتها ظروف الإستعجال و قضية بنك الخليفة آنذاك² إلا أن هذه الواقعة تثبت مدى هيمنة و تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان وقدرته على التشريع بأوامر خلافا لنص الدستور باشتراطها خلال ظروف معينة.

أما الشرط الثاني و الذي أوجبه المادة 142 سالفة الذكر بوجوب اتخاذ الأمر بالتشريع في مجلس الوزراء فإن هذا الشرط لا يقيد رئيس الجمهورية سوى بقيد شكلي واه ، فمجلس الوزراء من الوزير الأول و كل أعضائه الأخير معينون مباشرة من رئيس الجمهورية ، و نظام الحكم في

¹ أوصديق فوزي ، مرجع سابق، ص 92

² مزياتي الوناس ، مرجع سابق ، ص 103

الجزائر لا يعمل بالتوقيع المجاور يجعل من شرط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء شرطا سطحيا ليس له أي تقييد لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر .

و من ثم يتم عرض الأوامر الرئاسية بالتشريع على البرلمان في أول دورة منعقدة له على كل غرفة، و نذكر هنا أن الأوامر الرئاسية لا تخضع إطلاقا للمناقشة أو التعديل مثل اقتراحات القوانين و مشاريع القوانين ، فما على غرفتي البرلمان سوى التصويت بالقبول أو الرفض¹.

يمكن للبرلمان إذن أن لا يصادق على الأوامر الرئاسية و تعتبر لاغية ، لكن ذلك يبقى مجرد حبر على ورق لا أثر له في الميدان، فبغض النظر عن ضعف المعارضة السياسية لرئيس الجمهورية في كل العهودات البرلمانية حتى التي نحن بصدها هذه الفترة (أغلبية مطلقة لحزبي جبهة التحرير الوطني و حزب التجمع الوطني الديمقراطي المؤيدين لرئيس الجمهورية في الانتخابات الأخيرة بتاريخ 04 ماي 2017)، والتي لا يتصور أن تلغي أوامر الرئيس، فإن ضعف البرلمان و محدودية دوره أمام التفوق المؤسساتي الدستوري الساحق لرئيس الجمهورية جعل من المستحيل بشكل شبه تام أن يقف البرلمان في وضعية تحد و معارضة للرئيس، و عليه فقد استعمل رئيس الجمهورية هذه السلطة بالتشريع بأوامر بإفراط شديد، ففي دراسة سابقة² أصدر رئيس الجمهورية خلال الفترة مارس 2010 - أوت 2010 أوامر رئاسية بعدد 59 أمر تشكل تقريبا نصف النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان خلال الفترة نفسها و المقدر بـ 126 نصا قانونا، وهذه نسبة عالية جدا لا تبررها أبدا الظروف العادية حيث أنه لم نسجل أي شغور للبرلمان في هذه الفترة بل عطل برلمانية عادية، حتى أن بعض هذه الأوامر صدرت أثناء الدورات البرلمانية المنعقدة، كما حدث قبيل الإنتخابات الرئاسية لسنة 2004 حيث كانت أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني و المشكلة من المنتمين لحزب جبهة التحرير الوطني مؤيدة للسيد (علي بن فليس) رئيس الحكومة الأسبق منافس رئيس الجمهورية في الانتخابات الرئاسية فأصدر الرئيس سلسلة من الأوامر الرئاسية أثناء انعقاد الدورة البرلمانية العادية، بل و قد عجز البرلمان حتى عن إلغائها

¹ لوناسي ججيقة، مرجع سابق ، ص 242

² محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 272

و رفضها رغم معارضته للرئيس خوفا من الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني وفقدان مناصبهم النيابية، مما يؤكد الضعف الشديد للبرلمان أمام سلطة رئيس الجمهورية.

و تجدر الإشارة أن الأوامر الرئاسية تدخل حيز التنفيذ بمجرد النشر في الجريدة الرسمية ، حيث أن طبيعة اتخاذها تبرر سرعة تنفيذها ، لكن الجدل هو حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر الرئاسية، حيث يعتبر بعض الفقهاء الدستوريين أن الأوامر الرئاسية في المرحلة الفاصلة بين إصدار هذه الأوامر لغاية موافقة البرلمان عليها هي قرارات إدارية رغم تساويها مع القانون و من هذا المنطلق لا بد أن تخضع لرقابة القضاء الإداري ، لكن بالنظر للواقع في الجزائر فالأوامر الرئاسية تعتبر أعمالا تشريعية تخضع لإجراء إخطار المجلس الدستوري وهو ما حرص عليه رئيس الجمهورية خاصة في الأوامر التي تمس المجالات التي تعتبر قوانين عضوية.

أما المرحلة التي تحظى بها الأوامر الرئاسية بموافقة البرلمان فجانبا من الفقه الدستوري يعتبر أنها تتحول من أعمال إدارية إلى أعمال تشريعية، أي تخضع للرقابة الدستورية و تكون محصنة من الرقابة القضاء الإداري ، و المثال النادر عن قرار المجلس الدستوري عن ذلك حدث بتاريخ 27 فيفري 2000 بعدم دستورية أمر رئاسي ، و هو حينما أخطر رئيس الجمهورية الحالي المجلس الدستوري بالأمر الرئاسي 97-15 و الذي يتضمن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، مما أدى لإلغاء هذا الهيكل الإداري و إعادة تسمية الولاية الجزائر العاصمة بالاعتماد على النص الدستوري القديم و الذي جاء بنص المادة 16 من التعديل الدستوري الأخير أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية و بالتالي فمحافظة الجزائر الكبرى غير دستورية¹، ولا يتصور في النظام السياسي الجزائري أن يصدر رئيس الجمهورية أمرا رئاسيا دون أن يضمن عدم رفضه من المجلس الدستوري ، كما أن المثال السابق بقرار المجلس الدستوري بإلغاء أمر رئاسي صدر أصلا عن رئيس سابق و من أخطر المجلس الدستوري هو الرئيس الحالي، وعليه

