الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامـــعة لونـــيسي عـــلي – البلـــيدة 02-

كلـــية الحـــقوق والعلـــوم السيـــاسية

قسم: القانون العام

مدى التوازن بين السلطة والمسؤولية داخل السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2016

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق

تخصص قانون عام

من إعداد الطالبة:

عائشة لزرق

بإشراف الأستاذة الدكتورة:

سليمة مسراتي

السنة الجامعية 2019/2018

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامـــعة لونـــيسي عـــلي – البلـــيدة 02-

كلـــية الحـــقوق والعلـــوم السيـــاسية

قسم: القانون العام

مدى التوازن بين السلطة والمسؤولية داخل السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2016

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق

تخصص قانون عام

من إعداد الطالبة

عائشة لزرق

أعضاء لجنة المناقشة:

جمال محي الدين	**أستاذ**	**جامعة البليدة 02**	**رئيسا**
مسراتي سليمة	**أستاذة**	**جامعة البليدة 02**	**مشرفا ومقررا**
شريط وليد	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة البليدة 02**	**عضوا مناقشا**
جعلاب كمال	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة الجلفة**	**عضوا مناقشا**
عبد الرحمن بن جيلالي	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة خميس مليانة**	**عضوا مناقشا**
زغو محمد	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة الشلف**	**عضوا مناقشا**

السنة الجامعية 2019/2018

﴿يَا مَعْشَرَ الْجِنِّ وَالْإِنْسِ إِنِ اسْتَطَعْتُمْ أَنْ تَنْفُذُوا مِنْ أَقْطَارِ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ فَانْفُذُوا لَا تَنْفُذُونَ إِلَّا بِسُلْطَانٍ﴾

سورة الرحمن الآية 33

شكر و تقدير

الحمد لله حمدا يوافي نعمه ويكافئ مزايده لأن وفقنا وقدر لنا إنجاز هذا البحث المتواضع، وتطبيقا لقول الله تعالى "وإن شكرتم لأزيدنكم" نشكرك ربي فوق شكر الشاكرين شكرا يليق بجلالك وعظمتك.

بعد الانتهاء من إعداد هذه البحث وامتثالا لقول النبي صلى الله عليه وسلم:" من لا يشكر الناس لا يشكر الله." فإنه من واجب العرفان والوفاء أن أتقدم بجزيل الشكر للأستاذة الدكتورة سليمة مسراتي التي تشرّفت باختياري لها مشرفة وقبولها بي باحثة، فلها جزيل الشكر لرعايتها العلمية لنا حتى اكتمل هذا العمل وأصبح على ما هو عليه الآن.

ومن واجب الاعتراف بالفضل أتقدم بجزيل الشكر لكل أساتذتي من الطور الإبتدائي إلى مرحلة التكوين في الدكتوراه، وأخص بالذكر الأستاذة صليحة بيوش من جامعة باتنة على كل ما قدمته لي من مساعدة فجزاها الله خيرا، دون أن أنسى الأستاذ الهواري زيان والأستاذ العربي زروق اللذان شجعاني ودعماني على اختيار موضوع البحث دون أن يبخلا بنصيحة أو توجيه أو تصويب، دون أن أنسى الأستاذ محمد قزو آكلي الذي ساعدني في أن يخرج البحث بصورته النهائية هذه

ومن واجب الفضل أيضا أن أقدم شكري للأساتذة حيدر الجبوري، كاظم علي عباس الجنابي، ياسر كريم من جامعة بغداد على ماقدموه لي من مادة علمية،

كما لا يفوتني أن أشكر أعضاء لجنة المناقشة على ماسيبذلونه من جهد لقراءة وتصويب بحثنا هذا كل باسمه ورتبته، وشكري موصول أيضا لكل من وقف بجانبي وساعدني

ولو بكلمة

إهـــــداء

أهدي عملي المتواضع هذا إلى:

أمي و أبي أغلى وأعز ما في الوجود لدي رعاكما الله بالصحة والعافية وأطال في عمركما

إخوتي وأخواتي أدامكم الله سندا لي في الحياة

إلى كل أستاذ كريم علمني وأعطاني فائدة

إلى كل مرب كريم رباني وجعلني في طريق مستقيم

إلى كل إنسان يحب الخير لهذه الأمة ويسعى جاهدا لإعادة بناء مجدها

إلى كل أحبابي، أصدقائي ، أصحابي، زملائي

ملخص

يتناول موضوع البحث مدى تجسيد المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية بين قطبي السلطة التنفيذية، وذلك بالمقارنة بين مركز كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، بالوقوف على أهم الصلاحيات الموكلة لكل منهما دستوريا، مع البحث عن طبيعة العلاقة بين كل منهما وباقي المؤسسات الدستورية؛ السلطتين التشريعية والقضائية وكذا باقي المؤسسات الرقابية والاستشارية، أين يتجلى لنا وبوضوح التفوق الرئاسي وأحادية السلطة التنفيذية، كل هذا مع تبيان طبيعة ونوع المسؤولية الدستورية الملقاة على كل طرف، وإن كان الدستور يلقى على كاهل الوزير الأول مسؤولية سياسية وجنائية ، ومسؤولية أمام رئيس الجمهورية فإن هذا الأخير يتمتع بالحصانة من المسؤولية باستثناء المسؤولية الجنائية المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور، وهو النص الذي يستحيل تفعيله في ظل عدم صدور القانون العضوي الناظم للمحكمة العليا للدولة، فيتبين لنا إذن حياد المؤسس الدستوري الجزائري عن مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية في ظل تقوية مركز رئيس الجمهورية دستوريا وإعفائه من المسؤولية السياسية على حساب الوزير الأول.

قائمة المحتويات

شكر وعرفان	
الإهداء.....	
ملخص.....	
قائمة المحتويات.....	
مقدمة.....	14
الباب الأول: اختلال التوازن الدستوري في توزيع السلطات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول	21
الفصل الأول: السلطة التنفيذية بين الازدواجية الشكلية والأحادية الفعلية.....	23
المبحث الأول: طريقة تكوين السلطة التنفيذية سبب في اختلال التوازن بين رئيس الجمهورية والوزير الأول.....	24
المطلب الأول: تولي رئاسة الجمهورية في دستور 1996 المعدل والمتمم	24
الفرع الأول: شروط وكيفية انتخاب رئيس الجمهورية	24
أولا: شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية	24
ثانيا: كيفية انتخاب رئيس الجمهورية	33
الفرع الثاني: التنظيم الدستوري للمهمة الرئاسية	34
أولا: مدة المهمة الرئاسية	35
ثانيا: بداية المهمة الرئاسية وانقضائها	38
المطلب الثاني: تعيين الوزير الأول وتشكيل الحكومة في دستور 1996 المعدل والمتمم.....	43
الفرع الأول: مدى حرية رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه	44
أولا: تعيين الوزير الأول سلطة رئاسية محضة	44
ثانيا: انتهاء مهام الوزير الأول	50
الفرع الثاني: تعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم	55
أولا تعيين أعضاء الحكومة	55
ثانيا: إنهاء مهام الوزراء	57
الفرع الثالث: الانعكاسات الدستورية لتبعية الحكومة العضوية لرئيس الجمهورية.....	58
أولا: مخطط عمل الحكومة	58
ثانيا: رئاسة مجلس الوزراء	65
المبحث الثاني: الهيمنة الرئاسية على الاختصاصات التنفيذية للسلطة التنفيذية.....	71

المطلب الأول: التفوق الدستوري لرئيس الجمهورية على الوزير الأول في الظروف العادية.....	71
الفرع الأول: اتساع سلطة رئيس الجمهورية في المجال الداخلي	71
أولا: الاختصاصات التنفيذية المنفردة لرئيس الجمهورية	72
ثانيا: الهيمنة الرئاسية على الاختصاصات التنفيذية المشتركة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول	79
الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بمجال الشؤون الخارجية.....	89
أولا: إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها اختصاص مكفول لرئيس الجمهورية	90
ثانيا: استحواذ رئيس الجمهورية سلطة التعيين في المجال الخارجي (المجال الدبلوماسي)....	94
المطلب الثاني: تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية على حساب الوزير الأول أثناء الظروف الاستثنائية	97
الفرع الأول: حالة الحصار والطوارئ	98
أولا: مفهوم حالة الحصار والطوارئ	98
ثانيا: رئيس الجمهورية الجهة المختصة الوحيدة بتقرير حالتي الحصار والطوارئ.....	99
ثالثا: شروط إعلان حالتي الحصار والطوارئ	101
الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية.....	107
أولا: تعريف الحالة الاستثنائية وتمييزها عن حالة الطوارئ والحصار	108
ثانيا: الشروط الموضوعية والشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية	109
ثالثا: الآثار المترتبة على تقرير الحالة الاستثنائية	113
رابعا: إنهاء الحالة الاستثنائية	117
الفرع الثالث: حالة الحرب	118
أولا:شروط إعلان حالة الحرب	118
ثانيا: إنهاء حالة الحرب	122
الفصل الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات الدستورية مع تفوق ملحوظ لمركز رئيس الجمهورية	124
المبحث الأول: امتيازات السلطة التنفيذية في مجال التشريع.....	125
المطلب الأول: الأوامر التشريعية امتياز دستوري رئاسي	125
الفرع الأول: مفهوم الأوامر التشريعية	125
الفرع الثاني: الضوابط الدستورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية	126
أولا: شروط التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية	127

ثانيا: مجالات الأوامر التشريعية	133
الفرع الثالث: انكماش الدور التشريعي للبرلمان بسبب كثرة اللجوء إلى الأوامر التشريعية.....	137
الفرع الرابع: قانون المالية مجال محتكر لرئيس الجمهورية	140
الفرع الخامس: الضوابط الدستورية للتشريع بالأوامر أثناء الحالة الاستثنائية	143
أولا: مجال التشريع بالأوامر أثناء الحالة الاستثنائية.....	143
ثانيا: مدى جواز الرقابة على الأوامر التشريعية في ظل الحالة الاستثنائية.....	145
المطلب الثاني: الآليات الدستورية للسلطة التنفيذية في توجيه العمل التشريعي	147
الفرع الأول: اتساع الآليات الدستورية لتأثير رئيس الجمهورية على البرلمان	147
أولا: حل البرلمان	147
ثانيا: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين	155
ثالثا:حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين	158
رابعا: إبعاد دستوري للبرلمان والوزير الأول من حق اللجوء إلى الاستفتاء.....	160
خامسا: حق رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة	163
سادسا: حق رئيس الجمهورية في توجيه خطاب للبرلمان	164
الفرع الثاني: الآليات الدستورية التي يشارك بها الوزير الأول البرلمان	166
أولا: الدور الحكومي البارز في إعداد جدول أعمال البرلمان	166
ثانيا: حق الوزير الأول في المبادرة بمشاريع القوانين	169
ثالثا: اللجنة المتساوية الأعضاء	171
رابعا: حق السلطة التنفيذية في تمديد دورة البرلمان أو دعوته إلى دورة غير عادية	174
المبحث الثاني: الامتداد الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية داخل الهيئات القضائية الرقابية والاستشارية	178
المطلب الأول: تغليب دور رئيس الجمهورية على الوزير الأول في المجال القضائي.....	178
الفرع الأول: الآليات الدستورية لتأثير رئيس الجمهورية على السلطة القضائية	179
أولا: انفراد رئيس الجمهورية بتعيين القضاة	179
ثانيا: رئاسة المجلس الأعلى للقضاء حق دستوري لرئيس الجمهورية	183
ثالثا: العفو عن العقوبة اختصاص قضائي لرئيس الجمهورية	187
الفرع الثاني: أثر الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية على استقلالية السلطة القضائية.....	192
أولا: انعكاسات الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية على استقلالية السلطة القضائية أثناء الظروف العادية	192

ثانيا: انعكاسات الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية على استقلالية السلطة القضائية أثناء الظروف الاستثنائية	196
المطلب الثاني: امتداد وجود السلطة التنفيذية داخل الهيئات الرقابية والاستشارية	199
الفرع الأول: طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والمؤسسات الرقابية	199
أولا: علاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الدستوري	200
ثانيا: علاقة السلطة التنفيذية بمجلس المحاسبة	212
ثالثا: علاقة السلطة التنفيذية بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات	215
الفرع الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات الاستشارية	217
أولا: رئيس الجمهورية علاقة المجلس الإسلامي الأعلى	217
ثانيا: علاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الأعلى للأمن	218
ثالثا: علاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان	218
رابعا: علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الأعلى للشباب	219
خامسا: علاقة السلطة التنفيذية بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	219
سادسا: علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي	221
سابعا: علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات	222
الباب الثاني: المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية بين الإطلاق والتقييد	224
الفصل الأول: المسؤولية السياسية بين الانعدام لرئيس الجمهورية والإقرار للحكومة	226
المبحث الأول: مدى توفر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري	227
المطلب الأول: مفهوم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.....	227
الفرع الأول: نشأة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية	228
أولا: نشأة المسؤولية السياسية في بريطانيا	228
ثانيا: نشأة المسؤولية السياسية في النظام الفرنسي (النظام المختلط)	232
ثالثا: تعريف المسؤولية السياسية	239
الفرع الثاني: أسباب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.....	240
أولا: الإخلال بالواجبات الوظيفية كسبب رئيسي المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي	240
ثانيا: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري	246

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.....	149
الفرع الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الشعب	251
أولا: مسؤولية رئيس الجمهورية بسبب عدم إعادة انتخابه لعهدة ثانية	251
ثانيا: الاستفتاء الشعبي كمناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا	256
ثالثا: في حالة الانتخابات التشريعية	261
الفرع الثاني: المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية أمام البرلمان.....	267
أولا: المسؤولية السياسية للحكومة كآلية غي مباشرة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا	267
ثانيا: إقرار البرلمان لمشروع قانون رغم اعتراض رئيس الجمهورية عليه	272
ثالثا: رفض البرلمان الموافقة على الأوامر التشريعية	273
رابعا: مدى إمكانية إثارة المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية من خلال إدارة العلاقات الخارجية	275
المبحث الثاني: المسؤولية السياسية للحكومة إقرار دستوري وانعدام تطبيقي	277
المطلب الأول: عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة سبب لمسؤولية الحكومة السياسية	277
الفرع الأول: إجراءات عرض مخطط عمل مخطط عمل الحكومة على البرلمان	277
الفرع الثاني: مصير المخطط الحكومي بعد عرضه على المجلس الشعب.....	282
الفرع الثالث: مدى فعالية المخطط الحكومي في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.....	286
المطلب الثاني: مسؤولية الحكومة السياسية للحكومة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة....	287
الفرع الأول: صدور لائحة	289
أولا: إجراءات صدور اللائحة	289
ثانيا: أثر اللائحة على مسؤولية الحكومة	290
الفرع الثاني: ملتمس الرقابة	292
أولا: مدلول ملتمس الرقابة.....	292
ثانيا: إجراءات وشروط تقديم ملتمس رقابة	294
ثالثا: إيداع ملتمس الرقابة ونشره	295
رابعا: مناقشة ملتمس الرقابة والتصويت عليه.....	296
خامسا: آثار التصويت على ملتمس الرقابة	297
الفرع الثالث: طلب التصويت بالثقة	299

المطلب الثالث: معوقات المسؤولية السياسية للحكومة	302
الفرع الأول: تقوية دور السلطة التنفيذية	304
الفرع الثاني: ارتباط الحكومة برئيس الجمهورية	305
الفرع الثالث: الأسباب والعوامل التي تعود للبرلمان في حد ذاته	306
الفرع الرابع: هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان	309
الفرع الخامس: ضعف حجم المعارضة في البرلمان	310
الفرع السادس: تعقيد إجراءات إثارة المسؤولية السياسية	310
الفصل الثاني: المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية بين إقرار الدستور وقصور التشريع	315
المبحث الأول: مفهوم المسؤولية الجزائية للسلطة التنفيذية	316
المطلب الأول: مدى مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم الجنائية في النظام الجزائري	317
المطلب الثاني: مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم الجنائية في الدستور المصري	318
المطلب الثالث: مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم الجنائية في الدستور الفرنسي	319
الفرع الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية عن الجرائم الجنائية قبل سنة 2007	319
الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في فرنسا بموجب التعديل الدستوري لسنة 1999	324
المبحث الثاني: الأسباب الدستورية لمسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية	327
المطلب الأول:الخيانة العظمى	327
الفرع الأول: مفهوم الخيانة العظمى	328
أولا: الخيانة العظمى في الفقه الدستوري	329
ثانيا: الخيانة العظمى في النصوص الدستورية	335
الفرع الثاني: طبيعة جريمة الخيانة العظمى	339
أولا: التكييف الفقهي لجريمة الخيانة العظمى	340
ثانيا: طبيعة الخيانة العظمى في الدستور الجزائري	345
المطلب الثاني: أسباب مسؤولية رئيس الجمهورية في دستوري مصر والعراق	349
الفرع الأول: حالة انتهاك أحكام الدستور	350
أولا: تعريف انتهاك أحكام الدستور	352
ثانيا: حالات انتهاك رئيس الجمهورية للدستور	353
ثالثا: تعديل الدستور دون اتباع الإجراءات الدستورية	360
الفرع الثاني: جريمة الحنث باليمين الدستورية	363

الفرع الثالث: ارتكاب جناية	364
أولا: الجرائم المرتكبة أثناء فترة الرئاسة	365
ثانيا: الجرائم المرتكبة خارج فترة الرئاسة	366
المبحث الثالث: القواعد الإجرائية لتقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في النظم المقارنة	367
المطلب الأول: إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية في فرنسا	368
الفرع الأول: مرحلة الاتهام والتحقيق	368
أولا: مرحلة الاتهام	368
ثانيا: مرحلة التحقيق	372
الفرع الثاني: مرحلة المحاكمة والنطق الحكم في النظام الدستوري الفرنسي قبل 2007.....	373
أولا: مرحلة المحاكمة	373
ثانيا: العقوبة الواجبة التطبيق	374
المطلب الثاني: الإجراءات محاكمة رئيس الجمهورية في الدستور المصري	375
الفرع الأول: إجراءات الاتهام والتحقيق	377
أولا: الجهة المختصة بتقديم اقتراح الاتهام	377
ثانيا: مرحلة التحقيق و إقرار الاتهام	377
ثالثا: الجهة المختصة بإحالة رئيس الجمهورية إلى المحاكمة	380
الفرع الثاني: مرحلة المحاكمة والحكم	380
أولا: إجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة الجنائية	382
ثانيا: حدود ولاية المحكمة.....	383
ثالثا: إصدار الحكم والعقوبة	383
رابعا: العقوبة المقررة	384
الخاتمة	385
قائمة المراجع.....	389
Résumé.....	416

مقدمة

رغم تطور الحياة السياسية والدستورية في العالم، إلا أن مبدأ الفصل بين السلطات بقي أهم المبادئ الجوهرية في النظم الدستورية الحديثة، إذ قضى هذا المبدأ بتقسيم سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات أساسية، وهي السلطة التشريعية السلطة التنفيذية السلطة القضائية، وتعزى لها الوظائف الثلاث على الترتيب التشريع التنفيذ. القضاء، وبالرغم من تبني مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن معطيات الواقع تؤكد أن الغلبة والهيمنة هي دائما للسلطة التنفيذية؛ فهي السلطة التي يرتبط مفهومها بالدولة لدى العامة من الناس، وتعتبر عصب وجودها والعمود الفقري لها، وهي المحرك الأساسي لباقي السلطات، وقد أخذت هذه المكانة من البرلمان الذي كان صاحب السلطة الفعلية في وقت مضى، قبل أن يتعاظم دور السلطة التنفيذية ويبرز إلى الوجود بعد الحرب العالمية الثانية خاصة، أين بدأت السلطة التنفيذية تظهر كفاعل أساسي في تسيير شؤون الدولة، والتصدي للمشكلات التي تعترضها بطرق وتقنيات افتقدها البرلمان خصوصا.

أما طريقة تكوين السلطة التنفيذية فتختلف من دولة لأخرى بحسب طريقة تطبيقها مبدأ الفصل بين السلطات، هذا التطبيق الذي تأرجح بين أربعة أنظمة سياسية هي: النظام الرئاسي الذي عرف بالفصل التام بين السلطات والقائم على أحادية السلطة التنفيذية، و النظام البرلماني الذي عرف بالتطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات والقائم على ثنائية السلطة التنفيذية، ونظام الجمعية الذي يقوع على أساس جمع السلطات بيد الجمعية النيابية، مع تفويض عدد من أعضائها بمباشرة السلطة التنفيذية. والنظام المختلط الذي ظهرت بوادره بميلاد دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958، والذي يقوم كما النظام البرلماني على ازدواجية السلطة التنفيذية إلا أنه يختلف معه في العديد من الخصائص والأسس سنبينها في حينها.

ونظرا للمكانة التي أضحت تتبوؤها السلطة التنفيذية وتركيز معظم السلطات في يدها سواء تعلق الأمر بالتنفيذية أو التشريعية والقضائية، فقد نصت الدساتير على مسؤوليتها حتى لا تتغول على باقي السلطات وتتحيف الحقوق والحريات، وألقيت هذه المسؤولية على عاتق قطب السلطة التنفيذية الذي يتولى السلطة بصورة فعلية سواء كانت الوزارة أو رئيس الجمهورية، وذلك تطبيقا لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية فحيثما توجد السلطة توجد المسؤولية.

وبالاطلاع على نصوص الدستور الجزائري فإننا يجده قد سار في فلك النظم المختلطة التي تأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، إلا أنه بالبحث في التجربة الدستورية الجزائرية نجد أن ميلادها كان بأحادية

السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية، والذي نص دستور 1963 على مسؤوليته أمام البرلمان، إلا أن هذا الدستور لم يعمر طويلا وتم إلغائه سنة 1965، أما على صعيد الواقع فإن هذا الدستور لم يعمر أكثر من 23 يوما نظرا لتفعيل المادة 59 منه المتعلقة بالحالات الاستثنائية.

وبعد وضع دستور 1976 فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى أحادية السلطة التنفيذية، إلى غاية تعديله سنة 1979 أين تم استحداث منصب الوزير الأول إلى جانب رئيس الجمهورية، إلا أن صلاحياته كانت شبه معدومة إلا ما اقتصر على تنفيذ أوامر رئيس الجمهورية، ولم يشر الدستور حينها على مسؤولية السلطة التنفيذية سواء رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، وعليه فالخلل بين السلطة والمسؤولية كان جليا.

إلا أن الوضع تغير مع دخول الجزائر عصر التعددية والانفتاح أين تبنى المؤسس الدستوري ثنائية السلطة التنفيذية بشكل فعلي، ونص على مسؤولية الحكومة السياسية مع عدم النص ولو على سبيل الإشارة لمسؤولية رئيس الجمهورية، الذي كان يملك سلطات واختصاصات واسعة بنص الدستور، رغم الظروف التي كانت تعيشها البلاد والتي أدت إلى ولادة دستور 1989 قيصريا.

وبميلاد دستور 1996 تم الإبقاء على ثنائية السلطة التنفيذية والمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، مع إقرار المؤسس الدستوري بالمسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية، وذلك في حال ارتكاب رئيس الجمهورية أحد الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول في حال ارتكابه الجنايات والجنح، وذلك بمناسبة تأديتهما لمهامها، أي أن المؤسس الدستوري اعتمد المغايرة في أسباب المسؤولية الجنائية لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، على أن تتم المحاكمة أمام جهة قضائية خاصة وهي المحكمة العليا للدولة، دون أن ينص على تنظيمها أو إجراءات سير المحاكمة أمامها تاركا ذلك لقانون عضوي يصدر بهذا الخصوص ويتولى هذه المسائل، وهو القانون الذي طال حمله في نص الدستور وتعذرت ولادته التشريعية لغاية اليوم.

فبموجب دستور 1996 تم التخلي عن معصومية رئيس الجمهورية إذ تم إقرار مسؤوليته عن الخيانة العظمى، مع الإبقاء له بغالبية الاختصاصات الموكلة للسلطة التنفيذية، أما الحكومة فقد تم التوسيع في مسؤوليتها فإضافة لمسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية ومسؤوليتها السياسية أمام البرلمان أصبح الوزير الأول (رئيس الحكومة) قبل التعديل الدستوري عام 2008 ذا مسؤولية جنائية، وهذا ما هو معمول به في النظم البرلمانية التقليدية التي تملك فيها الحكومة سلطات فعلية، أما الملك فهو صاحب دور شرفي لا غير، وهو الدور الذي لم تكن الحكومة تحظى به في الدستور الجزائري.

ورغم خضوع دستور 1996 لثلاث تعديلات كان آخرها عام 2016، والذي تزامن وحملة الإصلاحات السياسية التي عرفتها الجزائر وموجة الديمقراطية التي انهالت على العالم العربي، إلا مسألة توزيع السلطة والمسؤولية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول ظلت على حالها، مع بعض التغييرات فقط في مجال الاختصاصات؛ والتي تصب دائما في سبيل ترجيح كفة مركز رئيس الجمهورية، أما مسؤولية رئيس الجمهورية فقد ظل النص الذي يحكمها جامدا لم يتغير، رغم التغييرات التي مست أحكامها في بعض الدساتير المقارنة كفرنسا ومصر وتونس، أين تم تبني المسؤولية السياسية لهذا الأخير أمام البرلمان، كمحاولة منها لإحداث نوع من التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية.

وعلى ذلك فإن دراسة البحث في موضوع مدى التوازن بين السلطة والمسؤولية داخل السلطة التنفيذية ينطوي على قدر كبير من الأهمية، ويستمد الموضوع أهميته من أهمية مكانة السلطة التنفيذية ومركزها، كونه يتعلق بدراسة أهم سلطة في الدولة وهي السلطة التنفيذية، كما يعتبر من المواضيع المتجددة الأهمية لمجيئه بعد التعديل الدستوري سنة 2016، أين كان يؤمل من المؤسس الدستوري إعادة ترتيب السلطة التنفيذية بإعادة النظر في توزيع السلطات والاختصاصات بين قطباها رئيس الجمهورية والوزير الأول، مع مراعاة ورد الاعتبار لهذا الأخير؛ وذلك بإعادة تكييف أحكام المسؤولية السياسية والجنائية بما يتناسب وصلاحيات كل منهما.

وما يزيد من أهمية البحث أنه يسمح لنا بمعرفة مركز ومكانة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، في النظام الدستوري الجزائري كل هذا على ضوء الاختصاصات الموكلة لكل منهما دستوريا، ما يقودنا لمعرفة طبيعة النظام السياسي الجزائري، خصوصا في ظل ظاهرة تزايد مركز رئيس الجمهورية.

وما يعطي الموضوع أهمية أكبر أنه يسمح بمعرفة التناسب ومداه بين اختصاصات ومسؤولية كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، نظرا لتوسع رقعة صلاحيات السلطة التنفيذية وتزايد مصدر قوتها، إذ أصبحت مسؤوليتها لا بد منها إعمالا للتوازن بين ثنائية السلطة والمسؤولية، خصوصا وأن مسؤولية رئيس الجمهورية لم تحظ بالقدر اللازم من الدراسة والبحث، وظلت من المواضيع التي تطرح بتحفظ على مستوى الدراسات الأكاديمية، نظرا للخلط الموجود بين منصب رئيس الجمهورية ورئيس الجمهورية كشخص طبيعي لدى البعض. خصوصا وأن مسؤولية السلطة التنفيذية تم النص عليها بشكل واسع ودقيق بخصوص مسؤولية الحكومة السياسية أما المسؤولية الجنائية فقد تم النص عليها دستوريا بشكل

مقتضب ومجمل ، مما يجعل من الصعب القول بإقرارها على رئيس الجمهورية، مما يؤدي بنا إلى البحث عن مفهومها والأفعال الموجبة لها في الدساتير المقارنة والتي تقترب من الدستور الجزائري وبالذات الدستورين المصري والفرنسي على الخصوص، هذه الصعوبة في تطبيق الخيانة العظمى على أرض الواقع دفعت المؤسس الدستوري الفرنسي إلى العدول عنها بموجب تعديله للدستور سنة 2007 واستبدالها بجريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية.

ورغم مرور 30 سنة على الاعتراف بالمسؤولية السياسية للحكومة في الدستور الجزائري إلا أنه لغاية اليوم لم يتم إثارتها وتفعيل الآليات الدستورية الموجبة لها، الأمر الذي يجرنا لدراسة مدى نجاعة هذه الآليات في فعالية الأداء الرقابي البرلماني ومن ثم الوقوف على أهمية وجودها وفعاليتها.

وقد دفعتنا للبحث في الموضوع مجموعة من الأسباب، أهمها أن موضوع التوازن بين السلطة والمسؤولية لم يحظ بتعمق كبير في الدراسات، وهو من الموضوعات التي لا زال يثار بشأنها الجدل القانوني خصوصا في ظل تبني المؤسس الدستوري لمسؤولية واسعة للسلطة للحكومة مقابل صلاحيات محدودة مع مسؤولية ضيقة لرئيس الجمهورية مقابل صلاحيات واسعة، كل هذا في ظل عدم صدور القانون العضوي المنظم للمحكمة العليا للدولة.

ومن الأسباب كذلك التطورات التي عرفها دستور 1996 وبالذات التعديل الذي تم سنة 2016، والذي صدر في ظل تطورات دستورية عرفتها الدول العربية وبروز ظاهرة ما يعرف بتدويل الدساتير التي ترى بضرورة تضمينها ما يسمى بالديمقراطية التي اجتاحت أفكارها الدول العربية في العقد الأخير محدثة العديد من التحولات في دساتيرها، كان أبرزها إعادة النظر في مسؤولية السلطة التنفيذية وبالذات رئيس الجمهورية.

نبتغي من وراء بحثنا في موضوع مدى التوازن بين السلطة والمسؤولية داخل السلطة التنفيذية، الوقوف على مدى تحقق مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، وبالتالي معرفة درجة التناسب والتوازن بين سلطات السلطة التنفيذية ومسؤوليتها، إضافة إلى مركز السلطة التنفيذية بين باقي السلطات مع معرفة مركز كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول بما يسمح بتكييف النظام السياسي الجزائري.

قد واجهتنا في البحث بعض الصعوبات التي لم ترق لدرجة إعاقتنا عن مواصلة البحث وإكماله، وكان سبب هذه الصعوبة عدم صدور القانون العضوي الخاص بإنشاء المحكمة العليا للدولة لمحاكمة

رئيس الجمهورية والوزير الأول، خصوصا في ظل الغموض واللبس الذي شاب المادة 177 من الدستور الجزائري.

أما نطاق بحثنا لموضوع مدى التوازن بين السلطة والمسؤولية داخل السلطة التنفيذية فإنه سينصب على دراسة هذا التوازن بالنسبة لقطبي السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية والوزير الأول دون بقية أعضائها من الوزراء، إلا ما تعلق منها بالمسؤولية السياسية للحكومة والتي تكون تضامنية هذا من حيث الموضوع، أما من حيث الزمان فإن الدراسة ستقتصر على دستور 1996 وتعديلاته الثلاث التي كان آخرها سنة 2016، مع الرجوع لبقية الدساتير الجزائرية السابقة كلما اقتضى الأمر.

بناءً على ما سبق فإننا نطرح الإشكالية التالية: **ما مدى مراعاة المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية بصدد تنظيمه للسلطة التنفيذية من ناحية توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول؟ و ما مدى احتكامه لهذا المبدأ عند إقراره لمسؤولية كل منهما؟**

وتندرج تحت إشكاليتنا هذه مجموعة من التساؤلات الفرعية هي كالتالي:

ما مدى تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لثنائية السلطة التنفيذية ؟

ما طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية وباقي المؤسسات الدستوري هل هي علاقة توازن أم علاقة هيمنة؟

ما مدى إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية سياسيا؟

ماهي إجراءات المحاكمة الجنائية لرئيس الجمهورية على ضوء التجارب المقارنة؟

وحتى يحقق البحث مبتغاه وتؤتي الدراسة نتائجها فإننا اعتمدنا المناهج التالية، التاريخي والتحليلي المقارن، والمنهج الوصفي بين الفينة والأخرى والذي يسبق عادة تحليل ما هو حاصل، فبالنسبة للمنهج التاريخي فقد اعتمدناه ونحن بصدد إبراز مختلف التطورات التي عرفتها السلطة التنفيذية في مختلف الدساتير الجزائرية، سواء تعلق الأمر بالسلطة أو المسؤولية، أما المنهج التحليلي المقارن وهو المنهج الرئيسي لدراستنا فقد استعملناه بغية تحليل النصوص الناظمة للسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، وكذا النصوص ذات الصلة في الدساتير الجزائرية السابقة له، وبعض النصوص القانونية كلما دعت الحاجة لذلك، مع الاستئناس بما ورد في بعض الدساتير المقارنة بخصوص المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية ذلك بغية الوقوف على مواطن الشبه والتمايز والاختلاف بينها وبين الدستور الجزائري، خصوصا تلك القريبة من النظام السياسي الجزائري كفرنسا

ومصر على الخصوص، بهدف إثراء البحث وإبراز مواطن القصور بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري بخصوص بعض الثغرات الواردة فيه، والاستفادة من هذه التجارب في التعديلات القادمة، هذه الثغرات التي لم يرد أي دستور خلوا منها إلا أنها ليست واحدة في دساتير الدول.

وللإحاطة بالموضوع والإجابة على الإشكالية المطروحة انتظم البحث في البابين التاليين:

الباب الأول: اختلال التوازن الدستوري في توزيع السلطات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول

الفصل الأول: عنوان السلطة التنفيذية بين الازدواجية الشكلية والأحادية الفعلية

الفصل الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات الدستورية مع تفوق ملحوظ لمركز رئيس الجمهورية

الباب الثاني: المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية بين الإطلاق والتقييد

الفصل الأول: بعنوان المسؤولية السياسية بين الإطلاق للوزير الأول والانعدام لرئيس الجمهورية

والفصل الثاني: المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية إقرار دستوري وانعدام تطبيقي

الباب الأول

اختلال التوازن الدستوري في توزيع السلطات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول

الباب الأول

اختلال التوازن الدستوري في توزيع السلطات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول

المتعارف عليه دستوريا وسياسيا أن أهم خصيصة يختص بها النظام البرلماني هو ثنائية السلطة التنفيذية، مع وجود علاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإمكانية أن توقف إحداهما الأخرى، فيكون البرلمان عرضة للحل من طرف السلطة التنفيذية، كما تكون الحكومة محلا للمسؤولية التضامنية أمام البرلمان، دون أن تمس هذه المسؤولية بالملك الذي له دور شرفي في قيادة السلطة التنفيذية وتنصرف إلى الحكومة كون أن رئيس الوزراء هو من يتولى قيادتها فعليا.

إلا أن معادلة توزيع السلطة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء تغيرت مع تطور النظام البرلماني في فرنسا، أين أصبحت الاختصاصات داخل السلطة التنفيذية تتوزع بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء بشكل فعلي مع ترجيح كفة رئيس الدولة، وبقاء المسؤولية على حالها إلا بعض التغييرات الطفيفة بخصوص مسؤولية رئيس الجمهورية، وقد انتقل هذا التطور في النظام البرلماني إلى العديد من الدول التي سارت على هدي النظام الفرنسي.

وفي التجربة الجزائرية، فإنها حياتها الدستورية بسلطة تنفيذية أحادية القطب يملك رئيسها بزمام الأمور، ومرت بتطورات عديدة حتى التعديل الذي مس دستور 1976 سنة 1979 أين تم استحداث منصب وزير أول كقطب ثانٍ للسلطة التنفيذية، إلا أنه لم ترق هذه الثنائية إلى الثنائية المعمول بها في النظم البرلمانية، لتظهر ثنائية السلطة التنفيذية كمبدأ جوهري في دستور 1989، ليستمر تبنيها من طرف المؤسس الدستوري لغاية دستور 1996 والتعديلات الواردة عليه.

وبمراجعة النصوص الدستورية الناظمة للسلطة التنفيذية نستشف أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى ثنائية من نوع خاص، بناء على الاختصاصات الموكلة لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول سواء تعلق الأمر اختصاصات السلطة التنفيذية ذاتها، أو باختصاصات السلطة التنفيذية وعلاقتها مع باقي المؤسسات الدستورية سواء كانت رقابية أو قضائية أو استشارية. وعلى ذلك ينقسم هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: السلطة التنفيذية بين الازدواجية الشكلية والأحادية الفعلية

الفصل الثاني: فنتناول فيه علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات الدستورية مع تفوق ملحوظ لمركز رئيس الجمهورية.

الفصل الأول

السلطة التنفيذية بين الازدواجية الشكلية والأحادية الفعلية

الفصل الأول

السلطة التنفيذية بين الازدواجية الشكلية والأحادية الفعلية

يشرف على قيادة السلطة التنفيذية في الدستور الحالي رئيس الجمهورية ووزير أول معين من طرفه، وقد عرف بيت السلطة التنفيذية ترميمات عديدة بداية من التعديل الدستوري لعام 2008، أين تم إعادة ترتيب السلطة التنفيذية بإلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول، كما مس هذا التعديل أهم الصلاحيات التي يملكها قطبا السلطة التنفيذية، مع تدعيم مركز رئيس الجمهورية وتقليص بعض صلاحيات الوزير الأول، ويثور التساؤل هل المؤسس الدستوري قام بتنظيم وتوزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول على أساس التوازن أم على أساس الهيمنة؟ وعليه نستعرض هذا في المبحثين التاليين، إذ نتناول في المبحث الأول طريقة تكوين السلطة التنفيذية سبب في التفوق الرئاسي داخل السلطة التنفيذية، أما في المبحث الثاني فنعالج هيمنة رئيس الجمهورية على اختصاصات السلطة التنفيذية.

المبحث الأول

طريقة تكوين السلطة التنفيذية سبب في التفوق الرئاسي داخل السلطة التنفيذية

تتمايز طريقة تكوين السلطة التنفيذية من نظام سياسي لآخر بل وحتى في النظام الواحد، فمثلا في النظام البرلماني طريقة تولى رئاسة الدولة والحكومة ليست واحدة فما هو معمول به في الأنظمة الملكية، لا يصح القول به النظم الجمهورية كما هو الحال في النظام الجزائري، أين نجد رئيس الجمهورية يستمد مشروعيته من الشعب مباشرة عن طريق الانتخاب، أما الوزير الأول فإن رئيس الجمهورية هو من يتولى تعيينه، بناء على ما هو منصوص عليه دستوريا، وبغية توضيح المسألة أكثر فإننا سنتناول في هذا المبحث تولي رئاسة الجمهورية في دستور 1996 المعدل والمتمم في مطلب أول لنتعرض في المطلب الثاني تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة في دستور 1996 المعدل والمتمم.

المطلب الأول: تولي رئاسة الجمهورية في دستور 1996 المعدل والمتمم

يعتبر منصب رئيس الجمهورية أعلى منصب في الدولة، تم النص على كيفية شغله وشروط الوصول إليه بموجب نصوص الدستور وذلك من شروط الانتخاب وكيفيته (الفرع الأول) وكذا تنظيم العهدة الرئاسية من حيث بدايتها ومدتها وعوارضها ونهايتها (الفرع الثاني)

الفرع الأول: شروط وكيفية انتخاب رئيس الجمهورية

تتفق غالبية الدساتير على إدراج الشروط الأساسية للترشح لمنصب رئيس الجمهورية في ثنايا نصوصها، إلا أنه تختلف الطرق التي يتم بها انتخاب رئيس الجمهورية من دستور لآخر، وقد نص الدستور الجزائري على شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهوري في المادة 87 منه(أولا) أما كيفية الانتخاب (ثانيا) فقد تم النص عليها في المادة 85 من الدستور الجزائري.

أولا: شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية

يتم انتخاب رئيس الجمهورية بناء على شروط تضمنها الدستور وقواعد قانونية وردت في القانون العضوي المتعلق بالانتخابات[1] تبين كيفية إجراء العملية الانتخابية.

---

1 نشير إلى أنه قبل التعديل الدستوري 2016 لم يحدد النص الدستوري نوع القانون الذي ينظم انتخاب رئيس الجمهورية إذا كان عضوي أو عادي، إذ جاء في المادة 3/71 من دستور 1996 :" يحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية." وهي نفس الفقرة الموجودة في المادة 3/68 من دستور 1989، في حين أنه تم النص على أن

1- الشروط الدستورية للترشح لمنصب رئيس الجمهورية

تم النص على شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية في المادة 87 من القانون 16-01[1] وهي نفس الشروط المنصوص عليها في المادة 73 من الدستور الجزائري قبل التعديل مع إضافة بعض الشروط بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، فهل كان هدف المؤسس الدستوري بإضافة هذه الشروط التوسيع أم التضييق والتشديد من شروط الترشح لأكبر منصب في الدولة؟

بالعودة إلى المادة 87 من الدستور الجزائري الحالي فإن شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية هي كالتالي:

أ- **عدم التمتع بجنسية أجنبية:** هذا الشرط هو أولى الشروط المنصوص عليها في المادة 87 السالفة الذكر، تم استحداث هذا الشرط بموجب التعديل الدستوري 2016، ومؤدى هذا الشرط أنه يستلزم في الشخص المترشح لرئاسة الجمهورية أن يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية وحدها، مع وجوب عدم اكتسابه جنسية غير الجزائرية قبل الترشح، حتى ولو كان متمتعا بها قبل الترشح.

وربما كان هدف المؤسس الدستوري من إدراج هذا الشرط قطع الطريق أمام الذين يتنازلون عن الجنسية الأجنبية طمعا في منصب الرئاسة.

ب- **التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط مع إثبات الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم:** التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط للمترشح كان منصوص عليه قبل التعديل الدستوري الأخير، واشترطه المؤسس الدستوري في المترشّح، كون أن الجنسية الجزائرية الأصلية وحدها تعني الرابطة القوية الموجودة بين حاملها ووطنه، فعلاقة المواطن الأصلي بالدولة ليس هي نفسها مع مكتسب جنسيتها[2].