¹بركات احمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،شهادة . ماجيستر جامعة تلمسان ،سنة 2008 ،

فالرقابة الدستورية على الأوامر الرئاسية التشريعية لرئيس الجمهورية إجراء شكلي محض ليس له أي فعالية تذكر في تقييد سلطة الرئيس في التشريع بأوامر¹، و أيضا و بالنظر لصدور الأوامر الرئاسية في شكل قوانين فلا يمكن أبدا الطعن فيها أمام جهات القضاء الإداري بإعتبارها من أعمال السيادة التي لا يمكن فيها للقضاء الإداري التدخل في أعمال السلطة التنفيذية تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

ب/ الأوامر الرئاسية التشريعية خلال الظروف غير العادية

إن الظروف غير العادية التي تمر بها أي دولة تتطلب استجابة سريعة و فعالة على مستوى نظام الحكم، حيث نجد في أغلب الدول الحديثة تركيزا لكامل السلطات ومنها التشريعية لرأس الدولة ، سواء كان وزيرا أولا أو رئيسا للجمهورية، و لم تخرج الجزائر عن هذه القاعدة فاتجه المؤسس الدستوري الجزائري لمنح رئيس الجمهورية سلطات تشريعية موسعة في الظروف غير العادية تجعله غير مقيد بأي رقابة أو قيود شكلية كانت أو موضوعية²، و قد ميز المؤسس الدستوري بين عدة حالات للظروف غير العادية متدرجة في الخطورة بداية بحالة الطوارئ والحصار ، و الحالة الاستثنائية، وأخيرا حالة الحرب.

1 / حالة الطوارئ و الحصار:

بقراءة نص المادة 105 من التعديل الدستوري مارس 2016 : « يقرّر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كلّ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا»

¹ غسان سليمان عرفوس، مرجع سابق ، ص 153

² أومايوف محمد ، مرجع سابق، ص 304

أي أن اختصاص تقرير حالة الطوارئ و الحصار هو سلطة رئاسية بامتياز بعد اجتماع مجلس الأمن الذي يترأسه رئيس الجمهورية و استشارة غير ملزمة لكل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري، و المؤسسات الدستورية التي يستشيرها الرئيس هي أصلا تابعة تبعية تامة للرئيس كما أسلفنا سابقا مع عدم إلزامية آراء هذه الهيئات المعنية بالاستشارة و عليه فقرار إعلان حالة الطوارئ و الحصار بيد رئيس الجمهورية حصريا¹، و ذلك دون أن تحدد المادة 105 أعلاه مدة معينة لفرض حالة الطوارئ و الحصار ما يعني بالضرورة ترك أمر تحديد هذه المدة للسلطة التقديرية الخالصة لرئيس الجمهورية : كما لم تحدد هذه المادة بدقة ماهية و تفسير و تفصيل الضرورة الملحة، وقد ترك ذلك أيضا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، كما أنه لم يتم إصدار القانون العضوي الذي أشارت إليه المادة 106 من التعديل الدستوري الأخير و الذي من المفروض أن يتضمن تنظيم حالة الطوارئ و الحصار، و عليه فالفقرة الأخيرة من المادة 105 سابقة الذكر و التي تحصر سلطة تمديد حالة الحصار و الطوارئ بموافقة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا لا معنى لها مادام تحديد المدة سلطة تقديرية غير محدودة لرئيس الجمهورية، و قد فرضت حالة الحصار و الطوارئ سنوات التسعينات و تم تمديدها دون موافقة البرلمان بتاريخ: 06 جانفي 1993 لمدة غير محدودة، إلى أن رفعت بموجب الأمر 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 دون أن يكون للبرلمان دور في تمديدها أو رفعها تجدر الإشارة إلى أن البرلمان يبقى منعقدا أثناء هذه الحالة غير العادية ، و يواصل رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر الرئاسية معززا و مبررا الإفراط في اللجوء إليها بحالة الطوارئ و الحصار من أجل العمل على ضمان استقرار الدولة و مؤسساتها و استتباب الأمن وفق سلطته التقديرية المحضة مما يزيد في توسع صلاحياته التشريعية².

¹ بوقفة عبد الله ، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد ، مرجع سابق ، ص 127

² بوقفة عبد الله ، مرجع سابق ، ص 129

2 / الحالة الاستثنائية:

نصت المادة 107 من الدستور بعد التعديل الأخير: «يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، و لا يتّخذ مثل هذا الإجراء إلاّ بعد استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء تخوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتّخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوبا، تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها».

فالحالة الاستثنائية أشد خطرا على أمن الدولة ووجودها و استقرارها ، و رغم إلزام هذه المادة لرئيس الجمهورية باستشارة و الاستماع للهيئات الدستورية العليا في البلاد، فإن الكلمة الأخيرة تبقى لرئيس الجمهورية و آراء هذه الهيئات لا تعدو سوى أن تكون مشجبا تعلق عليه المسؤولية عن قرار الإعلان عن الحالة الاستثنائية و لا يتحملها الرئيس لوحده¹، كما أن انتهاء الحالة الاستثنائية حسب نص هذه المادة يتم وفق الأشكال و الإجراءات التي أوجبت إعلانها ، أي تبعا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، وتخويل المادة 107 التي نحن بصدها لرئيس الجمهورية أن يتّخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، أي توسع رهيب لسلطة رئيس الجمهورية يشمل منطقيا اختصاص التشريع بأوامر²، دون شرط خضوع هذه الأوامر لموافقة البرلمان اللاحقة كما هو الحال في حالة الطوارئ و الحصار، كما لا يمنع انعقاد البرلمان أثناء الحالة الاستثنائية من ممارسة الرئيس لسلطة التشريع بأوامر غير مقيد بأي قيود شكلية أو موضوعية بل تبعا لسلطته التقديرية الخالصة، مع التذكير بأن أكثر الفقهاء الدستوريين اعتبروا أن التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية لا يخضع لرقابة القضاء الإداري لكون تقدير رئيس الجمهورية للخطر الذي يوشك على تهديد الدولة هو من صميم أعمال السيادة أي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية لا يمكن للسلطة القضائية التدخل فيه إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، فالحالة الاستثنائية إذن مظهر آخر من مظاهر هيمنة رئيس

¹ أو ما يوف محمد ، مرجع سابق ، ص 311

² بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 129

الجمهورية على السلطة التشريعية حيث فتح المؤسس الدستوري المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية لاختصاص بالتشريع تحت مبرر المحافظة على استقلال الأمة و مؤسساتها الدستورية.

3 / حالة الحرب:

نظرا للخطر الأكبر الذي تشكله الحرب حتى على وجود الأمة قررها الدستور في ثلاث مواد دستورية متتالية، حيث نصت المادة 108 من الدستور :«يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ، و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني».

و نصت المادة 109 من الدستور:«إذا وقع عدوان فعليّ على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصّت عليها الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يُعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، ويجتمع البرلمان وجوبا، ويوجّه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يُعلمها بذلك»

كما جاء في المادة 110 من الدستور :«يُوقّف العمل بالدستور مدّة حالة الحرب ويتولّى رئيس الجمهورية جميع السّطات وإذا انتهت العهدة الرئاسيّة لرئيس الجمهورية تمّدّد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب ، في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أيّ مانع آخر له يخوّل رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة كلّ الصّلاحيّات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشّروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية. في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة يتولّى رئيس المجلس الدستوريّ وظائف رئيس الدولة حسب الشّروط المبينة سابقا»

و الذي نستنتجه من استقراء هذه المواد الدستورية المتتالية أنه يستوجب على رئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب إذا وقع عدوان فعليّ على البلاد أو يوشك أن يقع وفقا لمواثيق الأمم المتحدة، وكما رأينا في حلتي الحصار و الطوارئ و الحالة الاستثنائية فإن إلزام الدستور لرئيس الجمهورية بالاستماع لمجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري، ليس سوى إجراء شكلي¹ لا يقيد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بل ربما يحاول إلقاء جزء من العبء و المسؤولية عن اتخاذ قرار إعلان الحرب لهذه المؤسسات

¹بوقفة عبد الله ، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد ، مرجع سابق ، ص133

الدستورية دون أن يكون لها أثر فعلي في هذا القرار¹، و اجتماع البرلمان وجوبا هو نتيجة منطقية لضرورة اجتماع الهيئة التشريعية لمتابعة الأوضاع و ليس للمشاركة في اتخاذ قرار إعلان الحرب الذي هو سلطة حصرية لرئيس الجمهورية بنص الدستور، و تتميز حالة الحرب بإجرائيين خطيرين مهمين وهما وقف العمل بالدستور و تولي رئيس الجمهورية لكل السلطات، أي أن الرئيس هنا لا يزاحم السلطة التشريعية في اختصاص التشريع بل يتولاه حصرا مدة الحرب فيجمع الرئيس بين السلطة التنفيذية و التشريعية قلبا و قالبا، و من المنطقي أن يقوم رئيس الجمهورية في حالة الحرب بالاعتماد على أداة التشريع بأوامر رئاسية و لو لم يشر الدستور إلى ذلك ، كما أن التشريع بأوامر رئاسية هنا محصنة تماما من أي إلغاء أو طعن أو أي رقابة أخرى ، فلا نتصور رقابة المجلس الدستوري في حين أن الدستور معطل بفعل حالة الحرب ، كما أن قرار إعلان حالة الحرب هو أحد أهم أعمال السيادة التي لا يمكن أن يتم إخضاعها لرقابة القضاء الإداري، فحالة الحرب هي أهم و أخطر حالة يمكن فيها لرئيس الجمهورية من احتكار و تولي كل السلطات و حتى وقف العمل بالدستور، و هو ما يؤكد مجددا و بشكل أكثر وضوحا هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية بصفة تامة.

الفرع الثالث : السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية الأسمى من التشريع العادي

واصل المؤسس الدستور تمكين رئيس الجمهورية من إضعاف البرلمان و الهيمنة عليه ، و رغم ما أسلفناه من سرد للسلطات التشريعية الأصيلة و غير الأصيلة لرئيس الجمهورية التي يزاحم بها اختصاص البرلمان الأصيل في التشريع ، فقد منح الدستور لرئيس الجمهورية آليتين دستوريتين تمكنان الرئيس من سن تشريعات تسمو على التشريع العادي الذي يتولاه البرلمان، و هاتان الآليتان هما : تقري السياسة الخارجية للدولة و ما يتطلبه ذلك من إبرام لمعاهدات تسمو على القانون بنص الدستور ، وآلية اللجوء للاستفتاء الشعبي الذي يحصره الدستور بشخص رئيس الجمهورية بالرجوع للشعب مصدر السيادة و بالتالي تهميش البرلمان.