ولم يكتف التعديل الدستوري لسنة 2016 بهذا الشرط فقط بل أضاف إلى جانبه إثبات الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم ولم يكن هذا الشرط منصوصا عليه في الدساتير السابقة التي عرفتها

=بقية الشروط المطلوبة للترشح لمنصب رئيس الجمهورية يتم النص عليها بموجب قانون عضوي في المادة 85 من الدستور الحالي.

1 القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

2 انظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 17. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، 1986، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، ص 294.

الجزائر، وبإدراج هذا الشرط في ثنايا الدستور يكون قد تم منع كل من ولد لأبوين أو لأحدهما غير جزائري من الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية حتى لو اكتسباها فيما بعد.

يمكننا القول إذن أن المؤسس الدستوري قد شدد من شروط الترشح لأعلى منصب في الدولة باشتراطه الجنسية الأصلية لأبوي المترشح بغية التأكد من فكرة الولاء للدولة، والذي قد يتناقص لدى من ولد لأبوين غير جزائريين.

ت- يدين بدين الإسلام: وهذا الشرط موجود في دساتير بعض الدول العربية والإسلامية[1]، إلا أن ما وجب ملاحظته في هذا الخصوص أنه لا القوانين تبين وتوضح كيفية إثبات ما إذا كان الشخص يدين بالإسلام أو لا، ولا الممارسة الفعلية تكشف عن حالة تم فيها إثبات أن المترشح يدين بالإسلام، ربما لذلك جرت العادة أن يتم نقل المناسبات الدينية التي يحظرها رئيس الجمهورية على التلفزيون العام مباشرة ا كمحاولة لإثبات أن الإسلام دين رئيس الدولة.

ث- بلوغ أربعين (40) سنة يوم الانتخاب: وقد رفع المؤسس الدستوري سن الترشح لرئاسة الجمهورية إلى أربعين سنة[2]، واتفقت الدساتير الجزائرية على إدراج هذا الشرط باستثناء دستور 1963 الذي جعله خمسة وثلاثين (35) سنة؛ نظرا لطبيعة القيادة الثورية آنذاك والتي كانت شبابية.

ومع إمكانية بروز كفاءات شبابية على الميدان السياسي ولم تبلغ سن الأربعين مع قدرتها على شغل هذا المنصب، يكون هذا الشرط فيه مساس بحق الإنسان في الترشح، لذلك لم تحدد بعض الدساتير الغربية السن المطلوبة للترشح لمنصب رئيس الجمهورية وتم تركه للقوانين الأساسية، كما هو الحال في فرنسا. فمثلا إيمانويل ماكرون الرئيس الفرنسي الحالي فقد وصل إلى منصب الرئاسة وهو في عمر التاسعة والثلاثين.

وليس هذا الأمر موجود في الجزائر فقط بل هو موجود في غالبية الأنظمة الدستورية الجمهورية، التي تتميز بالقوة والتشدد في اختيار المترشح لمنصب رئيس الجمهورية للتأكد من مدى صلاحيته وكفاءته في شغل المنصب، خصوصا إذا ما تعلق الأمر بالجنسية والسن.

ج- التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية: أي لا يكون محروما منها بسبب عقوبة قضائية.

---

1 الفصل 74 من الدستور التونسي.

2 الهدف ربما من تحديد سن الترشح بأربعين سنة، هو أن الإنسان ببلوغه هذه السن يكون قد اكتمل نضجه العقلي، ووصل إلى مرحلة من النضج والتوازن والاستقرار الفكري، ويعرف هذا السن في الشريعة الإسلامية بالأشد فقد قال الله تعالى: ﴿**حَتَّى إِذَا بَلَغَ أَشُدَّهُ وَبَلَغَ أَرْبَعِينَ سَنَةً قَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ**﴾ **الآية 15 من سورة الأحقاف.**

ح- إثبات تمتع الزوج بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط: أي أن يكون زوج المترشح يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط[1]، دون الاعتداد بالجنسية الجزائرية المكتسبة، ودون اشتراط عدم التمتع بجنسية أخرى غير الجزائرية قبل الترشح، وهذا الشرط كذلك جاء به التعديل الدستوري سنة 2016، إذ قبل التعديل كانت المادة 5/71 تنص على إثبات الجنسية الجزائرية للزوج وكفى، ما يعني إمكانية أن يكون زوج المترشح مكتسبا للجنسية الجزائرية.

خ- إثبات إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل قبل إيداع طلب الترشح: وقد تم إدراج هذا الشرط بموجب التعديل الدستوري الأخير 2016، وبالعودة إلى الظروف والحيثيات التي سبقت التعديل فإننا نجد أنه تم إدراج هذا الشرط بعد قضية المترشح رشيد نكاز والتي تصدى لها الرأي العام بين مؤيد ومعارض، لذلك تم إدراج هذا الشرط لقطع الطريق أمام أمثاله.

ويمكننا القول أنه بنص المادة 87 من الدستور فإنها تتناقض مع نص المادة 27 من الدستور التي تقضي بأن الدولة تعمل على حماية المواطنين في الخارج ومصالحهم في ظل القانونين الدولي والوطني، كما تسهر على الحفاظ على هوية المواطنين المقيمين في الخارج وتعزيز روابطهم مع الأمة.

---

1 لقد ورد هذا الشرط في المادة 07 من الأمر 95 – 21 المؤرخ في 19 جويلية 1995 المعدل والمتمم للقانون 89 – 13 المؤرخ في 07 أوت 1989، المعدل والمتمم والمتضمن قانون الانتخابات، إذ اشترطت المادة 07 من الأمر السالف الذكر والمعدلة للمادة 188 من القانون 89 – 13 على المترشح لرئاسة الجمهورية تضمين ملف ترشيحه شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوجته، وهو الشرط الذي أقر المجلس الدستوري وتمسك بعدم دستوريته رغم عدم إخطاره من أحد الجهات المخولة دستوريا واجتمع من تلقاء نفسه، وقرر أن شرط إرفاق التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المترشح غير مطابق للدستور، إلا أن المجلس الدستوري في رأيه بخصوص التعديل الدستوري 2016 أقر بأن هذا الشرط وبقية الشروط التي جاء بها التعديل لا تمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما. انظر رأي رقم 16/01/ ر.ت. د/م. د المؤرخ في 18 ربيع الثاني عام 1437 الموافق ل 28 يناير سنة 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. ج. ج. د. ش، العدد06 الصادرة في 03 فبراير، 2016. سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989- 2010)، دار هومة، الجزائر،2012، ص 34، 35.

د- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942[1]: بالنص على هذا الشرط في صلب الدستور نستشف أن واضعو دستور 1996 كانوا يركزون على المشروعية التاريخية.

ذ- يتم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه: تم النص على هذا الشرط أيضا بموجب الفقرة 16 من المادة 139 من القانون العضوي 16- 10 المتعلق بالانتخابات الهدف من هذا الشرط هو تبيان شفافية المترشح وعدم تورطه في قضايا فساد أو اختلاس أموال قبل توليه منصب الرئاسة.

للإشارة فإن هذا التصريح يقدم طبقا لنموذج يحدد عن طريق التنظيم طبقا لنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من الأمر (97- 04)[2]، أما المادة 12 من ذات الأمر فقد ألزمت المترشح الفائز بتقديم تصريح آخر عن ممتلكاته بعد انقضاء ولايته، سواء بسبب انقضاء العهدة أو بسبب الاستقالة، إلا في حالة الوفاة.

يمكننا القول أنه رغم أن دستور 1996 تضمن شروطا صعبة للترشح لمنصب رئيس الجمهورية مقارنة بدستور 1989[3]، إلا أن التعديل الدستوري 2016 يعتبر أشد، خصوصا فيما تعلق بشرط

---

1 ونظرا لعدم توفر هذا الشرط في المرحوم محفوظ نحناح بمناسبة الانتخابات الرئاسية 1999 فإنه تم حرمانه من الترشح للرئاسيات، بعد بت المجلس الدستوري في ملفات الترشح، فقد رفض ملفه على أساس أن المرشح قدم شهادة تثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر موقعة من بعض الشهود، ولم يقدم بطاقة العضوية في جيش التحرير الوطني. وقد تم إدراج هذا الشرط بعد التعديل الدستوري 1996، وكان المستهدف من هذا الشرط آنذاك المرحوم نحناح رئيس حركة مجتمع السلم، بسبب التأييد الذي حظي به في الانتخابات الرئاسية 1995، انظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث المرجع السابق، ص 19. عمار

عباس العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، 2010، ص 95، كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 65.

2 الأمر 97- 04 المؤرخ في 11 جانفي 1997، المتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج، ر، ج،ج، العدد الثالث، المؤرخ في 12 يناير 1997.

3 انظر صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 192 شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية في دستور 1989 بحسب المادة 70 منه هي:" الجنسية الجزائرية أصلا والدين الإسلامي، إضافة إلى بلوغ 40 سنة كاملة يوم الانتخاب وكذا تمتعه بالحقوق المدنية والسياسية."

الجنسية والإقامة الدائمة بالجزائر دون سواها مدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشح، أين يطرح التساؤل عن كيفية إثبات الإقامة بالجزائر لمدة عشرة سنوات متتالية؟ إلا أننا نؤيد المؤسس الدستوري في هذا الشرط ، إذ أنه منطقيا كيف يمكن لشخص يعيش في الخارج لأكثر من عقد من الزمن ثم يتولى أكبر منصب في الدولة، الذي يفترض في صاحبه الدراية والعلم التام بظروف البلاد السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية.

أما بخصوص اشتراط الجنسية الجزائرية الأصلية للمترشح فإننا نرى بأنه شرط تمييزي، يتناقض والنص الدستوري القاضي بأن كل المواطنين سواسية أما القانون، وكذا نصوص العهود والمواثيق الدولية التي انضمت إليها الجزائر والتي تنص على رفض كل تمييز عائد إلى العرق أو الدين أو اللغة...[1]. كما ألزم الدستور المترشح بإثبات الجنسية الأصلية لأبويه، وفي هذا الخصوص فإن المؤسس الدستوري المصري أكثر تشددا من المؤسس الدستوري الجزائري إذ جاء في المادة 141 من الدستور المصري 2014 أنه يشترط فيمن يترشح رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين مصريين، وأن لا يكون قد حمل أو أي من والديه أو زوجه جنسية دولة أخرى."[2]

وبخصوص الشرط المتعلق بإثبات المشاركة في ثورة أول نوفمبر بالنسبة للمولودين يوليو 1942 فإننا نرى بأنه كان على المؤسس الدستوري أن يحذف هذا الشرط من دائرة الشروط الواجب توفرها في الشخص الراغب في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، كون أن هذا الشرط بعد مدة يصبح لا جدوى من وجوده إلا إذا كان واضعو التعديل الدستوري 2016 على علم بشخصية من الشخصيات الثورية تريد الترشح لرئاسيات 2019.

كما أن الدستور سكت عن تبيان جنس المترشح، ما يفهم منه أن المؤسس الدستوري لم يميز بين النساء والرجال في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وإن كان البعض يرى بأن سكوت المؤسس الدستوري يفسر بأنه كان ينصرف إلى اشتراط الذكورة لوجود المبدأ في الدستور الإسلام دين الدولة

---

1 انظر المادة 32 من الدستور الجزائري، المادة 02 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، قصر الشعب، نهج فرنكلين روزفلت، الجزائر.

2 وتثير مسألة الجنسية الأصلية لأبوي المترشح اختلاف بين الفقهاء، فيرى البعض أن اشتراط الجنسية الأصلية لأبوي المترشح راجع لخطورة منصب الرئاسة في حين يرى البعض أن هذا المبرر غير كاف لحرمان الشخص من حق الترشح للمنصب بمجرد أن أبويه أو أحدهما كان قد اكتسب الجنسية الأصلية عن طريق التجنس. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، د، س، ن، ص644.

والإسلام يرفض ترشح المرأة للولاية العامة، إلا أننا نرى بأنه لو كان هذا التفسير صحيحا لما قبل المجلس الدستوري ملف ترشح لويزة حنون منذ رئاسيات 2004[1].

كما أن الدستور الجزائري لم يشترط فيمن يترشح لمنصب رئيس الجمهورية مستوى تعليمي معين، شأنه في ذلك شأن غالبية الدساتير رغم ما يتطلبه هذا المنصب من حنكة وكفاءة[2].

2- الشروط القانونية لانتخاب رئيس الجمهورية

تنص الفقرة الأخيرة من المادة 87 من الدستور الحالي على ما يلي:" تحدد شروط أخرى بموجب القانون العضوي."[3] إضافة إلى الشروط الدستورية السابقة يشترط أيضا لإكمال ملف الترشح توافر شروط قانونية تم النص عليها في قانون العضوي المتعلق بالانتخابات 16- 10[4] بموجب المادة 139 منه وهذه الشروط هي كالتالي:

---

1 يرى بعض القانونيين أن ترشح المرأة لشغل منصب رئيس الجمهورية فيه مخالفة لقاعدة دستورية تقضي بأن الإسلام دين الدولة ، والإسلام يرفض أن تتولى المرأة الولاية العامة أي منصب رئيس الجمهورية، معتمدين على أحادية الرأي الذي يرفض استرآس المرأة، مهملين الرأي الذي يرى بجواز ذلك، ولو أننا لسنا بصدد مناقشة جواز ترشح المرأة من عدمه المرأة، إلا أننا لا بد أن نشير إلى أن بعض الفقهاء في الفقه الإسلامي الحديث رأوا بجواز استرآس المرأة وعلى رأس هؤلاء الإمام – **محمد الغزالي**– رحمه الله _ إذ يقول "لسنا من عشاق جعل النساء رئيسات للدول أو رئيسات للحكومات، إننا نعشق شيئا واحدا وهو أن يرأس الدولة أو الحكومة "أكفأ إنسان في الأمة"، وبخصوص قول **النبي صلى الله عليه وسلم: "لعن الله قوما تحكمهم امرأة."** يقول **المفكر راشد الغنوشي** أن الحديث لا يتعدى التعليق على حادثة موت كسرى وتوليته العرش لابنته، وما لفظه عام لا يعني أن حكمه عام أيضا، فالحديث لا ينهض حجة قاطعة فضلا عن ظنيته من جهة السند، ويرى الغنوشي أن ليس هناك في الإسلام ما يمنع المرأة من الولاية العامة قضاء أو إمارة والله تعالى يقول: " والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر." للمزيد انظر برهان غليون وآخرون، حقوق الإنسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، الطبعة الأولى، ، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي، 2005، ص 108، 109. عمر بن دحمان حقوق المواطنة في الفقه السياسي والإسلامي دراسة تأصيلية تطبيقية أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية جامعة وهران 2012، 2013، ص 198.

2 يعتبر الدستور التركي من الدساتير القليلة التي اشترطت هذا الشرط فيمن يتولى منصب رئيس الجمهورية إذ جاء في المادة 95 من الدستور التركي لسنة1961:" ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام من قبل المجلس الوطني، ويشترط فيه أن يكون من بين أعضاء المجلس الذين بلغوا سن الأربعين وأتموا دراساتهم العالية..." انظر أحمد نوري النعيمي، النظام السياسي في تركيا، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 276.

3 رغم أن قانون الانتخابات قبل التعديل الدستوري الأخير كان يصدر بقانون عضوي إلا أنه ذلك لم يكن منصوص عليه في نص الدستور إلا بعد التعديل الدستوري الأخير.

4 القانون العضوي 16- 10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج، ر،ج، ج، العدد 50، المؤرخة بتاريخ 28 أوت 2016.

– التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية بإيداع طلب تسجيل لدى المجلس الدستوري مرفوقا بالوثائق التالية:

– نسخة كاملة من شهادة ميلاد المعني

– شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية للمعني

– تصريح شرفي يشهد بموجبه المعني أنه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط ولم يسبق له التجنس بجنسية أخرى.

– تصريح شرفي يشهد بموجبه المعني أنه يدين بالإسلام: وهذا الشرط تم استحداثه بموجب القانون العضوي 16– 10.

– مستخرج رقم 03 من صحيفة السوابق القضائية للمعني

– صورة شمسية حديثة للمعني.

– شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المعني

– شهادة طبية مسلمة للمعني من طرف أطباء محلفين.

– تصريح شرفي يشهد على تمتع زوج المعني بالجنسية الجزائرية فقط.

– شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لأب المعني.

– شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لأم المعني.

– نسخة من بطاقة الناخب للمعني.

– تصريح بالشرف يشهد بموجبه المعني على الإقامة دون انقطاع بالجزائر دون سواها مدة 10 سنوات على الأقل التي تسبق مباشرة إيداع ملف ترشحه.

– شهادة تثبت تأدية الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها بالنسبة للمولودين بعد عام 1949.

– التوقيعات المنصوص عليها في المادة 142 من هذا القانون العضوي المتعلق بالانتخابات[1]: ويمكن أن يكون هذا الشرط عقبة أمام بعض الشخصيات والكفاءات الغير معروفة لدى عامة الناس، أين لا يكون بإمكانها جمع العدد المطلوب من الإمضاءات والتي هي كثيرة نوعا ما.

---

1 تشترط المادة 142 من القانون العضوي 16– 10 على المترشح لمنصب رئيس الجمهورية تقديم قائمة تتضمن 600 توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس شعبية بلدية أو ولائية أو برلمانية على الأقل وموزعة عبر 25 ولاية على الأقل. وإما قائمة تتضمن ستين ألف (60000) توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في قائمة انتخابية ويجب أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل، ويجب أن لا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع.

- تصريح علني للمعني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.
- شهادة تثبت المشاركة في ثورة أول نوفمبر 1954 للمترشحين المولودين قبل أول نوفمبر 1942.
- شهادة تثبت عدم تورط أبوي المترشح المولود بعد أول نوفمبر سنة 1942 في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954.
- تعهد كتابي يوقعه المترشح يتضمن مجموعة من التعهدات تم النص عليها في المادة 139 أيضا.

ما يمكن أن يلاحظ على الشروط الدستورية والقانونية اللازمة للترشح لمنصب رئيس الجمهورية هي أنها كثيرة، ولو أنها سهلة التحقيق من طرف من يرغب في الترشح، إلا أنه يمكن الاستغناء عن بعضها، خصوصا بعض الشروط الظرفية أو تلك التي كان الهدف منها إقصاء بعض الشخصيات من الترشح كشرط المشاركة في الثورة مثلا.

أُوكل المجلس الدستوري مهمة النظر والفصل في ملفات المترشحين بالتأكد من استيفاء الملفات الشروط الدستورية والقانونية، ليعلن بعد ذلك قائمة المترشحين للانتخابات الرئاسية، وقد أضاف التعديل الدستوري لسنة 2016 المادة 103 التي تقضي بعدم جواز سحب ملف الترشح إلا في حالة حصول مانع خطير يثبته المجلس الدستوري قانونا أو في حالة وفاة المترشح المعني، وإن كانت حالة الوفاة واضحة ومنطقية إلا أن اللبس يثور حول حالة سحب ملف الترشح من قبل المترشح فحسب نص المادة المجلس الدستوري هو الذي يتولى إثبات حصول مانع خطير للمترشح وكأنه هو من يقف وراء المترشح لسحب ملفه، أما التفسير الثاني الوارد بخصوص النص هو أن كلمة "أمام" سقطت سهوا إذ كان أن ترد المادة كالتالي:"...لا يمكن سحبه إلا في حالة حصول مانع خطير يثبته أمام المجلس الدستوري قانونا..."

وحسب ذات المادة فإن المجلس الدستوري يتمتع بالسلطة التقديرية في قبول أو رفض سحب ملف الترشح من المعني وهذا يعتمد على قوة دلائل الإثبات التي يثبت بها المترشح الذي يريد الانسحاب، وجود المانع الخطير الذي يحول بينه وبين الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وما يعطي للمجلس الدستوري السلطة التقديرية في هذه الحالة هو أن المادة لم تحدد مدلول المانع الخطير أو ما يدخل تحت طائلة هذا الوصف.

أما خلال الدور الثاني من العملية الانتخابية فإن المؤسس الدستوري بحسب الفقرتان الثانية والثالثة من نفس المادة السابقة ميز من حيث الأثر بين حالة انسحاب أحد المترشحين وحالة وفاة أحد المترشحين أو تعرضه لمانع شرعي، فرتب عن الأولى استمرار العملية الانتخابية دون أخذ الانسحاب

في الحسبان، إلا أن المؤسس الدستوري لم ينص على حالة ما إن انسحب غالبية المترشحين فهل تستمر العملية الانتخابية أم لا[1]. أما الحالة الثانية فيترتب عنها إعلان المجلس الدستوري القيام بكل العمليات الانتخابية من جديد مع التنويه إلى أن المؤسس الدستوري لم يبين المقصود بالمانع الشرعي وكذا الحالات التي تدرج في دائرته. على أن يمدد في هذه الحالة آجال تنظيم انتخابات جديدة لمدة أقصاها ستون (60) يوما.

ثانيا: كيفية انتخاب رئيس الجمهورية

يعد الانتخاب أهم السمات الأساسية للنظم الديمقراطية أيا كان نوعها إذ يعتبر كمعيار لتولي السلطة في النظام الجمهوري.

بالرجوع إلى المادة 1/85 من الدستور الجزائري الحالي فإنها نصت على أنه ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

يتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، ويحدد القانون العضوي الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية."

من المادة السالفة الذكر يتبين لنا أن المؤسس الدستوري اعتمد لانتخاب رئيس الجمهورية أكثر طرق الانتخاب تداولا في النظم الديمقراطية الحديثة، باعتباره تجسيد فعلي لسيادة الشعب؛ فعن طريق الانتخاب العام المكفول للأفراد يتم اختيار ممثل الشعب لتولي قيادة شؤون الدولة[2]. معنى ذلك أن رئيس الجمهورية ينتخب من عامة الشعب، فهو بذلك حائز على وكالة شعبية عامة وممثل الأمة جمعاء عكس نواب البرلمان الذين يمثلون دوائرهم الانتخابية فقط.

---

1 وقد عرفت الانتخابات الرئاسية سنة 1999 انسحاب جماعي للمترشحين الستة (أحمد طالب الإبراهيمي، مولود حمروش، عبد الله جاب الله، مقداد سيفي، يوسف الخطيب، حسين آيت أحمد) بعد أن أصدروا بيانا اتهموا فيه المؤسسة العسكرية ورئيس الجمهورية آنذاك بعدم الوفاء بوعودهم بتنظيم انتخابات رئاسية نزيهة وشفافة، وقد بقي عبد العزيز بوتفليقة واستمر في إجراءات العملية الانتخابية إلى غاية فوزه بمنصب رئيس الجمهورية. انظر يحي أبو زكرياء، الجزائر من أحمد بن بلة وإلى عبد العزيز بوتفليقة، نشر إلكترونيا في يوليو 2003، www.nachiri.net، ص 109، 110،111.

2 سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص258.

وينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب المباشر رغبة في تقوية مركزه في مواجهة البرلمان والحكومة، بعد أن يستمد شرعية وجوده من الأمة مباشرة[1]، فعادة رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب مباشرة فإنه يمتاز باستقلالية ومركز قوي في مواجهة مؤسسات الدولة كونه يمثل إرادة الشعب دون وساطة[2].

ويتم فوز أحد المترشحين بمنصب رئيس الجمهورية متى تحصل المترشح على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها[3]، وفوز المترشح بهذه النسبة سيساهم في تقوية مركزه بعد توليه منصب رئاسة الجمهورية ليس في مواجهة السلطات فحسب بل حتى داخل السلطة التنفيذية نفسها.

وقد نصت المادة 138 من القانون العضوي 16- 10 المتعلق بالانتخابات على أنه في حال عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول فإنه ينظم دور ثان لا يشارك فيه سوى المترشحين الاثنين الذين أحرزا أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول.

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري للمهمة الرئاسية

يطلق على الفترة التي يمارس فيها رئيس الجمهورية صلاحياته الدستورية الولاية الرئاسية أو المهمة الرئاسية أو العهدة الرئاسية.[4] ويقصد بها المدة التي يكون رئيس الجمهورية يمارس فيها صلاحياته

---

1 فطريقة اختيار الرئيس لها دور مؤثر في رسم دور الرئيس في إدارة دفة الحكم، فحيث يجري اختيار الرئيس من قبل الشعب تتسع صلاحياته ويتمتع بنوع من الاستقرار وتكون له هيبة وقوة اتجاه الهيئات الأخرى في الدولة تجاه سلطات الدولة الأخرى، وحيث يجري اختياره من قبل البرلمان أو من قبل هيئة خاصة تضيق صلاحياته بل ويتبع أحيانا لذات الجهة التي اختارته، انظر علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012، ص 228، 229. حمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري ، الدولة، الحكومة، الدستور، المكتب العربي الحديث، دون تاريخ النشر، دون دار النشر، ص 219.

2 سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 258.

3 وهي النسبة التي يسهل تحقيقها في ظل انتخابات حرة ونزيهة وشفافة، هذا بخلاف ما كان معمولا به في دستور 1976 والذي كان يشترط للفوز بمنصب رئيس الجمهورية حصول المترشح على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المسجلين، وهي النسبة التي يصعب تحقيقها حتى في ظل انتخابات تعددية شفافة، إذ يرى الأستاذ سعيد بوالشعير أن هذه النسبة يصعب تحقيقها حتى في ظل الحزب الواحد لو اعتمد الحياد والمصداقية في حساب الأصوات وإعلان النتائج. انظر سعيد بوالشعير، االنظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 27.

4 وقد تبنى المؤسس الدستوري مصطلح المهمة في المادة 88 من الدستور الحالي، ومصطلح العهدة في الفقرة الخامسة من المادة 103 من الدستور.

الدستورية بعد أن يصل إلى الحكم عن طريق الانتخاب بالطرق المحددة دستوريا وقانونيا[1]. ويذهب البعض إلى تعريفها بأنها الحيز الزماني والمكاني الذي يمارس فيه الرئيس صلاحياته واختصاصاته، بل وحتى مسؤولياته من خلال تلك المدة[2]. فالعهدة الرئاسية حسب هؤلاء لا تنحصر في ممارسة السلطات والصلاحيات فقط بل ممكن أن تقام مسؤولية رئيس الجمهورية عن أفعال تقتضي ذلك خلال توليه منصب الرئاسة وهو الاتجاه الذي يميل إليه الباحث. وورد تنظيمها في المادة 88 من الدستور من حيث مدتها (أولا) وتاريخ بدايتها وكذا العوارض التي يمكن أن تعترضها ونهايتها (ثانيا)

أولا: مدة المهمة الرئاسية

يعتبر تحديد مدة العهدة الرئاسية معيار أساسي للتمييز بين الأنظمة الجمهورية والأنظمة الملكية إذ تمتاز الأولى بالتأقيت وتمتاز الثانية بالتأبيد. وقد ثار خلاف بخصوص تحديد العهدة الرئاسية وجواز تجديدها من عدمه بين مؤيد ومعارض.

فهناك **اتجاه يرى** بضرورة تحديدها بمدة معينة مع إمكانية تجديدها ليتم تداول السلطة بصورة سلمية[3] مما تتحقق معه فكرة الديمقراطية. إضافة لذلك تتحقق فكرة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الأنظمة التي تأخذ بها فتثار الرقابة الشعبية على الرئيس كلما رغب في إعادة ترشيح نفسه لولاية أخرى، ولن يعاد انتخابه إذا انتهت مدة رئاسته متى ما أساء استعمال سلطاته التي ائتمنه عليها الشعب وانتخبه على أساسها خلال العهدة الأولى[4]. فتأقيت المدة الرئاسية إذن يساعد على فرض الرقابة الشعبية على أعمال الرئيس[5].

---

1 سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، الطبعة الأولى، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 15.

2 ياسر عطيوي عبود الزبيدي، دراسة دستورية في مستقبل تنظيم مدة ولاية رئيس الجمهورية في العراق، مجلة جامعة كربلاء، المجلد 03، العدد 11، 2005، ص 230.

3 علي يوسف الشكري، مدة ولاية الرئيس دراسة في الدساتير العربية، مجلة الحقوق، العدد الرابع، الجامعة المستنصرية، 2011، ص 45.

4 انظر عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص 412. طارق عبد الحافظ عدنان، مدة تولي رئاسة السلطة في الفكر السياسي الإسلامي، مجلة العلوم السياسية، العدد 48، جامعة بغداد، جويلية 2014، ص 06.

5 بعد انتهاء المدة تعود المبادرة بيد الشعب الذي له الخيار بين تجديد الثقة بالرئيس إن كان الدستور لازال يسمح له بالترشح لولاية أخرى أو العدول عنه إلى مترشح آخر، ما يفيد أن الشعب غير راض عن عهدة الرئيس المنتهية عهدته. انظر: علي يوسف الشكري، مدة ولاية الرئيس، دراسة في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 45، مباحث في الدساتير العربية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2014، ص265. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006، ص191.

في مقابل الاتجاه الأول يرى أصحاب **الاتجاه الثاني** برفض فكرة تجديد الرئاسة إذ يرون بأنه من الأفضل أن تحدد مدة الرئاسة بستة (06) أو سبعة (07) سنوات مع عدم إمكانية تجديدها، كون أن هذا يؤدي برئيس الجمهورية لأن يبذل قصارى جهده لتنفيذ سياسته وبرنامجه لإبراز كفاءته وعد إضاعة معظم وقته في التحضير وتهيئة الظروف لإعادة انتخابه، كذلك حتى لا يلجأ الرئيس في سبيل إعادة ترشيح نفسه إلى تسخير أموال الدولة بطرق غير مباشرة مستغلا في ذلك منصبه في الدولة[1].

وقد تغايرت الدساتير في تحديد المدة التي يشغلها رئيس الجمهورية وعدد مرات تجديدها، بحسب النظام السائد والمقتضيات الدستورية في كل دولة.

بالعودة إلى الدستور الجزائري، تقضي المادة 88 منه بأن مدة العهدة الرئاسية خمسة (05) سنوات، ويمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة."

وهي نفس مدة العهدة الرئاسية في الدستور الفرنسي بعد تعديله في أكتوبر سنة 2000 بموجب الاستفتاء الشعبي الذي أجري بتاريخ 24 سبتمبر 2000[2]

وقد تم تحديد تجديد العهدة الرئاسية بمرة واحدة بموجب التعديل الدستوري الأخير، ولا بد أن نشير إلى أن هذه الفقرة لم تعرف الاستقرار كما لم تعرفه الدساتير الجزائرية؛ إذ كانت محلا للتعديل مرات عديدة فبعدما كانت مفتوحة في دستور 1989[3] بموجب المادة 71 منه، تم غلقها وتحديدها بمرة واحدة في دستور 1996[4] نتيجة التغييرات الاجتماعية والسياسية بسبب الفوضى والاضطرابات التي عاشتها

---

1 انظر صليحة بيوش، التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئاسة الجمهورية في التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد12، جانفي 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، ص 294. خطاب رئيس الجمهورية عند افتتاحه السنة القضائية 2009/2008، بتاريخ 29 أكتوبر 2008، متاح على الموقع **www.el-mouradia.dz**>2008/10، تاريخ الاطلاع نوفمبر 2016.

2 Florent Baude , Droit constitutionnel, édition Foucher- 58, rue Jean Bleuzen, 92170 Vanves- 2007, P74.

3 اختلفت الآراء حول مدة العهدة الرئاسية وعدد مرات تجديدها أثناء المناقشات التي سبقت إعداد دستور 1989، إذ طالب البعض بتحديد مدة العهدة الرئاسية بخمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ضمانا للتداول على السلطة، وإعطاء دفع جديد للنظام السياسي، إلا أن ذلك لم يتحقق، حيث بقيت العهدة الرئاسية مفتوحة يمكن تجديدها لأكثر من مرة. فجاء نص المادة 71 من دستور 1989 كما يلي:" مدة المهمة الرئاسية خمسة سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية." انظر عمار عباس، عباس العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 98، بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث،2003، ص 79.

4 تنص المادة 74 من دستور 1996 على ما يلي: "مدة المهمة الرئاسية 05 سنوات.

البلاد في تلك الفترة، ورغبة من واضعي الدستور آنذاك في التداول السلمي على السلطة. على شاكلة الدستور الأمريكي[1].

ففي الفترة التي سبقت وضع دستور 1996 حددت أرضية الوفاق الوطني مدة رئاسة الدولة بثلاث سنوات كحد أقصى للمرحلة الانتقالية[2] بموجب المادتين الثانية والرابعة من المرسوم الرئاسي 94-40[3]، وبعد التعديل الدستوري سنة 2008[4] والذي أعاد ترتيب السلطة التنفيذية كانت مسألة فتح العهدة الرئاسية أهم جديد في التعديل الدستوري بعد أن أشار إلى ذلك رئيس الجمهورية في مناسبات عديدة[5]، إذ تم التأسيس لمبدأ مفاده قابلية انتخاب رئيس الجمهورية دون تحديد لعدد الفترات[6]، وبالتالي العودة إلى ما كان معمولا به قبل دستور 1996 بخصوص عدد مرات تجديد العهدة الرئاسية، فتم العدول عن فكرة غلق العهدة. وقد كان رأي المجلس الدستوري بخصوص فتح العهدة الرئاسية بموجب تعديل الدستور سنة 2008 أن الشعب يمكنه أن يجدد الثقة في من يقود مصيره بكل سيادة، والسير العادي للنظام الديمقراطي يقتضي بأن الحائز على ولاية رئاسية ملزم بأن يعيدها عند انقضائها إلى الشعب، الذي يقرر بكل حرية تجديد الثقة في رئيس الجمهورية أو سحبها منه[7]. إلا أن ما يثير التساؤل هو

=يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة."

1 بسبب تولي فرنكلين روزفلت رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية لأربع مرات متتالية، منع التعديل الثاني والعشرين للدستور الأمريكي سنة 1951، انتخاب أي شخص لمنصب الرئيس لأكثر من فترتين رئاسيتين، ومنذ ذلك لم يترشح أي رئيس أمريكي آخر لأكثر من فترتين رئاسيتين متتاليتين. عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، م، ج، ع، ق، إ، س، العدد01، 2009، ص 19.

2 صليحة بيوش، التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئاسة الجمهورية في التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق، ص 296.

3 انظر المرسوم الرئاسي رقم(94- 40) المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

4 صدر التعديل الدستوري سنة 2008 بموجب القانون (08- 19) المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج، ر، ج، ج، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

5 جاء في خطاب ألقاه رئيس الجمهورية أمام القضاة آنذاك مبررا تغيير المادة 74 من الدستور "... إن الشعب يملك الحق في ممارسة حقه المشروع في اختيار من يقود مصيره، وأن يجدد الثقة فيه بكل سيادة، إن التداول الحقيقي على السلطة ينبثق عن الاختيار الحر الذي يقرره الشعب بنفسه، عندما تتم استشارته بكل شفافية وديمقراطية في انتخابات حرة تعددية ... إذن للشعب وحده تعود سلطة القرار."

6عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق، ص 19.

7 رأي المجلس الدستوري رقم (08- 01) المؤرخ في 07 نوفمبر 2008، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج، ر، ج، ج،العدد 62 المؤرخة في 09 نوفمبر 2008.

عزوف المؤسس الدستوري عن فكرة العهدة المفتوحة في التعديل الدستوري 2016، بجعلها قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، ليس هذا فحسب بل تم جعل عدم جواز انتخاب رئيس الجمهورية إلا مرة واحدة ضمن المواد الصماء أي المشمولة بالحظر الموضوعي بموجب المادة 212 من الدستور الحالي.

برر المجلس الدستوري مسألة تحديد تجديد العهدة الرئاسية مرة واحدة فقط بأنه تجسيد لمضمون الفقرة 12 من الديباجة[1] وتعزيز للنظام الديمقراطي من خلال تجسيد مبدأ التداول الديمقراطي الذي يمكن الشعب من ممارسة سلطته وذلك من خلال حرية اختيار ممثليه عن طريق انتخابات دورية حرة ونزيهة، واعتبر إدراج إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط ضمن المادة المتعلقة بالحظر الموضوعي ضمان لديمومة مبدأ التداول الديمقراطي على السلطة واستقراره.[2]

يدفعنا هذا التذبذب والاختلاف الكبير بين آراء المجلس الدستوري حول قضية واحدة إلى التساؤل عن ما إذا كانت الديمقراطية والاختيار الحر للشعب ينتهي بانتهاء فترة حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة فقط؟ و كذا قيمة الحجية التي تتمتع بها آراء وقرارات المجلس الدستوري؟

إن الاختلاف والتناقض في الآراء الصادرة عن المجلس الدستوري بهذه الطريقة من شأنها أن تنقص من فعالية دوره وزرع الشك حول مصداقيته ونزاهته واستقلاليته وبالتالي عدم الثقة في قراراته وأحكامه حتى ولو كانت ملزمة.

ثانيا: بداية المهمة الرئاسية وانقضائها

1- **بداية المهمة الرئاسية:** تكتسي مسألة تحديد بداية المهمة الرئاسية أهمية كبيرة في النظم الديمقراطية التي تتميز بمساءلة رئيس الجمهورية إذ من تاريخ بداية العهدة يتم بداية الرقابة على أعمال الرئيس. وتمايزت الدساتير في مسألة تحديد تاريخ بدايتها فمنها من أغفلته كما هو الحال في الدستور العراقي، ومنها من تفطنت له ونصت عليه في صلبها كما هو الحال في الدستور المصري لسنة 2014 بموجب المادة 78 منه. أما المؤسس الدستوري الجزائري فإنه سار في فلك الدساتير التي حددت تاريخ بداية المهمة الرئاسية وذلك بموجب المادة 89 من الدستور التي جاء فيها:" يؤدي رئيس الجمهورية اليمين أمام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا في الأمة، خلال الأسبوع الموالي

---

1 تنص الفقرة 12 من ديباجة الدستور على: "... ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة.

2رأي المجلس الدستوري، (08- 01) المرجع السابق.

لانتخابه. ويباشر مهمته فور أدائه اليمين." وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد حدد تاريخ بداية المهمة الرئاسية بعد أسبوع كأقصى حد من تاريخ انتخابه.

2- انقضاء العهدة الانتخابية لرئيس الجمهورية: المتفق عليه أن رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بمزاولة الصلاحيات والاختصاصات المحددة له في الدستور طيلة عهدته الانتخابية (الرئاسية)، والطبيعي أن عهدته تنتهي بانتهاء المدة الزمنية المحددة له في نص الدستور (أ) إلا أنه قد يلجأ رئيس الجمهورية ومن تلقاء نفسه إلى إنهاء مدة ولايته كما تحدث بعض العوارض التي تحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته لمدة مؤقتة قد تصل إلى إنهاء عهدته قبل نفاذها، ونص الدستور الجزائري على هذه الحالات في المادة 102 منه، وهي الحالات غير العادية لنهاية العهدة الرئاسية (ب).

أ- **الطرق العادية لنهاية المهمة الرئاسية:** لما كانت من أهم ميزات العهدة الرئاسية للأنظمة الجمهورية أنها غير مؤبدة ومحدد عدد مرات تجديدها، فإنها قد تنتهي نهاية اعتيادية بانتهاء المدة الدستورية المحددة لها[1]، ويستشف من مضمون المادة 88 من الدستور الجزائري أن هناك طريقتين لانتهاء العهدة الرئاسية، الأولى في حال انقضاء العهدة الأولى والمحددة بخمس (5) سنوات وعدم ترشحه لولاية جديدة أو في حال عدم انتخابه لعهدة ثانية في حال ترشحه، أما الطريقة الثانية فهي في حال انقضاء العهدة الثانية والمحددة بمدة خمس سنوات في الدستور الجزائري.

في حال انقضاء العهدة فإن الرئيس سيتوقف عن ممارسة الصلاحيات الموكلة له في حال سريان عهدته[2]. وقد نص الدستور على وجوب تمديد العهدة الرئاسية في حالة الحرب (المادة 110 من الدستور)

ب- الطرق الاستثنائية لنهاية المهمة الرئاسية: يحدث أن يكون منصب الرئيس في حالة شغور نهائي دون أن يقضي الرئيس كامل عهدته المحددة بموجب الدستور، وتتنوع هذه الحالات بين الوفاة والاستقالة والعجز الصحي الدائم.

---

1 زينة صاحب كوزان السيلاوي، انتهاء ولاية رئيس الدولة في ظل دستور 2005 العراقي، مجلة الكوفة، العدد 08، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، ص 152.

Florent Baude, Op, Cit, p 75.

2 زينة صاحب كوزان السيلاوي، المرجع السابق، ص 152.

ب1- **الوفاة:** تتدرج الوفاة ضمن الطرق الاستثنائية لانتهاء المهمة الرئاسية قبل حلول ميعاد انتهائها. وهي أمر طبيعي لا دخل لإرادة الرئيس فيه. قد تكون طبيعية أو نتيجة اغتيال[1]، وأخضعها المؤسس الدستوري لنفس الإجراءات والأحكام التي تنتظم تحتها حالة الاستقالة.

ب2- الاستقالة: تعتبر الاستقالة سببا من الأسباب الاستثنائية لنهاية المهمة الرئاسية[2]، وتعرف بأنها العمل الذي بمقتضاه تنتهي عهدة الرئيس وقد تكون قبل أجلها إذا كانت الولاية الرئاسية محددة[3]، وهي نوعان استقالة إرادية واستقالة وجوبية.

- **الاستقالة الإرادية:** تحدث الاستقالة الإرادية إذا قام رئيس الجمهورية من تلقاء نفسه دون قيام مانع أو أمر يلزمه بذلك بتقديم استقالته قبل حلول أجل انتهاء عهدته الانتخابية، وعملا بالفقرة الرابعة (4) من المادة 102 من الدستور فإن المجلس الدستوري يجتمع وجوبا لإثبات حالة الشّغور النهائي لمنصب رئاسة الجمهورية بإصداره شهادة الشّغور النهائي بناء على وثائق ثبوتية تبلغ من طرفه للبرلمان الذي يجتمع وجوبا هو الآخر ويتولى مهام رئيس الدولة رئيس مجلس لمدة أقصاها تسعين (90) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية هذا ما لم يقترن شغور منصب الرئاسة مع شغور منصب رئيس مجلس الأمة، وإلا أسندت مهام رئاسة الدولة إلى رئيس المجلس الدستوري، بعد الاجتماع الوجوبي للمجلس الدستوري وإثبات المانع لرئيس مجلس الأمة[4]. إلا أن النص الدستوري لم يحدد الجهة

---

1 صليحة بيوش، التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئاسة الجمهورية في التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق، ص 299. للإشارة عرفت الجزائر الحالتين الوفاة الطبيعية بخصوص المرحوم هواري بومدين، أما حادثة الاغتيال فراح ضحيتها الرئيس المرحوم محمد بوضياف، أما الاستقالة فكانت بالنسبة للرئيس عبد العزيز بتفليقة الذي قدم استقالته للمجلس الدستوري بتاريخ 02 أفريل 1992.

2 يمكن أن نذكر في هذا الصدد استقالة الرئيس الأمريكي نيكسون عام 1974 على إثر ماعرف بفضيحة ووتر كيت أين تورط الرئيس نيكسون بعملية التجسس على مقر الحزب الديمقراطي المعارض، وتعد جريمته جريمة أدبية وقانونية وفق الدستور والقانون الأمريكي، وعلى إثر هذه الفضيحة استقال نكسون ولم محله نائبه فورد.
Haurio et Gicquel Droit constitutionnnel et institution politiques Paris 1980 p 15 .

3 زينة صاحب كوزان السيلاوي، المرجع السابق، ص 155.

4 انظر المادة 102 من الدستور الجزائري. وعلى الصعيد الواقعي عرفت الجزائر حالتين للاستقالة الاختيارية لرئيس الجمهورية، الأولى أثناء تطبيق دستور 1989 وذلك عند استقالة رئيس الجمهورية المرحوم الشاذلي بن جديد بعد أن حل المجلس الشعبي الوطني، شهدت البلاد على اثر ذلك فراغ مؤسساتي بشغور منصب الرئاسة وشغور البرلمان ولم يكن الدستور قد تطرق إلى احتمال حدوث هذه الحالة، الأمر الذي أدى إلى استدراك الوضع في دستور 1996 الذي أحدث مجلس الأمة إلى جانب الغرفة الأولى في البرلمان، الذي أسند لرئيسه مهام رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، وقد تولى دستور 1996 تنظيم حالة الشغور في منصب رئيس الجمهورية على وجه دقيق وواضح قلما نصت عليه الدساتير العربية. وبعد مرور ثلاث سنوات من العمل بدستور 1996 قام رئيس الجمهورية اليامين

التي يقدم أمامها رئيس الجمهورية طلبه بالاستقالة، كما لم يحدد موقف المؤسس الدستوري في حال رفض الاستقالة.

- **الاستقالة الوجوبية:** استنطاقا للمادة 102 من الدستور الجزائري نكون بصدد استقالة وجوبية في حال استمرار المانع؛ أي في حالة العجز الدائم للرئيس بعد مرور 45 يوما كأقصى حد من تولي رئاسة الدولة من طرف رئيس مجلس الأمة بالتأقيت، وبعد إعلان الاستقالة الوجوبية فإنه تطبق نفس الإجراءات الواردة في الاستقالة الإرادية.

ب3- العجز الصحي الدائم لرئيس الجمهورية: قد تعترض رئيس الجمهورية أثناء عهدته الانتخابية ظروف صحية لا تسمح له بتأدية واجباته وسلطاته الدستورية على الوجه اللازم، الأمر الذي يستوجب أن تؤول سلطاته وصلاحياته في هذه الحالة إلى غيره، وقد اختلفت مواقف الدساتير من مسألة العجز الصحي لرئيس الجمهورية[1] بين من تولى تنظيمها على وجه دقيق وبين من أغفل ذلك.

وقد تصدى الدستور الجزائري إلى مسألة العجز الصحي لرئيس الجمهورية بموجب المادة 102 منه، التي تقضي أنه في حال تعرض رئيس الجمهورية لمرض خطير ومزمن يحول دون قدرته على القيام بمهامه، فإنها تؤول وتوكل في هذه الحالة إلى رئيس مجلس الأمة، لمدة أقصاها 45 يوما دون

=زروال بعد مرور ثلاث سنوات من توليه الحكم بالإعلان عن رغبته في تنظيم انتخابات رئاسية مسبقة، ولو أن رئيس الجمهورية آنذاك تفادى ذكر مصطلح الاستقالة صراحة لما يثيره هذا المصطلح إذا ما تعلق بمنصب رئيس الجمهورية جدل ولغط قانونيين واكتفى بالتصريح بتقليص عهدته الرئاسية مع ممارسة كافة الصلاحيات الرئاسية إلى غاية انتخاب رئيس جديد. سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 37. فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2006، ص 176، 177، 178.

1 يعتبر الدستور الأمريكي لسنة 1987 أول الدساتير التي عالجت مسألة العجز الصحي لرئيس الدولة، وذلك بموجب البند السادس من الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي التي جاء فيها: " في حال عزل الرئيس من منصبه أو وفاته أو استقالته أو عجزه عن القيام بسلطاته ومهام المنصب المذكور يؤول المنصب إلى نائب الرئيس..." وقد ثار خلاف فقهي كبير بخصوص تحديد المقصود بالعجز الوارد في المادة السلفة الذكر على إثر إصابة الرئيس جارفيلد بالرصاص سنة 1882، إذا ما كان العجز البدني أو العجز العقلي والذهني، إلا أن الفقه استقر على أن آنذاك =على أن مجرد عجز الرئيس عن التوقيع لعلة بدنية لا تكفي لعزله، إذ يمكن للرئيس تفويض غيره بالتوقيع، لكن العلة التي تنتهي إلى عزل الرئيس هي العلة التي تعجز الرئيس عن القيام بمهام منصبه التي لا يمكن تفويضها للغير. انظر علي يوسف الشكري، العجز الصحي لرئيس الدولة، دراسة دستورية مقارنة، مجلة كلية الإسلامية الجامعة، العدد 13، 2010، ص 39، 40.

المساس بأحكام المادة 104 من الدستور[1]، هذا بعد أن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويتثبت من حقيقة المانع بكل الوسائل الملائمة، واقتراحه على البرلمان بالإجماع التصريح بثبوت المانع، بموجب الفقرتان الأولى والثانية من المادة 102 من الدستور.

يفهم من النص أن المؤسس الدستوري الجزائري ميز بين العجز المؤقت الذي على إثر زواله يعود رئيس الجمهورية لممارسة مهامه بشكل عادي[2]. والعجز الدائم الذي يؤدي إلى الشغور الدائم لمنصب رئيس الجمهورية (المادة 3/102 من الدستور) وهو نفس ما أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي أين ميز بين العائق المؤقت والعائق الدائم الذين يحول بين رئيس الجمهورية وممارسة وظائفه[3]. وقد حدد الدستور المدة الفاصلة بين العجز المؤقت والعاجز الدائم خمسة وأربعين يوما (45) بعد انقضائها يعلن الشغور بالاستقالة طبقا للإجراءات المنصوص عليه في المادة 102 من الدستور.

كما أن المؤسس الدستوري حصر شروط قيام المانع المؤقت في المرض المزمن والخطير، فلا يكفي أن يتعرض رئيس الجمهورية إلى وعكة صحية أو غياب لمدة قصيرة لحدوث الشغور المؤقت لمنصب رئيس الجمهورية.

نزولا عند حكم الفقرتين السابعة والأخيرة من المادة 102 من الدستور فإنه لا يمكن لمن يتولى مهام رئاسة الدولة على وجه التأقيت (رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الدستوري) في حال الشغور الدائم لمنصب رئيس الجمهورية بسبب الحالات والعوارض المذكورة في المادة 102 من الدستور الترشح

---

1 تنص المادة 104 على أنه:" لا يمكن أن تقال أو تعدل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه.

يستقيل الوزير الأول وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية ويمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة.

لا يمكن في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 102، 103 أعلاه تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91 والمواد 93، 142، 147، 154، 155، 208، 210، 211 من الدستور.

لا يمكن خلال هاتين الفترتين، تطبيق أحكام المواد 105 و107 و 108 و 109 و11 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

2 لم يشر الدستور الجزائري إلى الإجراءات المتبعة في حال تعافي الرئيس وزوال المانع المؤقت، عكس الدستور الأمريكي الذي كان واضحا في هذا الخصوص إذ نص على الإجراءات الواجب اتباعها من قبل الرئيس لمواصلة مهامه بعد زوال المانع المؤقت وذلك بتوجيه بيان إلى مجلس النواب ومجلس الشيوخ يتضمن زوال المانع الذي يعيق ممارسة وظائفه. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، ص 2012، ص 97.

3 Jean Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, 5e édition, édition Dalloz, 2003, p140 .

لمنصب رئيس الجمهورية، وإن كان يرى البعض أن هذا الحكم فيه تناقض والنص الدستوري الذي يسمح بالترشح لكل من توافرت فيه الشروط والدستورية القانونية (المادة 87 من الدستور)، وكذا مبدأ المساواة المكفول دستوريا، إلا أننا نرى هذا المسلك من المجلس الدستوري من الأمور الإيجابية حتى يتم إسباغ قرار العجز الذي يشترك في إصداره وإعلانه كل من المجلس الدستوري والبرلمان بالاستقلالية والمهنية وإضفاء طابع المصداقية عليه، وإبعاد الشك واللبس حول ما إذا كان مقصودا[1].

المطلب الثاني: تعيين الوزير الأول وتشكيل الحكومة في دستور 1996 المعدل والمتمم

لئن كانت دساتير الدول تختلف في مسألة تنظيمها لتعيين الوزير الأول، إلا أن الدساتير الجزائرية ومنذ إقرارها بثنائية السلطة التنفيذية أوكلت مهمة تعيين الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية دون أن تشاركه في ذلك أي سلطة.

فقد منح دستور 1989 صلاحية تعيين رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية[2] دون قيود تحد من سلطته في ذلك، إذ جاء نص المادة 74 من دستور 1989 مكتفيا بما ورد في تعديل دستور 1976 لسنة 1988، في مقابل ذلك يقوم رئيس الحكومة بتشكيل حكومته، ويقدم أعضاءها الذين وقع اختياره عليهم إلى رئيس الجمهورية قصد تعيينهم[3].

استمرت سلطة رئيس الجمهورية المطلقة بتعيين رئيس الحكومة في السريان بعد وضع دستور 1996 الذي نص في المادة 77/ 5 منه على:" يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وينهي مهامه." وبعد إعادة ترتيب السلطة التنفيذية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 تم الإبقاء على نفس الفقرة مع استبدال عبارة رئيس الحكومة بعبارة الوزير الأول[4].

أما في التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد تغيرت إجراءات تعيين الوزير الأول إذ نصت المادة 91 في فقرتها الخامسة (5) على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وعلى ذلك فإننا نتساءل عن مدى حرية رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وهل هناك ضوابط أو قيود ينبغي عليه الالتزام بها في هذا الخصوص؟ وماهي النتائج المترتبة على ذلك دستوريا؟

---

1 انظر علي يوسف الشكري، العجز الصحي لرئيس الدولة دراسة دستورية في الدساتير المقارنة، المرجع السابق، ص 19.

2 تنص المادة 5/74 من دستور 1989 على ما يلي: " رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه."

3 المادة 75 من دستور 1989.

4 الفرق بين مصطلح رئيس الحكومة والوزير الأول أن الأول يتمتع بسلطات فعلية في قيادة الجهاز الحكومي وصاحب سلطات أوسع مقارنة بالوزير الأول الذي يعد مجرد منسق لعمل الجهاز الحكومي ومنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: مدى حرية رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه

ورد الدستور الجزائري خلوا من كل من الشروط الواجب توافرها في شاغل منصب الوزير الأول وكذا الأسباب التي تؤدي لإنهاء مهامه، إلا أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة واسعة في تعيين الوزير الأول (أولا) بالإضافة إلى سلطته في إنهاء مهامه (ثانيا).

أولا: تعيين الوزير الأول سلطة رئاسية محضة

استنطاقا لنصوص الدستور الجزائري فإنها جاءت خالية من ذكر الشروط الواجب توافرها في الشخص الذي يتولى منصب الوزير الأول، شأنه في ذلك شأن دساتير عديدة، إلا أن هذا لا ينفي ضرورة وجوب توفر مجموعة من الشروط، التي تمليها القواعد العامة كالجنسية، الأهلية المدنية، وهي شروط مفروضة ضمنا لكل من يتصدى لشغل منصب عام[1]. وهذا يعني أن رئيس الجمهورية وهو بصدد اختيار الوزير الأول عليه أن يراعي مجموعة من الشروط في الشخص الذي وقع اختياره عليه رغبة في منحه الثقة من البرلمان ومن ثمة الاستقرار الحكومي، وأهم هذه الشروط هي:

1- **الجنسية:** أي يتعين على رئيس الجمهورية أن يختار شخصا متمتعا بالجنسية الجزائرية أصلا وذلك كون الدستور قد شدد في التعديل الدستوري الأخير من مسألة الجنسية بخصوص الترشح لمنصب رئيس الجمهورية وكذلك تولي الوظائف العليا في الدولة أين اشترط الدستور على من يتولاها عدم تمتعه بجنسية غير الجزائرية، أي منعها على مزدوجي الجنسية وذلك بموجب المادة 63 من الدستور.

2- الكفاءة والسمعة: إذا كان رئيس الجمهورية صاحب الحرية المطلقة في تعيين الوزير الأول دون قيود، إلا أنه من المستحسن أن يتحرى عند اختياره الشخص صاحب الكفاءة، والتأهيل العلمي والنضج السياسي والحنكة في تسيير الأمور بدبلوماسية وقدر عال من الاطلاع بالأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويرى الأستاذ سعيد بوالشعير أن الكفاءة لا تقتصر على تحصيل شهادة جامعية تؤهل حاملها لتولي ذلك المنصب وإنما تستخلص أيضا من خلال الممارسة والتجربة والعلاقات وبعد النظر ومدى قدرة الشخص على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول الناجعة لها بأقل تكلفة مادية أو سياسية أو

---

1 سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، ص285.

Florent Baude, Op, Cit, p 86.

هما معا."[1] أما **السمعة** فهي من الشروط التي يجب توافرها في كل من يتولى منصب عال في الدولة وحساس فما بالك بمن يشغل منصب الوزير الأول، إذ عادة ما يرتبط كل الطاقم الحكومي بالاسم الشخصي للوزير الأول وبالتالي تنتقل الكفاءة والسمعة من الوزير الأول إلى الحكومة ككل، فنقول حكومة أويحي، حكومة علي بن فليس سابقا، حكومة عبد المالك سلال...[2]

3- من حيث الانتماء السياسي: يقصد بالانتماء السياسي للوزير الأول غالبا إذا ما كان ينتمي للأغلبية البرلمانية أولا، وبالعودة إلى موقف الدستور الجزائري من هذه المسألة نميز بين مرحلتين أساسيتين الأولى قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 والثانية بعد هذا التعديل

أ- قبل التعديل الدستوري لسنة 2016: عادت سلطة تعيين الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية وحده سواء تعلق الأمر بدستور 1989 أو دستور 1996 حتى بعد تعديله سنة 2008 أين تم استبدال رئيس الحكومة بالوزير الأول، وقد جاء الدستور خاليا من أي التزام أو قيد على وجب على رئيس الجمهورية مراعاته عند تعيينه للوزير الأول[3]، فكثير من المرات كان رئيس الجمهورية يلجأ إلى اختيار الوزير الأول من بين الشخصيات المعروفة بولائها له[4] والتي تسعى إلى تنفيذ برنامجه دون أية مشاكل[5]. كما خلا الدستور من أي نص يلزم رئيس الجمهورية بضرورة تعيين الوزير الأول من الحزب الحائز على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني[6]، كما تقضي به التقاليد البرلمانية البريطانية مهد

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 384.

2عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 192.

3ورغم عدم النص الصريح في الدستور على ضرورة اختيار رئيس الجمهورية من جهة معينة إلا أن النص يحتمل تفسيرين الأول يقتضي الالتزام بحرفية النص عند تعيين الوزير الأول دون الالتزام بشروط خاصة، أما الثاني تفسير مرن يقتضي عند تعيين الوزير الأول إما أن يكون اختياره من أعضاء الحزب الذي حصل على أكبر عدد من المقاعد النيابية، وإما من الحزب الذي استطاع تأليف أغلبية مطلقة. فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، الطبعة الأولى، 2010، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ص 124.

4 وهذا تفاديا لإمكانية حصول أية معارضة له في قيادة السلطة التنفيذية

5 وقد استمد رئيس الجمهورية سلطته التقديرية هذه من مركزه اسمي في النظام الدستوري الذي جعل منه المحرك الأساسي للسلطة التنفيذية وحتى باقي السلطات، وسنوضح ذلك في باقي مباحث الباب. انظر فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 115.

6 شوقي يعيش تمام، مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 82، نوفمبر، 2011، ص 131.

ثنائية السلطة التنفيذية. وتأسى في ذلك المؤسس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي في دستور 1958 أين يتمتع في ظله الرئيس بحرية واسعة جدا في اختيار الوزير الأول وحتى الوزراء من خارج بيت البرلمان وذلك لتبدو الحكومة مستقلة عن البرلمان[1]. ورغم الامتياز الدستوري والحرية الكبيرة التي يحظى بها رئيس الجمهورية في هذا المضمار، إلا أن الواقع يفرض عليه الأخذ بعين الاعتبار التواجد السياسي للأحزاب الحائزة على الأغلبية البرلمانية حتى تتمكن الحكومة من الحصول على ثقة البرلمان[2] ومن ثمة تفادي عدم الاستقرار الحكومي.

ولو أن مسألة اختيار الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية من أهم تقاليد النظام النيابي، إلا أن على صعيد الواقع نجد أنه رغم تبني ثنائية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري إلا أن رئيس الجمهورية دائما يتحاشى التقيد بهذا العرف الدستوري المهم في النظام البرلماني، ودفعته سلطته التقديرية مرات كثيرة إلى تعيين وزير أول لا ينتمي إلى الأغلبية البرلمانية[3]، وقد حصل هذا في فرنسا مع جورج بومبيدو وريمون بار والذين تمت تسميتهم رؤساء للحكومة مع أنهم لم يكونوا رؤساء أحزاب[4].

ب- بعد التعديل الدستوري لسنة 2016: فإنه بعدما كان رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الحرية والسلطة في تعيين الوزير الأول غير آبه للأغلبية البرلمانية، فإن الأمر بهذا الخصوص تغير مع صدور التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد نصت المادة 91 في فقرتها الخامسة (5) على أن: "رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه" وبذلك أصبح رئيس

---

1 لقد كان للرئيس الفرنسي ديغول دور بارز في صياغة دستور 1958 الذي أتى مدعما لمركز رئيس الجمهورية ومقويا لسلطاته، فديغول كان تكنوقراطي ذا شخصية كاريزماتية لذلك كان يبحث عن هذه الصفات فيمن يتولى رئاسة الحكومة لإبراز استقلاليته عن البرلمان، وفي هذا الصدد يقول لافروف أن دستور 1958 تعمد بالقياس على الدساتير الفرنسية السابقة استعمال تعبير الحكومة بدلا من تعبير مجلس الوزراء، وذلك بغية ضمان القطع على التعبير المستعمل مع التقليد الذي كان ساريا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وتبريز هذه الهيئة عن طريق التأكيد على فعل الحكم في تعبير الحكم الذي لا يبدو جليا في تعبير مجلس الوزراء. عبد الرضى حسن الضعان، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، نموذج فرنسا، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قار يونس ببنغازي، ليبيا، 2001، ص 303، 304.

2سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، دون ذكر بلد النشر، 1988، ص 537.

3 مثلا الوزير الأول الحالي السيد أويحي لا ينتم لحزب الأغلبية في الفترة التشريعية الحالية وهو حزب جبهة التحرير الوطني.

4 يعيش تمام، المرجع السابق، ص 131.

الجمهورية يلجأ إلى استشارة الأغلبية البرلمانية قبل تعيينه للوزير الأول[1]. والتساؤل الذي يطرح بهذا الخصوص هل رئيس الجمهورية ملزم بإجراء الاستشارة والأخذ بها في هذه الحالة؟

من القراءة الأولية للفقرة الخامسة من نص المادة 91 من الدستور يبدو لنا أن مسألة تعيين الوزير الأول أصبحت أمرا شكليا خارج عن إرادة الرئيس كما هو معمول به في النظام البرلماني[2]، الذي يفرض على رئيس الدولة أن يعين زعيم الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية على رأس الجهاز الحكومي (رئيس حكومة)، إلا أنه سرعان ما يزول هذا الاعتقاد بعد القراءة المتأنية لنص المادة 5/91 المذكور أعلاه القاضي بأن رئيس الجمهورية قبل أن يقع اختياره على شخصية معينة تتولى ترؤس الجهاز الحكومي بصفة وزير أول، عليه أن يستشير الأغلبية البرلمانية المشكلة لمقاعد البرلمان وهذا ربما مراعاة لشرعيتها الانتخابية، إلا أن النص ورد خاليا من أي عبارة تلزم رئيس الجمهورية بالأخذ بنتيجة الاستشارة في هذا الخصوص، وعليه بالتفسير الجامد لنص الدستور السالف الذكر نؤكد أنه لا يوجد ما يلزم رئيس الجمهورية بالأخذ بمضمون الاستشارة، فهو حر في اختيار الشخصية التي يراها مناسبة لتولي منصب الوزير الأول، إلا أن هذا لا يمنع رئيس الجمهورية من الأخذ بها.

كما يمكننا إعطاء تفسير مرن لفحوى المادة 5/91 المذكورة أعلاه، من خلال قراءة المادة 94 من الدستور المتعلقة بعرض المخطط الحكومي على المجلس الشعبي، أين نستنتج أن موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط تعتبر تأشيرة للوزير الأول لمواصلة مهامه لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، إلا أنه في حال رفض الموافقة على مخطط عمل الحكومة فإن الوزير الأول يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية، ويعد رفض البرلمان مخطط الحكومة في هذه الحالة رسالة ضمنية إلى رئيس الجمهورية برفض سياسة هذا الأخير، الذي هو ملزم بتنفيذ البرنامج الذي وصل على أساسه إلى

---

1 اعتبر المجلس الدستوري في رأيه الاستشاري بخصوص تعديل الدستوري 2016 أن مسألة استشارة رئيس الجمهورية للأغلبية البرلمانية عند تعيينه للوزير الأول من شأنه تدعيم العلاقة التكاملية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار احترام مبدأ الفصل بين السلطات. أنظر رأي المجلس الدستوري 16/01 المرجع السابق.

2 من حقوق رئيس الدولة في النظام البرلماني اختيار رئيس الوزراء، وهذا الإجراء هو التصرف الوحيد الذي يقوم به رئيس الدولة دون أن يخضع لقاعدة التوقيع المجاور ويكون قرار تعيين رئيس الوزراء موقعا من رئيس الدولة وحده، إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة– الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2006، ص 24.

كرسي الرئاسة[1]. وهذا الأمر يحتم على رئيس الجمهورية في حالات كثيرة الأخذ بنتائج الاستشارة، وإلا اصطدم بعائق عدم الموافقة على مخطط الحكومة لتنفيذ برنامجه.

بناءً عليه فإن رئيس الجمهورية وبغية تجنبه الصراع والتصادم بينه وبين البرلمان عليه أن يقع اختياره للوزير الأول على شخص منتم للأغلبية البرلمانية ويحظى بالقبول من طرفها حتى يتمكن من تمرير سياسته وتنفيذ برنامجه دون عناء[2]. وفي هذه الحالة فإن الوزير الأول يكون شبه مفروض على رئيس الجمهورية[3].

عودة إلى الحكومات الجزائرية المتعاقبة لا نجد أيا منها سقط نتيجة رفض البرلمان لبرنامجها أو مخطط عملها، أو حتى نتيجة إثارة المسؤولية السياسية لها، وهذا يعي أن رئيس الجمهورية قد كان في كل مرة يتحرى اختيار الشخصية المقبولة المنتمية للون سياسي مقبول من البرلمان[4]، إلا أنه وبالنظر إلى الشخصيات المتداولة على منصب قيادة الجهاز الحكومي فإننا ندرك أن رئيس الجمهورية كان في كل مرة يتحرى البحث عن الشخصية المعروفة بولائها له، وذات القدرة على تنفيذ برنامجه وفق توجيهاته الأمر الذي أدى إلى عدم الاستقرار الحكومي خصوصا في العهدة الأولى والثانية للرئيس الحالي[5].

---

1 وهي المسألة المقيدة لاختيار رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية، إذ يكون الرئيس مقيدا بالشخص الذي حصل على ثقة البرلمان، فغالبا ما يكون هذا الشخص زعيم حزبي لحزب يمثل أغلبية برلمانية، فيكون الرئيس مقيدا باختياره لرئاسة الوزارة، وكون أن استمرار هذه الأخيرة في الحكم مرهون بحصولها على ثقة البرلمان وتأييده، فإن أعضائها يكونون كذلك من الحزب، أما إذا تعددت الأحزاب دون حصول إحداها على أغلبية برلمانية فإن رئيس الدولة يتمتع في هذه الحالة بنوع من الحرية في اختيار أحد زعماء هذه الأحزاب مراعيا في ذلك تأييد البرلمان للشخص الذي سيختاره ولبرنامجه السياسي. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة– الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص27.

2 يعيش تمام، المرجع السابق، ص 132.

3 إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة– الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 25.

4 ويبقى الاحتمال المنطقي أن أعضاء البرلمان مرغمون على قبول الموافقة على برنامج الحكومة خوفا من سلاح الحل الذي يملكه رئيس الجمهورية بترخيص دستوري فما كان عل البرلمان إلا السعي لكسب رضا رئيس الجمهورية بالموافقة على برنامج الحكومة الذي هو في الحقيقة برنامج الرئيس ومخطط عمل الحكومة بعد تعديل الدستور سنة 2008.

5 عقب فوز رئيس الجمهورية في الانتخابات الرئاسية لسنة 1999، فإن أول من تم تعيينه لمنصب رئيس الحكومة هو إسماعيل حمداني، والذي تمت إقالته ليسند منصب رئاسة الحكومة بعد ذلك إلى أحمد بن بيتور الذي استقال من منصبه (وهي الاستقالة الوحيدة من منصب رئاسة الحكومة في النظام السياسي الجزائري)، لتسند بعد ذلك حقيبة رئاسة

بناءً على ما سبق يمكننا القول أن إلزام رئيس الجمهورية بإجراء الاستشارة قبل تعيينه للوزير الأول أمر منطقي نظرا لطبيعة العلاقة بين الأغلبية البرلمانية والوزير الأول، إذ أن الوظيفة الأساسية للوزير الأول تتلخص في التنسيق الحكومي لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عمل يعرض على البرلمان للموافقة عليه، فمن الطبيعي والمنطقي أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى استشارة هذه الأغلبية حتى تعطي هذه الأخيرة الضوء الأخضر لمرور بيان مخطط عمل الحكومة بأمان على البرلمان، فلو فرضنا أن رئيس الجمهورية وبناء على سلطته ودون استشارة الأغلبية البرلمانية قام بتعيين وزير أول لا يحظى بالقبول من طرفها، فمن الممكن جدا أ يحدث تصادم بين الحكومة والبرلمان من أول لقاء وذلك بعدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة، تجنبا لحدوث هذه الاحتمالات خصوصا بعد تعزيز دور المعارضة في البرلمان فإن المؤسس الدستوري جعل استشارة الأغلبية البرلمانية إجراء إجباري يلتزم رئيس الجمهورية بإجرائه قبل تعيينه للوزير الأول.

أما من ناحية الالتزام بالأخذ بنتيجة الاستشارة من طرف رئيس الجمهورية فإنه بحسب السياق الذي وردت فيه المادة فإنها غير ملزمة لرئيس الجمهورية، فله أن يأخذ بنتيجة الاستشارة كما له أن يتجاوزها ويعين وزير أول قادر على تنفيذ برنامجه ويحوز على ثقته[1]، ولو أنه في حال عدم أخذه بالاستشارة فإنه يتحرى في الشخص الذي وقع اختياره عليه القبول من طرف الأغلبية البرلمانية، أي أن لا يكون منتميا لتيار حزبي معارض وإلا تم إسقاط الحكومة من أول لقاء عن طرق عدم الموافقة على مخطط العمل.

وما يؤكد أن رئيس الجمهورية يختار الوزير الأول بناء على علاقته وثقته الشخصية هو طريقة التعيين التي تم بها تعيين رؤساء الحكومة أو الوزير الأول بعد 2008، مثلا رئيس الجمهورية أقال رئيس الحكومة علي بن فليس رئيس الأغلبية البرلمانية آنذاك بمجرد حصول خلافات بينهما، وعين مكانه السيد أحمد أويحي الأمين العام لحزب التجمع الوطني الديمقراطي والذي كان يحظى بالرتبة الثانية في البرلمان[2].

=الحكومة إلى السيد علي بن فليس، والذي تمت إقالته من طرف رئيس الجمهورية بعد تداول خبر رغبته في الترشح لمنصب الرئاسة ، لتسند مهمة رئاسة الحكومة إلى أحمد أويحي سنة 2003.

1 أحمد بن مسعود، العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية في الجزائر، في ظل التعديل الدستوري 2008، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد24، المجلد الثاني، ص 460، 461.

2 فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 125.

بناءً على ما سبق يمكننا القول أن رئيس الجمهورية صاحب السلطة المطلقة في اختيار الوزير الأول وتعيينه، حتى وإن تم النص في الدستور على استشارة الأغلبية البرلمانية قبل إقدامه على عملية التعيين، وما يؤكد هذا الطرح هو كثرة التعيينات التي تمت في بداية الألفية الثالثة والتي في كثير منها كان رئيس الجمهورية يلجأ إلى إقالة الوزير الأول كعقاب له على توجهات سياسية معارضة له كما حدث مع علي بن فليس، ومرات كثيرة وضع رئيس الجمهورية ثقته في شخص خارج الأغلبية البرلمانية مثلما هو الحال مع أويحي، واستمر هذا الأمر حتى في ظل التعيينات التي حدثت بعد تعديل الدستور لسنة 2016. إذ عين رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون وزيرا أول خلف لعبد المالك سلال، إلا أنه ما لبث أن أقاله وعين خلفا له أحمد أويحي[1]، وبذلك لم يقبع عبد المجيد تبون على رأس الوزارة الأولى سوى 79 يوما. ومن ضمن الأسباب التي أدت إلى إقالة تبون أنه لم تكن لديه رؤية متوافقة مع رؤية الرئاسة.

في الأخير لابد وأن نشير إلى أنه ولو أن الدستور أعطى لرئيس الجمهورية الحرية المطلقة في تعيينه للوزير الأول إلا أنه كونه جعل منه حامي الدستور، والضامن لاستقرار المؤسسات السياسية فإن المنطق يفرض عليه أن يراعي في اختياره الشخصية المناسبة والمقبولة لدى الأطياف السياسية المشكلة للبرلمان، مراعيا في ذلك معايير الولاء والثقة والكفاءة.

ثانيا: انتهاء مهام الوزير الأول

تنتهي مهام الوزير الأول في ثلاث حالات أساسية، الأولى منها طبيعية وهي الوفاة، أما الحالتين المتبقيتين فهما الإقالة و الاستقالة، وإن كانت الإقالة تتم من طرف رئيس الجمهورية باعتباره صاحب السلطة في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، فإن الاستقالة تنقسم إلى تنقسم إلى استقالة وجوبية واستقالة إرادية، وسنعرض إلى كل حالة من الحالات في النقاط التالية

1- الوفاة: تعتبر الوفاة الحالة الطبيعية أو المسلم بها لانتهاء أي منصب سياسي أو إداري، ولو أن الدستور الجزائري لم ينص عليها كحالة من حالات انتهاء مهام الوزير الأول، شأنه في ذلك شأن غالبية الدساتير إلا أن المسلم به أن رئيس الجمهورية يلجأ مباشرة عقب وفاة الوزير الأول إلى إصدار

---

1 ترأس السيد أويحي الكومة فترات عديدة الأولى 31 ديسمبر 1995 حتى 23 ديسمبر 1998) والثانية (ماي 2003إلى غاية ماي 2006) والثالثة (يونيو 2008 إلى غاية 15 نوفمبر 2008 أين تم تغيير منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول الذي تقلده من 15 نوفمبر 2008 إلى غاية 03 سبتمبر 2012) والرابعة من (أوت 2017 إلى غاية الحين)

مرسوم رئاسي يقضي بتعيين وزير أول لسد المنصب الشاغر، مراعيا في ذلك طريقة التعيين في المنصب والمنصوص عليها في الدستور.

2- الإقالة: إذا كان حق رئيس الدولة في عزل الوزير الأول في النظام البرلماني مقيد بموقف الأحزاب في البرلمان نتيجة منطقية لطريقة تعيينه التي تراعى فيها الأغلبية البرلمانية[1]، فإن الأمر على خلاف ذلك في النظام الدستوري الجزائري الذي يملك رئيس الجمهورية فيه حق دستوري في إنهاء وإقالة الوزير الأول دون قيد أو شرط طبقا لنص المادة 91/ 5 التي تنص على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه، ويعتبر هذا المسلك من المؤسس الدستوري منطقي جدا طبقا لقاعدة توازي الأشكال، فمثلما يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول بناء على ثقته الشخصية وحرية اختياره دونما قيد، فإن له كامل الصلاحية في إنهاء مهامه بإقالته واستبداله بشخصية أخرى دونما اعتبار للأغلبية البرلمانية. إلا أنه يحدث وأن يتعاطف البرلمان مع الوزير الأول المقال فيمتنع عن الموافقة على مخطط العمل الحكومي الذي يقدمه الوزير الأول المعين عقب الوزير الأول المقال، أو يمتنع عن منحه الثقة فيكون هذا التصرف من أعضاء البرلمان بمثابة رد على إقالة الرئيس للوزير الأول.

ولو أن الدستور الحالي لم يبين الأسباب التي يمكن أن تدفع برئيس الجمهورية إلى إقالة الوزير الأول من منصبه، إلا أن الممارسة السياسية أثبتت أن من أسباب الإقالة تحسس رئيس الجمهورية أو تأكده من أن الوزير الأول يرغب في منافسته أو التحرر من التبعية له، أو أنه بدأ يميل إلى اعتناق

---

1 عادة ما نميز بين حالتين بخصوص إقالة رئيس الدولة للوزير الأول في النظم البرلمانية: إذا لم تكن الوزارة تحظى بموافقة البرلمان، فإن تصرف الرئيس يصبح سليم، ويعد موقف الرئيس مساند لموقف البرلمان. أما إذا كان الوزير الأول مؤيد من قبل البرلمان، ولجأ رئيس الجمهورية إلى إقالته، فإنه يقوم بحل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية جديدة، فإن هذه الأخيرة تكون بمثابة استفتاء شعبي على تصرف رئيس الجمهورية، وبذلك نكون أمام احتمالين إما أن الحزب الفائز بالانتخابات هو ذاته الذي كان قبل الحل، فإن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يكون ملزم بتعيين الوزير الأول من نفس الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية، وبذلك بكون قد وضع نفسه في مأزق يدل بوضوح على أن الشعب لم يعد مساندا لرئيس الجمهورية وغير موافق على تصرفه. أما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن فوز أغلبية برلمانية مغايرة، فإن الوزير الأول يعين منها وكذلك تشكل منها الحكومة، فيواصل رئيس الجمهورية في هذه الحالة مهامه بكل أريحية مستندا إلى الأغلبية الشعبية التي تسانده. وغالبا ما يعزف رئيس الجمهورية عن اللجوء إلى هذه الحالات إلا إذا كان متأكدا من نتائجها مسبقا. انظر محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، د، ب، ن، 1969. ص 939. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة- الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 28، 29.

سياسة معارضة لتلك التي يسعى لتنفيذها، كما قد تكون من الأسباب المؤدية إلى إنهاء مهام الوزير الأول التناقض بين سياسة الحكومة وسياسة الرئيس، فيرى الرئيس أن السياسة التي تنفذها الحكومة لم تستطع تحقيق الأهداف المحددة من قبله، وهذا الذي حصل مع رئيس الحكومة المرحوم قاصدي مرباح، الذي انتهج سياسية مغايرة لتلك التي سطرها الرئيس المرحوم شادلي بن جديد، مما دفع بهذا الأخير إلى إقالته من منصبه بعد أن كان قد حذره من طريقة تطبيقه للإصلاحات وتردي الوضع الاجتماعي في الجزائر[1].

كما قد تكون الظروف السياسية والاجتماعية أحد العوامل الأساسية الدافعة إلى إقالة الوزير الأول من منصبه، وهي الأسباب التي أدت إلى إقالة رئيس الحكومة **مولود حمروش** من طرف الرئيس **شادلي بن جديد**، إثر الأحداث الدامية التي عرفتها الجزائر في بداية التسعينات[2]. الأمر الذي يؤكد أن الوزير الأول يمثل كبش التضحية في النظام السياسي الجزائري، فهو أول المضحى بهم في أي حراك شعبي أو فوضى، وهو ما دفع بالبعض[3] إلى تشبيه وضعية الوزير الأول بالرهينة الدستورية التي يتم التضحية بها في الوقت المناسب.

فالوزير الأول إذن هو صمام الأمان بالنسبة لرئيس الجمهورية الذي يلقي باللوم على الوزير الأول عند حدوث أي تذمر أو ضغط شعبي، نتيجة رفض السياسة المتبعة من طرف السلطة والتي أدت إلى تدهور الأوضاع. فرئيس الجمهورية إذن لا يلجأ إلى إقالة الوزير الأول من منصبه، إلا إذا اجتمعت عوامل وأسباب تؤدي إلى اختلاف وجهات النظر بين الرجلين حول السياسات المتبعة يستحيل معها مواصلة العمل.

تعد الحرية المطلقة التي يحوزها رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول دون قيد أو شرط، من الأمور المنافية لثنائية السلطة التنفيذية التي تقر بها الأنظمة البرلمانية، فرئيس الجمهورية لا يلقي

---

1 فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 131. وقد أثارت هذه الإقالة الكثير من الجدل السياسي إذ اعتبر قاصدي مرباح أن عملية إنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية تصرف غير دستوري، كون أن المنطق الدستوري يفرض حسبه ضرورة سحب ثقة المجلس الشعبي الوطني من الحكومة
التي سبق له وأن منحها له عند تقديم برنامجها أمامه حتى تتخلى عن الحكم. عمار عباس الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 213، إلا أن الحالة التي أشار إليها قاصدي مرباح نكون أمامها في حالة الاستقالة الوجوبية، أما عملية الإقالة فهي حق دستوري مطلق لرئيس الجمهورية بنص المادة 74 من دستور 1989.

2 فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 131.

3 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 227.

اعتبارا للأغلبية البرلمانية، مما يوحي أننا بصدد نظام رئاسي[1]، خصوصا أن التقليد الدستوري في النظام السياسي الجزائري رسى على أن رئيس الجمهورية هو الفاعل الرئيسي في إنهاء مهام الوزير الأول، إذ تكاد الممارسة السياسية تثبت أن الإقالة هي السبب الوحيد لإبعاد الوزير الأول من منصبه. فالوزير الأول نتيجة الحرية المطلقة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيينه وإقالته، أصبح مجرد موظف سامي تابع للرئيس يعينه متى يشاء ويقيله متى شاء.

من نافلة القول أن نشير في الأخير إلى أن هناك حالة دستورية يمنع فيها إقالة الحكومة و إنهاء مهام الوزير الأول، وهي حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية أو شغور منصبه بسبب الوفاة أو الاستقالة، ففي هذه الحالة يمنع على من يتولى منصب رئيس الجمهورية بالنيابة إقالة الوزير الأول أو حكومته أو تعديلها، إلى حين تنصيب رئيس الجمهورية الجديد وشروعه في ممارسة مهامه امتثالا للمادة 104 من الدستور.

3- الاستقالة: تعتبر الاستقالة وسيلة من وسائل انتهاء مهام الوزير الأول، وقد نظم الدستور الجزائري أحكامها في ثنايا نصوصه وجعلها في خمس حالات: أربعة منها وجوبية، وواحدة إرادية.

أ- حالات الاستقالة الوجوبية: وهي الحالات التي يكون فيها الوزير الأول ملزم بتقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية دون أن يكون هذا الأخير مخيرا بين قبولها أو رفضها، وعادة ما يكون الدافع بالوزير الأول إلى تقديم هذه الاستقالة موقف أعضاء البرلمان من سياسته، مما يدل على عدم وجود توافق بين الوزير الأول والأغلبية البرلمانية، وتحدث هكذا حالات عندما يكون الوزير الأول خارج أعضائها. وتتمثل حالات الاستقالة الوجوبية حسب الدستور الجزائري في كل من: حالة عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة، حالة التوقيع على ملتمس رقابة، وحالة عدم التصويت بالثقة في حال طلبها من طرف الوزير الأول[2]. كما قد تكون الاستقالة وجوبية في حال ترشح الوزير الأول للانتخابات الرئاسية، ففي حال ما رغب الوزير الأول في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، فإنه لا مانع من ذلك على أن يتولى وظيفته أحد أعضاء حكومته الذي يعينه رئيس الدولة.(المادة 104 من الدستور).

لا بأس أن نشير إلى أنه في حالات الاستقالة الوجوبية الثلاثة الأولى فإن الاستقالة تكون جماعية، تشمل الوزير الأول وطاقمه الحكومي، في حين أنه في حال ترشح الوزير الأول للانتخابات الرئاسية فإن استقالته تكون منفردة دون أن تمتد إلى طاقمه الحكومي.

1عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 211.

2 وهي الحالات التي سنتعرض لها بالتفصيل في المبحث الثاني من الفصل الأول ن الباب الثاني من الأطروحة

ب- الاستقالة الإرادية: تعتبر الاستقالة حق دستوري مخول للوزير الأول بموجب نص المادة 100 من الدستور التي تقضي بأن الوزير الأول يمكنه أن يقدم استقالة حكومته للوزير الأول". وإن كانت الاستقالة من الأمور التي يأتيها الوزير الأول بمحض إرادته، إلا أنه من غير المعقول أن يلجأ الوزير الأول إلى هذا التصرف دونما أسباب تدفعه إلى ذلك، فقد تكون من الأسباب التي تدفع الوزير الأول إلى تقديم الاستقالة الاختلاف بينه وبين رئيس الجمهورية صاحب الفضل في تعيينه، ويكون الاختلاف إما أن الوزير الأول غير مقتنع بالأفكار والمبادئ التي يتضمنها برنامج الرئيس أو اعتنق مبدأ ثم تغيرت توجهاته وانتماءاته السياسية وعدم تحمله للضغط الممارس عليه من قبل رئيس الجمهورية، وحتى الرأي العام الذي هو نتيجة الضغط الإعلامي الذي قد يكون منصبا على الوزير الأول، إذ غالبا ما يوضع اسم الوزير الأول في قائمة المسؤولين عن قيام أي تذمر شعبي مثلا[1].