¹أومايوف محمد ، مرجع سابق ، ص 312

1 / المعاهدات الدولية تشريع رئاسي أسمى من القانون

. جاء في الفقرة الثالثة من المادة 84 من التعديل الدستوري الأخير: «... و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها...» كما نصت المادة 3/91 من نفس التعديل الدستوري: « يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها » و في المادة 9/91: «يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها» و أيضا في المادة 1/ 111 من الدستور: « يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم» و في المادة 149 من نفس التعديل الدستوري: « يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ، و معاهدات السلم والتحالف والاتحاد، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي ، بعد أن توافق عليها كلّ غرفة من البرلمان صراحة »

فالغرض من سرد كل هذه المواد الدستورية هو تأكيد انفراد رئيس الجمهورية بصلاحيه إبرام المعاهدات الدولية و التصديق عليها، و البرلمان مهمش تماما بهذا الخصوص، ما عدا في الفئات التي أوردها المادة 149 حيث يجب أن تحظى هذه الفئات من المعاهدات بموافقة كل غرفة من البرلمان صراحة قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية، أما باقي الفئات فهو غير ملزم بعرضها على البرلمان¹، كما أن هذه الفئات من المعاهدات الدولية حين تعرض على كل غرفة من البرلمان لا يمكن تعديلها أو مناقشتها فهي تتطلب الموافقة الصريحة أو بالعكس رفضها، كما يمكن التحايل على تسمية المعاهدات بتسميات أخرى كاتفاقيات أو انضمام أو أرضية، بغرض إخراجها من الفئات المذكورة في المادة 149 من الدستور².

كما أن المعاهدات و الاتفاقات الدولية هي أساسا تشريع قانوني دولي و بإبرام رئيس الجمهورية و تصديقه على هذه المعاهدات فهذا يلزم الدولة و مؤسساتها بتنفيذ و تطبيق هذه التشريعات الناشئة عن المعاهدات الدولية، حيث أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون، وذلك بنص المادة 150 من التعديل الدستوري الأخير، أي أن البرلمان يتعرض هنا لتهميش كبير يصل لحد إنزال التشريعات التي يصدرها لمرتبة أدنى من التشريعات التي تتشعبها المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، و هي فيما عدا الاتفاقيات المتعلقة بالهدنة

¹ سعيد بوالشعير ، مرجع سابق ، ص 117

² أومايوف محمد ، ص 313

و السلم التي يلزم فيها رئيس الجمهورية برأي المجلس الدستوري ، فإن باقي المعاهدات و الاتفاقيات لا تقع تحت الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري، وحتى أحكام القضاء الدولي رجحت تطبيق بنود الاتفاقيات و المعاهدات الدولية عند تعارضها مع الدستور، فمبدأ سمو المعاهدات الدولية على التشريع العادي بنص الدستور، و حصر توقيع و إبرام هذه المعاهدات و حصر تقرير السياسة الخارجية للأمة بيد رئيس الجمهورية فقط حيث لا يمكنه تفويض هذه السلطة، كل هذا أفقد البرلمان أي قدرة على المشاركة في إبرام المعاهدات الدولية باعتبار أن للبرلمان الحق منطقياً في المشاركة في السياسة الخارجية بحكم تأثيرها و سمو القوانين الناشئة عنها على اختصاص البرلمان الأصيل بالتشريع¹.

2 / سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء للإستفتاء الشعبي تجاوز للبرلمان

إن نص الدستور على نسبة كل سيادة و كل سلطة للشعب أكدها من خلال النصوص الدستورية في التعديل الأخير مارس 2016 ، و حصر سلطة اللجوء لأخذ رأي الشعب لرئيس الجمهورية سواء كان ذلك من أجل قضية ذات أهمية وطنية ، أو عند التعديل الدستوري، حيث أن غالبية الإستفتاءات منشئة لتشريعات قانونية استجابة لرأي الشعب الذي عبرت عنه صراحة نتائج الإستفتاء، فهذه التشريعات تراحم التشريع البرلماني الأصيل ، بل و تسمو عليه، و سנוجز المبررين الوحيدين للجوء رئيس الجمهورية لأخذ رأي الشعب في استفتاء عام وهما²:

• مبرر أخذ رأي الشعب في قضية ذات أهمية وطنية

خولت المادة 8/91 لرئيس الجمهورية حق استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، فحق رئيس الجمهورية هنا حق مطلق و سلطة تقديرية خالصة له غير قابلة للتفويض بنص الدستور ، غير مقيدة بأي قيود شكلية أو موضوعية، وهو بذلك يمكن أن يستشير الشعب حتى و إن كان موضوع هذه الاستشارة يدخل في صميم عمل و اختصاص البرلمان، فهذه الآلية الدستورية التي حصرت بيد رئيس الجمهورية لسن قوانين يتجاوز بها وظيفة البرلمان وسيلة تشريعية هامة و خطيرة تسمح للرئيس بإلغاء أو تعديل تشريع برلماني صادر و مستوف لكل

¹أيمن محمد شريف ، الأزواج العضوي و الوظيفي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005 ، ص 158

² زعلاني عبد المجيد، مرجع سابق ، ص 13

الشروط و الإجراءات ، كما أن التشريعات الناشئة عن الاستفتاء الشعبي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري، و لا يمكن إخطاره بشأنها، حيث يمكن وصف التشريع عن طريق الاستفتاء أسمى من التشريع العادي البرلماني للأسباب التالية¹:

✓ التشريع الناشئ عن الاستفتاء الشعبي لا يخضع لرقابة المجلس الدستوري و لا يمكن إخطاره بشأنه، عكس التشريع العادي للبرلمان الذي يعرض للرقابة الدستورية القبلية أو البعدية و يتم الغاؤه إن اعتبر مناقضا و مخالفا للدستور.

✓ التشريع الناشئ عن الاستفتاء الشعبي يصدره الشعب مصدر السيادة، أما التشريع العادي للبرلمان يصدره ممثلون للشعب صاحب السيادة، فالتشريع الناشئ عن الاستفتاء الشعبي أصيل سيادة الشعب المباشرة و هو بذلك أقوى من التشريع العادي للبرلمان.

✓ ان وضع التشريع الناشئ عن الاستفتاء يشابه لحد ما وضع الدستور حيث يتمتعان كليهما بنوع من الحصانة و القداسة التي تجعل من المستحيل على أعضاء الهيئة التشريعية مخالفته، خوفا من تدهور شعبيتهم و فقدان مناصبهم النيابية².