يؤكد هذا الطرح المبررات التي قدمها رئيس الحكومة السابق أحمد بن بيتور (1999- 200) عقب استقالته من منصب رئاسة الحكومة[2]، إذ أرجع سبب استقالته إلى عدم تمكينه من اختيار أعضاء حكومته بالإضافة إلى تمادي رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الأوامر التشريعية في مجالات تهم الحكومة دون استشارتها[3].

نخلص في الأخير إلى أنه وإن الدستور نظم حالات عديدة يمكن أن تؤدي إلى إنهاء مهام الوزير الأول وإبعاده عن منصبه، إلا أن إرادة رئيس الجمهورية تبقى الفاعل والمتحكم الرئيسي في مصير بقاء الوزير الأول في منصبه من عدمه، استنادا للنصوص الدستورية التي تصب كلها في سبيل تقوية مركز رئيس الجمهورية على حساب الوزير الأول مما يجعل هذا الأخير في تبعية مطلقة لرئيس الجمهورية.

---

1 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 227.

2 كانت استقالة أحمد بن بيتور الاستقالة الوحيدة من منصب رئاسة الحكومة في النظام السياسي الجزائري إلى غاية استقالة الوزير الأول أحمد أويحي سنة 2018.

3 ويتعلق الأمر بمشروع الأمر المتضمن تسيير الأموال العمومية الذي كان مضمونه إلغاء الأمر رقم 95- 25 المؤرخ في 25/ 09/ 1995. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 232.

الفرع الثاني: تعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم

تختلف التقاليد بخصوص اختيار أعضاء الحكومة وتعيينهم من نظم دستورية لأخرى[1]، وقد اختلفت الدساتير الجزائرية نفسها في طريقة اختيار الوزراء باختلاف المرحلة السياسية التي كانت تمر بها الدولة. ففي دستور 1996 اختلفت طريقة اختيار الوزراء قبل تعديل الدستور سنة 2008 عنه بعد التعديل. إلا أن غالبية الدساتير تكاد تتفق على إسناد سلطة تعيينهم لرئيس الجمهورية (أولا) إضافة لطريقة إنهاء مهامهم (ثانيا)

أولا تعيين أعضاء الحكومة

قبل التعديل الدستوري سنة 2008 كان رئيس الحكومة يختار أعضاء حكومته بنفسه من بين الشخصيات التي يراها مناسبة لذلك، على أن يقدمهم بعد ذلك لرئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم[2]، أي أن رئيس الجمهورية يتولى إصدار مراسيم تعيين الوزراء الذين وقع اختيار رئيس الحكومة عليهم[3].

فرئيس الجمهورية صاحب الكلمة الأخيرة في تعيين الوزراء باعتباره صاحب القرار في إصدار مرسوم التعيين من عدمه، ما يستنتج منه أن رئيس الجمهورية يمكنه الامتناع عن إصدار مرسوم التعيين إذا ما وقع اختيار رئيس الحكومة على شخصية معروف عنها عدم التوافق معه، إلا أن هذا الخلاف نادر الوقوع كون أن العادة جرت أن رئيس الحكومة قبل عملية الاختيار يلجأ إلى الاتصال برئيس الجمهورية واستشارته من خلال اللقاءات التي تقوم بينهما وذلك بغية تجنب الأزمات السياسية التي يمكن أن تحدث بسبب هذا الخلاف[4].

---

1 في النظام البرلماني عملية اختيار الوزراء هي عملية مشتركة بين رئيس الوزراء المنتمي لأغلبية برلمانية ورئيس الدولة، فمعنى ذلك أن الوزراء يعينون بقرار يحمل توقيع مزدوج من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، وأعطيت هذه الصلاحية لرئيس الوزراء باعتباره مسؤول عنهم أمام رئيس الدولة وتجاه البرلمان، أما في النظام الرئاسي، ينفرد رئيس الجمهورية بحق تعيين الوزراء من بين الشخصيات التي يرى أنها قادرة على تنفيذ سياسته فهم أشبه بالمعاونين. انظر إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة– الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 27.

2 المادة 5/79 من دستور 1990 قبل تعديله سنة 2008.

3 باستثناء ما كانت تنص عليه المادة 5/77 من دستور 1996 القاضية بأن رئيس الجمهورية ينفرد بتعيين في وزيري الدفاع والخارجية.

4 فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 135. بطبيعة الحال كان يراعي رئيس الحكومة وهو بصدد اختياره الشخصيات المقبولة من طرف رئيس الجمهورية، والتي تنال الموافقة على إصدار مرسوم تعيينها، وتكون المهمة سهلة على رئيس الحكومة إذا كان زعيم أغلبية برلمانية، والتي منها ينتقي وزراء حكومته، أما إذا لم يكن كذلك أي أن رئيس الحكومة كان خارج الأغلبية فإن مهمته تكون صعبة في اختيار الوزراء أعضاء حكومته، وفي هذه الحالة تصبح حكومته

رغم ذلك إلا أن رئيس الحكومة كانت له نوع من السلطة والحرية في اختيار أعضاء حكومته، وهو الأمر الذي اختلف بعد التعديل الدستوري 2008، أين أصبحت تنص المادة 79 من الدستور على أن: "رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول." أي أن سلطة اختيار الوزراء وتعيينهم أصبحت سلطة رئاسية محضة لا دخل لرئيس الحكومة فيها إلا كمستشار فقط، ويعتبر هذا الاتجاه من المؤسس الدستوري منطقي إذ لم يعد للحكومة برنامج مستقل وأصبحت تعمل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية[1]، الأمر الذي بقي معمولا به بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 إذ نصت المادة 93 في فقرتها الأولى أن: رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. فرئيس الجمهورية منذ تعديل الدستور سنة 2008 هو الذي يتولى اختيار الوزراء وهو الذي يتولى مسألة تعيينهم.

يعتبر هذا منافيا للأصول البرلمانية التي تقضي بأن سلطة رئيس الدولة في تعيين الوزارة لا تعدو أن تكون مجرد سلطة شكلية، هذه الأخيرة يمكن قولها الآن على الوزير الأول بعد أن أصبح رئيس الجمهورية صاحب القرار الحاسم والسلطة الفعلية في تعيين من يراه مناسبا لتولي منصب وزير، وهو بذلك في هذا المجال يشبه رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية[2]. ما يؤكد هذا الطرح أن الدستور لم يورد أي نص يوجب على رئيس الجمهورية الأخذ بنتيجة الاستشارة التي يقدمها الوزير الأول، إذا اعتبرنا أنها ملزمة كإجراء مما يجعلها عديمة الأثر. وهذه نتيجة حتمية كون أن رئيس الجمهورية يحظى بسلطة واسعة وحرية مطلقة في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، فكيف لا يكون له ذلك بخصوص الوزراء؟

يمكن القول أيضا أن تعيين الوزراء بهذه الطريقة دون اعتبار لموقف الوزير الأول، من شأنه المساهمة في إضعاف مركز الوزير الأول داخل الجهاز الحكومي، إذ أن إعطاء الوزير الأول دور في

=ائتلافية. انظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 391. نزيهة بن زاغو، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، 2008، 2009، ص 290.

1 المادة 79 من القانون (19- 08).

2سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 54.

اختيار الطاقم الحكومي من شأنه أن يساهم في إعطائه نوعا من الاعتبار والتفوق على أعضاء الحكومة[1].

أما بخصوص الشروط التي على أساسها يتم اختيار الوزير فإن الدستور الجزائري لم ينص على شروط معينة تجعل من الشخص مؤهلا لشغل منصب الوزير، الأمر الذي يدل على أن تعيين الوزراء يتم بناء على أسس سياسية[2]، على خلاف الدستور المصري 2014 بموجب المادة 164[3] منه.

وبخصوص مسألة الاختصاص للشخص المتولي منصب الوزير فإن الفقه والممارسة العملية درجا على أنه ليس شرطا ضروريا وجوهريا أن يكون الوزير فنيا أو خبيرا في العمل المنوط بالوزارة التي يتولاها[4]. وفيما تعلق بالكفاءة والمؤهل العلمي يرى بعض الفقه[5]، أن عضو الحكومة أو الوزير وجب أن يكون متمتعا بالكفاءة والنزاهة حفاظا على سمعة وهيبة المناصب الوزارية، باعتبارها أعلى المنصب الإدارية والسياسية في الدولة تحتاج إلى مؤهل علمي معتبر.

ثانيا: إنهاء مهام الوزراء

جاء الدستور خاليا من النص على كيفية إنهاء مهام الوزراء باستثناء النص على المسؤولية التضامنية أو الجماعية لأعضاء الحكومة (الوزراء)، إلا أنه إعمالا لقاعدة توازي الأشكال فإنه من يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل، بذلك يمكنا القول أن رئيس الجمهورية يمكنه إنهاء مهام أي وزير يرى أنه قصّر في تأدية مهامه، أو تنفيذ سياسته أو حتى بدأ يعمل لصالح تيار معارض لرئيس الجمهورية، فهو يملك السلطة التقديرية لإقالة أي وزير من منصبه وإنهاء مهامه متى لم يعد راغبا في بقائه في الجهاز الحكومي.

---

1 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 226.

2 Hussam Alhaj Embarak, La Séparation des pouvoirs dans le monde Arabe, Etude comparative des expériences du Maroc, de L Algerie, La Tunusie, Et L Egypte, « Un principe à l épreuve du pouvoir exécutif », Thése doctorat en droit public, Université Paris Nanterre, 2018, p 197.

3 نصت المادة 164 من الدستور المصري لسنة 2014 عل ما يلي: "يشترط فيمن يعين عضوا بالحكومة أن يكون مصريا متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، وأن يون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي منها قانونا بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل من تاريخ التكليف."

4 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، ص 94.

5سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط (دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2016، ص 203.

يؤكد هذا التعديلات الحكومية المتوالية التي يعرفها النظام السياسي الجزائري، بإقالة وزراء وتعيين آخرين وحتى بتغيير مهام بعض الوزراء بنقل الوزير من قطاع لآخر، وفي هذه الحالة فإن المرسوم الرئاسي المتضمن إنهاء مهام الوزراء يعتبر مرسوم رئاسي معدل للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء الحكومة.

بما أن رئيس الجمهورية له وحده سلطة تعيين الوزراء وإنهاء مهامهم، فإن التساؤل الذي يطرح هل مهام الوزراء تنتهي بانتهاء مهام رئيس الجمهورية؟ وبخصوص هذه المسألة فإنه رغم أن الدستور الجزائري تبنى توجه النظام الرئاسي بخصوص انفراد رئيس الجمهورية بمكنة تعيين الوزراء(أعضاء الحكومة) إلا أنه لم ينص على شرط أن هؤلاء تنتهي مهامهم بمجرد انتخاب الرئيس الجديد كما هو الحال في النظام الرئاسي.

الفرع الثالث: الانعكاسات الدستورية لتبعية الحكومة عضويا لرئيس الجمهورية

بناء على ما سبق يمكننا القول أن طريقة تعيين كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية، سبب رئيسي في تحجيم مركز الوزير الأول وإضعافه داخل السلطة التنفيذية، فعلى الرغم من التمييز الدستوري بين منصب رئيس الجمهورية والوزير الأول، إلا أن هذا التمييز صب في جعل هذا الأخير تابع وخاضع لرئيس الجمهورية عضويا ووظيفيا مما يجعل هذا التمييز غير ذي فائدة، كونه لا يجسد الثنائية الفعلية للسلطة التنفيذية، وانعكس هذا على بعض الصلاحيات والسلطات منها البرنامج الحكومي الذي تم استبداله بمخطط العمل الحكومي (أولا) وما يؤكد أحادية السلطة التنفيذية من الجانب العضوي رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء (ثانيا).

أولا: مخطط عمل الحكومة

تعتبر مسألة رسم السياسة العامة للدولة[1] أو الأمة من أهم الأعمال المنوطة بالسلطة التنفيذية في الوقت الحالي، خصوصا بعد أفول دور البرلمان في الدولة الحديثة إذ كانت السلطة التشريعية هي الطرف الرسمي والفاعل الأول في وضع السياسة العامة للدولة[2]، وهو الأمر الذي تغير مع تغير الظروف والأوضاع الاقتصادية التي سمحت ببروز السلطة التنفيذية كطرف قوي في التصدي للمشاكل

---

1 من بين التعريفات التي جاء بها الفقه لتعريف السياسة العامة أنها:" مجموعة أهداف وخطط وبرامج ذات توجهات سياسية، تعبر عن تجسيم المصالح العليا للبلد، وإن التنظيم الإداري والحكومي أهم وسيلة متاحة لتحقيق تلك الأهداف والخطط والبرامج." ياسر علي إبراهيم، السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية، مجلة دراسات دولية، العدد 61، ص 214.

2 المرجع نفسه، ص220

الاجتماعية والاقتصادية، أدى هذا كله إلى تزايد تقوية السلطة التنفيذية ومن ثمة زيادة هيمنتها بموجب الدساتير الحديثة.

تفرغ عادة السياسة العامة فيما يعرف بالبرنامج السياسي[1]، هذا الأخير الذي اختلف تنظيمه في دستور 1996 بعد التعديل الذي مسه سنة 2008 عما كان معمولا به قبل التعديل.

1- المرحلة التي سبقت تعديل 2008: اتسمت الممارسة السياسية قبل تعديل الدستور سنة 2008 بنوع من التناقض بخصوص البرنامج السياسي الذي تضطلع الحكومة بتطبيقه، أين كان للسلطة التنفيذية برنامجان أولهما برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه من قبل الشعب بعد أن وعده بتنفيذه، يتضمن أهم الأهداف والسياسات التي سيعمل على تحقيقها كما هو الحال في النظام الرئاسي الأمريكي. والثاني هو برنامج الحكومة الذي قد يكون برنامج الأغلبية البرلمانية إذا ما كان رئيس الحكومة أحد أعضائها.

نتيجة ذلك كانت هناك ازدواجية في البرامج التي تعتبر نتيجة منطقية لازدواجية القيادة على رأس السلطة التنفيذية، وكانت الإشكالية المطروحة متعلقة بالبرنامج الأولى بالتطبيق؟ هل يتم تطبيق برنامج رئيس الجمهورية أم برنامج الحكومة؟

فرئيس الجمهورية تم انتخابه عن طريق الاقتراع السري العام المباشر على أساس برنامج حظي بالقبول من عامة الشعب، وفي ذات الآن رئيس الحكومة خوّله الدستور وضع برنامج حكومته وهو ملزم بتطبيقه بعد أن يحظى بموافقة النواب وإلا قامت مسؤوليته أمام البرلمان، ولو أن المنطق يفرض أن برنامج رئيس الجمهورية هو البرنامج الأولى بالتطبيق لطبيعة المشروعية الشعبية التي يحظى بها فهو منتخب من قبل الشعب كافة، عكس وزير الأول الذي يحظى بمشروعية مشتقة كون أن رئيس الجمهورية هو من قام باختياره. وبخصوص ما إذا كان ممثلا للأغلبية فإن النواب يمثلون دوائرهم الانتخابية وعليه فمشروعيتهم لا ترقى لمشروعية لرئيس الجمهورية.

بالعودة إلى الممارسة الفعلية فإن رئيس الحكومة قبل عرضه برنامج الحكومة على النواب كان يتولى عرضه على مجلس الوزراء بقيادة رئيس الجمهورية، هذا العرض الذي لا يمكن اعتباره عفويا ففي الغالب كان يتم ضبط البرنامج الحكومي بصفة مشتركة بين رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة

---

1 يعرف البرنامج السياسي للحكومة بأنه: هو محتوى الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلاف فترة زمنية محددة." محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون، 2000، ص 86.

في مجلس الوزراء، ومنه تكييفه على ضوء المحاور والأهداف المسطرة في برنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي كان البرنامج الرئاسي هو الأولى بالتطبيق على أرض الواقع.

إلا أن الإشكال بقي مطروحا بخصوص العلاقة بين الحكومة والبرلمان بناء على البرنامج، فرغم أن الدستور قضى بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان في حال ما لم تلتزم بما تم التعهد به في البرنامج الذي يعتبر بمثابة العقد بين المؤسستين، إلا أن الدستور نفسه قضى بإلزام رئيس الحكومة بعرض برنامجه السياسي في مجلس الوزراء تحت قيادة رئيس الجمهورية الذي يسعى بطبيعة الحال إلى تنفيذ برنامجه الذي على أساسه وصل سدة الحكم وهو صاحب الكلمة الفصل في المجلس[1].

كما أن المنطق الدستوري يفرض أيضا أن رئيس الحكومة ملزم بتنفيذ برنامجه الذي له كامل الشرعية في إعداده بمشاركة طاقمه الحكومي بعد تعيينه مباشرة.

رغم ذلك إلا أن الحكومات المتوالية قبل تعديل 2008 كانت تتبنى برامج رئيس الجمهورية[2]، مما جعلها تعزف عن تقديم برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني، مبررة ذلك بأن الشعب بانتخابه لرئيس الجمهورية يكون قد اختار البرنامج الأولى بالتنفيذ. إلا أن الإشكال الدستوري بقي مطروحا بنص المادة 80 من دستور 1996 قبل تعديل 2008، والتي كانت تقضي بأن رئيس الحكومة يقدم برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. دفع هذا بالبعض إلى رفض تبني الحكومة برنامج رئيس الجمهورية ولو كان منتخبا، فقد انتقد النواب ذلك مرات عديدة معتبرين الأمر مناف للدستور وتراجع عن الديمقراطية[3].

بناءً على ما سبق فإن السلطة التنفيذية قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 تخبطت في ازدواجية البرامج السياسية، الذي نتج عنه لا محالة ازدواجية السياسة العامة فقد كان رئيس الجمهورية ملزم

---

1 وقد كانت الحكومات المعينة من سنة 1999 إلى غاية 2008 تقوم بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، الأمر الذي أدى برئيس الحكومة السابق أحمد بن بيتور إلى تقديم استقالته، لأنه كان يرغب في القيادة الفعلية للجهاز الحكومي والاستقلالية التامة عن الرئيس في وضع برنامجه الذي يرى بأنه اختصاص دستوري مخول هو وأعضاء الحكومة بوضعه.

2 بناءً على ذلك اعتبر جانب من الفقه أن رفض البرلمان للبرنامج المقدم إليه من طرف الحكومة والذي هو في الحقيقة برنامج رئيس الجمهورية المصوت عليه من قبل غالبية أفراد الشعب يعتبر اعتراضا ضمنيا لاختيار الشعب.

3 فقد جاء في مداخلة النائب محمد جهيد يونسي أثناء مناقشة برنامج حكومة علي ين فليس أن رضا الحكومة بدور غير الذي منحه إياها الدستور الساري المفعول مشاركة في خرق أول وثيقة دستورية من وثائق الجمهورية، وأكبر عائق أمام دولة القانون. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 165.

دستوريا بتنفيذ برنامجه الذي انتخب على أساسه من طرف الأغلبية المطلقة للناخبين، وفي نفس الوقت كان رئيس الحكومة مطالب بتنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها رغم أن الشرعية الانتخابية لهذه الأغلبية مهما كانت لا يمكنها أن تتجاوز شرعية الرئيس الممثل لكل الجزائريين[1]. دفع هذا التناقض برئيس الجمهورية إلى المبادرة بتعديل الدستور سنة 2008، تم بموجبه إعادة ترتيب السلطة التنفيذية بتوحيد البرنامج السياسي لها.

2- المرحلة التي بعد التعديل الدستوري 2008: بصدور التعديل الدستوري سنة 2008 تم إعادة ترتيب السلطة التنفيذية وتنظيمها[2]، فقد تم استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول[3]، وبالتالي العودة إلى ما كان معمولا به قبل دستور 1989 مع إعادة توزيع الصلاحيات بين قطبي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية والوزير الأول)، ويعد الأخذ بتسمية الوزير الأول هي الأنسب والأكثر ملائمة مع طبيعة النظام السياسي الجزائري، الذي يميل أكثر إلى عزل الجهاز الحكومي دستوريا عن المشاركة في الحياة السياسية.

ولو أن هذا التعديل أبقى على الازدواجية في قيادة السلطة التنفيذية دستوريا، إلا أنها لا تعدو أن تكون هذه الازدواجية شكلية بعد الرجوع إلى حجم السلطات والصلاحيات التي أعطاها الدستور لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول[4]، إذ صبت كلها في مرمى رئيس الجمهورية الذي أصبح مركز الثقل داخل السلطة التنفيذية.

وعليه يمكننا القول أن المؤسس الدستوري قد تخلى عن الثنائية القطبية للسلطة التنفيذية مع إبقائه على معطف الازدواجية الشكلية، يجسده الوزير الأول الذي تم تجريده بموجب التعديل الدستوري سنة

---

1 انظر عمار عباس تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر، مساهمة في إثراء النقاش حول مشروع التعديل الدستوري المقترح، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، القبة القديمة الجزائر، 2015، ص 167.

2 من المبررات التي قدمها رئيس الجمهورية لإقدامه على تعديل الدستور، "إعادة تنظيم وتدقيق الصلاحيات والعلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية، دون المساس بالتوازنات الأساسية للسلطات سلطة تنفيذية قوية موحدة ومنسجمة...بما يمكنها من تجنب الازدواجية والتعارض وتجاوز سلبياتنا لتوفيق بين برامج مختلفة....." خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008، 2009، بتاريخ 29 أكتوبر 2008، المرجع السابق.

3 عقب إصدار رئيس الجمهورية التعديل الدستوري صدر المرسوم الرئاسي (364- 08) المؤرخ في 15- 11- 2008 والمتضمن إنهاء مهام رئيس الحكومة آنذاك أحمد أويحي ليصدر في نفس اليوم المرسوم (365- 08) المؤرخ في 15- 11- 2008 والمتضمن تعيين أحمد أويحي وزير أول أي أن رئيس الجمهورية جدد الثقة في نفس الحكومة، الج. ر.ج . ج، رقم 64 المؤرخة في 17 نوفمبر 2008.

4 سنتعرض بالتفصيل في المطالب والمباحث الموالية

2008 من كل الصلاحيات تقريبا، لدرجة أنه أصبح مجرد رئيس مصلحة لا غير، خصوصا وأن بقاءه على رأس الحكومة من عدمه متوقف على رضا رئيس الجمهورية.

ومن أهم ما جاء به التعديل الدستوري 2008 وتم إبقاء العمل به في التعديل الأخير سنة 2016، إلغاء برنامج الحكومة واستبداله بمخطط عمل الوزير الأول، أي زوال مفارقة ازدواجية البرامج مع الإشارة إلى الفرق الكبير بين البرنامج ومخطط العمل، فالأول محتوى خيارات سياسية والثاني أسلوب عمل وأدوات ووسائل للتنفيذ[1]، فأصبحت مهمة الوزير الأول السهر على تطبيق برنامج رئيس الجمهورية وتنفيذه وتنسيق العمل الحكومي لأجل ذلك في حقيقة الأمر فإن التعديل الدستوري لسنة 2008 دستر الممارسات التي كانت موجودة قبل التعديل، واضعا بذلك حدا للتناقض الذي كان حاصلا بين النص الدستوري والممارسة السياسية.

حسب المادة 79 من القانون 08- 19 فإنه بعد أن يضبط الوزير الأول مخطط عمله يقوم بعرضه في مجلس الوزراء، وذلك للرقابة عليه أولا من طرف رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء فيرى إن كان متماشيا بما يخدم تنفيذ برنامجه أو لا، وكذا لتصحيح بعض الهفوات مع إعطاء توجيهات ليقوم الوزير الأول بعد ذلك بشد الرحال إلى البرلمان لعرض مخططه على نواب المجلس الشعبي الذين لهم الحق في مناقشة المخطط ونقده (المادة 94 من الدستور الحالي)، ومن ثمة الموافقة عليه أو رفضه، ويعتبر عرض الوزير الأول لمخطط العمل مناسبة لأول لقاء رسمي تلتقي فيه الحكومة بالبرلمان، إذ يعتبر أول ميثاق أو اتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان، يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة[2].

وبإجراء دراسة مقارنة بين نص المادتين 94 من الدستور بعد تعديله في 2016 التي تنص على أن: "الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه." والمادة 80 منه بعد تعديل 2008التي تنص على أنه:" يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه." نجد أن الأولى أكثر دقة من الثانية التي يفهم من صياغتها كأن الوزير الأول ينفرد بوضع هذا المخطط دون مشاركة بقية الوزارات، مع العلم أن هذا المخطط يشارك فيه أعضاء

---

1 صالح بلحاج، أبحاث وآراء في مسألة التحول الديمقراطي بالجزائر، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، EPA الجزائر، ص 44.

2 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، القبة القديمة، الجزائر، ص 104.

الحكومة كل حسب قطاعه ومجاله بوضع الاقتراحات والسبل التي يراها مناسبة، لتطبيق بنود برنامج رئيس الجمهورية، ويمكن تبرير ورود النص الدستوري بهذه الصياغة أن الوزير الأول لم يكن مخول دستوريا برئاسة اجتماع الحكومة، إلا في إطار المادة 6/77[1] من القانون 08- 19.

غير أنه بموجب التعديل الدستوري الأخير، تم إعطاء الوزير الأول سلطة ترؤس اجتماعات الحكومة دون تفويض من رئيس الجمهورية، هذا بموجب المادة 99 من الدستور، وبذلك تم تعديل صياغة العبارة الواردة في المادة 80 من الدستور قبل التعديل إذ أصبحت أكثر دقة وهذا بموجب المادة 94 من الدستور الحالي والتي تقضي أن:" الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني." ما يفيد أن مخطط العمل الحكومي يتم إعداده في اجتماع الحكومة بمشاركة بين الوزير الأول وبقية أعضاء الحكومة، ويعتبر هذا الاتجاه أكثر منطقية وواقعية كون أنه في حال عدم موافقة النواب على مخطط عمل الحكومة فإن المسؤولية التي تثار هي مسؤولية تضامنية تمس الوزير الأول وتمتد لكامل الطاقم الحكومي، لذلك وجب أن يوضع هذا المخطط بين الوزير الأول وبقية الوزراء.

وبمقارنة المادة 93 من الدستور الحالي مع المادة 79 قبل التعديل الأخير نجد أن هذه الأخيرة كانت تنص على أن الوزير الأول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة" وهو النص الذي تغير بموجب التعديل الدستوري 2016 في المادة 93 التي أصبحت تنص على أن الحكومة تعد مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء. وهو النص الذي يعتبر غامضا إذا ما قورن بما كان موجودا قبل التعديل الأخير، أين كان المؤسس الدستوري واضحا بخصوص تبيان البرنامج الذي بمناسبته يعد الوزير الأول مخطط العمل وهو برنامج رئيس الجمهورية، وعليه فالنص لم يكن يثير أي غموض أو إبهام مما يثيره نص المادة 93 الحالي، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن البرنامج الذي بشأنه تعد الحكومة مخطط عملها[2]، فالعبارة تحتمل أن يكون للحكومة برنامج مستقل، ولو أن هذا الافتراض مستحيل الوقوع في الوقت الحالي.

---

1 تنص المادة 77 في فقرتها السادسة على أن: يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءً من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات االحكومة مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور.

2 نتعرض إلى أسباب حذف عبارة البرنامج من نص المادة 93 في المبحث المتعلق بمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية في الفصل الأول من الباب الثاني

ومهما يكن، فإن الوزير الأول حسب ما هو منصوص عليه في الدستور فإنه متواجد دائما في مأزق دستوري بين رئيس الجمهورية والبرلمان، فلو فرضنا أن الوزير الأول بعد عرضه لمخطط عمله أمام النواب، انصبت انتقاداتهم على الأمور والمسائل الجوهرية والعريضة التي وضعها رئيس الجمهورية في البرنامج، فإذا ما هو أعاد النظر في تكييفه بناء على مناقشات النواب[1] فإنه سينال غضب رئيس الجمهورية الذي يمكن أن يقيله من منصبه إذا ما كانت التعديلات جوهرية تمس بالخطوط العريضة للبرنامج، وإذا ما رفض ذلك فإن النواب سيمتنعون لا محالة عن منحه الثقة، ويكون ساعتها مضطرا لتقديم استقالته[2].

ولو أن هذه الحالة مستبعدة في النظام السياسي الجزائري؛ كون أن حصول ذلك يعني وجود خلاف بين البرلمان والرئيس، وهي الحالة التي لا يتوقع حدوثها في الجزائر بسبب أن الأغلبية البرلمانية وحتى أحزاب الائتلاف[3] في أغلب الأحيان هي مؤيدة لرئيس الجمهورية، إضافة إلى عدم وجود معارضة برلمانية فاعلة في النظام الجزائري، دون أن ننسى التخوف من سلاح الحل الذي يمكن رئيس الجمهورية أن يشهره في وجه البرلمان.

إن اقتصار دور الوزير الأول على التنسيق من أجل تنفيذ برنامج رئيس عن طريق مخطط العمل فقط، يجعل منه مجرد موظف إداري لا رجل سياسة كما أن طريقة تعيينه وإنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية تزيد من هذا الاعتقاد. يجعل هذا كله من الوزير الأول وبقية الوزراء في رتبة واحدة دون فرق تقريبا، إلا من خلال بعض الصلاحيات التي أفردها الدستور له، إلا أنها في الحقيقة لا ترقى لمنصب وزير أول يقود طاقم حكومي مثلما هو الحال في الدول ذات النظم البرلمانية سواء التقليدية منها أو الحديثة كما هو الحال في فرنسا.

يمكننا القول أنه باستبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، مع إلغاء برنامج الحكومة واستبداله بمخطط عمل الحكومة والإبقاء على برنامج رئيس الجمهورية وحده مع جعل الوزير الأول مجرد منسق لعمل الحكومة يكون الدستور قد قضى نهائيا على الازدواجية التي كانت على رأس السلطة التنفيذية وأبقى على الثنائية الشكلية، التي تم الإبقاء عليها فقط لتكون صمام أمان لرئيس

---

1 تنص المادة 2/94 من الدستور الجزائري الحالي على أن الوزير الأول يمكنه تكييف مخطط العمل على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية."

2 انظر إبراهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2012، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 101.

3 مثلما حصل مع حركة مجتمع السلم والأفالان حزب التجمع الوطني الديمقراطي)

الجمهورية من المسؤولية التي تقوم أمام البرلمان فجعلت من رئيس الجمهورية في مركز القوة مقابل باقي الهيئات والمؤسسات، وذلك لما له من صلاحيات وسلطات في مجالات متعددة على المستويين الداخلي والخارجي، الأمر الذي يوحي برغبة المؤسس الدستوري في تكريس نظام رئاسي مغلق.

ثانيا: رئاسة مجلس الوزراء

المتعارف عليه دستوريا أن مجلس الوزراء لا يوجد إلا في النظم البرلمانية[1]، التي تقضي بوجود قطبين على رأس السلطة التنفيذية الأول رئيس الدولة سواء كان ملك أو رئيس جمهورية، إلى جانب رئيس الوزراء أو الوزير الأول والذي تختلف تسميته من نظام دستوري لآخر، وقد كان هذا الأخير في النظم البرلمانية التقليدية هو صاحب السلطات الفعلية يمارس أهم الصلاحيات التي منها اختيار طاقمه الوزاري، ومن ثمة البدء في ممارسة صلاحياته داخل مجلس يسمى مجلس الوزراء.

ومنه كان يقتضي تطبيق النظام البرلماني عند ظهوره وجود مجلس وزراء تتخذ فيه أهم القرارات وتعد فيه سياسات تسيير شؤون الدولة[2]، إلا أن النظام البرلماني لم يستقر تطبيقه في الدول على الطريقة التي نشأ عليها بل خضع لتطورات عديدة وكيفته كل دولة على حسب ظروفها السياسية والاقتصادية خصوصا بعد ظهور العقلنة البرلمانية ودستور 1958 في الجمهورية الفرنسية، إن تم التراجع عن تطبيق الازدواجية الفعلية للسلطة التنفيذية بعد أن أصبح رئيس الجمهورية يتولى منصبه عن طريق الانتخاب العام والمباشر ومنه لم يعد مركزه نفس مركز الملك الذي يتولى منصب رئاسة الدولة عن طريق الوراثة، وعلى ذلك اقتضى التطور في تشكيل السلطة التنفيذية إعادة النظر في توزيع الاختصاصات أين اقتضى الأمر وجود مجلسين، مجلس الوزراء ومجلس آخر هو مجلس الحكومة فكيف نظم الدستور الجزائري هذه المسألة؟ وإلى من أسند رئاسة كل مجلس؟

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بمجلس الوزراء منذ أول دستور سنة 1963، إلا أنه بتبني ازدواجية السلطة التنفيذية في دستور 1989 باستحداث منصب رئيس الحكومة إلى جانب منصب

---

1 من نافلة القول التنويه إلى أن مجلس الوزراء ذا أهمية في النظم البرلمانية، أما غيرها من الدول التي تتبنى النظام الرئاسي أو حتى شبه الرئاسي فلا وجود له، ذلك أن رئيس الدولة في هذين النظامين يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وهو ينفرد بوضع السياسات العامة، ولا يتقيد بآراء الوزراء الذين هم مجرد مساعدين له، لا يمثلون دور أكبر من دور السكرتير في الدولة. انظر رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2006، ص 247.

2 المرجع نفسه.

رئيس الجمهورية أخذ الدستور بنظام المجلسين أي مجلس الوزراء ومجلس للحكومة[1] فقبل 1989 كان الدستور ينص فقط على مجلس الوزراء أين كان يتم الجمع بين منصبي رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة.

غير أن مجلس الوزراء عرف النشأة الواقعية قبل النشأة الدستورية بعد الاستقلال مباشرة، فقد جرى العمل على تسمية رئيس الحكومة المعين من قبل المجلس الوطني التأسيسي بموجب القانون الدستوري الصادر بتاريخ 26 سبتمبر 1962، برئيس مجلس الوزراء إلى غاية صدور دستور 1963.[2]

وقبل الخوض في التفاصيل المتعلقة بكل مجلس لابد من التطرق إلى مفهوم كل من مجلس الحكومة ومجلس الوزراء.

1-**مجلس الوزراء:** يختلف تعريفه في النظام البرلماني التقليدي عنه في النظام البرلماني المتطور، في الأول هو: "اجتماع أعضاء الحكومة (الوزراء) بالوزير الأول، بغية التشاور ومناقشة المسائل ذات الأهمية لوضع السياسة العامة مع أخذ القرارات المناسبة لتنفيذها[3]."

أما في الأنظمة البرلمانية المتطورة، والتي كان مهدها الجمهورية الفرنسية الخامسة فيمكن أن يعرف مجلس الوزراء بأنه: "اجتماع كل أعضاء الحكومة بقيادة رئيس الدولة[4]."

2- مجلس الحكومة: لا وجود لهذا المجلس في كل من الأنظمة الرئاسية والبرلمانية التقليدية كما هو الحال في إنجلترا، ظهر بظهور ما عرف بالعقلنة البرلمانية، ويمكن أن يعرف بأنه الاجتماع الذي يتكون من الوزير الأول وأعضاء الحكومة (الوزراء) بغية المشاركة في وضع بعض الخطط لعمل الحكومة، أو المشاركة في إعداد مشاريع القوانين بتبادل وجهات النظر بين الوزير الأول و الوزراء كل حسب قطاعه[5]." فمجلس الحكومة يتولى الدراسة الأولية والتحضير لمشاريع القوانين والمسائل ذات

---

1 عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري (نشأة، فقها، تشريعا) دراسة تحليلية، نظرية، تطبيقية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2011، ص 68، 69.

2 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 241.

أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1977، ص 416.

4 منبرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر، بعد التعديل الدستوري 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/ 2014، ص 164.

5 المرجع نفسه.

الأهمية وتنظيمها قبل عرضها على مجلس الوزراء بقيادة رئيس الجمهورية، لاتخاذ الكلمة النهائية والقرار الأخير الذي يجب أن يلقى التنفيذ.

ويمكن التمييز بين مجلس الوزراء ومجلس الحكومة في أن الأول يضم كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة، أما الثاني فيضم الوزير الأول وكافة الوزراء باستثناء وزير الدفاع باعتباره رئيس الجمهورية، أما من حيث الأعمال المخولة له فإن مجلس الحكومة هو الاجتماع الذي فيه تناقش القضايا والمسائل المهمة بصفة أولية بغية تبسيط الأمور وتسهيلها، أما مجلس الوزراء فهو المجلس الذي يفصل في ما تم معالجته في مجلس الحكومة فهو إذن المقرر والموجه لاجتماع الحكومة[1].

وإن كانت الجزائر قد عرفت مجلس الوزراء منذ إقرار أول دستور لها سنة 1963، وهو ما تم الإبقاء في دستور 1976 إلى غاية تعديله سنة 1988 أين تم تبني ازدواجية السلطة التنفيذية، فإن الوضع قد تغير منذ دستور 1989 أين أصبح النظام الدستوري الجزائري يعرف مجلسين، أحدهما للوزراء بقيادة رئيس الجمهورية والثاني مجلس الحكومة بقيادة رئيس الحكومة[2] قبل التعديل الدستوري 2008.

بخصوص مجلس الحكومة: كان مجلس الحكومة الإطار الذي يتناقش فيه رئيس الحكومة وأعضائها لممارسة الصلاحيات المخولة لهم دستوريا، أين كان يتولى فيه رئيس الحكومة توزيع الصلاحيات والتنسيق بين أعضاء الحكومة[3]، وذلك لإعداد البرنامج الحكومي قبل عرضه على مجلس الوزراء واتخاذ بعض القرارات لتطبيقه وتنفيذه ذلك كله في الحدود الدستورية والقانونية لهم.

يعني هذا أن مجلس الحكومة بقيادة رئيس الحكومة دون تدخل رئيس الجمهورية كان له شيء من الكيان الدستوري والوجود الفعلي إذ يسمح لأعضاء الحكومة بالتشاور فيما بينهم والتعرض لبعض المسائل أو مواضع الحدث بغية التوصل إلى اقتراحات قد تصل لحد وضع مشاريع قوانين في بعض الحالات.

---

1 صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 197.

2 نصت المادة 2/85 من دستور 1996 قبل تعديله سنة 2008، رئيس الحكومة يرأس مجلس الحكومة.

3 رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007، 2008ص 36.

إلا أنه بعد التعديل الدستوري 2008 رغم الإبقاء على مجلس الحكومة إلى جانب مجلس الوزراء، الذي أصبحت سلطة ترؤسه من ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية (المادة 77/ 06 من القانون 08- 19)، فلم يعد بإمكان الوزير الأول ترؤس اجتماعات الحكومة إلا في حال تفويضه بذلك من قبل رئيس الجمهورية طبقا للمادة 6/77[1] المذكورة أعلاه.

بهذا قد يبدوا للدارس أن الدستور ألغى اجتماع الحكومة وجعل من اللجوء إليه عملية استثنائية، رئيس الجمهورية من يقرر عقده أم لا ويفوض بذلك الوزير الأول متى رأى ذلك مناسبا، وبإلغاء الدستور لسلطة الوزير الأول في ترؤس اجتماع الحكومة، يكون قد ألغى أي تمييز بين هذا الأخير وبقية الوزراء، فلم يعد له أي مركز سامي وحتى معنوي في مواجهة باقي الوزراء، يوحي هذا الأمر بأن تعديل 2008 جعل من الوزير الأول مجرد معاون أو أحد كتاب رئيس الجمهورية الذي يستقل بسلطة تعيينه وتعيين نائب أو عدة نواب لمساعدته[2].

غير أنه بموجب التعديل لسنة 2016 تراجع المؤسس الدستوري عن هذا الاتجاه أين تم العودة والرجوع إلى ما كان معمولا به قبل تعديل 2008، إذ جاء في المادة 3/99 من الدستور الحالي:" للوزير الأول صلاحية ترؤس اجتماع الحكومة."[3] مع مراعاة الفرق بين عبارتي اجتماع الحكومة ومجلس الحكومة التي كانت موجودة قبل التعديل، وذلك أنسب كون أن ترؤس الوزير الأول لاجتماعات الحكومة يتماشى و حجم الصلاحيات الممنوحة له دستوريا.

بخصوص مجلس الوزراء: منذ إقرار مجلس الوزراء كآلية دستورية في أول دستور جزائري سنة 1963 إلى غاية اليوم، وصلاحية ترؤسه حق مكفول لرئيس الجمهورية وحده، وإن كان هذا منطقي في الدساتير الجزائرية التي سبقت التعددية الحزبية سنة 1989 أين كان يتم الجمع بين منصب رئاسة

---

1 تنص المادة 6/77 من القانون 08- 19 على أنه: يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءً من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور."

2 مرزاقة زروقي، مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري من خلال الدساتير (1963، 1976، 1989، 1996)، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر03، 2013/ 2014، ص 363. تنص المادة 7/77 من القانون 08- 19 أنه بإمكانية رئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه وينهي مهامهم. وقد تم إلغاء هذا المنصب بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 اعتبر المجلس الدستوري في رأيه بخصوص التعديل الدستوري أن منح الوزير الأول صلاحية ترؤس اجتماع الحكومة يعد تعزيزا لصلاحياته في إطار إعادة التنظيم الداخلي للسلطة التنفيذية. انظر رأي المجلس الدستوري 01/16، المرجع السابق.

الجمهورية ومنصب رئاسة الحكومة، فإنه بعد إقرار ثنائية السلطة التنفيذية منذ 1989 لم يعد لها ما يبررها.

وقد بقيت رئاسة مجلس الوزراء تحت هيمنة رئيس الجمهورية الذي خوله دستور 1989 رئاسة مجلس الوزراء (المادة 74 من دستور 1989) الذي رغم نصه على أولوية رئيس الحكومة بوضع برنامجه، إلا أنه قيده بضرورة عرضه على مجلس الوزراء أين يكون رئيس الحكومة ملزم بضرورة الأخذ بتوجيهات رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي بقي مكرّسا في دستور 1996 والتعديلات اللاحقة التي نصت كلها على ترؤس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء(المادة 91 من الدستور الجزائري الحالي)، وتم جعل هذه الصلاحية من الصلاحيات الموكلة له حصرا والتي لا يجوز له تفويضها (المادة 2/101 من الدستور الحالي)، هذا عكس ما هو معمول به في الدستور الفرنسي الذي يسمح لرئيس الجمهورية بموجب المادة 21 منه بتفويض الوزير الأول لرئاسة المجلس لجدول محدد[1].

بناءً على ذلك يمكننا القول أن المؤسس الدستوري رغم أنه استقى جل نصوصه من الدستور الفرنسي، إلا أنه في عملية الاقتباس اعتمد الانتقائية فأخذ كل ما يزيد من تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية، في حين أنه تفادى الأخذ بكل المسائل التي تقلل من مركزه وتزيد من استقلالية الوزير الأول، مما يجرنا إلى القول أن المؤسس الدستوري استورد النص ولم يستورد التطبيق.

إن كانت من مقتضيات النظام البرلماني أن يكون جميع أعضاء مجلس الوزراء بما فيهم رئيس المجلس مسؤولين تضامنيا أمام البرلمان، كنتيجة منطقيه لأن القرارات في مجلس الوزراء تؤخذ بموافقة الأغلبية في غالب الأحيان بالإجماع، إلا أن رئيس مجلس الوزراء في النظام الدستوري الجزائري رغم سلطته الواسعة في المجلس فهو غير مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني، بل تلقى هذه المسؤولية على عاتق الوزير الأول والوزراء، و مما يعزز سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال عدم وجود نظام داخلي يحدد طريقة عمل مجلس الوزراء وكيفية التصويت فيه[2]. الأمر الذي يجعل سلطته مشابهة لسلطة الرئيس الأمريكي الذي وإن كان يجتمع بالوزراء ليقف على آرائهم باستشارة الوزير

---

1 أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 86.

2 أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 86.

المختص قبل اتخاذ القرارات الهامة، إلا أن هذا لا يعني أبدا مشاركتهم في اتخاذ القرارات و لا يعني هذا أن الرئيس ملزم باستشارتهم[1].

من الأعمال التي يتم القيام بها في مجلس الوزراء عادة دراسة مخطط عمل الحكومة، وكذا المراسيم التنظيمية ومشاريع القوانين وعلى ذلك فإن رئاسة مجلس الوزراء تعني التحكم في كل الإنتاج القانوني الحكومي، وكذا توجيه النشاط الحكومي الوجهة التي يبتغيها رئيس الجمهورية[2]، وهذا يزيد من تقوية مركز رئيس الجمهورية ونفوذه داخل السلطة التنفيذية كما أنه يجعل من الوزير الأول وباقي الوزراء مجر معاونين ومساعدين لا غير.

بناء على ما سبق يمكننا القول أن مجلس الوزراء آلية دستورية تتخذ فيه غالبية نشاطات السلطة التنفيذية حتى التي يختص الوزير الأول بوضعها، فمثلا مشاريع القوانين وإن كانت من الاختصاصات المحفوظة للحكومة تحت رعاية الوزير الأول، إلا أنها لا تمر إلى البرلمان إلا بموافقة رئيس الجمهورية، ففي غالب الأمر وإن كانت المبادرة بمشروع قانون في ظاهرها من عمل الحكومة إلا أن باطنها يوحي أنها بإيعاز من رئيس الجمهورية، وهو الأمر نفسه بالنسبة لمخطط عمل الحكومة الذي لن يعرض على البرلمان ما لم يتم عرضه في مجلس الوزراء مرورا برئيس الجمهورية الذي له سلطة التعديل وإلغاء ما يراه غير مناسب وإضافة ما يراه مناسبا ويخدم برنامجه، كل هذا يجعلنا نجزم أن مجلس الوزراء ليس معقودا للتشاركية في أخذ القرار بقدر ما هو آلية رقابية رئاسية على الحكومة.

بخصوص المراسيم الرئاسية فإنه حتى ولو أنه من المتعارف عليه أن التوقيع عليها يتم في مجلس الوزراء، إلا أنه ليس هناك معيار لتحديد ما يعرض ومالا يعرض منها على مجلس الوزراء، سواء كانت ذات طابع تنظيمي أو فردية خاصة بالتعيينات، إذ كثيرا ما يتم إصدار مراسيم رئاسية دون عرضها على مجلس الوزراء[3].ورغم غياب النص الدستوري في هذا الخصوص إلا أنه بالاعتماد على

---

1 في النظام الأمريكي كثيرا ما كان يهمل الرؤساء استشارة وزرائهم، ويفضلون استشارة رجال الفكر أو حتى أصدقائهم، وقد عرف عن فرنكلين روزفلت أنه كان يميل إلى الاستئناس بآراء جماعة من أساتذة الجامعات ورجال الفكر، كان يطلق عليهم مؤسسة الأدمغة، وجرت عادة الرئيس جاكسون على استشارة مجموعة من أصدقائه كان يطلق عليهم وزارة المطبخ، انظر رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 247.

2 علي صغير جمال، رئيس الدولة في النظام الدستوري الجزائري، التونسي والمغربي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 03، 2009/2008، ص 104.

3 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 241.

ملامح النظام السياسي الجزائري والتي تميل كلها في كفة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فإنه يمكن القول أن هذا الأخير هو الذي يحدد ما يراه مناسبا لعرضه في المجلس من عدمه بما يتماشى ورغباته والأهداف التي يرغب في تحقيقها، خصوصا وأن رئيس الجمهورية له مكنة المشاركة في ضبط جدول أعمال مجلس الوزراء مع الأمين العام للحكومة من خلال التعديل أو الرفض أو الإضافة بخصوص مسألة يرى من الصالح إدراجها في مشروع جدول الأعمال الذي يقدمه إلى رئيس الوزراء[1].

المبحث الثاني

هيمنة رئيس الجمهورية على الاختصاصات التنفيذية للسلطة التنفيذية

باستقراء النصوص الدستورية الناظمة للاختصاصات التنفيذية السلطة لكل من قطبا السلطة التنفيذية، نستشف أن الدستور قد خص رئيس الجمهورية بسلطات واسعة بحدود ضئيلة في مقابل ذلك فإن المؤسس الدستوري منح للوزير الأول صلاحيات قليلة جدا يمارسها بصفة منفردة أحيانا، وبصفة مشتركة مع رئيس الجمهورية أحيانا أخرى، لدرجة توحي أن النظام السياسي الجزائري قائم على أحادية السلطة التنفيذية لصالح رئيس الجمهورية الذي أصبح محور النظام لسعة صلاحياته اللامحدودة سواء في الظروف العادية (المطلب الأول) أو الظروف غير العادية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: التفوق الدستوري لرئيس الجمهورية على الوزير الأول في الظروف العادية

يحظى رئيس الجمهورية بسلطات واسعة تجعل منه، المهيمن على اختصاصات السلطة التنفيذية على حساب الوزير الأول الذي تم تقييد سلطاته في هذا المجال بنص الدستور سواء تعلق الأمر بالمجال الداخلي (الفرع الأول) أو المجال الخارجي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: اتساع سلطة رئيس الجمهورية في المجال الداخلي داخل السلطة التنفيذية

يمارس رئيس الجمهورية سلطات تنفيذية واسعة بصفة تكاد تكون منفردة، طبقا لنصوص دستورية أقصت الوزير الأول من المشاركة الفعلية في قيادة السلطة التنفيذية تقريبا، وبعض هذه الاختصاصات يمارسها رئيس الجمهورية بصورة منفردة لما يتعلق الأمر بقيادة الدفاع وكذا التعديل الدستوري الذي يعتبر امتياز دستوري له (أولا) وبعض الاختصاصات يمارسها بالاشتراك مع الوزير الأول لكن مع تفوقه الدستوري وذلك لما يتعلق الأمر بسلطة التعيين في الوظائف العليا في الدولة إضافة لسلطته في مجال التنظيم (ثانيا).

---

1 علي صغير جمال، المرجع السابق، ص 110.

أولا: الاختصاصات التنفيذية المنفردة لرئيس الجمهورية

أسند الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات تنفيذية عديدة يمارسه وحده بصورة منفردة دون أن يشركه في ذلك الوزير الأول وهذه الاختصاصات قيادة الدفاع وكذا اختصاص التعديل الدستوري الذي خص به رئيس الجمهورية كممثل عن السلطة التنفيذية لجانب السلطة التشريعية.

1- قيادة الدفاع،: تنص المادة 1،2/91،من الدستور الحالي على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، يتولى مسؤولية الدفاع الوطني."

يعتبر الجيش عصب الدولة، للوظيفة المنوطة به منذ القدم وهي الدفاع عن إقليم الدولة التي ينتمي إليها، وقد تم إسناد رئاسة الجيش وقيادته لرئيس الجمهورية[1] بنص المادة 91 من الدستور السالفة الذكر، وهى الوظيفة الطبيعية لرئيس الجمهورية الذي جعله الدستور المجسد لرئاسة الدولة ووحدة الأمة (المادة 84 من الدستور)، فرئيس الجمهورية هو المكلف بالعمل على استتباب النظام والأمن الداخلي والمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه، وعلى هذا فهو المختص بقيادة القوات المسلحة لاتخاذ الإجراءات التي من شأنها إبعاد الخطر عن الوطن[2].

قد أسند الدستور لرئيس الجمهورية تولي السياسة الدفاعية بصفة منفردة دون إشراك الوزير الأول، حتى يبقى الجيش حياديا في قراراته وتدخلاته، مهمته الأساسية الدفاع عن الوطن، بعيدا عن الصراعات والتجاذبات الحزبية والسياسية التي يمكن أن تصيب الجيش لو تم إسناد بعض الصلاحيات للوزير الأول في هذا المجال[3].

---

1 منذ بدأ الحياة الدستورية في الجزائر ومسألة قيادة الجيش من اختصاص رئيس الجمهورية، باستثناء ما حدث في عهد الرئيس الراحل شادلي بن جديد أين تم إسناد المنصب إلى العميد خالد نزار، محاولا في ذلك إثبات أن الجزائر دخلت عصر الانفتاح السياسي. انظر حول هذه المسألة أحمد يوسف أحمد وآخرون، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية دراسة حالة: الأردن، الجزائر، السعودية، السودان، سورية، العراق، الكويت، لبنان، مصر، المغرب، اليمن، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2010، ص 128.

2 فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 85.

3 إذ غالبا ما ينتمي الوزير الأول إلى لون سياسي معروف، لذلك فإنه يمكن أن يؤدي منح الوزير الأول صلاحيات في مجال الدفاع إلى تغلغل الانقسامات والتفرقة داخل الجيش ومنه الضعف وعدم أداء المهمة المطلوبة منه. انظر أحمد وافي، بكرا إدريس، المرجع السابق، ص 237.

وإن كانت سلطة رئيس الدولة للجيش مجرد سلطة فخرية في بعض الدول كما هو الحال في النظام اللبناني[1]، فإنه في التجربة الجزائرية فإن صعوبة في الفصل بين ما هو مدني أو عسكري رغم دور مؤسسة الرئاسة في صناعة القرار في النظام السياسي الجزائري، وكذا الاختصاصات الأمنية والعسكرية لرئيس الجمهورية، خصوصا بعد الدور السياسي العميق للجيش أثناء الفترة الانتقالية أثناء سنوات التسعينات[2].

إلى جانب السلطات الفعلية لرئيس الجمهورية في تولي القيادة العليا للقوات المسلحة، فهو يتولى مسؤولية الدفاع الوطني أي أنه مسؤول عن السياسة الدفاعية، ما يدل على أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى رسم معالمها وتحديد مبادئها وأهدافها، دون مشاركة أي جهة ولو تعلق الأمر بالوزير الأول. وفي هذا الإطار فإن رئيس الجمهورية يكلف أحد الضباط السامين ليقوم على تنفيذ هذه السياسة وتجسيدها ومن ثمة متابعتها[3]، فرئيس الجمهورية بوصفه القائد الأعلى للجيش يتحكم في القرارات الحاسمة التي بواسطتها يتم تحريك القوة العسكرية وإدارتها في ظروف السلم أو الحرب، باستثناء الاختصاص الوحيد للبرلمان في هذا المجال والمتعلق بوضع القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة (المادة 26/140 من الدستور)[4]، وإن كان هذا النص في جوهره يؤكد خضوع المؤسسة العسكرية للسلطة المدنية[5]، إلا أن هذا النص لا ينقص من اختصاص رئيس الجمهورية في احتكاره التحكم في أدوات الدفاع الوطني، فرغم نص الدستور على أن البرلمان صاحب الاختصاص في وضع قوانين الدفاع، إلا أنه إلى غاية اليوم لم يكن للبرلمان الجرأة الكافية في ممارسة هذا الحق ووضع قانون من هذا القبيل، لتظافر مجموعة من الأسباب والتراكمات السياسية والتاريخية التي جعلت من هذه السلطة للبرلمانية شبه مستحيلة وذلك لسببين رئيسيين: الأول يعود للجيش نفسه الذي لازال متمسكا باستقلاليته والسبب الثاني يعود إلى رئيس الجمهورية الذي

---

1 فتاح شباح، السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية دراسة مقارنة بين النظامين السياسيين الجزائري واللبناني، أطروحة دكتوراه تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2016/2015، ص 269.

2 بوحنية قوي، الجيش الجزائري مؤسسة فوق القوانين تكرس التوجه العسكري للدولة، متاح على الموقع: http://alarab.co.uk تم الاطلاع عليه: مارس 2017 على الساعة 13:51.

3 انظر عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 49، أحمد وافي، بكرا إدريس المرجع السابق، ص 237.

4 محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، 2012، ص160.

5 المرجع نفسه.

يحرص في هذا المجال على التعامل مع البرلمان عن طريق سياسة الفرض أو الأمر الواقع بموجب الأوامر[1].

ولو أن الدستور جاء خاليا من أي نص يقضي بأن رئيس الجمهورية هو وزير الدفاع، إلا أنه يمكننا القول أن نص المادة 2/91 التي تجعل منها مسؤولا عن الدفاع الوطني تؤهله لأن يكون وزيرا للدفاع الوطني[2]، وبشغل رئيس الجمهورية منصب وزير الدفاع بعد انتخابه يكون قد ألغى أي ثنائية للسلطة بينه وبين مؤسسة الجيش الوطني الشعبي[3]. وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد فرض سيطرته وبسط سلطته على جميع المؤسسات الدستورية بما فيها المؤسسة العسكرية، مما أهله لأن يكون الرجل الأول في البلاد دستوريا وواقعيا والممثل الوحيد للأمة والدولة.

ولما كان رئيس الجمهورية صاحب السلطة على الجيش الوطني فإنه من الطبيعي أن يتولى مسؤولية الجهاز الإداري والتنظيمي للمؤسسة العسكرية سواء من ناحية التعيين في الوظائف العسكرية وكذا المسؤولين على أجهزة الأمن المختلفة[4].

وما يؤكد أن رئاسة مجال الدفاع حكر على رئيس الجمهورية سواء من ناحية القيادة أو من ناحية الإدارة والتنظيم هو امتداد سلطته حتى لإصدار مراسيم رئاسية ذات طابع تنفيذي هي في الأصل من اختصاص رئيس الحكومة آنذاك، مثال ذلك المرسوم الرئاسي رقم 91- 488 المتضمن تنفيذ القانون 91- 23 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية[5]

وبهذا أصبح رئيس الجمهورية يمارس سلطات فعلية في مجال الدفاع والأمن، من منطلق أنه المسؤول عن الدفاع والقائد الأعلى للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للأمن فأصبح هو الذي

---

1 سعيد بولشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 130

2 محمد بورايو، المرجع السابق، ص 163.

3 Amin Khaled HARTANI, Le pouvoir présidentiel dans la constitution 28 Novembre 1996, Thése doctorat, 2003, faculté de droit, L université d Alger, p 187.

4 محمد بورايو، المرجع السابق، ص 164.

5 انظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق ص 130.

يعين ويعفي مسؤولي هذه الأجهزة وكذلك مراقبة ومتابعة الأنشطة والتسيير من الناحية الإدارية والمالية فعاد هو القائم بتوزيع الاعتمادات المالية المدرجة في الميزانية الضخمة المرصدة له كل سنة[1].

مع وجوب الإشارة إلى أن البرلمان وبحكم وظيفته الرقابية إلا أن رقابته لا يمكن أن تمتد إلى هذا المجال بسب أن رئيس الجمهورية هو وزير الدفاع، ومن غير المعقول بالنسبة له النزول إلى أروقة البرلمان للمساءلة، وعلى ذلك فإننا نرى بما ذهب إليه الأستاذ سعيد بوالشعير الذي يرى بأنه كان على رئيس الجمهورية أن يعين وزيرا مدنيا للدفاع يحضر اجتماعات الحكومة ويدافع عن القطاع في البرلمان دون أن يتخلى عن قيادته وفقا للمادة 77 من الدستور[2].

وفي الأخير يمكننا القول أنه وإن كان ظاهر النص الدستوري والقانوني يقضي بأن رئيس الجمهورية له كامل السلطات والصلاحيات الفعلية في قيادة المؤسسة العسكرية، بما يدل على أن الجيش أصبح تحت لواء رئاسة مدنية، وبعيد عن الحياة السياسية، إلا أنه لا يمكننا أن نثق في هذا الطرح كثيرا ما لم نر ذلك مجسدا على أرض الواقع، إمكانية القول أننا نعيش مرحلة انتقالية في هذا الخصوص ينطبق عليها قول الفقيه غرامشي " مات القديم ولكن تعذّر ولادة الجديد"[3] هذا الجديد الذي لن يولد إلا عن طريق ممارسات ديمقراطية، وإجراء انتخابات نزيهة وشفافة، بعيدة عن تدخلات الجهات غير المعنية، يمكن اعتبارها كمؤشر إيجابي ينذر يتحول ديمقراطي في الجزائر.

2- سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى تعديل الدستور: تعتبر الدساتير نتاج جهود بشرية متراكمة أدت إلى ما هي عليه الآن، تعكس في مضمونها الحياة السياسة المؤسسية والاجتماعية، حتى الاقتصادية والثقافية للشعوب، فهي أرقى ما توصل إليه الفكر القانوني في تنظيم الدولة.

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق ص 130.

2 سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 138. حزام والي خميس، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع الإشارة إلى تجربة الجزائر، الطبعة الأولى، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2003، ص 197. وهذا الاقتراح مثلا مجسد في النظام اللبناني إذ رغم نص الدستور على أن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس المجلس الأعلى للدفاع والقائد الأعلى للقوات المسلحة، إلا أن هناك وزير للدفاع يتولى رسم السياسة الدفاعية وإصدار الأوامر والتعليمات إلى القوات المسلحة بما في ذلك تنظيماتها وتحركاتها على أن تعرض هذه التدابير على مجلس الوزراء للموافقة عليها. انظر في هذا أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص 426، 427. فتاح شباح، المرجع السابق، ص 268.

3 بوحنية قوي، الجيش والدستور أية علاقة؟، مبادرة الإصلاح العربي متاح على الموقع:

وإن كان المسلم به أن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة[1] إلا أنه خاضع للتغيير والتعديل بتغير الظروف التي وجد فيها، أي الظروف التي تمر بها الدولة والتطورات الجوهرية التي تطرأ عليها داخليا وخارجيا، فقد شهدت العقود الأخيرة تعديلات دستورية عديدة على مستوى العالم خصوصا العالم العربي بسبب الأفكار الديمقراطية التي اجتاحت الدول العربية.

ولما كان الدستور هو القانون الذي يضبط الممارسات السياسية في الدولة، ويصون الحقوق والحريات كان من الضرورة بما كان أن يحاط بإجراءات خاصة لتعديله صونا له من التعديلات الطائشة، وضمانا لعنصري الاستقرار والاستمرارية، وجدية اللجوء إليه متى دعت الظروف المناسبة لتعديله.

أ- **مفهوم التعديل الدستوري:** عرف الأستاذ خليل هيكل التعديل الدستوري بأنه: " أي تغير في الدستور سواء كان بوضع حكم جديد في موضوع لم يسبق للدستور تنظيمه كما يشمل تغيير أحكام منصوص عليها في الدستور بالإضافة أو الحذف.[2]" فالتعديل الدستوري هو أي تغير يلحق نصا دستوريا أو جزء منه أو نصوصا بأكملها، بالإضافة أو التبديل أو الإلغاء فيكون إما متمما أو مكملا، أو مصححا[3]."

فالدستور يعتبر انعكاسا وترجمة للحياة السياسية الاقتصادية الاجتماعية وبذلك فهو عرضة للتعديل كون الظروف التي يعكسها يحكمها قانون التغير لا الثبات، وقد تضمنت الدساتير أحكام تعديل الدستور كلما دعت الحاجة لذلك، فمن غير المعقول أن يخضع الجيل الذي وضع الدستور الأجيال

---

1 يقتضي سمو الدستور أن تكون كل القوانين خاضعة له، ويترتب على ذلك أن أية قوانين أو سياسات لا تتسق مع الدستور تكون باطلة. انظر دليل عملي وضع الدستور و الإصلاح الدستوري- خيارات عملية، إنتربيس، ص 16، منشور على الموقع : www.constitutionnet.org/.../dlyl-mly-wd-aldstwr-walaslah-aldstwry، تاريخ الاطلاع 12فيفري 2017، على الساعة 11:02.

2 أكرم فالح أحمد، دولة أحمد عبد الله، تعديل الدستور وأثره في تغيير خصائص الدستور، مركز الدراسات الإقليمية، 5 (14)،متاح على الموقع:https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=29495 ، تاريخ الاطلاع 12 فيفري، 2017 على الساعة 11:18

3 يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 229.

المقبلة والمستقبلية لقوانينها[1]، وهو الأمر الذي يجعل من وجود تنظيم خاص لتعديل الدستور أمر لا مفر منه حتى لا يترتب عنه جمود النصوص الدستورية وتخلفها عن واقع الحياة الواقعية[2].

ب- إجراءات التعديل الدستوري: تمر عملية تعديل الدستور بثلاث مراحل أساسية: مرحلة اقتراح التعديل ثم مرحلة الموافقة على التعديل وأخيرا مرحلة المصادقة على التعديل، إلا أن أهم مرحلة في عملية تعديل الدستور هي عملية اقتراح التعديل التي تعتبر بمثابة وسيلة للتنبيه بوجود ضرورة تقتضيه[3]، وقد اختلفت الدساتير في تكليف الجهة المختصة باقتراح تعديل الدستور.

عودة إلى الدستور الجزائري في المادتين 208، 211 منع فإنه أسندها للسلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن ما يهمنا في هذا الصدد هو اقتراح التعديل الدستوري الذي يكون بمبادرة من رئيس الجمهورية كممثل عن السلطة التنفيذية.

فطبقا للمادة 208 من الدستور فإن لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، أي أن رئيس الجمهورية له وحده حق المبادرة بالتعديل الدستوري ممثلا عن السلطة التنفيذية دون أن يشاركه في ذلك الوزير الأول ولو مشاركة شكلية، كما هو معمول به في الدستور الفرنسي أين يخول الدستور للوزير الأول حق اقتراح تعديل الدستور[4] ، ما يؤكد مرة أخرى أن المؤسس الدستوري عزف عن الأخذ بازدواجية السلطة التنفيذية.

فبعد أن يتم اقتراح التعديل من قبل رئيس الجمهورية فإنه يعرضه على البرلمان ليصوت عليه حسب نفس الإجراءات المتبعة للتصويت على نص عادي(المادة 208 من الدستور)، فمشروع التعديل يمر على التوالي من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة للتصويت عليه، ومتى ما صوت عليه أعضاء البرلمان بالقبول فإنه يطرح للاستفتاء الشعبي، فإذا ما حصل على موافقة الشعب

---

1 علا عبد العزيز محمد المدني، علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة الكوفة، العراق، ص 127.

2 أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص 34.

3 مروان حسن عطية العيساوي، مجلس الوزراء في دستور العراق، لعام 2005 (دراسة تحليلية وصفية)، مذكرة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2014، ص 96.

4 Dominique Rousseau, Alexandre Viala, Droit constitutionnel, Montchrestien, E. J. A, 2004, p183.

اعتبر التعديل محققا، فيصدره بذلك رئيس الجمهورية ويدخل حيز التطبيق وفي حال ما رفضه الشعب عند الاستفتاء فإنه يلغى ولا يمكن أن يعرض من جديد أثناء الفترة التشريعية الجارية [1].

كما خول الدستور لرئيس الجمهورية الاستغناء عن الاستفتاء الشعبي، وذلك طبقا للمادة 210 من الدستور التي تنص على إمكانية رئيس الجمهورية إصدار التعديل الدستوري متى أصدر المجلس الدستوري رأيه بالموافقة على مشروع اقتراح التعديل، معللا رأيه في ذلك بأنه لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وحظي بعد ذلك بالتصويت بالموافقة من طرف ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان.

من المادتين 208، 210 المذكورتين أعلاه يمكننا أن نستخلص أن المؤسس الدستوري جعل من هيئة الناخبين والبرلمانيين في مكانة واحدة، لما خير رئيس الجمهورية بين اللجوء إلى استفتاء الشعب أو عرض مشروع التعديل الدستور على البرلمان بعد موافقة المجلس الدستوري عليه رغم الفارق بين الهيئتين.

وتتسع سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور بموجب المادة 211 من الدستور التي خولت لثلاثة أرباع غرفتي البرلمان المجتمعتين معا المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، ما يجعل هذه المادة مفرغة من محتواها إذ أن رئيس الجمهورية لا يوجد ما يلزمه بعرض اقتراح التعديل الدستوري الذي بادر به البرلمان على استفتاء شعب، فهو حر في ذلك، أي أن رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري هو السلطة الوحيدة المخولة باقتراح تعديل دستوري[2].

وفي كل الأحوال متى ما تمت الموافقة على اقتراح التعديل الدستوري سواء من الشعب عن طريق الاستفتاء، أو عن طريق ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان، فإن التعديل الدستوري يرجع إلى رئيس الجمهورية ليتولى إصداره.

---

1 صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 207.

2 المرجع نفسه، ص 208. وقد خضع دستور 1996 لثلاث تعديلات كانت المبادرة باقتراح التعديل كلها من طرف رئيس الجمهورية ولم يتم اللجوء إلى استفتاء الشعب في أي تعديل من الثلاثة، رغم أن التعديل الأخير لسنة 2016 قبل صدوره رجحت جهات كثيرة أن يتم عرضه على الاستفتاء الشعبي، نظرا لكثرة التعديلات التي جاء بها.

بهذا الخصوص نرى بأنه من الأفضل إعطاء البرلمانيين إلى جانب رئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور بكل حرية دونما قيد أشرط كونهم ممثلين للشعب ليوافق عليه الشعب عن طريق الاستفتاء، ليصدره رئيس الجمهورية في الأخير أي أن كل مرحلة تتولاها جهة معينة.

ثانيا: الهيمنة الرئاسية على الاختصاصات التنفيذية المشتركة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول

اختصاصات رئيس الجمهورية التنفيذية لا تنحصر في الاختصاصات التي يمارسها بشكل منفرد بل تمتد إلى بعض الاختصاصات التي يمارسها بصفة مشتركة بينه وبين الوزير الأول .

1- توسع سلطة رئيس الجمهورية في التعيين[1] على حساب الوزير الأول: إضافة لسلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف العسكرية فإنه يملك سلطة التعيين في الوظائف العليا في الدولة، في السلك المدني فقد جاء في نص الدستور في المادة 92 أن رئيس الجمهورية يعين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة. إلا أن هذا لا يعني أن رئيس الجمهورية وحده يتولى اختصاص التعيين فقد أسند الدستور هذا الاختصاص أيضا للوزير الأول طبقا للمادة 5/99 التي قضت بأن الوزير الأول يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية. ما يفيد أن الوزير الأول لا يملك السلطة التقديرية المطلقة والكاملة لممارسة هذا الاختصاص، فهو لا يستطيع إصدار مرسوم التعيين إلا بعد أن يوافق رئيس الجمهورية على الاختيارات أو التعيينات التي بصدد القيام بها.

يمكن القول أنه في مجال التعيين تطلق سلطات رئيس الجمهورية بصورة غير محدودة وفي مجالات عديدة بدءً من الحكومة أين خوله الدستور تعيين وزيرها الأول وأعضائها دونما قيد أو شرط، وإن كان قد ألزمه بصدد تعيين الوزراء باستشارة الوزير الأول فإن هذه الاستشارة لا تعدو أن تكون شكلية لا أهمية لها مادامت غير ملزمة.

كما عددت المادة 92 من الدستور المناصب التي يعين فيها رئيس الجمهورية بناءً على سلطته التقديرية[2]، ففي المجال القضائي ذكرت المادة بنص صريح أن رئيس الجمهورية يعين رئيس مجلس

---

1 تعيين الموظفين هو توليتهم الوظائف وإسنادها لهم بقرارات تصدرها السلطة المختصة، ويختلف مستوى صاحب سلطة التعيين باختلاف مراتب الموظفين المراد تعيينهم. سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراية مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2014، ص 57.

2 نص المادة 92 من الدستور على ما يلي:" يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:" الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولو أجهزة الأمن،

الدولة وهو الذي كان قبل التعديل الدستوري 2016 موجودا وكذا الرئيس الأول للمحكمة العليا إضافة إلى الوظائف القضائية الأخرى يصدر قانون عضوي بشأنها، وهو ما تم إضافته بعد التعديل الدستوري 2016، هذا الأخير، وعلى ذلك يمكننا القول أنه بتوسيع سلطة رئيس الجمهورية في التعيين في المجال القضائي زيادة على ما كان معمول به قبل التعديل يكون قد تم تكريس تبعية السلطة القضائية لرئيس الجمهورية.

أما بخصوص الأمين العام للحكومة و مسؤولو أجهزة الأمن والولاة فإنه كان على المؤسس الدستوري أن يجعل من تعيين الأمين العام للحكومة اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، وتعيين الولاة و مسؤولو أجهزة الأمن اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية ووزير الداخلية.

وإن كانت المجالات التي يعين فيها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 92 من الدستور لا تثير إشكالا أو غموضا كونها مجالات واضحة، إلا أن الإشكال يثور بخصوص الوظائف المدنية والعسكرية وبالذات المدنية[1] الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن مجالاتها وعددها وكيف يتم تحديدها؟، الأمر الذي يجرنا إلى القول بأن صياغة العبارة بشكل غير محدد وواسع الهدف منه هو عدم تقييد وإطلاق سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعيين.

ولا بد أن نشير إلى أن اختصاص رئيس الجمهورية بالتعيين كان موجودا ببداية الحياة الدستورية في الجزائر، إلا أن هذه الوظيفة أصبحت موزعة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بميلاد الجمهورية الثانية 1989 لوجود ثنائية في السلطة التنفيذية. إلا أن الصياغة العامة التي وردت بالمادة 7/74 أدت إلى وقوع خلاف آنذاك بين الرئيس الشاذلي بن جديد ورئيس الحكومة قاصدي مرباح، حول من له الحق دستوريا في تعيين الولاة، مما اضطر رئيس الجمهورية إلى إصدار المرسوم الرئاسي 89-44[2] المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة تطبيقا لحكم المادة 7/74[3]، محاولا

=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 4، 5 أعلاه، يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية.

1 كون أن الوظائف العسكرية متعلقة بالقوات المسلحة التي يتولى رئيس الجمهورية قيادتها واستوزارها.

2 المرسوم الرئاسي رقم 89- 44 المؤرخ في 4 رمضان 1409، 10أفريل 1989المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد 15، الصادرة بتاريخ 15 أفريل 1989.

3 تنص المادة 7/74 دستور 1989 على أن رئيس الجمهورية يتولى التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

من خلاله إيجاد نوع من التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية بخصوص التنفيذية، إذ ترك مجالا لا بأس به من الوظائف السياسية التي يعين فيها رئيس الحكومة دون العودة لرئيس الجمهورية[1]

وفي دستور 1996 تم الإبقاء على نفس الصلاحيات لرئيس الجمهورية المتعلقة بالتعيين، المنصوص عليها في دستور 1989، وتم دسترة بعض الوظائف المنصوص عليها في المرسوم بأن ضمّنها في نصوصه[2] (المادة 92 من الدستور الحالي) لتفادي الخلاف الواقع في دستور 1989، وبعد إجراء الانتخابات الرئاسية سنة 1999 عرفت الجزائر نوعا من الاستقرار المؤسساتي تم إلغاء المرسوم 89-44بموجب المرسوم الرئاسي 99-239 وتم استبداله بالمرسوم الرئاسي 99- 240 الذي استأثر رئيس الجمهورية بموجبه بصلاحية التعيين في الوظائف العليا للدولة بما فيها الكتاب العامون لدى رؤساء الدوائر والكتاب العامون للبلديات والدوائر الحضرية لمحافظة الجزائر الكبرى والكتاب العامون لبلديات مقر الدائرة[3].

وبموجب المرسوم 99-240 السالف الذكر، استعاد رئيس الجمهورية لنفسه معظم مجالات تعيين مسؤولي الدولة، ولم يترك لرئيس الحكومة إلا الشيء القليل منها[4]، وحتى هذا القليل فهو لا يباشر التعيين فيه مباشرة وإنما يكتفي باقتراح الأشخاص الذين يراهم صالحين لهذه الوظيفة العليا على أن رئيس الجمهورية يتولى تعيينهم بمراسيم رئاسية.

ولما كانت سلطة رئيس الجمهورية في التعيين بموجب المادة 5/99 غير مستقلة مرهونة بموافقة رئيس الجمهورية، فإن اختصاص الوزير بالتعيين لا معنى له، فهو بذلك يقوم بدور اقتراح أو ترشيح الأشخاص لرئيس الجمهورية لتعيينهم.

---

1 ياسين ربوح، مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة ماجستير تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، 2013، ص 99.

2 منها حق رئيس الجمهورية في تعيين الولاة.

3 انظر سعيد بوالشعير، السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكمة في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 104.

4 اقتصر مجال تدخل رئيس الحكومة في هذا النطاق على ما جاء في المادة 2/05 من المرسوم الرئاسي، رقم 09-240 والتي نصت على أنه: " يعين في المناصب والوظائف المنصوص عليها في النقاط من 05 إلى 08 من المادة الثالثة منه (مصالح الحكومة، الإدارات المركزية للدولة، الأجهزة والمؤسسات العمومية غير المستقلة، والمؤسسات العمومية ومراكز البحث والتنمية والإدارات الإقليمية باقتراح من رئيس الحكومة باستثناء وظيفتي رئيس ديوان الوزارة، والمكلف بالدراسات والتلخيص اللتين يتم التعيين فيهما باقتراح من الوزير المعني. ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 100.

يفهم من هذا كله أن الدستور الحالي يأخذ بما لا يدع مجالا للشك بأحادية السلطة التنفيذية، لذلك يمكن القول أن مسألة التعيين بمرسوم تنفيذي لم تعد موجودة، فقد أصبحت عملية التعيين في الوظائف الأخرى وفق تصنيفها غي المحدد في المرسوم الرئاسي 99- 240 تتم بموجب قرارات خاصة بالتعيين، يشترط بموجب المادة 06 من المرسوم السالف الذكر تبليغها إلى رئاسة الجمهورية[1].

ويعتبر هذا التوجه من المؤسس الدستوري منطقيا فقد دستر الممارسات السياسية التي كانت قائمة قبل التعديل الدستوري 2008، فرئيس الجمهورية هو القائد الفعلي للسلطة التنفيذي بجهازيها الرئاسي والحكومي، فهو من يضع البرنامج الذي تضطلع الحكومة بتطبيقه فمن المنطقي أن يعين الأشخاص الذين يسهرون على تنفيذ برنامجه، وهو من يتولى قيادة مجلس الوزراء ويعين الحكومة ووزيرها الأول، كل هذا يجعل من اختصاص رئيس الجمهورية بالتعيين دون أن تشاركه في ذلك أي هيئة أخرى ما يبرره.

2- اتساع سلطة رئيس الجمهورية في مجال التنظيم على حساب الوزير الأول

تعتبر السلطة التنظيمية[2] من أهم السلطات الموكلة للسلطة التنفيذية، وهي اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية الذي يمارسه عن طريق المراسيم الرئاسية والوزير الأول الذي يمارسه عن طريق ما يعرف دستوريا بالمراسيم التنفيذية، مع أن لكل منهما مجاله المخصص له بنص الدستور، إلا أن التطبيق العملي أثبت أن رئيس الجمهورية وفي حالات كثيرة يتجاوز حدوده الدستورية التي مخول فيها بممارسة سلطته التنظيمية، وذلك إما بالاعتداء على مجال القانون أو بإصدار مراسيم رئاسية ذات طبيعة تنفيذية هي من اختصاص الوزير الأول بإصدار مراسيم رئاسية فيها.

أ- **مبررات اللجوء إلى التنظيم:** من المتعارف عليه في الفقه السياسي والدستوري أن عملية صنع التشريع لم تعد من اختصاصات البرلمان بصفة انفرادية، إذ أصبحت السلطة التنفيذية هي الأخرى تشارك في صنع المنظومة القانونية وإعدادها وتقرر هذا في أغلب الدساتير العالمية، حتى تلك التي تبنت مبدأ الفصل المطلق بين السلطات.

---

1 ياسين ربوح، المرجع السابق، ص 100.

2 تعرف السلطة التنظيمية بأنها :"عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة وغير شخصية وملزمة" عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، الأردن، 2011، ص 555.

ولا بد أن نشير إلى أن منح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص ليس وليد الصدفة بل أدت إليه ظروف وضرورات عملية، أوجدتها تغير ظروف الدولة والحياة الاجتماعية، ومن أهم الاعتبارات التي يتم الاستناد لتبرير مباشرة السلطة التنفيذية اختصاص التنظيم مايلي:

– المعلوم أنه من المتعذر وضع كافة التفاصيل الخاصة بالقانون موضوع التشريع وتضمينها في صلبه، فيمكن للسلطة التنفيذية على ضوء تطبيقه وضع تلك التفاصيل لتتناسب مع المعطيات والظروف على أرض الواقع[1]

– طول إجراءات وضع التشريعات البرلمانية، إذ عادة ما تأخذ وقتا طويلا لصدورها، وذلك للاختلافات الحزبية داخل البرلمان وكذا الإجراءات الطويلة التي تسبق صدور القانون، وهو ما يتنافى والحياة الاجتماعية الحديثة التي تفرضها بعض الأزمات والمفاجئات التي تستدعي ضرورة تدخل المشرع لوضع نص قانوني لمواجهة الأزمة وهو الأمر المتعذر حدوثه للأسباب السالفة الذكر، الأمر الذي يجعل إسناد وظيفة التشريع للسلطة التنفيذية أمر لا بد منه.

– طبيعة وظيفة السلطة التنفيذية التي هي بالدرجة الأولى وظيفة تنفيذية تعمل على السهر على حماية القوانين وضمان تنفيذها، وتستلزم هذه الطبيعة منح السلطة التنفيذية اختصاص التشريع بإصدار الأنظمة التنفيذية لتنفيذ القوانين بهدف حمايتها[2].

– إن مظاهر نشاط الإدارة المتمثل بالمرافق العامة والضبط الإداري فإن نشاط وتنظيم المرافق العامة والمحافظة على النظام العام يستوجب إصدار السلطة التنفيذية للأنظمة المستقلة لكي تتمكن من ممارسة هذا النشاط، والذي هو دائم ومستمر وعلى مدار الساعة وعلى أي جزء منها[3].

ويمكننا القول أن طبيعة تكوين السلطة التنفيذية والخبرة التي يتمتع بها أعضاؤها إضافة إلى اتصالها المباشر مع أفراد الشعب يجعل منها الأقدر والأنسب في بعض الحالات للتدخل ومجابهة بعض الحالات، ولا يتأتى لها ذلك إلا بإصدارها لتنظيمات لها نفس القوة الملزمة للقاعدة القانونية نظرا لطبيعتها العامة والمجردة.

ب– مجال السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري: تعتبر السلطة التنظيمية من السلطات التشريعية الممنوحة للسلطة التنفيذية، يشترك في ممارستها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول بنص المادة

---

1 عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 557.

2 عصام علي الدبس، نفس المرجع، ص 558.

3 المرجع نفسه.

143 من الدستور الجزائري الحالي، إلا أن التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية يختلف عن التنظيم الذي يمارسه الوزير الأول، إذ أن الأول يكون في مجالات لم تطرقها يد المشرع أصلا، في ميادين تخرج عن تلك المخول البرلمان التشريع فيها، وتعرف بالسلطة التنظيمية المستقلة على عكس التنظيم الذي يمارسه الوزير الأول عن طريق ما يعرف بالمراسيم التنفيذية، فإنه يكون في كل الأحوال مرتبط بقانون أو مرسوم.

ج- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية: أخذ الدستور الجزائري بآلية التنظيم منذ أول دستور سنة 1963، مميزا في ذلك بين مجال القانون ومجال التنظيم الذي تم إطلاقه لصالح القانون، إلا أنه بدءً من دستور 1976 إلى غاية دستور 1996 المعدل والمتمم، فإن المؤسس الدستوري الجزائري في مجال التمييز بين التنظيم والتشريع، أخذ بما أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور 1958[1] الذي حصر مجال القانون وأطلق مجال التنظيم.

فقد جاء في المادة 143 من الدستور الحالي أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون." أما المجالات المخصصة للقانون فقد تم النص عليها في المادة 140 من الدستور التي حصرتها في 29 مجالا[2]، بالإضافة إلى مجالات القوانين العضوية الواردة في المادة 141 من الدستور، للعلم فقد تم توسعة مجال القانون بموجب دستور 1996 عما كان معمولا به من قبل، وتقسيمه إلى نوعين قوانين عضوية وقوانين عادية، وإن كانا يصدران عن نفس الجهة إلا أنهما مختلفان في القيمة المعيارية في الهرم التدرجي للمعايير القانونية[3].