فهذه المكانة و القوة التي تحظى بها التشريعات الناشئة عن الاستفتاء الشعبي ، و التي منح فيها الدستور السلطة الكاملة و الحصرية للجوء اليها لرئيس الجمهورية ، تزيد من تدهور دور البرلمان التشريعي و تمنح الرئيس آلية دستورية قوية للتشريع تسمو على الإختصاص الأصيل للبرلمان في التشريع ، ما يظهر بجلاء تفوق و هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان.

• مبرر اللجوء للاستفتاء من أجل التعديل الدستوري

الدستور هو القانون الأساسي للدولة ، و منظم للحياة السياسية والدستورية ، و للمؤسسات السيادية في البلاد، وضامن لاستقرار الدولة و وجودها و وحدة الأمة و رخائها، و لأهمية الدستور و الآثار الخطيرة التي يمكن لأي تعديل دستوري أن يحدثها أفرد له المؤسس الدستوري الباب الرابع من الدستور في تعديله الأخير مارس 2016، و أعطى الدستور حق المبادرة بالتعديل الدستوري لرئيس الجمهورية عن طريق اللجوء للاستفتاء الشعبي حيث نصت المادة 208 من التعديل الدستوري الأخير: « لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري و بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نصّ

¹ أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 292

² عمر شاشوة ، مرجع سابق ، ص 142

تشريعيّ يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره. يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوريّ الذي صادق عليه الشعب» ، وجاء في نص المادة الموالية من التعديل الدستوري الأخير رقم 209: « يصبح القانون الذي يتضمّن مشروع التعديل الدستوريّ لاغيا إذا رفضه الشعب ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعيّة»، وفي نص المادة 211 من نفس التعديل الدستوري: « يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبيّ، ويصدره في حالة الموافقة عليه»

أي أن لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، و رغم منح البرلمان هذا الحق أيضا إلا أنه تم تكبير البرلمان بقيد نصاب ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، وهو نصاب صعب التحقيق حتى في قوانين عادية فضلا عن تحقيقه في مبادرة بتعديل دستوري، كما كبل البرلمان بإجراء عرضه بعد جمع النصاب القانوني للتعديل الدستوري على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، و نشدد هنا على عبارة يمكنه فهي لا تلزم رئيس الجمهورية بذلك تماما و له إغفاله و تجميده¹، فإرادة ممثلي البرلمان بتعديل دستوري حتى لو تمكن أعضاؤه من جمع النصاب المطلوب مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية في عرضه على الإستفتاء، وهو تدهور و فشل جديد للبرلمان أمام رئيس الجمهورية، وحتى مبادرة رئيس الجمهورية بمشروع للتعديل الدستوري و التي ألزمه الدستور في المادة 208 سألقة الذكر بعرضه للتصويت في البرلمان بغرفتيه تم الالتفاف عليها باخضاعها لنفس شروط و مراحل و اجراءات التصويت على نص قانوني عادي ما يعيدنا للمربع الأول حيث يمكن لرئيس الجمهورية و بشتى الوسائل الدستورية المخولة له من ضمان موافقة البرلمان بغرفتيه و إلا كان مصيره المحتم هو الحل و فقدان أعضاء البرلمان لمناصبهم النيابية².

كما يمكن لرئيس الجمهورية حتى الاستغناء عن الاستفتاء الشعبي لتمرير تعديل دستوري بنص المادة 210 من الدستور ، و حيث أن المجلس الدستوري تابع يدين بالولاء للرئيس ، و البرلمان في وضع ضعيف جدا أمام الرئيس فيمكنه منطقيًا تجاوز تقييد سلطته في إدراج و تمرير التعديلات الدستورية التي شهدنا تكررها مع عهديات رئيس الجمهورية الحالي.

¹ أمين شريط ، مرجع سابق ، ص 221

² أومايوف محمد ، مرجع سابق ، ص 316

خلاصة الفصل الثاني

رغم المبادئ النظرية و التطبيقات العملية التي تقوم عليها أنظمة الحكم الديمقراطية و القائمة على التوازن و التعاون و الفصل بين السلطات التنفيذية و التشريعية، إلا أن النظام السياسي الجزائري و غيره من الأنظمة الشبيهة له، جعل من رئيس الجمهورية المشرع الرئيسي ، ولم يعد من وظيفة للبرلمان سوى غرفة للمصادقة و شرعنة سياسة رئيس الجمهورية، فالغالبية الساحقة من القوانين التي صوت عليها البرلمان و التي تدخل في قلب اختصاصه لم يكن له فيها من دور سوى الموافقة ، ولم يشارك في صنعها إلا بصفة شكلية.

إن انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية و الجزائرية ، وتفوقه على البرلمان في جميع المناحي، جعل من مبدأ تلازم السلطة و المسؤولية في النظام السياسي الجزائري فارغا من محتواه، فلا يمكن للبرلمان تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية و حكومته، و ذلك لتكريس الدستور لهيمنة و تفوق رئيس الجمهورية من جهة ، وللضعف و الهزال الذي تشهده المعارضة السياسية من جهة أخرى، و هو ما حد من وظيفة رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، و الأدهى من ذلك أن رئيس الجمهورية استحوذ بشكل شبه تام بآليات دستورية على اختصاص البرلمان الأصيل في التشريع و زاحمه فيه، بل إن الدستور منح الرئيس حتى سلطة اصدار تشريع يسمو على التشريع العادي من خلال احتكاره للسياسة الخارجية و ابرام المعاهدات الدولية، وحتى احتكار اللجوء للاستفتاء الشعبي ، و هو ما يعني تماما هيمنة كاملة لرئيس الجمهورية على الجناح الثاني للنظام السياسي الجزائري و هو السلطة التشريعية.