---

1 Dominique Rousseau, Alexandre Viala, Op,Cit P178.

يعتبر صدور الدستور الفرنسي سنة 1958 التاريخ الفاصل الذي بدأ منه تفوق السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية وذلك حتى في ميدانها الأصيل، وهو الميدان التشريعي، إذ تم بموجبه الانقلاب على القاعدة التقليدية والقاضية بحصر مجال التنظيم وإطلاق مجال التشريع، إذ أصبح مجال هذا الأخير مقيدا في مقابل ذلك تم إطلاق مجال التنظيم. انظر رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 400.

2 وجب أن نشير إلى أن هناك ميادين أخرى لم يتم ذكرها في المادة 140 من الدستور يشرع فيها البرلمان بموجب قانون كذلك، ويتعلق الأمر مثلا بالمواد 4/19، 1/20، 2/21، ... من الدستور ،وكذلك الحال بالنسبة لمجالات بعض القوانين العضوية تم ذكرها في نصوص متفرقة من الدستور نذكر منها، المواد5/166، 2/188، 7/194 من الدستور.

3 يطلق على القوانين العضوين القوانين الأساسية أو القوانين المكملة للدستور، وهي تلي الدستور مباشرة لتليها القوانين العادية.

فالمؤسس الدستوري الجزائري إذن جعل كل ما يخرج من نطاق القانون يدخل في نطاق السلطة التنظيمية التي تعود لرئيس الجمهورية عملا بنص المادة 1/144 من الدستور. دون أن ننسى التنويه إلى أن المؤسس الدستوري أخرج القوانين المتعلقة بالأمن الوطني من دائرة القوانين العضوية بموجب التعديل الأخير، كما لم يتم إدراجها ضمن المسائل التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية، الأمر الذي يجرنا إلى القول أنه بموجب التعديل الدستوري الأخير تم توسعة مجال السلطة التنظيمية وتقييد البرلمان في مجال التشريع.

وبتحديد مجال القانون الذي يباشره البرلمان وإطلاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بما أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي ضمن دستور 1958، الذي جعل السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في التشريع، ورغم وضوح النص الدستوري في تحديد مجال كل من القانون والتنظيم، إلا أنه على صعيد الممارسة فإن رئيس الجمهورية مرات كثيرة تجاوز صلاحياته الدستورية ولجأ إلى إصدار مراسيم رئاسية لتنظيم مسائل وميادين هي مجال محجوز للبرلمان.

فلقد نصت المادة 1/140 من الدستور (المادة 1/122 قبل تعديل 2016) أن حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين من المجالات المكفول للبرلمان وحده التشريع فيها، إلا أن رئيس الجمهورية تجاهل نص المادة متجاوزا حدوده الدستورية، وأصدر مراسيم تنظيمية في هذا الشأن إذ أنشأ اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها بموجب المرسوم الرئاسي 01- 71[1]، ولم تتدخل أي هيئة رقابية أو قضائية لتدارك الوضع رغم اختصاص المجلس الدستوري بالنظر في دستورية القوانين والتنظيمات، ويعود ذلك لضعف آلية الإخطار التي كانت موكلة لهيئات سياسية معروفة بتبعيتها لرئيس الجمهورية.

إلا أنه وكون حقوق الإنسان من القضايا المرتبطة بالشؤون الدولية والعالمية، فقد كثرت الضغوطات التي مارسها الرأي العام الداخلي، والمنظمات الدولية المهتمة بحقوق الإنسان، مما أجبر رئيس

1 المرسوم الرئاسي رقم 01- 71 المؤرخ في 25 مارس 2001 المتضمن إنشاء اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها ، ج، ر، ج، ج، د، ش، رقم 18 المؤرخة في 28 مارس 2001.

الجمهورية إلى إعادة إصداره بالأمر 09- 04[1] والذي ما كان ليتم إعادة النظر فيه لو كان الأمر متعلق بشأن من الشؤون الداخلية.

د- الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية: بخصوص المراسيم التنظيمية المستقلة فقد درج الفقه والقضاء على التمييز بين نوعين منها فهناك المراسيم الرئاسية التنظيمية العادية، وإلى جانبها المراسيم التنظيمية السيادية، وإن كانت الأولى منها تخضع للرقابة القبلية للمجلس الدستوري بنص المادة 186 من الدستور الحالي، مع إمكانية إخضاعها للرقابة القضائية بنص المادة 161 من الدستور.

فإن المراسيم الرئاسية السيادية لا تطالها الرقابة القضائية، مع العلم أن القضاء هو الذي يضفي الطابع السيادي على هذا النوع من المراسيم الرئاسية التنظيمية، وذلك بامتناعه عن النظر في بعض الدعاوى المرفوعة إليه بشأن بعض القرارات الإدارية[2].

د1- **ففيما تعلق بالرقابة القضائية:** وتطبيقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة واختصاصاته وعمله المعدل والمتمم[3]، فإن مجلس الدولة يفصل ابتدائيا ونهائيا في: الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

فمجلس الدولة استنادا لهذا النص له حق النظر في التنظيمات بنوعيها الرئاسية والتنفيذية وذلك بفحص مشروعيتها باعتبارها قرارات إدارية صادرة عن السلطات الإدارية المركزية، فيراعي عند النظر فيها مدى احترامها للشروط الشكلية المرتبطة بالقرارات الإدارية، وكذا الشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي[4].

---

1 الأمر 09- 04 المؤرخ في 27 غشت سنة 2009، المتعلق باللجنة الوطنية بالشؤون الداخلية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.

2 القرار الحكومي الصادر عن وزير المالية المؤرخ في 08 أفريل 1982 والقاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج من التداول، والقرار المؤرخ في 01 جوان 1982.

3 القانون العضوي 98- 01 المؤرخ في 04 صفر 1419، الموافق 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 18- 02 المؤرخ في 16 جمادى الثانية 1439، الموافق ل 04 مارس 2018، ج، ر، ج، د، ش، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.

4 أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 144.

وفي هذه الحالة فإن القضاء الإداري يتولى النظر في مشروعية القرار الإداري سواء من الجانب الشكلي[1] باستيفائه الشروط الدستورية، أو الجانب الموضوعي وذلك في حالة امتداد التنظيم المستقل إلى ميدان معين يعود إلى أحد الميادين الموكل للبرلمان التشريع فيها، إلا أنه في هذا الخصوص وجب مراعاة ما يعرف بأعمال السيادة[2] والتي حصنها من رقابة القضاء لاعتبارات موضوعية فعلى القاضي متى صادفها التصريح برفض الدعوى وعدم التصدي لها[3].

د2- أما بخصوص الرقابة الدستورية: لئن كانت المادة 186 من الدستور تقضي باختصاص المجلس الدستوري بالنظر في التنظيمات دون أن تميز بين نوع التنظيم إذا ما كان رئاسي يندرج ضمن السلطة التنظيمية المستقلة أو تنفيذي يندرج ضمن السلطة التنظيمية المشتقة، فإن البعض[4] يرى بإخراج هذه الفئة الأخيرة من التنظيمات من دائرة الرقابة الدستورية باعتبارها تخضع لرقابة الشرعية أمام مجلس الدولة، فالمراسيم التنفيذية وإن كانت تستمد أساسها من الدستور إلا أنها تستند في وجودها على تشريع قائم سواء كان مصدره البرلمان أو رئيس الجمهورية، وعليه فإن العيب الذي يصيبها هو عيب عدم الشرعية وليس عيب عدم الدستورية[5].

ومع ذلك فإننا نرى بأن عبارة التنظيمات الوارد ذكرها في نص المادة 186 المذكورة أعلاه يشمل المراسيم بنوعيها الرئاسية والتنفيذية، فإضافة إلى عيب عدم الشرعية، يمكن أن تصاب بعيب عدم الدستورية، ما يؤكد هذا الطرح أن الوزير الأول مرات عديدة قام بإصدار مراسيم تنفيذية في مجالات تعود للبرلمان أصلا، متجاوزا بذلك النص الدستوري.

هـ- السلطة التنظيمية للوزير الأول: تعتبر المراسيم التنفيذية أحد شقي السلطة التنظيمية، يختص بوضعها الوزير الأول، تتضمن عادة الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات، يعرفها الأستاذ محمد هاملي بأنها:" طائفة القرارات التنظيمية الصادرة عن الوزير الأول والمتضمنة الأحكام

---

1 الشروط الشكلية في هذه الحالة هي الشروط المتعلقة باحترام المراسيم للقواعد الهرمية التدرجية التي تعلوها، وهي الدستور والقانون.

2 تعرف أعمال السيادة بأنها: "تلك الطائفة من أعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع برقابة ضد حصانة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها سواء رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض أو رقابة فحص المشروعية."

3 عمار بوضياف، القرار الإداري، (دراسة تشريعية، قضائية، فقهية)، جسور للنشر والتوزيع الجزائر ،ص 66، 67، 68.

4 أحمد وافي، بكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.ص 330.

5 أحمد وافي، بكرا إدريس، المرجع السابق، ص 330.

التفصيلية بغرض توفير الشروط اللازمة لوضع القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية موضع التنفيذ[1]." ويرجع هذا الاختصاص للحكومة بحكم موقعها التنفيذي، إذ تعد هي الأدرى بما يحتاجه تنفيذ أي قانون من جزئيات دقيقة، لما يتواجد فيها من خبراء وفنيين[2]، وبدون صدورها يبقى القانون حبر على ورق.

تعتبر المراسيم التنفيذية ذات أساس دستوري، تجده في المادتين 2/99، 4، 2/143 من الدستور، وإن عرفت هذه الأخير نوع من الاستقرار الدستوري فإن الفقرة الرابعة من المادة 99 المذكورة أعلاه كانت محلا للتعديل مرات عديدة، أين كان الوزير الأول بين التبعية والاستقلالية لرئيس الجمهورية في توقيع المراسيم التنفيذية.

فقبل التعديل الدستوري لسنة 2008، كان رئيس الحكومة يوقع المراسيم التنفيذية وهذا نتيجة منطقية لتكليفه بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات[3]، ولاختصاصه بإعداد برنامج حكومة على أساسه تقام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، إلا أنه بعد التعديل الدستوري 2008 تم تقييد سلطة الوزير الأول في إعداد وتوقيع المراسيم التنفيذية أين أصبح واجب عليه الحصول على موافقة رئيس الجمهورية (المادة 85 من القانون 08- 19)، ويمكن اعتبار تقييد سلطة الوزير الأول في هذه الحالة أمر منطقي كون أن مهمته هي تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية فمن الطبيعي أن يطلع هذا الأخير على النصوص التنفيذية للوزير الأول كنوع من الرقابة على مدى تماشيها مع المعطيات والقوانين التي يصبو إليها[4]، و يعني هذا أن رئيس الجمهورية أصبح يتمتع بالسلطة التنظيمية كلية، إلى غاية التعديل الدستوري 2016 أين تم إعطاء الوزير الأول صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية دون الرجوع إلى رئيس الجمهورية (المادة 99 من الدستور الحالي).

---

1 محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،2012/2011، ص 44

2 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2002، ص 323.

3سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 400.

4 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع نفسه، ص 400. ص 445.

ورغم وضوح النص الدستوري بخصوص مجال كل من المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية، إلا أن الواقع أثبت أن رئيس الجمهورية في مرات كثيرة تجاوز النص الدستوري بإصداره مراسيم رئاسية في مجالات تعود أصلا للتنظيم التنفيذي الذي يختص به الوزير الأول من هذه المراسيم:

المرسوم الرئاسي 09- 43 المؤرخ في 27-04- 2009 المتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، المنفذ للأمر رقم 62-19المؤرخ في 23- 08- 1992المتضمن إنشاء الدرك الوطني الجزائري، وكذا الأمر 06- 02 المؤرخ في 28-2-2006 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.

المرسوم الرئاسي 11- 90 المؤرخ في 23-02-2011 الخاص باستخدام الجيش في إطار مكافحة الإرهاب والتخريب بناء على أمر رفع حالة الطوارئ.

المرسوم الرئاسي رقم 02- 403 المؤرخ في26- 11- 2002 والمرسوم 90- 359 المؤرخ في 10-11- 1990 يحددان صلاحيات وزير الخارجية

المرسوم الرئاسي رقم 305/07 المؤرخ في 17 رمضان عام 1428 الموافق 29 سبتمبر سنة 2007 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 228/90 المؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو سنة 1990 الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، وقد جاء هذا المرسوم تعديلا لمرسوم تنفيذي وتنفيذا لقانون الوظيفية العمومية والذي يعود أصلا اختصاص تنفيذه للوزير الأول أو بالأحرى لرئيس الحكومة لان المرسوم جاء قبل تعديل الدستور في سنة 2008

الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بمجال الشؤون الخارجية

المسلم به أن الدولة لا تستطيع أن تعيش بمعزل عن غيرها من الدول، وعليه فشؤونها تتجاوز إقليمها وتمتد لتشمل العلاقات الخارجية بين الدول، التي يتم تنظيمها وفق قواعد دستورية وقانونية موجودة مسبقا وإن كانت الاختصاصات ذات الطابع الدولي المتعلقة بالسياسة الخارجية في غالبية الأنظمة تؤول إلى رئيس الجمهورية، إلا أن طريقة مزاوله هذا الأخير لها تختلف من دستور لأخر تبعا لتغير التقاليد الدستورية التي تتميز بها كل دولة.

وبالعودة إلى الدستور الجزائري فإنه قضى بأن رئيس الجمهورية هو المختص بمجال الشؤون الخارجية، إذ نصت المادة 91 على أن رئيس الجمهورية يضطلع بتقرير السياسة الخارجية للأمة ويوجهها،... يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها. ونصت المادة 92 على اختصاص رئيس

الجمهورية بتعيين السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وإنهاء مهامهم، وتسليم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم، وهو ما سنتناوله تبعا للعناصر التالية:

أولا: إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها اختصاص مكفول لرئيس الجمهورية

تعتبر المعاهدات الدولية أحد مكونات المنظومة القانونية للدولة، وهي على خلاف القواعد القانونية الداخلية التي تنشئها السلطة التشريعية يختص بوضعها أشخاص القانون الدولي، إلا أنه لا يمكن أن تنتج هذه الاتفاقيات آثارها وتدخل الهرم التدرجي للمعايير القانونية إلا بعد التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية. بعد المرور بمراحل إبرامها المتعددة، فما هي مراحل إبرامها وهل يتولى رئيس الجمهورية فعليا عملية إبرامها؟ أم أنه يفوض غيره للقيام بذلك؟

1- مراحل إبرام المعاهدة الدولية: نعني بالمعاهدة الدولية حسب المادة 1/02 من اتفاقية فيينا حول المعاهدات الدولية "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم بوثيقة واحدة أو أكثر وأيا كانت التسمية التي يطلق عليها[1]." فالمعاهدات إذن هي اتفاق يبرم بين الدول، هذه الأخيرة التي كما هو معلوم شخص معنوي يتولى تمثيلها رئيس الجمهورية[2] باعتباره السلطة العليا في الدولة، إلا أن المعاهدات حتى تنتج آثارها وجب أن تمر ببعض الإجراءات قبل صدورها، تتمثل عادة في المفاوضة ومن ثمة تحريرها ليتم إخضاعها للتوقيع ثم التصديق في حال رغبة الدولة في الالتزام بها، ودخولها المنظومة القانونية ولسنا هنا بصدد دراسة مراحل إبرام المعاهدة وإنما سلطة رئيس الجمهورية من خلال كل مرحلة من مراحل الإبرام.

أ- **المفاوضة:** المفاوضة هي المرحلة السابقة على التوقيع، وإن كان رئيس الجمهورية هو الرجل الأول في الدولة الناطق باسم الشعب، والممثل له في الخارج إلا أنه بخصوص التفاوض فإنه غالبا ما يقوم بتفويض الوزير الأول أو وزير الخارجية أو رؤساء البعثات الدبلوماسية للقيام بعملية المفاوضات[3]، مع تزويدهم بسند التفويض أو وثيقة التفويض هذه الأخيرة التي يتبادلها الوفدين عند أول

---

1 اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 22 ماي 1969 انظمت إليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 87- 222 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987 المتضمن الانضمام بتحفظ إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969، ج، ر، ج، ج، الصادرة في 14 أكتوبر 1987، عدد 42، سنة 1987.

2 تنص المادة 3/84 على أن: "رئيس الجمهورية يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها"

3 المرسوم الرئاسي 02- 403 المؤرخ في 26-11- 2002، الذي حل محل المرسوم الرئاسي 90- 359 المؤرخ في 10- 11- 1990، المادتان المتعلقاتان بالتفويض 1/1، 2/3.

لقاء بينهما، إلا أن هذا لا يعني أن المفوضين لهم كامل الحرية في عملية التفاوض إذ كلما تعلق الأمر بمسألة حساسة ذات تأثير على سيادة الدولة أو سيادتها الخارجية فإنهم يقومون بإعلام رئيس الجمهورية الذي له كلما دعت الضرورة ومقتضيات الأمور أن يتولى عملية التفاوض بصفة شخصية، مباشرة أثناء اللقاء مع الرؤساء مع محاولة التوفيق ب)ين وجهات النظر في ما هو مختلف فيه أو ما يعيق عملية التفاوض[1].

ب- التوقيع: يتم التوقيع على الاتفاقية بعد الانتهاء من مشروعها أين تصبح محررة وفق ما تم الاتفاق عليه، إذ يقوم كل وفد بالتوقيع على مشروع الاتفاقية وبخصوص عملية التوقيع، اعتبر البعض أن توقيع المفوض سواء كان وزير خارجية أو وزير أول أو من فوضه الرئيس بذلك على مشروع الاتفاقية، وهو ما قضت به المادة 87 من المرسوم الرئاسي (02- 403)، والتي تعتبر مخالفة لنص الدستور الذي يقضي أن 9/91 القاضية بأن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها. وهو الاختصاص الذي قضت المادة 2/101 بأنه من الاختصاصات الموكلة لرئيس الجمهورية والتي لا يجوز له تفويضها.[2]

وقد درج الفقه والقانون الدوليين على التمييز بين التصديق والتوقيع، إذ يعني التصديق أن الدولة قبلت ورضيت الالتزام بمواد المعاهدة وأحكامها، أما التوقيع فلا يعني ذلك إلا في حالات ثلاث وهي: إذا نصت المعاهدة على أن يكون للتوقيع الأثر القانوني، إذا ثبت أن الدول المتفاوضة قد اتفقت على أن يكون للتوقيع الأثر القانوني، أو إذا نصت وثيقة التوقيع على التزام الدولة عند توقيع ممثليها، والتي نرى فيها بمخالفة أحكام المرسوم للدستور كون أنها تنشئ وترتب التزاما على الدولة بالاتفاقية أو المعاهدة مجرد حصوله.

وفي هذا الخصوص يرى الأستاذ سعيد بوالشعير أن حصر حق الإخطار في رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، أحد الأسباب التي أدت إلى عدم تفعيل أو إثارة عدم الدستورية في هذا المجال، قائلا بأنه لو تم منح النواب حق الإخطار لأمكن طرح الإشكال على المجلس الدستوري الذي

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث المرجع السابق، ص 157.

2 المرجع نفسه.

له حق البحث في مدى دستورية معاهدة ممضاة من طرف وزير الخارجية[1] كون أن وزير الخارجية هو من يقوم بالتوقيع على المعاهدات غالبا. وهو الأمر الذي تداركه التعديل الدستوري 2016، الذي وسع من جهة الإخطار بجعله ممكنا لخمسين (50) نائبا، أو ثلاثين (30) عضوا وكذا الوزير الأول إضافة إلى تبني آلية الدفع بعدم الدستورية أين يمكن أن نتصور إخطار المجلس الدستوري بهذا الخصوص[2].

ج- التصديق[3]: تختلف الجهة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية بحسب دستور كل دولة، فقد توكل عملية التصديق إلى السلطة التنفيذية، وقد توكل إلى السلطة التشريعية وقد تسند لهما معا بصفة مشتركة، فلمن أسندها المؤسس الدستوري الجزائري؟

استنطاقا للمادة 9/91 من الدستور، فإن المؤسس الدستوري أسند اختصاص التصديق على المعاهدات إلى رئيس الجمهورية صراحة، وتم جعله من ضمن الاختصاصات التي يباشرها بصفة شخصية فلا يجوز له تفويضها لغيره لأي سبب كان نزولا عند حكم المادة 2/101 من الدستور، معنى ذلك أن الوزير الأول لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يشارك رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الاختصاص ولو من باب التفويض، وإن كان له من الممكن أن يفوض من قبل رئيس الجمهورية بالقيام بالمفاوضات شأنه في ذلك شأن أي موظف دبلوماسي، ولا يعتبر الدستور الجزائري منفردا في هذا الخصوص، فقد نصت المادة 52 من الدستور الفرنسي على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويصدق عليها، ويطلع على جميع المفاوضات التي تجري لعقد اتفاق دولي لا يخضع للتصديق.

وإن كان التصديق اختصاص دستوري ينفرد به رئيس الجمهورية إلا أن هناك مجالات متى ما تعلقت بها المعاهدات، فإن رئيس الجمهورية لا يمكنه التصديق عليها ما لم يحصل على موافقة البرلمان صراحة وذلك إذا ما تعلق الأمر بمعاهدة من المعاهدات التي ورد ذكرها في المادة 149 من

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث المرجع السابق، ص 157.

2 انظر المادتين 187، 188 من الدستور الحالي.

3 يقصد بالتصديق على المستوى الدولي كما عرفته اتفاقية فيينا للعلاقات الدولية وثيقة دولية تثبت بها الدول على الصعيد الدولي موافقتها الالتزام بالمعاهدة، أما على المستوى الداخلي فيقصد به الجهة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية.

الدستور[1] أي أن البرلمان غير معفى كلية من المشاركة في إبرام المعاهدات، إذ يمكنه أن يرفض الموافقة على معاهدة أو اتفاقية وقع عليها رئيس الجمهورية، ليصبح في غير إمكانية هذا الأخير التصديق عليه متى ما كانت في إطار المادة 149 السالفة الذكر.[2]

2- القيمة القانونية للمعاهد التي يصدق عليها رئيس الجمهورية: تقضي المادة 150 من الدستور بأن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط الدستورية تسمو على القانون." وعلى ذلك فمنذ تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدة فإنها تدخل ضمن المنظومة القانونية، وبخصوص بمكانتها المعيارية فهي أقل مرتبة من القواعد الدستورية وأعلى من التشريع الوطني، هذا الأخير الذي وجب تعديله بإعادة تكييفه مع أحكام المعاهدة كلما اقتضى الأمر، فعملية تكييف قواعد القانون الداخلي بما يتماشى مع أحكام المعاهدات التي صدق عليها رئيس الجمهورية هو التزام دولي يلقى على عاتق الدولة من لحظة تصديقها على المعاهدة، تم التأكيد عليه بموجب المادة 27 من اتفاقية قانون المعاهدات لعام 1969 التي جاء فيها:" لا يجوز لأي طرف أن يستظهر بأحكام قانونه الداخلي لتبرير عدم تنفيذه معاهدة ما."

إلا أن مخالفة المعاهدة لأحكام الدستور أمر متوقع ووارد الحدوث[3]، يمكن تفاديه بإخضاع المعاهدات للرقابة الدستورية وهو ما أخذ به الدستور الجزائري إذ قضى في المادة 186 من الدستور

---

1 تنص المادة 149 من الدستور على أنه: "يصادق على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف، المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتبادل الاقتصادي بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة. "

2 يرى الأستاذ سعيد بوالشعير بخصوص المادة 149 الذكورة أعلاه أنه تضمنت اتفاقات ذات معاني مطاطة تتعلق غالبا بالاتفاقات ذات الطابع التجاري والمالي، وبالتالي لا تعرض على البرلمان كونها غير منصوص عليها صراحة في النص، وعلى ذلك فرئيس الجمهورية في حالات كثيرة ولغياب الرقابة صدّق عليها ونشرها رغم آثارها على المجال المالي المقيد دستوريا. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 155. وعلى ذلك فقد تم إلحاق الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف، المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتبادل الاقتصادي، بموجب التعديل الدستوري 2016 بمجالات المعاهدات الواردة في المادة 149 من الدستور.

3 يحدث وأن تكون الأحكام الواردة بالاتفاقية تحوي مخالفة لنص الدستور وذلك في حالتين: إما عدم خبرة السلطة القائمة على إبرام المعاهدة، أو نتيجة فرضها من قبل أو بعض الأطراف الدولية وهو أمر كثير الحدوث في المعاهدات الثنائية في ظل اختلاف موازين القوى في العالم، ويتراجع مثل هذا الاحتمال في المعاهدات الجماعية أو الشارعة لا لخبرة القائمين على إبرام هذا النوع من المعاهدات ولكن لعدم المصلحة في فرضها بالقوة. انظر علي يوسف الشكري،

أن:" المجلس الدستوري يفصل برأي في دستورية المعاهدات..." يفهم من نص المادة أن المؤسس الدستوري جعل من المعاهدات محلا للرقابة القبلية دون الرقابة البعدية، هذه الأخيرة التي كان معمول بها قبل التعديل الدستوري 2016 أين كانت تنص المادة 165 من الدستور على أن:"... المجلس الدستوري يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية." فرغم أن المؤسس الدستوري أدرج المعاهدات في سياق الرقابة الاختيارية إلا أنه أخضعها للرقابة القبلية والبعدية، فمتى ما تم إخطاره قبل التصديق عليها فإنه يصدر رأي[1]، فإن قضى بموجبه أن أحكام الاتفاقية مناقضة للدستور فلا يتم التصديق عليها ويكون رأيه إجباريا نزولا عند حكم المادة 168 من الدستور[2]. أما إذا أخطر المجلس الدستوري بعد المصادقة عليها فإنه متى ما قضي بعدم دستورية المعاهدة مصدرا قراره بذلك، فإن المعاهدة تفقد أثرها ابتداء من يوم قرار المجلس عملا بالمادة 169 من الدستور. وهي الحالة التي لم تعرف التطبيق على صعيد الممارسة إلى اليوم، كون المجلس الدستوري لا يستطيع أن يقوم بالرقابة من تلقاء نفسه، أما الهيئات الموكل لها حق الإخطار فرئيس الجمهورية يعتبر مستبعد في هذا المجال إذ من غير المعقول أن يخطر المجلس للنظر في دستورية اتفاقية هو صدّق عليها، أما رئيسي غرفتي البرلمان فمعروف عنها الولاء لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري[3].

ثانيا: استحواذ رئيس الجمهورية سلطة التعيين في المجال الخارجي (المجال الدبلوماسي): أدت الضرورات الدولية إلى وجود التمثيل الدبلوماسي بين الدول، لأجل توثيق العلاقات في مختلف

=الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة في الدساتير العربية)، مجلة الكوفة، العدد 07 ، 2008، ص 19.

1 صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 302.

2 تنص المادة 191 من الدستور قبل تعديل 2016"إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس."

3 ضعف الإخطار في مجال الرقابة على دستورية القوانين أدى إلى تصديق الجزائر على بعض الاتفاقيات التي تحتوي في جوهرها ومضمونها على بعض النصوص التي فيها مخالفة صريحة لنص الدستور الجزائري، مثلما هو الحال بالنسبة للمادة 18 من العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، والتي نصت على حرية الفكر والوجدان والدين، وعلى ضوء الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فإن حرية الدين تشمل حق تغيير الدين الذي يعتبر ردة في الإسلام مما يجعل من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية يتعارض مع الدستور الذي ينص على أن الإسلام دين الدولة انظر محمد بوسلطان، الرقابة على دستورية المعاهدات، مجلة المجلس الدستوري، ص 20. ونفس الملاحظات يمكن إسقاطها على اتفاقية منع جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو).

المجالات والعمل على استمرار حسن الاتفاق بينها، ويؤدي الوظيفة الدبلوماسية ما يعرف بالممثلين الدبلوماسيين من سفراء وقناصل، وتعتبر عملية انتقاء أعضاء البعثة الدبلوماسية ذات أهمية كبيرة كونهم من يتولون حماية مصالح الدولة الخارجية وتصريف شؤونها لذلك وجب حسن اختيارهم[1].

وحسب المادة 2/92 من الدستور الجزائري فإن رئيس الجمهورية يستأثر بسلطة تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي دون أن تشاركه في ذلك أي هيئة أخرى سواء تعلق الأمر بالوزير الأول أو البرلمان، عكس ما هو معمول به مثلا في الدستور الأمريكي والذي وإن كلف رئيس الجمهورية بمهمة اختيار الممثلين الدبلوماسيين باعتباره الممثل الأعلى للدولة أمام العالم كله، إلا أنه أعطى للبرلمان كذلك صلاحية مشاركة رئيس الجمهورية في هذه المهمة، إذ جعل الدستور الأمريكي هو الذي يتولى ترشيح أعضاء الهيئة الدبلوماسية على أن يتم تعيينهم بمصادقة بمجلس الشيوخ[2].

إلا أن حرية رئيس الجمهورية في هذا المجال لا تتجاوز الشروط المفترضة في من يتمثل الوظيفة الدبلوماسية، إذ عادة ما يختارهم ممن يتمتعون بالحنكة السياسية والولاء للوطن إضافة إلى الخبرة والكفاءة حتى يمثل مصالح الدولة أحسن تمثيل، ففي الغالب يتم تقصي شؤون الدولة الخارجية عن طريق الموظفين الدبلوماسيين.

وبالعودة إلى نص المادة 92 نجدها قضت بأن رئيس الجمهورية يمارس سلطة اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق اعتمادهم، دون أن تنص على أن رئيس الجمهورية ملزم بقبول اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، ما يفهم منه أن رئيس الجمهورية له الحق في رفض ممثل دبلوماسي لدولة معينة إما لأسباب تتعلق بالشخص ذاته أو لأسباب تتعلق بالدولة ذاتها، وبالنسبة للحالة الأولى يمكن للدولة أن تتجنبها بأن تتحرى عند تعيين ممثليها الدبلوماسيين اختيار الأشخاص ذوي السمعة الحسنة والأخلاق الحميدة والكفاءة العالية، إضافة لحسن ممارسة الوظيفة الدبلوماسية والسياسية وهو الأساس، وهو نفس ما يمكن قوله على القناصل.

وتقضي التقاليد الدبلوماسية أن يتم اعتماد السفراء والمبعوثين فوق العادة عبر تسلم أوراق الاعتماد حيث يوقع رئيس الدولة أوراق اعتماد سفرائه الموجهة إلى رؤساء الدول الأجنبية ليقوم السفراء بتسليمها

---

1 طارق إسماعيل الغزالي، الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2012، ص 171.

2 علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، الطبعة الأولى مطبعة الفرقان، العراق، 2009، ص 189.

إلى هؤلاء الرؤساء وبالمقابل يأتي السفراء الأجانب لتسليم رئيس الدولة أوراق اعتمادهم، كممثلين لدولهم لدى الدولة ويتم التسليم عن طريق استقبال رئيس الدولة شخصيا للسفير[1].

إذن سواء تعلق الأمر بالتعيين أو الاعتماد أو إنهاء المهام، فإن رئيس الجمهورية يملك السلطة المطلقة والحرية الكاملة في تعيين الشخصيات التي يراها مناسبة لشغل الوظيفة الدبلوماسية، دون أن تشاركه في هذا الاختصاص أي جهة أخرى سواء كان الوزير الأول أو البرلمان كما هو الحال في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية، أو وزير الخارجية[2] رغم أن هذا الأخير يمكن أن تثار مسؤوليته في أي لحظة أمام البرلمان في حال عدم رضا النواب عن مردودية السياسة الخارجية للدولة. وهو الأمر الذي جعل من رئيس الجمهورية محتكرا لقيادة الشؤون الخارجية للدولة بصورة منفردة.

في الأخير يمكننا القول أنه وإن كان رئيس الجمهورية هو الفاعل الرئيسي والوحيد تقريبا في توجيه السياسة الخارجية وهندستها، إلا أن الدستور أعطى للبرلمان حق مناقشة السياسة الخارجية بنص المادة 148 منه والتي تقضي بإمكانية البرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، مع إمكانية تتويج هذه المناقشة بلائحة عند الاقتضاء من البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين وتبلغ إلى رئيس الجمهورية.

يفهم من النص السابق أن البرلمان لا يمكنه إجراء هذه المناقشة إلا إذا طلب ذلك رئيس الجمهورية، القائم الرئيسي بتوجيه السياسة الخارجية إضافة إلى رئيسي غرفتي البرلمان. ويتم الوقوف في هذه المناقشة على الأحداث ووقائع السياسة الخارجية للبلاد، إضافة إلى نقد أو تقديم بعض الملاحظات على هذه السياسة لتختم هذه المناقشة في الأخير بلائحة ناتجة عن اجتماع مشترك بين الغرفتين عند الاقتضاء تبلغ إلى رئيس الجمهورية.

غير أن الملاحظ هو أن النص الدستوري جاء خاليا من النص على أي جزاء أو نتيجة يمكن أن تترتب على هذه اللائحة، غير أن هذه اللائحة في جوهرها ومضمونها نجدها تشبه إلى حد ما اللائحة التي يصدرها البرلمان عند مناقشة بيان السياسة العامة، ومنه يمكن اعتبار مناقشة السياسة الخارجية

---

1 علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، مرجع سابق، ص 189.

2 مثلا بخصوص تعيين السفراء في فلسطين فإنه يتم تعيينهم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بتسبيب من وزير الخارجية، أما باقي أعضاء السلك الدبلوماسي فيتم تعيينهم بقرار من وزير الخارجية. صلاحية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان سلسلة تقارير قانونية، 2006، ص 76.

أداة رقابية برلمانية على رئيس الجمهورية، فتحها متوقف على طلب هذا الأخير أو رئيسا غرفتي البرلمان اللذان ينتميان عادة ورئيس الجمهورية إلى لون سياسي واحد[1].

ومتى ما كان اللجوء إلى فتح المناقشة فإن الاحتمال المرجح هو أن يكون الغرض من اللجوء إليها دعم رئيس الجمهورية في سياسته الخارجية، إذ من غير المعقول أن يتم اللجوء إليها بطلب من الجهات المعنية خصوصا رئيس الجمهورية على علم بأن البرلمان ناقم عليه وعلى سياسته، وإلا لماذا لم يمنح البرلمان فتحا بناء على طلب من أعضائه.

المطلب الثاني: تركيز السلطة بيد الجمهورية على حساب الوزير الأول أثناء الظروف الاستثنائية

تقتضي الشرعية الدستورية أن تلتزم كل سلطة في الدولة باحترام الاختصاصات الموكلة لها بموجب الدستور، وإلا عد عملها مشوبا بعيب عدم الدستورية ومعدوم الأثر من الناحية القانونية، غير أن هذا لا يكون إلا كانت الدولة تعيش حالة سلم لم يعترض حياتها أي طارئ سواء كان خارجي أو داخلي. والمسلم به منذ وجود الدولة أن حياتها لا تسير على وتيرة واحدة من الأمن والاستقرار إذ تعترضها من حين لآخر ظروف استثنائية يستحيل معها السير العادي للمؤسسات الدستورية والعمل بقواعد المشروعية العادية المعمول بها في الظروف العادية ما حذى بالدول أن تنص في دساتيرها على تنظيم هذه الحالات تحت ما يعرف الظروف الاستثنائية[2]، ونظرا لخطورتها أحاطتها الدساتير بمجموعة من الضوابط والشروط حتى يسمح بتفعيلها مع اختلاف في تحديد الحالات التي يمكن أن تشكل ظروفا استثنائية، وكذا الجهة المختصة بإعلانها والسلطات المخولة لها أثناءها.

ولم يشذ الدستور الجزائري عن هذا إذ اعتمد فكرة الظروف الاستثنائية منذ أول دستور إلى غاية الدستور الحالي، وإن اختلفت مسألة تنظيمها بحسب كل دستور إلا أنها كلها اتفقت على تركيز السلطات بيد رئيس الجمهورية أثناءها، والحالات التي اعتبرها المؤسس الدستوري تشكل حالات

---

1 انظر صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ص303.

2 اختلف الفقه في تسمية الظروف الاستثنائية فهناك من يطلق عليها نظرية الضرورة وهناك من يطلق عليها تسمية الظروف الاستثنائية، وترجع أصل نشأتها للفقه الألماني، إذ تطرق إليها كل من هيغل وهرنك وجلينيك في كتاباتهم، إذ يرى هيغل أن الدولة هي التي وضعت القانون لحماية وتحقيق المصلحة العامة، هذه الأخيرة التي على الدولة أن تحرص على تحقيقها حتى لو اقتضى الأمر الخروج عن القواعد القانونية التي أوجدتها، ويأخذ الفقه الألماني بهذه النظرية حال تعرض الدولة إلى ظروف طارئة تهدد مصلحتها في حال تطبيق القواعد القانونية الموجودة إذ يجوز لها أن تتجاوزها بتطبيق قوانين وإجراءات تراها مناسبة، ولا تخضع في ذلك لأحكام القضاء ولا يترتب عنها مسؤوليتها. للمزيد انظر، أمير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد14، العدد 08، 2007، ص 241.

استثنائية حالة الحصار والطوارئ (الفرع الأول)، الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني)، وأخيرا حالة الحرب والعدوان (الفرع الثاني)

الفرع الأول: حالة الحصار والطوارئ

تعتبر حالة الحصار والطوارئ من أولى حالات الظروف غير العادية، التي يتوقف بموجبها العمل بالمشروعية العادية ليتم العمل بقواعد المشروعية الاستثنائية، وقد نص الدستور على حالة الحصار وحالة الطوارئ معا في المادة 105 منه، رغم وجود بعض الاختلافات الجوهرية بين الحالتين، وعلى ذلك ارتأينا أن نتناول مفهوم حالة الحصار وحالة الطوارئ (أولا) ثم شروط تطبيقهما(ثانيا)

أولا: مفهوم حالة الحصار والطوارئ

بالعودة إلى نص المادة 105 من الدستور الجزائري نستشف أن المؤسس الدستوري لم يتطرق إلى تعريف حالتي الحصار والطوارئ، شأنه في ذلك شأن غالبية الدساتير، مما أدى إلى اضطلاع الفقه بمسألة تحديد المقصود بكل حالة.

1-المقصود حالة الطوارئ: تعتبر حالة الطوارئ من الحالات الاستثنائية التي تمر بها الدولة لأسباب تؤدي إلى وجود خطر يهدد أمن الدولة وأفراد الشعب، الأمر الذي يقتضي مواجهتها بقواعد مناسبة بغية استعادة الأمن والسكينة في ربوع الدولة، وقد اختلف الفقه في مسألة تعريفها، فهناك من عرفها بأنها: تحرر الإرادة من الالتزام بقانون ومنحها بعض السلطات الاستثنائية في الظروف الاستثنائية على النحو الذي يتعارض مع مبدأ المشروعية في الظروف الاعتيادية لأن سلامة الشعب فوق القانون[1]. وعرفها الأستاذ **محمد فتوح عثمان** بأنه نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية، حماية للمصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة حالات طارئة لا تتلاءم والقوانين العادية[2].

يفهم من التعريفين أن حالة الطوارئ لا تقوم إلا بوجود حالات طارئة لم تكن لتحدث في الظروف الاعتيادية، منظمة مسبقا بموجب أحكام الدستور، يتم فيها الخروج عن قواعد المشروعية القانونية بصفة مؤقتة، تهدف في جوهرها إلى حماية الصالح العام، وأمن الدولة.

1مالك حسني الحسيني، مصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق، مجلة الحقوق، العدد 08، المجلد 03، 2010، ص 257.

2 محمد فتوح عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، الهيئة المصرية للكتاب، 1977، ص 192.

2- المقصود بحالة الحصار: تعتبر حالة الحصار أكثر خطورة من حالة الطوارئ وأقلها من الحالة الاستثنائية، تعرف بأنها: نظام استثنائي مؤقت يهدف إلى حفظ النظام العام، على أن يتولى الجيش والسلطة العسكرية ذلك.

ورغم عدم تمييز المادة 105 من الدستور بين حالتي الحصار والطوارئ، وجعلهما في مرتبة واحدة من حيث الجهة المختصة بإعلانهما، أو شروط تطبيقهما إلا أن الممارسة العملية تقر أن الحالتان تتميزان عن بعضهما البعض. فبإجماع الشرّاح القانونيين فإن حالة الحصار تعتبر أخطر من حالة الطوارئ ففي الأول يتم انتقال السلطة و الصلاحيات الأمنية إلى السلطات العسكرية (الجيش)، إضافة للتقييد والتضييق الكبيرين على الحقوق والحريات. بخلاف حالة الطوارئ التي يتم من خلالها توسيع سلطات الشرطة في مجال حفظ الأمن مع تقييد الحريات العامة لكن ليس بنفس الدرجة كما في حالة الحصار، يترتب عن إعلانها تقوية صلاحيات كل من وزير الداخلية وولاة الجمهورية[1]. إضافة على ذلك تتميز حالة الحصار بتزايد سلطة السلطة التنفيذية، فزيادة على الحد من حقوق الأفراد بموجب قانون الحصار، فإن الاختصاصات القضائية تنتقل من المحاكم العادية إلى المحاكم العسكرية بالنسبة للجرائم التي تقع بين الأفراد والمتعلقة بحالة الحصار[2].

ثانيا: رئيس الجمهورية الجهة المختصة الوحيدة بتقرير حالتي الحصار والطوارئ

تختلف الدساتير في تحديد الجهة التي يوكل إليها اختصاص إعلان حالة الحصار والطوارئ، إلا أن غالبيتها تجمع على إسنادها للسلطة التنفيذية[3]، لما تمتاز به من قدرة على مجابهة الظروف غير العادية والتصدي لها لما تملكه من وسائل الجبر والإكراه.

---

1 مولود ديدان، المرجع السابق، ص388، صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 210، محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 55.

2محمد قائد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996 ص 369.

3 في إنجلترا وإن كانت مسألة إعلان الطوارئ مخول للملكة (التاج طبقا للمادة الأولى من قانون الطوارئ لسنة 1920) إلا أنه من الناحية الواقعية والإجرائية فإن الوزير الأول، عند حدوث دواعي تطبيق حالة الطوارئ، فإن الوزير الأول هو الذي يبادر بطلب إلى التاج لإعلان الحالة، فإذا حصل وإن رفض التاج (الملك) إعلان حالة الطوارئ فإن للوزير الأول حق اللجوء إلى البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ما يعني أن اختصاص الملك في هذه الحالة رمزي فقط، بينما تؤول السلطة الفعلية في هذا إلى رئيس الوزراء. سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 218.

بنص المادة 105 من الدستور فإن سلطة إعلان حالتي الحصار والطوارئ تعود لرئيس الجمهورية وحده، دون أي مشاركة من الوزير الأول أو البرلمان، وإن كان رئيس الجمهورية مقيد باستشارة الهيئتين كما سنرى، إلا أن هذه الاستشارة بحسب الهندسة الدستورية للنظام السياسي الجزائري لا تعدو أن تكون شكلية، ليس هذا فحسب بل إن حق تقرير حالة الطوارئ والحصار محظور حتى على من يتولى رئاسة الدولة على وجه التأقيت، إلا بانعقاد البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن طبقا للمادة 104 من الدستور.

وقد استورد المؤسس الدستوري الجزائري هذه المسألة من الدستور الفرنسي 1958 والذي عمل على تقوية مركز رئيس الجمهورية حتى في الحالات الاستثنائية، على حساب الحكومة والبرلمان معا، بإعطائه اختصاصات واسعة في الظروف الاستثنائية بموجب المادة 16 من الدستور الفرنسي، وإن كان هذا شأن العديد من الدول التي تأست بالدستور الفرنسي لسنة 1958 في هذا المجال، إلا أن الدستور العراقي لسنة 2005 جعل مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الأصيل في إعلان حالة الطوارئ بناء على طلب مشترك مقدم من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء[1] على أن يؤول اختصاصها إلى مجلس النواب[2].

وإن كنا نرى بضرورة إشراك الوزير الأول رئيس الجمهورية سلطة تقرير حالتي الطوارئ والحصار، إلا أننا لا نرى ذلك بخصوص البرلمان، كونه يتشكل في الغالب من تيارات سياسية متعددة، مختلفة الرؤى والاتجاهات ما يجعل من الصعب تحقيق النصاب المطلوب في التصويت على قرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، مما قد يؤدي إلى تهديد المصلحة العامة للبلاد.

وقد حدث هذا فعلا في العراق سنة 2014 أين تم تقديم طلب مشترك من رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء إلى مجلس النواب لإعلان حالة الطوارئ بعد سقوط الموصل بيد العصابات المسلحة، إلا أن مجلس النواب لم يعلن عن حالة الطوارئ بسبب عدم الاتفاق بين النواب على إعلان الحالة بانسحاب العديد منهم وعدم اكتمال النصاب القانوني اللازم لإعلان حالة الطوارئ وهي أغلبية الثلثين بموجب المادة 9/61[3]، كل هذا يؤكد ويدعم اتجاه المؤسس الدستوري بجعل رئيس الجمهورية الجهة الحيدة المختصة بتقرير حالتي الحصار والطوارئ.

1المادة 9/61 من الدستور العراقي لسنة 2005

2 علا عبد العزيز محمد المدني، المرجع السابق، ص 122.

3 المرجع نفسه.

ثالثا: شروط إعلان حالتي الحصار والطوارئ

تنص المادة 105 من الدستور على أن: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الحصار أو الطوارئ لمدة معينة، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا."

بناء على نص المادة فإن رئيس الجمهورية لا يمكنه إعلان حالة الطوارئ أو الحصار إلا بتوافر شروط معينة، درج الفقه على تقسيمها إلى شرط موضوعية وشروط شكلية.

1- الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحصار والطوارئ:

أ- **الضرورة الملحة**[1]: هي أولى الشروط الأساسية المنصوص عليها في المادة 105 من الدستور، لا يتم الإعلان عن حالتي الحصار والطوارئ إلا بقيامها، وبالاعتماد على درجة جسامة الخطر المترتب عن الضرورة الملحة فإن رئيس الجمهورية يعلن إما حالة الحصار أو الطوارئ، بناء على سلطته التقديرية في ذلك[2]. وتختلف فكرة الضرورة الملحة من تنظيم لآخر تبعا لكل دولة، فما يعتبر ملحا في دولة ما قد لا يعتبر كذلك في دولة أخرى.

وقد تم الاختلاف في طبيعة الظروف التي تسبق حدوث كل حالة، فيرى الأستاذ **عبد الله بوقفة** أن حالة الطوارئ تهدف إلى تقييد الحريات العامة متى وقع مساس خطير بالنظام العام، إذ تخول لمرفق البوليس سلطات إضافية كي يتمكن من الحفاظ على الأمن والسكينة العامة.[3]

ويجمع شراح القانون الدستوري أن حالة الطوارئ هي أول درجة في الظروف الاستثنائية من حيث الخطورة، فهي تمثل المرحلة الوسطى بين الظروف العادية وحالة الحصار التي تعتبر أكثر شدة وخطورة، وعادة ما تعلن حالة الطوارئ في حال وقوع تهديد أو خطر على النظام العام ينتج عادة عن الكوارث أو النكبات العامة، كالفيضانات والزلازل وسائر الأخطار الطبيعية، على عكس ذلك ترتبط

1تعرف حالة الضرورة الملحة بأنها تلك الأوضاع التي يكون فيها إخلال بالأمن والنظام بصورة عامة، كأن تتعرض البلاد لحالة طوفان أو وباء، أو حالة عصيان مدني. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 368.

2 صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 210.

3 عبد الله بوقفةعبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري (نشأة، فقها، تشريعا) دراسة تحليلية، نظرية، تطبيقية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2011. ص

حالة الحصار غالبا بالأعمال المسلحة كحالة الحرب والأعمال التخريبية و التمردات العسكرية[1]، ووقوع حالة الحصار في مركز وسط بين حالتي الطوارئ والاستثناء لا يعني أبدا أن تلزم الجهة المختصة (رئيس الجمهورية) بإعلان حالة الطوارئ قبل حالة الحصار، أي وجوب إتباع الترتيب الوارد في نص المادة 105 من الدستور، بأسبقية إعلان حالة الطوارئ على حالة الحصار[2]، ذلك أنه قد تحدث حالات خطيرة تهدد أمن الدولة ذات صلة باضطرابات عسكرية أو أزمة حادة مما يستدعي فرض حالة الحصار وتجاوز حالة الطوارئ، وهو ما كان في الحالة الجزائرية عقب بداية التعددية السياسية في بداية التسعينيات، أين تم إعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي 91- 196[3] المتضمن تقرير حالة الحصار، ليتم إنهائها بموجب المرسوم الرئاسي 91- 336[4] لتعلن حالة الطوارئ بعد خمسة (05) أشهر تقريبا من إنهاء حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي 92-44[5].

ولم ينص الدستور على المقصود بحالة الضرورة الملحة أو دواعيها، ما يعني أن رئيس الجمهورية يملك السلطة التقديرية الكاملة في تقديرها ودرجة خطورتها ليكون مخيرا بين الإعلان عن حالة الطوارئ والإعلان عن حالة الحصار[6]. وتؤدي عمومية عبارة الضرورة الملحة إلى تغليب العنصر الذاتي فيه على العنصر الموضوعي، خاصة مع عدم وجود نصوص تشريعية يمكن اللجوء إليها في هذا الصدد، مما يؤدي بالنتيجة إلى صعوبة الرقابة الفعالة التي يمكن أن تضمن التطبيق السليم لهذا الشرط[7]، هذا عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي وضح الضرورة الملحة من خلال شرطين موجبين لقيامها وهما:

---

1 انظر، مولود ديدان، المرجع السابق، ص 237، عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية (في ضوء النظام القانوني الجزائري الحالي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، 2002. ص 61.

2 غضبان مبروك، غربي نجاة، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 10، ص 23.

3 المرسوم الرئاسي رقم 91- 196، المؤرخ في 04- 06- 1996 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد29. المؤرخة في 12 جوان 1991.

4 المرسوم الرئاسي رقم 91- 336 المؤرخ في 22- 9- 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد 44

5 المرسوم الرئاسي رقم 92- 44 االمؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن تقرير حالة الطوارئ، ج، ر، ج،ج، د، ش، العدد 10 المؤرخة في 09 فيفري 1992.

6 غضبان مبروك، غربي نجاح، المرجع السابق، ص 23.

7 عبد العزيز برقوق، المرجع السابق، ص 62.

1- وجود خطر جسيم وحال: ويعرف الفقه الفرنسي الخطر الجسيم بأنه الخطر غير المألوف وغير المتوقع، الذي لا يمكن مواجهته أو دفعه إلا باستخدام السلطات الاستثنائية المقررة في المادة 16 من الدستور الفرنسي[1]، ولا يكفي أن يكون الخطر جسيما فقط بل يشترط أن يكون حالا؛ أي يكون قد بدأ فعلا ولازال قائما ولم ينته[2].

2- الإخلال بالسير المنتظم للمؤسسات الدستورية: مؤدى هذا أن يؤدي هذا الخطر إلى إعاقة السلطات العامة عن مباشرة مهمتها كما هو الحال في الظروف العادية، مما ينتج عنه تعطيل للوظائف والحياة الدستورية العادية، مما ينجم عنه خطر أو تهديد لوجود الدولة وكيانها وأمنها، ما يستدعي أن يتدخل رئيس الجمهورية لمباشرة سلطاته الاستثنائية لمجابهة الوضع[3].

ب- تأقيت حالتي الطوارئ والحصار بمدة محددة: يجد هذا الشرط أساسه الدستوري في نص المادة 105 من الدستور:" يقرر رئيس الجمهورية....حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة..." فشرط تحديد مدة زمنية معينة لتطبيق حالتي الحصار والطوارئ شرط جوهري وأساسي، يؤدي غيابه إلى جعل حالتي الطوارئ و الحصار حالتان غير دستوريتان، السبب من إدراج هذا الشرط ضمن نصوص الدستور حتى لا تتعسف السلطات المختصة في فرضها لمدة طويلة، إذ أن تقريرها لمدة أطول له آثار سلبية على الحقوق والحريات الخاصة بالأفراد، وذلك بسبب القيود وبعض الخروقات والانتهاكات التي تمس حقوق وحريات الأفراد بفعل تطبيق المقتضيات التي تفرضها حالتي الحصار والطوارئ، لذلك فإن السلطات التي تباشرها الحكومة بموجب حالتي الحصار والطوارئ لمواجهة الظروف العاجلة والطارئة تكون مؤقتة وعارضة، إلى حين التمكن من عودة الظروف العادية إلى حياة الدولة[4].

---

1 ويذهب الأستاذ **يحي الجمل** إلى تحديد المقصود بالخطر الجسيم بأنه الخطر الذي يهدد موضوعا دستوريا جوهريا، فالموضوع الذي يلحقه التهديد من ناحية ومدى الخطر نفسه من ناحية أخرى هما اللذان يحددان جسامة الخطر، انظر حسن ضياء الخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء على مبدأ سمو الدستور، متاح على الموقع: www.elmerja.com، تاريخ الاطلاع: 2017/12/07 على الساعة 18:52، ص 53.

2 وعلى هذا فإنه متى ما وقع الخطر وانتهى أو كان محتمل الوقوع ولو بدرجة كبيرة فإنه لا يجوز اللجوء إلى تطبيق الأحكام المتعلقة بالحالة الاستثنائية، كما لا يعتد في هذا الصدد بالأخطار المستقبلية أو الوهمية. انظر رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 186.

3 انظر: رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 189. إسماعيل جابو ربي، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ، جانفي، 2016، ص 18.

4 سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 217.

بناء على ما سبق كي يكون المرسوم المتعلق بتقرير حالتي الحصار والطوارئ سليما غير مشوب بعيب عدم الدستورية، وجب أن يتضمن تحديد المدة التي يسري من خلالها[1]، لكن بقراءة نص المادة 105 السالفة الذكر نستشف بأن المؤسس الدستوري اشترط تحديد المدة الزمنية لتطبيق حالتي الطوارئ والحصار دون أن يحدد مدة هذا التأقيت، الأمر الذي قد يزيد من سلطة رئيس الجمهورية بإطالة مدة فرضها متحججا في ذلك بأن النص الدستوري جاء خاليا من مدة محددة بخصوص ذلك. وعلى ذلك فإن تحديد المادة للمدة القصوى التي ينبغي على رئيس الجمهورية عدم تجاوزها عند إعلانه حالتي الحصار والطوارئ يحد من فعالية شرط تأقيت المدة ويفرغه من محتواه[2].

فمن مقتضى النص الدستوري إذن فإن حالة الطوارئ والحصار تزول بزوال باستنفاذ المدة المحددة لها بموجب مرسوم إعلانها، إلا أنه يحدث وأن تنتهي المدة المحددة وتبقى الأوضاع التي أدت إلى فرض الطوارئ أو الحصار مستمرة، وفي هذه الحالة خول الدستور لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا تمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار حسب الحالة (المادة 2/105 من الدستور). فرئيس الجمهورية وإن كان يملك سلطة تقديرية واسعة في تقرير حالتي الحصار والطوارئ إلا أنه لا يملك سلطة تمديدها إذ هذه الأخيرة مكفولة للبرلمان ومتوقفة على موافقته، فيمكن أن تصطدم رغبة الرئيس في تمديد حالتي الحصار والطوارئ برفض البرلمان، الأمر الذي يجبره دستوريا على رفع حالة الطوارئ أو الحصار، وربما خوفا من وقوع هذا الاحتمال لم يتم تحديد المدة القصوى لحالة الحصار أو الطوارئ.

وبالعودة إلى المراسيم الناظمة لحالتي الطوارئ والحصار في الجزائر فإن مدة حالة الحصار قد تم تحديدها بموجب مرسوم إعلانها بأربعة أشهر من تاريخ إعلانها، إلا أنه تم رفعها قبل حلول ميعاد الأربعة أشهر طبقا لنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 91- 196[3]، أما حالة الطوارئ فقد تم تحـديد مدة سريانها ب 12 شهرا بمـوجب الـمادة الأولى من المرسوم الرئاسي 92- 44 مع إمـكانية

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 322.

2 محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 58.

3 تنص المادة الأولى من المرسوم 91- 196 المتعلق بحالة الحصار على مايلي: " تقرر حالة الحصار ابتداءً من 05 يونيو سنة 1991، على الساعة الصفر، لمدة أربعة أشهر عبر كامل التراب الوطني. غير أنه يمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع."

تمديدها[1] وهو الذي كان فعلا، إذ تم تمديدها بموجب المرسوم التشريعي 93- 02[2] إلى أجل غير مسمى[3]، وقد صدر التمديد بموجب مرسوم تشريعي وليس بموجب قانون صادر من البرلمان كما هو محدد في الدستور، بسبب غياب البرلمان آنذاك نتيجة حله، أين حل مكانه المجلس الأعلى للدولة الذي أسند لرئيسه ممارسة التشريع عن طريق ما يسمى بالمراسيم التشريعية. ما يدفعنا إلى القول أن إعلان حالة الطوارئ وتمديدها كان بناء على رغبة السلطة التنفيذية في ظل غياب المجلس الشعبي الوطني.

واستمرت حالة الطوارئ في التطبيق حتى بعد صدور دستور 1996، وعودة المؤسسات الدستورية والاستقرار الأمني للبلاد، ما يعني زوال دواعي تطبيقها ولم يدفع قلق الجمعيات الناشطة بحقوق الإنسان، والمعارضة والأحزاب السياسية إلى إلغائها إلا أن قيام حركات التغيير في الدول العربية سنة 2011 أدى برئيس الجمهورية إلى الاقتناع بضرورة رفعها بموجب الأمر رقم 11- 01[4].

2- الشروط الشكلية لإعلان حالتي الحصار والطوارئ: تتفرق الشروط الشكلية على مجموعة من الإجراءات والاستشارات التي يقوم بها رئيس الجمهورية قبل لجوئه إلى إعلان حالة الحصار أو الطوارئ وتتمثل في:

أ-اجتماع المجلس الأعلى للأمن: ألزم الدستور رئيس الجمهورية باستشارة المجلس الأعلى للأمن قبل إعلان حالتي الطوارئ والحصار، وذلك بغية بعض التوضيح وإعطاء بعض الاقتراحات للرئيس قبل إعلان حالة الحصار أو الطوارئ، ويلجأ رئيس الجمهورية إلى استشارة المجلس الأعلى للأمن نظـرا للخـــبرات الفنية التي يحتويها من مختصين قانـــونيين ورجال سياسيين مشهـــود لهم بالكـــفاءة

---

1 تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 92- 44 المتضمن تقرير حالة الطوارئ على:" تعلن حالة الطوارئ مدة اثني عشر (12) شهرا على امتداد كامل التراب الوطني، ابتداءً من 05 شعبان 1412، الموافق ل 09 فبراير 1992. ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد."

2 المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 06 جانفي 1992، المتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد 08، المؤرخة في 07 فيفري 1993.

3 محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، ص 59.

4 الأمر رقم 11- 01 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1423، الموافق ل 23-02-2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج، ر، ج، ج،د، ش، 02 الصادرة بتاريخ،23 فبراير 2011.

والحنكة،[1] غير أن رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للأمن[2] تجعل من هذه الاستشارة أمر شكلي، خاصة وأن رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ بنتائج الاستشارة، وحتى كانت ملزمة فإن رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس واختصاصه بوضع قواعده تفرغ هذه الاستشارة من محتواها.

ب- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة: تم استحداث هذه استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني بموجب دستور 1989، أما استشارة رئيس مجلس الأمة فتم تبنيها في دستور 1996، نتيجة تبني الازدواجية البرلمانية، يعتبر إجراء الاستشارة من الشرط الجوهرية التي تسبق إعلان حالتي الحصار والطوارئ، إلا أن نتيجتها غير ملزمة لرئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقرير الحالتين، وقد تم إدراج هذه الاستشارة كضمان لحقوق وحريات الأفراد[3]، باعتبار البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع في المسائل المتعلقة بالحقوق والحريات.

كما أن لهذه الاستشارة مقاصد قانونية وسياسية، تتمثل القانونية في أن إعلان الحالتين يخول للسلطات المختصة إصدار مراسيم وقرارات، لا يجوز لها إصدارها في الحالات العادية كأصل عام، كتقرير بعض الجرائم جنايات، وفرض عقوبات عليها[4]. أما المقاصد السياسية فإن لهذه الاستشارة وزنها وأهميتها خصوصا في ظل مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية[5].

ت- استشارة الوزير الأول: بحسب نص المادة 105 من الدستور فإن الوزير الأول هو الجهة الثالثة التي يعنى رئيس الجمهورية باستشارتها قبل تقرير حالتي الحصار والطوارئ، ويتم اللجوء إلى استشارة الوزير الأول باعتباره القطب الثاني على رأس السلطة التنفيذية وكذلك لما له من اطلاع ومعرفة بدواليب المسائل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. كما أنه هو الذي يؤول إليه اختصاص تنفيذ القوانين و التنظيمات الأمر الذي يدفع إلى تجنب سوء تقدير المواقف والقرارات وتمكينه من اتخاذ

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 322.

2 تنص المادة 197 من الدستور على أن رئيس الجمهورية يرأس المجلس الأعلى للأمن، ويحدد كيفيات تنظيمه وعمله.

3 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 322.

4 فاطمة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية الجزائرية والفرنسية والمصرية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016/ 2017،ص 54.

5 سعيد بوالشعير،النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 273.

الإجراءات والاحتياطات اللازمة إذا استدعت الحكومة تقرير إحدى الحالتين، خصوصا وأن الحكومة هي الجهة المعنية بوضع الحالتين موضع التطبيق[1].

ث- استشارة رئيس المجلس الدستوري: من القيود الشكلية على إعلان حالتي الحصار والطوارئ، استشارة رئيس المجلس الدستوري، باعتبار هذا الأخير آلية مهمة لإرساء دولة القانون وحماية الحقوق والحريات[2].

ولا بأس أن نشير في هذا الخصوص إلى نقطة الخلاف بين المؤسس الدستوري الفرنسي والمؤسس الدستوري الجزائري، إذ جعل هذا الأخير من استشارة رئيس المجلس الدستوري كاستشارة بقية الشخصيات السياسية الواردة في المادة 105 من الدستور، في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي اشترط أن يكون رأي المجلس الدستوري مسببا ومنشورا، أي مكتوبا، وإن كان لا يوجد في الدستور الفرنسي ما يلزم رئيس الجمهورية بالأخذ بنتيجة الاستشارة، إلا أن رئيس الجمهورية لا يمكنه مهما كان أن يتجاهل رأيا مسببا صادرا من المجلس الدستوري، والذي ينشر ليطلع عليه المواطنين وإلا سيتعرض (رئيس الجمهورية) إلى مخاطر سياسية، نظرا لقوة الرأي العام[3].

الفرع الثاني: الحالة الاستثنائية

تعتبر الحالة الاستثنائية من الحالات التي توسع فيها سلطات رئيس الجمهورية، إذ يلجأ فيها رئيس الجمهورية عادة إلى تطبيق ما يعرف بمشروعية الأزمات تم النص عليها بموجب المادة 105 من الدستور، وتجد هذه المادة أصولها التاريخية في المادة 16 من الدستور الفرنسي 1958 للجمهورية الخامسة ويكاد يجمع الفقه الدستوري على خطورة الحالة الاستثنائية لدرجة أن بعض الفقه يصفها بالدكتاتورية المؤقتة، إذ يستحوذ خلالها رئيس الجمهورية على كافة السلطات العامة في الدولة، فهو المخول باتخاذ ما يراه مناسبا باعتباره ممثل الأمة، وإليه ترجع أمور تسييرها أثناء الفترة الاستثنائية[4]، ونظرا لخطورة نتائج الحالة الاستثنائية أحاطها المشرع بجملة من القيود الشكلية والموضوعية حتى تعتبر السلطات التي يباشرها رئيس الجمهورية أثناءها صحيحة ومشروعة.

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 333.

2 المرجع نفسه.

3 حمزة نقاش، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها، مذكرة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2011- 2012، ص 81.

4 فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 59.

أولا: تعريف الحالة الاستثنائية وتمييزها عن حالة الطوارئ والحصار

نظرا لخلو النصوص الدستورية من تعريف الحالة الاستثنائية فقد اختلف الفقه الدستوري في مفهومها ، وإن كانت تندرج بحسب الدستور الجزائري ضمن الحالات غير العادية كما هو الأمر بالنسبة لحالة الحصار والطوارئ، إلا أنها تختلف عنها في مجموعة من الخصائص والمميزات.

1- **تعريف الحالة الاستثنائية:** رغم اعتراف الفقه الدستوري والقضاء بحالة الاستثناء، إلا أنه لم يتفق على إيجاد تعريف جامع مانع لها، فهناك من عرفها على أنها: "حادثة أو حوادث تقع أو تحل بالدولة، أو تكون على وشك الوقوع، ويتعذر معه مواجهة هذا الحادث أو الحوادث بالقواعد القانونية العادية التي يعمل بها لمواجهة الظروف والحوادث العادية[1]." وهناك من عرفها على أنها:" الحالة التي يلجأ رئيس الجمهورية عند إعلانها إلى اتخاذ أوامر مستعجلة لها قوة القانون حماية للمصالح العامة، وذلك عند عدم قدرة التشريع الساري المفعول على مواجهة الحالة الاستثنائية[2]."

2- تمييز الحالة الاستثنائية عن حالة الطوارئ: كثيرا ما يتم الخلط بين الحالة الاستثنائية وحالة الطوارئ، كون الحالتين يتم من خلالهما تعطيل القواعد القانونية القائمة لاستحالة تطبيقها والظروف الواقعة، إذ يتم تفعيل مشروعية الأزمات أثناءها، إلا أن الحالتين تختلفان عن بعضهما في نقاط عديدة:

أ- **فمن حيث الخطورة:** تعتبر الحالة الاستثنائية أكثر خطورة من حالتي الحصار والطوارئ، ذلك أنه إذا كان شرط الضرورة الملحة هو أحد الشروط الجوهرية لإعلان حالتي الطوارئ، فإن وشاكة الخطر على الوقوع وتهديده المؤسسات الدستورية واستقلال البلاد يعتبر دافع رئيسي لإعلان رئيس الجمهورية عن تطبيق الحالة الاستثنائية.

ب- من حيث آثارها على حقوق وحريات الأفراد: تكون الحالة الاستثنائية أكثر مساسا بحقوق وحريات الأفراد، مقارنة بحالتي الحصار والطوارئ.

---

1 فواز خلف عليان الدروبي، مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها وعلاقتها بأعمال السيادة في النظام الديمقراطي، دراسة مقارنة (الأردن، مصر، فرنسا)، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، 2010، ص 42.

2 تجد مرجعها الأساسي في القاعدة الدستورية التي مفادها يجب اتخاذ أوامر مستعجلة لها قوة القانون استنادا في ذلك إلى الضرورة العامة، عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، تشريعا، فقها، المرجع السابق، ص 173.

ج- من حيث جهات الاستشارة: لإعلان الحالة الاستثنائية يتم استشارة المجلس الدستوري بكامله (قبل التعديل الدستوري 2016) إضافة للمجلس الأعلى للأمن، والاستماع لمجلس الوزراء، في حين أنه في حالة الطوارئ يتم استشارة رئيس المجلس الدستوري، إضافة للمجلس الأعلى للأمن.

ثانيا: الشروط الموضوعية والشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية

حظيت الحالة الاستثنائية بدراسة أغلب الفقهاء الدستوريين على المستوى العربي والغربي، وقد تباينت آراء الفقهاء بين مؤيد ورافض لها وذلك للآثار التي تخلفها على حقوق الإنسان، إذ غالبا ما تهدر فيها الحريات والحقوق بنوعيها الفردية والجماعية، لذلك طوقها المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 107 من الدستور بجملة من القيود الموضوعية والشكلية.

1- الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية: تنص المادة 107 من الدستور على أن:" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية..."استنطاقا للنص الدستوري فإن رئيس الجمهورية مقيد بقيدين رئيسيين لإعلان الحالة الاستثنائية هما: وجود خطر، تهديد الخطر للمؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد أو سلامة ترابها.

أ- **وجود الخطر:** من نص المادة 107 المذكور أعلاه نستخلص أن وجود الخطر الداهم هو أولى الدوافع التي تدفع برئيس الجمهورية لتقرير الحالة الاستثنائية، ويقصد بالخطر في معناه القانوني:" كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهددها إما بالانتقاص أو الزوال[1]." إلا أن حسب المؤسس الدستوري الجزائري فإن وجود الخطر وحده لا يكفي بل جعل له المؤسس الدستوري شرطين أساسيين ليكون كافيا للجوء رئيس الجمهورية إلى تقرير الحالة الاستثنائية، وهو أن يكون هذا الخطر داهما وشيك الوقوع، وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يشر صراحة إلى نوعية الخطر ودرجة جسامته، عكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي اشترط بموجب المادة 16 من الدستور[2] أن يكون الخطر جسيما حتى يحق لرئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية، إلا أنه بالاحتكام إلى نظرية القواعد العامة التي تحكم الظروف الاستثنائية فإن الذي يؤدي إلى تفعيل السلطات الخاصة بالظروف الاستثنائية هو الخطر الجسيم[3] الكبير الذي يتجاوز حالة الضرورة الملحة الداعية لتطبيق حالة

---

1 عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 62.

2 انظر المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم.

3 يكون الخطر جسيما كذلك إذا استحالت مواجهته بالقوانين والوسائل العادية، فإن كان من الممكن درء الخطر بتطبيق القوانين العادية السارية المفعول فإن ذلك يحجب شرط التناسب بين درجة جسامة الخطر والقوانين التي يواجه بها، مما

الطوارئ أو الحصار، إذ يستحيل درء هذا الخطر أو مجابهته دون اللجوء إلى الإجراءات التي تتطلبها الحالة الاستثنائية[1].

ولا بد أن نشير إلى أن عدم تحديد درجة الجسامة بصفة صريحة في النص الدستوري يجعل من رئيس الجمهورية هو الجهة الوحيدة، وصاحب السلطة التقديرية في تحديد درجة جسامة الخطر ووجوده فعلا من عدمه[2]، دون أن تشاركه في ذلك أي جهة، ولو أنه مقيد باستشارة بعض الجهات الأخرى – كما سنرى لاحقا–، الأمر الذي يدعم من مركز رئيس الجمهورية، فهو كما يمثل محور النظام في الظروف العادية يشكل كذلك محور النظام ودعامته الأساسية في الظروف غير العادية.

ب– أن يهدد الخطر المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد أو سلامة ترابها: اشترط المؤسس الدستوري لتطبيق الحالة الاستثنائية أن يؤدي الخطر إلى تهديد استقرار المؤسسات الدستورية، وسلامة الوطن وأراضيه. متأسيا في ذلك بالمؤسس الدستوري الفرنسي إلا فيما تعلق بالخطر الذي يمس بالمؤسسات الدستورية، فإن المادة 16 من الدستور الفرنسي اشترطت في الخطر أن يؤدي تعطيل السلطات العامة عن أداء وظيفتها وواجباتها الأساسية[3]، وهو الرأي الذي يرى به الأستاذ **فيدال** الذي

=يدخلها في دائر الأعمال غير المشروعة لعد توافر أهم شرط موضوعي وهو وجود خطر جسيم يستحيل مجابهته بقواعد المشروعية العادية، ومن أمثلة الحوادث التي يمكن أن يتم اعتبارها مبرر لتقرير الحالة من طرف رئيس الجمهورية، ، التمرد العسكري، الحروب الأهلية،...

1 انظر: سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة تلمسان، 2016/2015، ص 153، محمد الهاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 63.

2وفي هذا ترى الأستاذة **فواسيه voisset** أن عنصر وجود خطر جسيم يصعب اعتباره أحد العناصر المقيدة لرئيس الجمهورية لتطبيق الحالة الاستثنائية، لأنه يستحيل رقابته. انظر عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية، المرجع السابق، ص 338 ، أما الأستاذة **جنفيف كامو** فترى أن تمتع رئيس الدولة بالسلطة التقديرية في تكييف الظروف التي تستدعي تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي، يؤدي إلى نوع من شخصية السلطة واستبعاد طابعها المؤسسي وهذا بحد ذاته يحمل معه الخطر الخطير بالنسبة لمستقبل الديمقراطية، عبد الرضى حسن الضعان، المرجع السابق، ص 260. كما أن السلطة التقديرية الواسعة التي يحظى بها رئيس الجمهورية في تقدير وجود الخطر وتحديد جسمته والقرار والتدابير والإجراءات الواجب اتخاذها تفرغ هذا الشرط من محتواه.

3 عيسى طيبي، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011/2010، د، ر، ص.

فسر هذا الشرط على أن الخطر الذي يعتد به هو الخطر الذي يؤدي إلى توقف السلطات العامة الدستورية عن أداء وظائفها ماديا[1].

وبالمقارنة بين نص المادة 107 من الدستور الجزائري مع 16 من الدستور الفرنسي، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري استعمل عبارة المؤسسات الدستورية كمحل للخطر الذي يستوجب تفعيل الحالة الاستثنائية ما يعني إعمال التفسير الضيق، تبعا لذلك يستوجب مساس الخطر بإحدى المؤسسات الدستورية المنصوص عليها بموجب الدستور وهي مؤسسات مذكورة على سبيل الحصر، دون أن يتعداها إلى المؤسسات الأخرى[2]، على خلاف المؤسس الدستور الفرنسي الذي تبنى التفسير الواسع في هذا الخصوص باستعماله عبارة "مؤسسات الجمهورية" ما يفيد أنه متى ما مس الخطر أي مؤسسة من مؤسسات الجمهورية فإن ذلك يعد كافيا لقيام الحالة الاستثنائية، سواء تم النص عليها في الدستور أم لا[3].

2- الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية: إضافة إلى الشروط الموضوعية الواردة في المادة 107 السالفة الذكر فقد نصت المادة أيضا على شروط إجرائية وشكلية وجب مراعاتها قبل لجوء رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية، وهذه الشروط كالتالي:

أ- **استشارة رئيسي غرفتي البرلمان[4]:** يلجأ رئيس الجمهورية إلى استشارة رئيسي غرفتي البرلمان دون النواب والأعضاء، ربما يعود سبب ذلك إلى التخوف من وجود أغلبية برلمانية تعارض مسعى رئيس الجمهورية، قد لا توافقه الرأي في تقديره للشروط الموضوعية التي يرى أنها تستدعي تطبيق اللجوء إلى تقرير الحالة الاستثنائية، ونظرا لانعكاسات تطبيق الحالة الاستثنائية على الحقوق والحريات واختصاص البرلمان بالتشريع في مجالها، فإنه كان من الأولى أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى استشارة أعضاء البرلمان وليس رئيسي غرفتيه فقط، حتى تعتبر الأوامر التي يتخذها بمثابة تفويض من البرلمان المختص بالتشريع في مجال الحقوق والحريات. وإن كان رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ

---

1 عيسى طيبي، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008، مرجع سابق.

2 حمزة نقاش، المرجع السابق، دون رقم الصفحة.

3 المرجع نفسه.

4 لم تكن هذه الاستشارة واردة في دستور 1989انظر المادة 87 منه.

بنتائج هذه الاستشارة إلا أن أمر اللجوء إليها إجباري دستوريا، وتبقى الآراء الصادرة عن هذه الشخصيات سرية وغير ملزمة[1].

ب- استشارة رئيس المجلس الدستوري: نظرا لخطورة الحالة الاستثنائية مقارنة بحالتي الطوارئ والحصار كان المؤسس الدستوري يشترط قبل التعديل الدستوري 2016 استشارة المجلس الدستوري بكامله، عكس ما هو الآن إذ أصبحت الاستشارة تقتصر على رئيس المجلس الدستوري فقط. ويمكن القول أن استشارة المجلس الدستوري ككل يعد ضمانة للحقوق والحريات وتدعيم لمركز رئيس الجمهورية أمام المؤسسات الدستورية الأخرى[2].

ربما قد يكون لاستبدال استشارة المجلس الدستوري ككل باستشارة رئيسه فقط علاقة بالمادة 183 من الدستور والتي وسعت من أعضاء المجلس الدستوري بإضافة أعضاء من السلطة القضائية، وعلى ذلك التخوف من إمكانية معارضة هؤلاء الأعضاء لقرار رئيس الجمهورية بتقرير الحالة الاستثنائية، نظرا لخطورتها على الحقوق والحريات، الأمر الذي يدفع برئيس الجمهورية إلى استشارة رئيسه فقط كونه هو من يتولى مسألة تعيينه، كما قد يكون هذا الاحتمال مستبعدا في ظل النظام الحالي أين يتم تعيين القضاة من قبل رئيس الجمهورية في سلك القضاء قبل انتخابهم للعضوية في المجلس الدستوري، وكذا استحالة معارضتهم له في وسط نظام الكل فيه يتبنى سياسة وتطبيق برنامج رئيس الجمهورية.

ج- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن: رغم أن رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للأمن، إلا أن الدستور ألزمه باستشارته، وذلك بالاستماع له عكس حالتي الطوارئ والحصار أين اشترط الدستور اجتماعه فقط. وأورد المؤسس الدستوري هذا الإجراء لما يصاحب ذلك من تقديم تقارير والإدلاء بآراء معتمدة على وقائع وحقائق ومعطيات مقدّرة للملابسات والظروف والنتائج والآثار السياسية والأمنية والعسكرية وغيرها[3]. وذلك بغية مساعدة رئيس الجمهورية وتوجيهه لاتخاذ القرار الملائم والتدابير المناسبة.

---

1 سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 156.

2 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 343.

3 المرجع نفسه، ص 344.

د- الاستماع إلى مجلس الوزراء: يعتبر رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء، وقد استعمل المؤسس الدستوري عبارة الاستماع لمجلس الوزراء وليس اجتماع مجلس الوزراء كونه هو رئيسه، وإن كانت الآراء الصادرة عن مجلس الوزراء لا تنطوي على أية قوة إلزامية فإنها ذات أهمية لرئيس الجمهورية، وذلك للمناورات التي قد تجري في المجلس والآراء التي يستمع إليها[1].

هـ- الاجتماع الوجوبي للبرلمان: يعتبر اجتماع البرلمان الوجوبي ضمانة حقيقية للحقوق والحريات، كونه يضم ممثلي الشعب فمن غير المنطقي أن يبقى البرلمان في عطلة والبلاد تشهد حالة غير مألوفة، ولو أن هذا الإجراء مجرد من القيمة الإلزامية إلا أن له دور في تقييد رئيس الجمهورية بعدم التعسف في استعمال السلطات المخولة له في الحالة الاستثنائية بموجب المادتين 107، 142 من الدستور إذ غالبا ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر التي تكون محلا لرقابة البرلمان[2].

وإن كان بعض الفقه يعتبر هذا الشرط هو الأهم مقارنة بالشروط الموضوعية التي يحددها رئيس الجمهورية والشروط الإجرائية والشروط الإجرائية أو الشكلية التي تعتبر في معظمها صورية، معتبرين أن للبرلمان في هذه الحالة دور الرقيب على التصرفات والأعمال التي يباشرها رئيس الجمهورية[3]، إلا أن الآراء الصادرة منه ليست وجوبية وغير ملزمة لرئيس الجمهورية، الغرض الأساسي من هذا الإجراء هو إعلام وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية المزمع اتخاذها مستقبلا من قبل رئيس الجمهورية[4].

ثالثا: الآثار المترتبة على تقرير الحالة الاستثنائية

جاء في المادة 3/107 من الدستور:" تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال لأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية." يستشف من النص أن رئيس الجمهورية يحظى بسلطات واسعة إبان الحالة الاستثنائية، فلم تحدد المادة 107 السالفة الذكر إجراءات معينة يتقيد رئيس الجمهورية بإتيانها. وعلى ذلك فلرئيس الجمهورية اتخاذ

---

1 محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، ص 67.

2 سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 156، ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 160.

3 سعاد بن سرية، المرجع السابق،ص 156

4 رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة مصر، 2013، ص 91.

كل إجراء يراه ضروريا للحفاظ على الاستقلال الوطني وسلامة المؤسسات الدستورية، وهو غير خاضع للرقابة في ذلك باعتبار الأعمال التي يقوم بها في هذا الصدد من قبيل أعمال السيادة[1]حتى ولو تعلق الأمر بتعطيل بعض أحكام الدستور، لكن التساؤل الذي يطرح هنا فهل يجوز أن تمتد سلطة رئيس الجمهورية فضلا عن تعطيل بعض أحكام الدستور إلى إلغاء الدستور أو تعديله أو تعطيله كلية؟ وما مدى إمكانية إعمال مبدأ الفصل بين السلطات في الحالة الاستثنائية؟

1- أثر الحالة الاستثنائية على مبدأ سمو الدستور:

أ- **بخصوص وقف العمل بالدستور:** يتجه غالبية الفقه الفرنسي إلى القول بأنه يجوز وقف العمل ببعض أحكام الدستور وليس كل أحكامه، فلرئيس الجمهورية الحق في تجميد العمل ببعض الأحكام الدستورية التي يرى أن تطبيقها أو الالتزام بها يحول دون سيطرته على حل الأزمة ومجابهة الظروف الاستثنائية[2]، ويؤسس هؤلاء رأيهم على أن المادة 16 من الدستور الفرنسي ليست سوى تنظيم دستوري للحالة الاستثنائية التي تتيح للحاكم أن يخرج على أحكام النظام القانوني القائم[3] لمواجهة الخطر القائم إذ يمكن أن تتخذ الإجراءات التي يتخذها الرئيس في هذه الحالة القانون بكل درجاته مادامت لازمة لإزالة الخطر[4]. ولأن تقرير الحالة الاستثنائية كقاعدة عامة لاي ؤدي إلى توقيف العمل بالدستور أو جزء منه، فإنه على الرئيس إصدار قرار صريح منه يقضي بتحديد المواد الموقوف العمل بها[5].

ب- فيما يتعلق بتعديل الدستور وإلغائه: ينحى أغلب الفقه الحديث منحى الفقه الفرنسي الذي يرى بعدم جواز تعديل الدستور أو إلغائه أثناء الفترة الاستثنائية، فسلطات الرئيس في هذه الفترة تنحصر في العمل من أجل إعادة السير المنتظم للمؤسسات الدستورية، فلا يكون هناك أي تعديل في أوضاع وتشكيل هذه المؤسسات،[6] وحسب الفقيه **موريس دوفرجيه** فإن رئيس الجمهورية في ظل المادة 16 من الدستور الفرنسي يستطيع أن يفعل كل شيء إلا أن يعدل الدستور[7]، وهو الرأي الذي يأخذ به العميد

---

1 فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ص 74.

2 رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 94.

3 حسن ضياء الخلخالي، المرجع السابق.

4 ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 213.

5 رابحي أجسن النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 94.

6 محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 109.

7 Roland Debbasch, Droit constitutionnel, 5éme edition, LexisNexis Sa, Paris, 2005 p 148.

فيدال[1]. فتعديل الدستور أو إلغائه أثناء الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية يتعارض مع دوره كحارس للنص الدستوري ومع الضرورة التي تفرض عليه استرجاع السير العادي للسلطات الدستورية[2].

2- مدى إمكانية إعمال مبدأ الفصل بين السلطات أثناء الظروف الاستثنائية: بصدور قرار إعلان الحالة الاستثنائية، يكون رئيس الجمهورية قد حصل على ترخيص مسبق من المؤسس الدستوري يسمح له بممارسة صلاحيات السلطات الأخرى التي لم يكن ليسمح له بممارستها في الظروف العادية، فتوضع جميع السلطات بيده إلى الحد الذي يصبح معه الحديث عن الفصل بين السلطات أمر غير وارد عمليا.