الخاتمة

شهدت الجزائر منذ استقلالها ظهور العديد من الدساتير ، وأدخلت على هذه الدساتير تعديلات متكررة آخرها التعديل الدستوري مارس 2016 ، و الملاحظ أن هذه الدساتير و تعديلاتها سواء في مرحلة الأحادية الحزبية أو مرحلة التعددية الحزبية و الانفتاح الديمقراطي على تقوية مركز و مكانة رئيس الجمهورية على حساب كل الهيئات الدستورية الأخرى، و لم يخرج التعديل الدستوري مارس 2016 عن هذه القاعدة، فاستقراء مواد الدستور تبين أن المؤسس الدستوري عمل بكل الوسائل و الآليات القانونية التي كرسها على ضمان تفوق رئيس الجمهورية و هيمنته على جناحي النظام السياسي الجزائري : السلطة التنفيذية ، و السلطة التشريعية، وقد أسست عوامل تاريخية بالأساس لهذا التوجه في تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية، فاننزاع الاستقلال الوطني بعد ثورة مسلحة عنيفة ، واقتتال إخوة الأمم غداة الاستقلال من أجل السلطة أدت لانتصار أحد أطراف الصراع، ولما كان حل الصراع عسكريا و ليس تصالحيا أو توافقيا ، فإن الطرف المنتصر في الحرب عمل على إقصاء كل معارضة و ضمان تشبته بالسلطة من خلال تحصين سلطة رئيس الجمهورية من أي تحد أو عصيان و جعل كل المؤسسات الدستورية تحت سيطرته المباشرة و طوع أمره، كما أن حاجة الشعب الجزائري إلى شخص يجسد دولته التي حرمه الاحتلال البغيض منها بل و حاول طمس شخصية الأمة الجزائرية و نفيها من الوجود، كانت أيضا مبررا لتجسيد الدولة و السلطة في يد رئيس الجمهورية.

و لأن كانت العوامل التاريخية التي أسست لمركز رئيس الجمهورية لها ما يبررها غداة الاستقلال ، حيث ورثت الجزائر اقتصادا مدمرا و شعبا أنهكتها الحرب ، فلم يكن لحرية التعبير و التعددية الحزبية و الديمقراطية من أولوية، فالأولوية كانت لبناء الدولة الجزائرية و إرساء دعائم نظام حكم قوي يحفظ مكتسبات الشعب الجزائري، و لكن مع مرور السنين و الجمود و الأزمات الاقتصادية و الاجتماعية التي خلفتها مرحلة تسيير الحزب الواحد للدولة، انتفض الشعب فيما يسمى أحداث 05 أكتوبر 1988 من أجل المطالبة بالتغيير و هو ما انفتح عليه النظام آنذاك، وسمح بتعددية حزبية و حرية في التعبير و المعارضة، غير أن الدستور الذي انبثق من رحم انتفاضة الشعب أثبت أن نظام الحكم عمل على امتصاص الصدمة فقط و إخراج إصلاحات شكلية لإحتواء الغضب الشعبي ، حيث لم تمس الإصلاحات الدستورية الجديدة بجوهر النظام الذي يركز على شخصنة السلطة و تركيزها بيد رئيس الجمهورية ، ولم تستطع المعارضة السياسية أن تواجه هذا الواقع لأسباب داخلية تتعلق بالمعارضة بحد ذاتها و عدم قدرتها على استقطاب الناخبين لصفها و لأسباب تتعلق بممارسات النظام الذي عمل على إضعاف المعارضة بشتى الطرق معتمدا على ركيزة قوية هي المؤسسة العسكرية.

إن فرض الدستور انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب العام المباشر و السري مكن لرئيس الجمهورية من اكتساب شرعية شعبية تساند الشرعية الثورية التي قامت عليها السلطة غداة الاستقلال، فالشعب مصدر كل سلطة و كل سيادة يمنح تركيته المباشرة لرئيس الجمهورية على أساس برنامج الانتخابي ، و عليه و ترجمة لهذه التولية الشعبية عمل المؤسس الدستوري على مد رئيس الجمهورية بكل الوسائل الدستورية و السلطات الكاملة و الضرورية التي من شأنها

تمكينه من تنفيذ برنامجه الانتخابي بإدارة حصرية للسياسة العامة للدولة، وكون رئيس الجمهورية الحالي ألغى منصب رئيس الحكومة للقضاء على ازدواجية السلطة التنفيذية منذ التعديل الدستوري نوفمبر 2008 ، و الذي سار على خطاه في التعديل الدستوري الأخير، حيث استبدله بمنصب الوزير الأول الذي حصر دوره في إعداد مخطط عمل يتضمن أفضل الطرق لتنفيذ البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية، و لضمان نفوذ رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تعيين و إنهاء مهام الوزير الأول دون أي قيود حقيقة ما عدا استشارة شكاية للأغلبية البرلمانية، وما يسري على الوزير الأول ينسحب على أعضاء الحكومة أي الوزراء، كما منح الدستور لرئيس الجمهورية أدوات قانونية من خلال سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة المدنية و العسكرية و الأمنية، وله أيضا سلطة التعيين في الإدارة المركزية و حتى الإدارة الإقليمية و منتسبو هذه الهيئات و الإدارات هم أدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة، وهذا ما يسمح لرئيس الجمهورية بالتحكم و الاستحواذ الكامل على السلطة التنفيذية بجميع مستوياتها.

و لم يكتف المؤسس الدستوري بضمان هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية بل تعداه حتى للهيمنة على السلطة التشريعية، فقام المؤسس الدستوري أولا بتحسين رئيس الجمهورية من أي مسؤولية سياسية أمام البرلمان من منطلق أن الشرعية الشعبية لرئيس الجمهورية التي استمدها من طريقة انتخابه المباشر من الشعب عبر كامل إقليم الدولة على برنامج انتخابي وطني شامل، هي أعلى من شرعية النواب الذين تم انتخابهم في دوائر انتخابية ضيقة و ببرامج محلية ، و لا يجوز من هذا المنطلق أن يثير البرلمان بأي شكل من الأشكال المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وفي سبيل ذلك زود الدستور رئيس الجمهورية بآليات تلجم عمل البرلمان في

اختصاصه الأصيل و هو التشريع وعرقته من خلال الامتناع عن إصدار القوانين أو تنفيذها و حتى تثبيط أعمال البرلمان و إجهاضها، حيث يمكن للحكومة المبادرة بالتشريع كما تضمن تدخل ممثليها في جميع مراحل أعداد القوانين من المناقشة و التصويت و التعديل وحتى أنها تتدخل بتمثلها في اللجنة متساوية الأعضاء و التي من المفروض أنها لحل الخلافات التي قد تنشأ بين غرفتي البرلمان ولا علاقة للحكومة بها.

لرئيس الجمهورية أيضا سلطة التشريع الموازي بالمراسيم الرئاسية في الميادين غير المخصصة للبرلمان، و يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر حتى في الميادين المخصصة للبرلمان في ظروف معينة، وله أيضا سلطة التشريع بقوانين تسمو على التشريع العادي باحتكاره لتقرير و توجيه السياسة الخارجية للأمة و إبرام المعاهدات و الاتفاقيات الدولية، فضلا عن حصرية حق رئيس الجمهورية للجوء للإستفتاء الشعبي، و أخيرا أعطى الدستور لرئيس الجمهورية سيفا مسلطا على رقاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يتمثل في الحل الوجوبي أو الحل الرئاسي في حالة عرقلة البرلمان لسياسة رئيس الجمهورية.

كما أن المجلس الدستوري الذي من المفروض أنه رقيب على دستورية القوانين و المراسيم و الأوامر، لا يمكنه الخروج عن طاعة رئيس الجمهورية الذي يكن له أعضاء هذا المجلس في غالبيتهم المؤثرة باعتبار أن رئيس الجمهورية هو من عينهم في مناصبهم، فاللعبه السياسية إذن مغلقة بأحكام لصالح هيمنة رئيس الجمهورية على النظام السياسي الجزائري سواء على مستوى السلطة التنفيذية و حتى السلطة التشريعية.

إن الصلاحيات الموسعة و السلطات الكبيرة و الحصانة المطلقة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية إزاء باقي الهيئات الدستورية في البلاد ، و إن كانت بمبرر تقوية نظام الحكم فهي أساسا توطئ لزرع بذور الديكتاتورية و الاستقرار و تهديد لوجود الدولة ذاتها، وتأسيس لما يسمى لدى بعض الفقهاء القانون الدستوري بالنظام الرئاسوي الذي يجمع و يركز كل السلطات في يد شخص واحد دون أن يرتبط ذلك بإقرار للمسؤولية أمام الشعب ، و عليه فالواجب التأسيس لنظام سياسي متوازن يضمن عدم تغول سلطة على أخرى و يمنع أي انسداد من شأنه تعطيل الشأن العام ، و لنا في النظام السياسي الإيطالي خير مثال فرغم عدم الاستقرار السياسي و كثرة التغييرات الحكومية و التغير الدائم في موازين القوى السياسية في إيطاليا إلا أن ذلك لم يفسد للود قضية و بقيت الدولة الإيطالية محافظة على تفوقها الدولي كأعلى القوى العالمية و أكثرها أمنا و رخاء ، فالسلم الاجتماعي و الأمن القومي و رخاء الدولة و استقرارها مرهون بترك الشعب يعبر عن سيادته، مع تمكينه من محاسبة المقصرين و اقصائهم ، فلا سلطة بلا مسؤولية ، و لا مسؤولية بلا عدالة قوية و فعالة و ديمقراطية حقيقية.

قائمة المراجع :

1 / الكتب

1/ د. أمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، ديوان

المطبوعات الجامعية ، الجزائر ط 05، 2007

2 / د.أوسديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج 03، د م ج ، ط 01، 1994

3 / د.أيمن محمد شريف ، الازدواج العضوي و الوظيفي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005

4 / د.أيمن محمد شريف ، الازدواج العضوي و الوظيفي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في

الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2005.

5 / د.إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني،

عالم الكتب، القاهرة، 1983

6 / د. الطاهر بن خرف الله، النخبة الحاكمة في الجزائر (1962_1989) بين التصور

الايديولوجي و الممارسة السياسية، ج 02، ط 05، د م ج ، 2007

7 / د.بدران محمد النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003

8 / د. بعلي محمد الصغير ،الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع،

عناية،2005

9 / د. لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ،

الجزائر،2001

10 / د. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية

النشر لجامعة قالمة، 2006

11 / د.بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري ، الدستور الجزائري، دار الهدى، عين

مليلة، 2010

12 / د.بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر،

2005

13 / د. بوقفة عبد الله. السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد.دار الهدى للطباعة و النشر و

التوزيع

14 / د. بوقفة عبد الله القانون الدستوري تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية دار الهدى

للطباعة والنشر و التوزيع، 2008

15 / د.بوكرا إدريس ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، دار الكتاب

الحديث ، الجزائر، 2003

16 / د. بوكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ،

الجزائر، 2005

17 / د. بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 2007

18 / د. حسني بو ديار الوجيز في القانون الدستوري ، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة،

سنة 2003

19 / د. سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني المؤسسة

الوطنية للكتاب الجزائر سنة

20 / د. سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين

مليلة

21 / د. صالح بلحاج. أبحاث و آراء في مسائل التحويل الديمقراطي بالجزائر. الطبعة الأولى

مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش. الجزائر دون سنة نشر

22 / د. لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء 01 التنظيم الإداري، ط03 ، ديوان المطبوعات

الجامعية، الجزائر ، 2001.

23 / د. لباد ناصر ، دساتير الجزائر ، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية ،سنة 2010

2 / الرسائل و المذكرات

- اومايوف محمد , عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري رسالة لنيل شهادة الدكتوراة ، 2012 جامعة تيزي وزو
- بورايو محمد, السلطة تنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية أطروحة شهادة الدكتوراة جامعة الجزائر 2012
- عبد الجليل مفتاح, آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات و انعكاساتها في ضل التعددية السياسية في الجزائر , رسالة دكتوراه من جامعة بسكرة 2008
- وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال تطور الدستور الجزائري ، أطروحة دكتوراة جامعة تلمسان 2012
- افطوش ابراهيم. المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008 بحث لنيل الماجستير. جامعة تيزي وزو لسنة 2012
- بركات احمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،شهادة ماجستير جامعة تلمسان ،سنة 2008
- بوسالم دنيا. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ،مذكرة ماجستير 2006
- طارق عاشور. تطور العلاقات بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 79- 07 مذكرة الماجستير في العلوم السياسية. جامعة باتنة 2009

- عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجستير جامعة تيزي وزو 2013
- عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراة ، جامعة باتنة 2010
- علي الصغير جمال العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية و الحكومة في ظل دستور 1996 رسالة الماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر .
- قامري عمر ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة الماجستير، جامعة الجزائر سنة 2006

3 / المجالات

- إدريس بوكرا.التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر. مجلة الفكر البرلماني مجلة تصدر عن مجلس الأمة. العدد السابع.
- طيبي عيسى ، طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري. 2008. المجلة الجزائرية عدد 04 ، سنة 2010
- عبد القادر بن صالح: تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان القانون الواقع و التصور، مجلة الفكر البرلماني ،العدد الثالث جوان 2003
- عبد النور ناجي ، مكانة المؤسسة التنفيذية في ظل نظام التعددية السياسية الجزائرية، مجلة الفكر مجلة تصدر عن جامعة بسكرة العدد الأول مارس 2006
- عمار عوابدي ،عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر لبرلماني،العدد الأول ديسمبر 2002

- غسان سليمان عرنوس ، العلاقة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مجلة
الشريعة والقانون ، السنة السادسة والعشرون العدد الخمسون ،أفريل 2012
- رياض دنش ، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري
1996

3 / النصوص القانونية

- دستور 1963
- دستور 1976
- التعديل الدستوري 1979
- التعديل الدستوري 1988
- دستور 1989
- دستور 1996
- التعديل الدستوري 2008
- التعديل الدستوري 2016
- القانون العضوي 98 / 01 مؤرخ 30 ماي 1998 متعلق باختصاصات مجلس الدولة و
تنظيمه و عمله.
- القانون العضوي 16 / 10 المؤرخ 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات.
- القانون العضوي 16 / 12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي
الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
- النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان: النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في
13 أوت 1997 المعدل و المتمم في 30 جويلية 2000 ، النظام الداخلي لمجلس الأمة
المؤرخ في 18 فيفري 1998 المعدل و المتمم في 28 نوفمبر 1999

الفهرس

مقدمة	
أ، ب، ج، د، هـ، و	
الفصل الأول : هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية	
09	مقدمة الفصل الأول
11	المبحث الأول : مكانة رئيس الجمهورية أساس للتفرد بالسلطة التنفيذية
12	المطلب الأول: الأسس التاريخية و الدستورية الداعمة لمكانة رئيس الجمهورية
12	الفرع الأول : مؤتمر طرابلس و أزمة صائفة 1962
16	الفرع الثاني : وضع دستور 1963 و حركة 19 جوان 1965
26	المطلب الثاني : الأسس الدستورية الداعمة لمكانة رئيس الجمهورية
26	الفرع الأول: نمط انتخاب رئيس الجمهورية و عهده دعامة لمكانته و شرعيته
33	الفرع الثاني : رئيس الجمهورية مجسد للأمة و للدولة
35	المبحث الثاني: تبعية الحكومة عضويا و وظيفيا لرئيس الجمهورية
36	المطلب الأول : تبعية الحكومة عضويا لرئيس الجمهورية
36	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول و حكومته
43	الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في عزل الوزير الأول و حكومته
48	المطلب الثاني: تبعية الحكومة وظيفيا لرئيس الجمهورية
49	الفرع الأول : رسم السياسة العامة للدولة و تنفيذها اختصاص رئاسي
52	الفرع الثاني : الآليات القانونية الضامنة لتحكم رئيس الجمهورية في وظيفة السلطة التنفيذية
58	خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني : هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية

62	مقدمة الفصل الثاني
63	المبحث الأول: تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان
64	المطلب الأول: انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان
65	الفرع الأول : انعدام المسؤولية السياسية للوزير الأول و حكومته
71	الفرع الثاني : انعدام المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية
73	المطلب الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان
73	الفرع الأول : حل البرلمان كسلطة رئاسية تقديرية
74	الفرع الثاني : الحل الوجوبي للبرلمان
80	المبحث الثاني : الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية
81	المطلب الأول : تقييد عمل البرلمان
81	الفرع الأول : القيود على الاختصاص التشريعي للبرلمان
88	الفرع الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في تثبيط دور البرلمان
90	الفرع الثالث : الأسلوب المباشر لتثبيط عمل الهيئة التشريعية
94	المطلب الثاني : توسع تدخل رئيس الجمهورية في سلطة التشريع
94	الفرع الأول: السلطة التشريعية الأصلية لرئيس الجمهورية
96	الفرع الثاني: السلطة التشريعية غير الأصلية لرئيس الجمهورية
105	الفرع الثالث : السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية الأسمى من التشريع العادي

110	خلاصة الفصل الثاني
112	الخاتمة
118	قائمة المراجع
126	الفهرس