فرئيس الجمهورية يتمتع أثناء الحالة الاستثنائية بسلطات خطيرة جدا لرئيس الجمهورية يمكن تشبيهها بالسلطات الدكتاتورية[3]، فلرئيس الجمهورية أن يتخذ لمواجهة الخطر إجراءات متعددة تنفيذية تشريعية، قد تتمثل في قرارات فردية أو في صورة تنظيمات لها قوة القانون، ذلك أن مصطلح الإجراءات لغويا له معنى واسع يضم أي عمل فردي أو لائحي يصلح لتحقيق الهدف[4]، كما يمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يتحرر من قواعد المشروعية العادية بالشكل الذي يحمي مصالح الدولة، فالحالة الاستثنائية تتيح لرئيس الجمهورية التدخل في مجالات متعددة بسبب عدم تحديد مضمونها مسبقا[5]. وعلى ذلك فتقرير الحالة الاستثنائية يؤدي إلى تجميع كافة السلطات في يد رئيس الجمهورية إلى الحد الذي يصبح معه الحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات غير وارد عمليا[6]. وهذا ليس في الجزائر وحسب بل في كل النظم التي تعتمد على تقوية مركز رئيس الجمهورية منها فرنسا، وفي هذا المضمار يذهب الفقيه **جون بول جاكي** إلى القول بخصوص المادة 16 من الدستور الفرنسي

---

1 يعلل العميد **فيدال** عدم جواز تعديل الدستور أثناء الحالة الاستثنائية بأن هدف المادة 16 من الدستور الفرنسي تستهدف إعادة الأوضاع الدستورية الطبيعية للمؤسسات العامة، فكيف يمكن القول أنها تبيح تعديلا دائما في أو ضاع المؤسسات. حسن ضياء الخلخالي، المرجع السابق.

2 حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013/2012، ص 132.

3 Roland Debbasch , Op,Cit, p 148.

4 انظر في هذا الصدد كل من : ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 212، مصطفى أبو زيد فهمي، ص 148.

5 فريد علواش، حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.

6 حسن ضياء الخلخالي، المرجع السابق.

أن: "رئيس الجمهورية عندما يمارس سلطاته الاستثنائية، يستطيع أن يتخذ كافة الإجراءات الضرورية لاستمرار عمل السلطات العامة وهذا الإجراء يشمل التشريع والتنفيذ على حد السواء."[1] وهو القول الذي يمكن القياس عليه في التجربة الجزائرية، فبخصوص الصلاحيات التنفيذية فإن رئيس الجمهورية لتركيز جميع السلطات في يده أثناء الحالة الاستثنائية يمكنه أن يمارس عمل الوزير الأول، وكذا عمل بعض الوزارات الأساسية كالدفاع والداخلية مثلا، وقد يصل به الحد إلى ممارسة الوظيفة الإدارية كما في حالة إصدار اللوائح أو ممارسة بعض التعيينات التي ليست من اختصاصاته في الأحوال العادية[2]، فثنائية السلطة التنفيذية لا وجود لها في ظل الظروف الاستثنائية إذ يتولى رئيس الجمهورية رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة.

وإن كان التشريع اختصاص أصيل للبرلمان، إلا أنه في ظل الحالة الاستثنائية ينتقل مباشرة إلى رئيس الجمهورية الذي له سلطة ممارسة التشريع بأوامر حسب المادة 142 من الدستور، وإن كانت الضرورة تقتضي أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر، فلا يعني ذلك أنه محرر من كل قيد إذ على رئيس الجمهورية أن يشرع في إطار ما تقتضيه الظروف[3] طبقا للقاعدة المعروفة **"الضرورة تقدر بقدرها"**.

و بخصوص اجتماع البرلمان وجوبا فإنه حسب الفقه الفرنسي فإن البرلمان لن يكون سوى شاهد على وضع المادة 16 موضع التنفيذ، فلا يستطيع أن يناقض أو يصوت على قرارات الرئيس كل ما يستطيع البرلمان فعله هو اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى في حال التعسف في استخدام المادة 16[4]، ويرى الفقيه **مارك هوريو** أنه بسبب هذا الاجتماع الوجوبي للبرلمان فإن سلطات رئيس الجمهورية تعد محددة خلال الفترة الاستثنائية. في حين تعارض الأستاذة **فواسيه** هذا الاتجاه، إذ تعتبر أن البرلمان لا يملك أي سلطة اتجاه قرارات رئيس الجمهورية طبقا للمادة 16، ذلك أن مصدر هذه القرارات هو مستمد من الدستور نفسه ولا يحتاج الرجوع إلى البرلمان ليصادق عليها[5]. وهو الرأي الذي

---

1 عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010، ص149،

2 حسن ضياء الخلخالي، المرجع السابق.

3 سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في الجزائر والرقابة عليها، المرجع السابق، ص 156.

4 المرجع نفسه.

5 كاظم علي عباس، دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، https://www.iasj.net/iasj?...%22%20= تاريخ الاطلاع: 17فيفري 2017، على الساعة 09:32، ص 11.

نميل إليه بخصوص الحالة الجزائرية إذ أن نص المادة 107 في فقرتها الثالثة كان صريحا بخصوص ممارسة رئيس الجمهورية كافة السلطات والصلاحيات التي يراها مناسبة لمجابهة الحالة الاستثنائية، دون رقابة من أي جهة. فهو إذن يمارس اختصاصاته في هذه الحالة استنادا لنص الدستور الذي خوله ذلك.

رابعا: إنهاء الحالة الاستثنائية

تنص المادة 107من الدستور في فقرتها الأخيرة أن الحالة الاستثنائية تنتهي حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها، ما يعني أن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التقديرية في إنهاء الحالة الاستثنائية طبقا لقاعدة توازي الأشكال، وهو صاحب السلطة التقديرية في القول بأن دواعي وظروف تطبيق الحالة الاستثنائية قد زالت وإن كان المنطق يقتضي زوال الاختصاصات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية مع اختفاء الظروف الاستثنائية التي بررت اللجوء إليها، إلا أن المادة 107 قضت بأن زوال الحالة الاستثنائية مرهون بإرادة رئيس الجمهورية. ونفس الأمر موجود في الدستور الفرنسي المادة 16 أين يعود لرئيس الجمهورية وحده تقرير أن التهديد المباشر والخطير قد اختفى[1]، رغم أن النظام البرلماني التقليدي يقتضي تذييل القرار الصادر عن رئيس الجمهورية بتوقيع رئيس الوزراء، وكان من الممكن عندما يقرر رئيس الجمهورية استعمال السلطات الاستثنائية أن يلجأ إلى ذلك، إلا أن الدستور الفرنسي والدساتير التي نحت منحاه منها الجزائري كما هو معلوم استبعدت الالتزام بالتوقيع الوزاري إذ أصبح الأمر يتعلق بسلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا تملك الحكومة في حال ممارستها أي دور[2].

=ذهب بعض الفقه الفرنسي بخصوص سلطات رئيس الجمهورية الواسعة أثناء الحالة الاستثنائية إلى القول أن الرئيس يمارس دكتاتورية دستورية مؤقتة. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان 1995، ص 149.

1 ولا أدل على ذلك من ما حدث في التجربة الفرنسية أين استمر تطبيق الحالة الاستثنائية في فرنسا عام 1961 حتى بعد فشل التمرد ومحاولة الانقلاب على النظام وعودة السلطة إلى مجموع الإقليم الوطني، بعد يومين فقط من تاريخ استخدام الرئيس ديغول الحالة الاستثنائية، ما يوحي أن رئيس الجمهورية يكنه الاحتفاظ بالسلطات الاستثنائية لمدة طويلة، عبد الرضى حسن الضعان، المرجع السابق، ص 261.

2 المرجع نفسه، ص 249، 250.

الفرع الثالث: حالة الحرب

يتفق شراح القانون على أن مسألة إعلان الحرب من المسائل المشتركة بين القانونين الدستوري والدولي، إلا أن الدساتير الوطنية كان لها السبق في معالجة هذه المسألة قبل أن يتم التطرق إليها وتنظيمها بموجب المعاهدات والاتفاقيات الدولية[1]، ومن المعروف أن حالة الحرب أشد خطرا من الحالة الاستثنائية تقع بينهما حالة التعبئة العامة التي تم النص عليها بموجب المادة 108 الدستور الجزائري[2].وتعرف حالة الحرب بأنها:" جملة أعمال القوة التي تقوم بها دولة ما أو جماعة دولية لإجبار الخصم على الانصياع لإرادتها."[3] ويرى البعض أن الحرب هي الحالة القانونية التي ينظمها القانون الدولي ناتجة عن صراع مسلح بين الدول بقصد فرض إحداها أو مجموعة منها لوجهة نظرها بالقوة على الدولة أو الدول الأخرى[4].

ونظرا لخطورة الحرب على الدولة فقد تم تنظيمها بموجب الدساتير سواء من حيث شروط إعلانها (أولا) أو من ناحية الجهة المختصة بإعلانها (ثانيا)

أولا: شروط إعلان حالة الحرب

نصت المادة 109 من الدستور على أنه: " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني واستشارة رئيس المجلس الدستوري يجتمع البرلمان وجوبايوجه رئيس الجمهورية خطابا إلى الأمة يعلمها بذلك". يستنتج من نص المادة أنه لابد من توافر شروط موضوعية وشكلية ليكون إعلان حالة الحرب دستوري وهي كالتالي:

1- الشروط الموضوعية: يعتبر وقوع العدوان الفعلي الخارجي على البلاد أو على وشك الوقوع الشرط الموضوعي والجوهري الوحيد الذي يدفع رئيس الجمهورية إلى إعلان حالة الحرب، ولم يعد في

---

1 يعد الدستور الأمريكي الصادر عام 1787 أول دستور عالج سلطة إعلان الحرب بموجب المادة 1/01 منه، سابقا بذلك اتفاقية لاهاي المعقودة عام 1907 بعدة عقود، والتي تعد أول اتفاقية عالجت موضوع إعلان الحرب .انظر مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، المرجع السابق، ص 01.

2 تنص المادة 108 من الدستور الجزائري على مايلي: يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة."

3 مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، المرجع السابق، ص 02.

4 محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 497.

الوقت الحالي صعوبة كبيرة في تحديد مفهوم العدوان خاصة بعد صدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي يقضي بتحديد مجموع الأفعال التي يشكل وقوعها عدوانا. غير أن ما يثير الإشكال هو شرط وشيك الوقوع وهو الشرط الذي يملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في وقوعه من عدمه نظرا لعدم تحديده في النص الدستوري، فما قد يعتبر خطرا وشيك الوقوع قد لا يعتبر كذلك في دولة أخرى[1]. ويمكن تحديد ما إذا كان الخطر وشيكا أم لا من بعض الملابسات المادية التي قد تأخذ صورة التحضير العسكري وحشد الجيوش على الحدود وممارسة الأعمال التخريبية أو محاولة ذلك[2].

2- الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب: لابد من توافر الشروط الشكلية لإعلان الحرب وهي:

أ- اجتماع مجلس الوزراء: يلجأ رئيس الجمهورية إلى الاجتماع بأعضاء مجلس الوزراء قبل إعلان الحرب، لتوضيح بعض الأمور والمسائل والحصول على بعض الاستشارات ومناقشة موضوع الحرب للاستعداد لمواجهة الوضع كل في مجاله وقطاعه[3].

ب- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن: اشترطت المادة 109 على رئيس الجمهورية قبل اللجوء إلى إعلان الحرب الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وذلك بحكم تشكيلته وخبرته بالمسائل الأمنية والعسكرية، وإن كان رئيس الجمهورية ملزم بالقيام بهذا الإجراء إلا أنه غير ملزم بالأخذ بنتائجه، كما لا يمكنه تجاهل آرائه بصفة كلية إذ يمكنه أن يأخذ بها على سبيل الاستئناس[4]، كما أن استشارة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء لا يعبر أبدا عن المشاركة الفعلية لهاتين المؤسستين في عملية اتخاذ قرار إعلان الحرب نظرا لتبعيتهما لرئيس الجمهورية[5] وإنما تزيد هذه الاستشارة من قوة رئيس الجمهورية في مواجهة الحكومة والبرلمان[6].

ج-استشارة رئيسي غرفتي البرلمان: يلجأ رئيس الجمهورية إلى استشارة رئيسي غرفتي البرلمان في الواقع كإجراء إعلامي فقط، كون أن الجزائر تبنت الحرب الدفاعية الهجومية الأمر الذي لا يسمح

---

1 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 87، 88.

2 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 350.

3 المرجع نفسه، ص 350.

4 انظر محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 75، عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 53.

5 محمد أو مايوف، المرجع السابق، ص 281.

6 قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ص 222.

باللجوء إلى الاستشارة وذلك للسرعة التي تقتضيها الحرب الدفاعية والتي قد لا تسمح بالأخذ والرد حول قرار إعلان الحرب.

د- استشارة رئيس المجلس الدستوري: تمت إضافة هذا الشرط بموجب التعديل الدستوري 2016، إذ أصبح رئيس المجلس الدستوري من ضمن الهيئات الاستشارية التي يتم استشارتها بخصوص إعلان الحرب، ويستشار رئيس المجلس الدستوري نظرا للانتهاكات التي تخلفها الحرب على حقوق الإنسان، كما أن المجلس الدستوري يصدر رأيه في معاهدات الهدنة و ومعاهدات السلم الأمر الذي يجعل من المنطق استشارته قبل إعلان الحرب، ولكن كان من الأولى أن يشترط المجلس الدستوري استشارة المجلس الدستوري ككل وليس رئيسه فقط.

هـ- الاجتماع الوجوبي للبرلمان: يجتمع البرلمان فور إعلان رئيس الجمهورية الحرب طبقا للمادة 2/109 من الدستور، ويظل في اجتماع بحكم القانون إلى غاية انتهاء الحرب، واجتماع البرلمان في هذه الحالة مستمد مباشرة من الدستور ولا يتم بناءً على طلب جهة معينة كرئيس الجمهورية[1]، إلا أن هذا الإجراء لا يعدو أن يكون مجرد تقليد دستوري درجت الدول على تطبيقه رغم أن رئيس الجمهورية هو صاحب الحق في إعلان الحرب. وبقاء البرلمان في اجتماع يسهل على رئيس الجمهورية الأمر عند الرجوع إليه لطلب الموافقة على إنهاء حالة الحرب بالتوقيع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم حسب المادة 111 من الدستور.

و- توجيه رئيس الجمهورية خطاب للأمة: يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة عند أخذه قرار إعلان الحرب طبقا للمادة 109 من الدستور في فقرتها الأخيرة، لأن الآثار المباشرة للحرب تمتد إلى أفراد الشعب وتمس بحقوقهم وحرياتهم، لذلك كان من الضروري أن يتم إعلامهم بالوضع عن طريق خطاب يوجهه إليهم رئيس الجمهورية كونه الجهة المخولة باتخاذ قرار إعلان الحرب[2]، وفي الغالب يسعى رئيس الجمهورية من خلال هذا الخطاب إلى تبرير اللجوء إلى الحرب وكذا السلطات والإجراءات التي سيباشرها لمواجهة العدوان أو حالة الحرب[3].

---

1 صالح بلحاج المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 213.

2 المرجع نفسه.

3 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 89.

ز- **الجهة المختصة بإعلان الحرب:** تباينت الدساتير بخصوص الجهة أو السلطة التي تتولى إعلان الحرب باختلاف وضع السلطات فيها، وقد جعل الدستور الجزائري سلطة إعلان الحرب من اختصاصات رئيس الجمهورية وحده، دون أن تشركه في ذلك أي جهة طبقا للمادة 109 من الدستور، على خلاف ذلك قضى المؤسس الدستوري التونسي بوجوب موافقة مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه على قرار رئيس الجمهورية إعلان الحرب، وإلا عد كأن لم يكن (طبقا للفصل 27 من الدستور التونسي لسنة 2014).

ونعتبر حسنا فعل المؤسس الدستوري لما جعل اختصاص إعلان الحرب حق لرئيس الجمهورية وحده، دون أن يشاركه البرلمان في ذلك، كونه أخذ بالحرب الدفاعية المدون الهجومية، فكيف يعقل أن ينتظر رئيس الجمهورية صدور قرار موافقة البرلمان على إعلان الحرب لرد العدوان على البلاد حال حدوثها. ويستحسن الأخذ بموافقة البرلمان في حال تبني الدستور للحرب الهجومية، وذلك حتى يتحقق نواب الشعب من خطورة الموقف وآثاره المحتملة على الأفراد، وعادة ما تخالف النصوص الدستورية القاضية برجوع رئيس الجمهورية إلى البرلمان لأخذ الموافقة على إعلان الحرب بعد قيامها، وأن الحرب خدعة تلعب المفاجأة دور هام في تحديد المنتصر فيها[1].

بمجرد إعلان رئيس الجمهورية الحرب، فإنه يوقف العمل بالدستور طيلة مدتها ويتولى جميع السلطات طبقا للمادة 10 من الدستور، فرئيس الجمهورية يتولى أثناء الحرب التشريع والتنفيذ وحتى القضاء وهذا تماشيا مع كونه حامي الدستور، إذ يتحول رئيس الجمهورية في هذه الحالة إلى دكتاتور شرعي[2]، غير أنه بخصوص الوظيفة التشريعية لم يبين الدستور الآلية التي عن طريقها يباشر رئيس الجمهورية عملية التشريع كما فعل في الحالة الاستثنائية، ويشير بعض الفقه إلى أن رئيس الجمهورية يباشر وظيفة التشريع عن طريق آلية الأوامر التشريعية وهي محصنة من الرقابتين القضائية والدستورية، إذ استقرت أحكام الفقه والقضاء على اعتبار التصرفات المتعلقة بحالة الحرب من قبيل أعمال السيادة[3]، ويرجع سبب عدم خضوع الأعمال المتعلقة بحالة الحرب إلى الرقابة الدستورية كون

---

1 ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 221.

2 عبد الله بوقفة، القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري، ص 612.

3 جميل عبد الله القائفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006، ص 125.

أنه خلال هذه الفترة يتم تعطيل الدستور وبالتالي عدم وجود مبدأ سمو الدستور ومن ثمة انعدام فكرة الرقابة على دستورية القوانين[1].

ثانيا: إنهاء حالة الحرب

تنتهي الحرب عادة بمعاهدة أو اتفاقية سلام أو هدنة تعقد بين أطراف الحرب، ومنح الدستور الجزائري هذه السلطة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 111 من الدستور التي تنص على:" يوقع رئيس الجمهورية اتفاقية الهدنة ومعاهدة السلم" ما يعني أن رئيس الجمهورية كما له صلاحية إعلان الحرب له صلاحية إنهائها، غير أنه بخصوص إنهاء الحرب فإن رئيس الجمهورية مقيد بقيدين: الأول هو الأخذ برأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما (المادة 2/11 من الدستور)، أما الثاني فيتعلق بالعرض الفوري للاتفاقيتين على غرفتي البرلمان للموافقة عليهما صراحة (3/111)[2].

ولا بأس أن نشير إلى أن عقد وإبرام معاهدة الهدنة والسلام ليست السبيل الوحيد لإنهاء حالة الحرب إذ يوجد حالتين اثنتين تنتهي فيهما الحرب دون إبرام المعاهدة وهما:

– زوال إحدى الدولتين المتحاربتين إذ يتم ضم إقليم الدول المنهزمة إلى الدولة المنتصرة وهو ما حدث في حرب إيطاليا مع الحبشة عام 1926، أين انتهت الحرب بضم إقليم الحبشة إلى إيطاليا دون معاهدة ما.

– إنهاء الحرب والقتال دون إبرام معاهدة سلام وهو ما كان في الحرب العربية الإسرائيلية، عدا الحرب بين مصر وإسرائيل التي انتهت باتفاقية كامب ديفيد 03/26/ 1976[3].

وفي الأخير يمكن القول عن الظروف الاستثنائية عامة في الجزائر أنها تتميز عن تنظيمها في بقية الدول والأنظمة المقارنة، أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية سلطة تقديرية كبيرة وواسعة لمباشرة الاختصاصات والسلطات التي تستوجبها هذه الظروف، عكس بعض الأنظمة المقارنة التي وضعت تشريعات وقوانين مسبقة تحدد اختصاصات السلطة التنفيذية أثناء هذه الظروف، كما هو الحال في فرنسا بموجب قانون الطوارئ، والعراق بموجب قانون السلامة الوطنية.

---

1 محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 282.

2 انظر صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ص 215.

3 محمد سامر التركاوي، رئيس الدولة في النظام الدستوري السوري دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2011، ص 129.

الفصل الثاني

علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات الدستورية تفوق ملحوظ لمركز رئيس الجمهورية

الفصل الثاني

علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات الدستورية تفوق ملحوظ لمركز رئيس الجمهورية

المعلوم أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بشكل جامد أمر صعب التطبيق من الناحية الواقعية في جميع الأنظمة السياسية على اختلافها حتى الرئاسية منها؛ المعروفة بتطبيقها الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات، ولما كان الدستور الجزائري يأخذ بالتطبيق المرن للمبدأ فإنه قد قضى بإيجاد علاقة بين السلطة التنفيذية البرلمان وذلك بالسماح للأولى بمشاركة الثاني في الأعمال التشريعية، في مقابل ذلك أسند للبرلمان صلاحية مراقبة السلطة التنفيذية أثناء تأدية مهامها، كما نص الدستور على علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية في من نواح عضوية وموضوعية، ولم يقتصر الأمر على العلاقة بين السلطة التنفيذية وباقي السلط في الدستور الجزائري فعلاقة السلطة التنفيذية امتدت حتى لتشمل باقي المؤسسات الرقابية والاستشارية في الدستور الجزائري، ما يدفعنا إلى التساؤل حول طبيعة علاقة السلطة التنفيذية مع السلطتين التشريعية والقضائية، وكذا علاقتها مع الهيئات الرقابية والاستشارية باعتبار السلطة التنفيذية هي محور دراستنا؟

وقد اقتضى منا البحث عن طبيعة هذه العلاقة تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، تناولنا في الأول امتيازات السلطة التنفيذية في مجال التشريع، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات القضائية، الرقابية الاستشارية.

المبحث الأول

امتيازات السلطة التنفيذية في مجال التشريع

من التقاليد الدستورية المسلم بها في الحياة الدستورية الحالية، إعطاء السلطة التنفيذية مكنة ممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب البرلمان سواء كان ذلك أثناء وجوده أو في غيبته، وقد تعددت الآليات الدستورية التي تمارس بها السلطة التنفيذية هذا الاختصاص بحسب دستور كل دولة، كما اختلفت الدساتير في تحديد الجهة التي يؤول لها هذا الاختصاص وذلك طبقا لما استقرت عليه الممارسة الدستورية وبحسب الأنظمة السياسية المتبناة في كل دستور، ولم يشذ الدستور الجزائري عن هذا الاتجاه إذ أعطى لرئيس الجمهورية حق منافسة البرلمان في وظيفته التشريعية عن طريق الأوامر التشريعية (المطلب الأول)، إضافة إلى مجموعة من الآليات الموجهة لعمل البرلمان يختص بها كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الأوامر التشريعية امتياز دستوري رئاسي

ساد الاعتقاد ولفترة طويلة من الزمن أن التشريع وظيفة برلمانية بحتة، إلا أن هذا الاعتقاد لم يثبت في وجه التغييرات التي مست العديد من المبادئ الدستورية بعد الحرب العالمية الثانية، خصوصا بعد تعاظم دور السلطة التنفيذية وامتداد اختصاصاتها إلى اختصاصات البرلمان وبالذات في مجال التشريع، أين عاد هذا الأخير أحد الوظائف التي تتولاها السلطة التنفيذية إلى جانب البرلمان ممثلة في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول بحسب ما هو منصوص عليه في دستور كل دولة.

وقد خول الدستور الجزائري بموجب المادة 142 منه لرئيس الجمهورية ممارسة وظيفة التشريع عن طريق الأوامر جاعلا من هذه الآلية امتياز رئاسي محض، طابعا إياها بنفس القيمة القانونية للقوانين الصادرة على البرلمان. وقبل الخوض في تفاصيل وكيفية تنظيم الدستور لما يعرف بالأوامر التشريعية، سنتناول مفهومها في (فرع أول)، لنتناول شروطها وضوابطها في الحالات العادية في (فرع ثان) لنتعرض في (الفرع الثالث) إلى ضوابطها الدستورية في الحالات الاستثنائية .

الفرع الأول: مفهوم الأوامر التشريعية

عرفت الأوامر التشريعية باسم التفويض التشريعي عند ظهورها، إذ كان يقوم البرلمان بتفويض الرئيس سلطاته التشريعية، فيحل الرئيس محل البرلمان في مباشرة وظيفة التشريع في الحدود التي يبينها قانون التفويض على أن تكسب قرارات الرئيس خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من

البرلمان[1]، وقد أخذ أول دستور جزائري سنة 1963 بالتفويض التشريعي بموجب المادة 58 منه مسايرا في ذلك الدستور الفرنسي 1958 بموجب المادة 38 منه[2]. ليتم التخلي عنها في دستور 1989 ليتم العودة إلى العمل بها في دستور 1996 .

ويقصد بالأوامر التشريعية تلك "القواعد القانونية التي يصدرها رئيس الجمهورية في المجال المحجوز لسلطة أخرى ألا وهي السلطة التشريعية[3]." أي أن رئيس الجمهورية إضافة إلى اضطلاعه بالسلطة التنظيمية في المجالات الخارجة عن مجال القانون، فإن اختصاصه التشريعي يمكن أن يمتد كذلك إلى مجال القانون عن طريق تقنية الأوامر التشريعية، أين يصبح رئيس الجمهورية هو المتولي لمهمة التشريع بدلا عن البرلمان، فيمكن له عن طريق هذه الأوامر أن يعدل أو يلغي تشريعات قائمة بذاتها كما يمكن له التشريع ابتداء في مجالات محجوزة للبرلمان[4]. بهذا يصبح رئيس الجمهورية يحتكر مجال التشريع كلية الأمر الذي قد يجعل من وجود البرلمان غير ذي فائدة، خاصة إذا علمنا أن رئيس الجمهورية أفرط في اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر مرات كثيرة جدا وفي مجالات حساسة كما سنبين ذلك في حينه.

الفرع الثاني: الضوابط الدستورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية

جاء في المادة 142 من الدستور أنه:" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

---

1 عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 246.

2 نصت المادة 58 من دستور 1963 على ما يلي:" يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوضه لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق الأوامر في نطاق مجلس الوزراء ويعرض على المجلس الوطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر."

3 سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، العدد 06، جوان 2014، ص 50.

4 وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011، ص 285.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

يستشف من نص المادة 142 المذكور أعلاه أن رئيس الجمهورية يختص بإصدار الأوامر الرئاسية وفق ضوابط دستورية محددة وجب عليه التقيد بها في الظروف العادية (أولا)، في المجالات التي يعود أمر التشريع فيها للبرلمان كأصل عام (ثانيا) مما أدى إلى انكماش دور البرلمان في مجال التشريع (ثالثا).

أولا: شروط التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية

يستند رئيس الجمهورية عند ممارسته اختصاص التشريع بالأوامر إلى المادة 142 من الدستور التي أوجبت عليه التقيد بمجموعة الشروط حتى تعتبر الأوامر نافذة ومنتجة لآثارها وتتوزع هذه الشروط إلى:

1- تولي رئيس الجمهورية إصدار الأوامر الرئاسية دون جواز تفويضها: أناط الدستور لرئيس الجمهورية وحده حق إصدار الأوامر التشريعية دون أن يجيز له تفويضها وذلك بموجب المادة2/101 من الدستور التي جعلت التشريع بالأوامر من الاختصاصات التي يحظر على رئيس الجمهورية تفويضها لأي كان ولأي سبب، ليس هذا فحسب بل حظر الدستور ممارسة التشريع عن طريق الأوامر حتى على من يتولى رئاسة الدولة على وجه التأقيت وذلك بموجب المادة 3/104 من الدستور.

2- أن يرد التشريع بالأوامر في مسائل عاجلة: يعد شرط الاستعجال[1] من الشروط المستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، ولو أنه كان معمولا به قبل التعديل إلا أنه لم يكن منصوص عليه في المادة 124 من الدستور قبل التعديل الأخير، إلا أن ذكر المؤسس الدستوري لعبارة المسائل العاجلة دون تبيانه للمسائل التي تعتبر كذلك أو الحالات التي تندرج تحت هذا المفهوم يجعل من المسائل العاجلة مجالا فضفاضا تختلف التأويلات وتكثر في تحديده، وفي ظل هذا السكوت من المؤسس الدستوري عن تحديد المسائل العاجلة وكذا الجهة التي لها حق تحديدها يمكننا التساؤل عن

---

1 هذا الشرط موجود في غالبية الدساتير المقارن التي تأخذ بسلطة رئيس الدولة في التشريع، إذ تشترط توافر حالة الاستعجال والضرورة حتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية قرارات بقانون أو الأوامر التشريعية نظرا للاختلاف في التسمية التي تطلق عليها، أي لابد من وقوع حوادث طارئة وغير متوقعة يتعذر مواجهتها بقواعد المشروعية العادية، إذ تعتبر الضرورة شرط جوهري للجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بأوامر. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 1995، ص 310.

صاحب الحق في هذا التحديد هل هو رئيس الجمهورية؟ أم البرلمان عند عرض هذه الأوامر عليه أم مجلس الدولة؟

بالعودة إلى نص المادة 142 من الدستور المذكورة أعلاه نجدها تنص على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية، ما يفيد أن البرلمان يمكنه أن لا يوافق على الأوامر التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية بحجة أنها لا تدخل في المسائل العاجلة، أي أن هناك إمكانية للقول أن البرلمان له سلطة تحديد ما يندرج تحت لواء المسائل العاجلة من عدمه[1]، أما بخصوص مجلس الدولة فلا يمكنه ذلك كون أن رأيه في كل الأحوال غير ملزم_ كما سنرى- وبخصوص رئيس الجمهورية فيمكننا القول أنه في ظل المعطيات الدستورية الحالية التي تصب كلها في خانة تقوية مركزه وبناءً على السلطة التقديرية الواسعة التي يحظى بها في الدستور، فإنه يمكن القول أن رئيس الجمهورية يملك السلطة التقديرية هو الآخر لتحديد المسائل المستعجلة ليتدخل بسن التشريع المناسب عن طريق الأوامر، إلا أن الفقرة الثانية من المادة 142 تقيد وتحد من سلطته التقديرية في هذه الحالة، هذا ما إذا كان البرلمان يتميز بالاستقلالية وارتفاع مستوى أدائه واحتوائه على معارضة فعالة.

3- غياب البرلمان: ويكون البرلمان غائبا في حالتي الشغور أو العطل البرلمانية.

أ-شغور المجلس الشعبي الوطني: يعتبر شغور المجلس الشعبي الوطني[2] شرط جوهري لصحة الأوامر التشريعية، ويقصد به انقضاء مهامه قبل حلول نهاية الفصل التشريعي المحدد في الدستور[3]، ويعتبر حق الحل السبب الرئيسي لحالة الشغور[4]، وإن كان يعتبر الفراغ القانوني الذي يحدث بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني مبررا كافيا للجوء رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر، إلا أنه يمكن للبعض أن يتساءل عن سبب بقاء حق التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية رغم أن التعديل الأخير منح مجلس الأمة حق التشريع بموجب المادة 136 من الدستور[5]، نقول بهذا الخصوص أن هذا التساؤل يمكن القول به لو منح مجلس الأمة حق المبادرة بقوانين في كل المجالات المحجوزة للمجلس

---

1 خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، العدد 06، ص 141.

2 أحسن المؤسس الدستوري صنعا بذكر المجلس الشعبي الوطني بعد اصطلاح الشغور ولم يذكر البرلمان كون أن سبب الشغور هو الحل الذي يطال المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

3 رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 54.

4 نتعرض إلى مفهوم الحل وأسبابه في المطلب الموالي

5 خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 141.

الشعبي الوطني التشريع فيها، لكن المادة 137 من الدستور جعلت الحالات التي يبادر فيها مجلس الأمة بمشاريع القوانين مجالات محدودة جدا ومن النادر التشريع فيها، الأمر الذي يجعل من إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر أمر لابد منه.

بناء على ذلك يمكننا القول أن إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر أثناء حل المجلس الشعبي الوطني رغم وجود مجلس الأمة الذي هو في منأى عن الحل يدل على الوجود اللاّوظيفي لمجلس الأمة، إلا فيما حفظ له من أدوار استشارية[1]. فمادام رئيس الجمهورية هو من يتولى مسألة ضمان استمرارية العمل التشريعي في حالة غياب المشرع الأصلي عن طريق تقنية الأوامر التشريعية، فإن الأمر يجرنا إلى الجزم بأن الهدف الأساسي من وجود مجلس الأمة هو تولي رئاسة الدولة في حالة خلو منصب رئاسة الجمهورية.

ووجب أن نشير إلى أنه يمكن أن يكون المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور بغير سبب الحل، عند انقضاء الفترة التشريعية للمجلس وتأخر انعقاد المجلس الجديد، فيتولى رئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر أثناء هذه المرحلة الانتقالية من حياة المجلس الشعبي الوطني إلى غاية تنصيب المجلس الجديد وانعقاده[2].

ب- وجود البرلمان في حالة عطلة: من السنن الدستورية لكل برلمانات العالم أنها ليست في حالة انعقاد دائم ومستمر، إذ للبرلمان دورات عادية وأخرى استثنائية ينعقد فيها كلما استدعت الظروف ذلك وفقا لنصوص دستورية موجودة مسبقا، وإن كان البرلمان هو المؤسسة النيابية الممثلة للشعب إذ عن طريقه يمارسون سلطاتهم فهو الوسيط لممارسة الشعب السلطة، إلا أنه أثناء فترة عطلة البرلمان قد تعترض الدولة بعض القضايا المستعجلة التي تستدعي وضع نصوص تشريعية الأمر الذي يمكن اعتباره كمبرر لمنح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية حق ممارسة العمل التشريعي وذلك لوجودها الدائم بخلاف البرلمان الذي ليس كذلك، إذ يتدخل رئيس الجمهورية في هذه الحالة ويتولى وظيفة التشريع عن طريق الأوامر لمواجهة الوضع، وقد نص المؤسس الدستوري على هذه الحالة

---

1 عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد03، أفريل2009، ص 08.

2 وليد شريط، التشريع بأوامر في حالة غيبة البرلمان في ظل النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012، ص 291، 292.

صراحة بموجب التعديل الدستوري 2016 في المادة 142 التي جاء فيها :" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر...أو خلال العطل البرلمانية...".

المعلوم أن البرلمان كان يجتمع في دورتين عاديتين خريفية وربيعية[1] مدة كل دورة 04 أشهر، أي أن مدة دورتي البرلمان 08 أشهر على الأقل وقد تمدد دورة البرلمان وتصل بذلك مدة الدورتين إلى 10 أشهر والمدة المتبقية خارج الدورتين يكون رئيس الجمهورية فيها حائزا لمكنة التشريع عن طريق الأوامر، إلا أنه بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 فإن المؤسس الدستوري ألغى نظام الدورتين وأصبح للبرلمان دورة انعقاد واحدة، طبقا لما جاء في المادة 135 من الدستور والتي تنص على أن للبرلمان دورة انعقاد واحدة تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، هذه المدة قابلة للتمديد في حالة طلب الوزير الأول لغرض الانتهاء من دراسة نقطة من جدول الأعمال، أي أنه بموجب العديل الدستوري الأخير فإنه تم تمديد فترة انعقاد البرلمان مقارنة بما كانت عليه قبل التعديل، فيبدو للدارس أنه تم تقليص المدة التي يجوز لرئيس الجمهورية فيها التشريع بأوامر[2]، إلا أن العطل البرلمانية لا تقتصر على المدة التي تلي دورة البرلمان فقط وإنما تشمل حتى العطل الأسبوعية والأعياد الوطنية والدينية ، ما يدفعنا إلى القول أن المؤسس الدستوري يكون قد مدد من المدة التي يتاح لرئيس الجمهورية فيها التشريع بأوامر.

4- أخذ رأي مجلس الدولة: جاء في المادة 142 من الدستور الجزائري:" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر... بعد أخذ رأي مجلس الدولة" وهذا الشرط تم استحداثه بموجب القانون 16- 01 إذ لم يكن منصوص عليه من قبل[3]، ويفهم من سياق النص الدستوري أن هذا الإجراء وإن كان إجباري اللجوء

---

1 وذلك بموجب المادة 118 من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري 2016 والتي جاء فيها:" يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة 04 أشهر على الأقل "

2 عفاف العقون، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016، مداخلة مقدمة في اليوم الدراسي حول أثر الإصلاحات الدستورية على النظام الدستوري الجزائري، جامعة لونيسي علي البليدة 02 بتاريخ 2017/05/23.

3 وقد استقى المؤسس الدستوري هذا الشرط من نص المادة 38 من الدستور الفرنسي 1958، وكان هذا الشرط منصوص عليه في المادة 04 من مشروع القانون العضوي 98- 01 التي جاء فيها:" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي." قبل عرضه على المجلس الدستوري الذي قام بإلغائه بموجب رأيه 98- 06. رأي 06 ر. ق. ع/م. د المؤرخ في 19 ماي 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد

إليه من الناحية الإجرائية إلا أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ به من الناحية الدستورية، وإن كان المجلس ذا طبيعة قضائية إلا أن لجوء رئيس الجمهورية في هذه الحالة كهيئة استشارية[1]، إذ غالبا ما يتم إدراج هكذا شروط لمراجعة العبارات والألفاظ القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر بهدف تجنب التضارب والتعارض بين الأوامر والنصوص والدستورية والقانونية[2].

5- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: تم إدراج شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء في كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة التي عرفت التشريع بأوامر ماعدا دستور 1976 الذي جاء خاليا من هذا الشرط، وقد تم النص عليه صراحة في الفقرة الأخيرة من المادة 142 من الدستور الجزائري، إذ أن رئيس الجمهورية ملزم ومقيد باللجوء إلى هذا الإجراء قبل اتخاذ الأوامر، إلا أنه غير ملزم بالأخذ بما يقدمه له أعضاء مجلس الوزراء حول الأمر الرئاسي الذي هو بصدد إصداره سواء بالإضافة أو التعديل؛ كون أن النص الدستوري لا يخول للوزير الأول سلطة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية كما هو معمول به في الدستور الفرنسي، أين تمنح المادة 38 منه للوزير الأول أو للوزراء المعنيين سلطة التوقيع على الأوامر بجوار توقيع رئيس الجمهورية[3]، وهذا لا يمنع أن يأخذ رئيس الجمهورية بما يشار إليه به في هذا الصدد في المجلس، ويمكن أن يكون هدف المؤسس الدستوري من إدراج هذا الشرط ضمن نص المادة 142 إعطاء الفرصة أعضاء الحكومة لإبداء الرأي في مضامين الأوامر الرئاسية وتقديم التوضيحات وبعض المعطيات لغرض إثرائها، وذلك من خلال المناقشات والتدخلات التي تثار حول موضوعها خصوصا وأن هذه الأوامر لها نفس مكانة القوانين

---

1 عبد الحق زهرة، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري 2016، مداخلة ألقيت باليوم الدراسي مستجدات التعديل الدستوري الجزائري، 2016، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة لونيسي علي البليدة 02، بتاريخ 01 ديسمبر 2016.

2 فاطمة الزهراء رمضاني، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر 2016، الطبعة الأولى، النشر الجامعي الجديد، تلمسان الجزائر، 2016، ص 125، خدوجة خلوفي، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 142.

3 محمد الهاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، لمرجع السابق، ص 20.

الصادرة عن البرلمان، ما يجعل من المستحسن أن تؤخذ بالإجماع بين رئيس الجمهورية والحكومة كما هو الحال في القوانين العادية التي يتم إقرارها بالأغلبية البرلمانية[1].

6- عرض الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها: إن رئيس الجمهورية مقيد دستوريا بعرض الأوامر التشريعية التي يتخذها في غياب البرلمان عليه، وذلك نزولا عند حكم المادة 142 في فقرتها الثانية من الدستور التي قضت بأن رئيس الجمهورية يعرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. وقد جعل الدستور مصير الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان الإلغاء والإعدام، وهذا بموجب الفقرة الثالثة من المادة 142 المذكورة سالفا التي نصت على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية. إلا أن هذا لا يعني أبدا أن البرلمان يبقى محتكر للاختصاص التشريعي حتى في حالة غيابه خصوصا إذا تأملنا على صعيد الممارسة أين لا نجد ولا حالة قام فيها البرلمان برفض أمر رئاسي معروض عليه. لأسباب عديدة أهمها: أن الأوامر التشريعية تكون محلا للتصويت دون مناقشة، فقد جاء في المادة 37 من القانون العضوي 16- 12 أن الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها طبقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور تكون محلا للتصويت دون مناقشة، أي أن البرلمان لا يملك لاحق المناقشة ولا حق التعديل بخصوص التشريع الرئاسي عن طريق الأوامر[2].

وما يجعل من إجراء الأوامر على البرلمان مجرد إجراء شكلي فقط لا قيمة له هو أنه في الغالب الأوامر التشريعية تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها، وتدخل حيز التنفيذ والتطبيق الفعلي قبل عرضها على البرلمان، معنى ذلك أن موافقة المجلس لا تضفي على الأوامر الصفة التشريعية نظرا لاكتسابها تلك الصفة بموجب النص الدستوري[3].

إن تراكم و تظافر الأسباب السالفة الذكر أدى إلى جعل مهمة البرلمان تزكية كل ما هو رئاسي، وهذا راجع للدور المتفوق الذي يحظى به رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، وفي هذا الصدد تبقى

---

1 انظر أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 62، محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 20.

2 حميد محديد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، 2008، ص 188.

3 سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 1984، ص 306.

إمكانية رفض الموافقة على الأوامر الرئاسية متوقفة على الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان، فإن كانت مساندة لرئيس الجمهورية تتم الموافقة على الأوامر مباشرة، أما إذا كانت معارضة له فإن الرئيس سيصطدم بإمكانية رفضها ومن ثمة إلغاؤها، الأمر الذي يجرنا إلى التساؤل عن مصير المراكز والأوضاع القانونية التي تخلفها هذه الأوامر كونها تدخل حيز النفاذ قبل عرضها على البرلمان غالبا؟ وفي هذه الحالة استقر الفقه على أن الآثار التي يتم اكتسابها لا يتم إلغاؤها بأثر رجعي إعمالا لمبدأ الأثر الرجعي لا يقرر إلا بنص، أما سريانها فيتوقف فور صدور عدم الموافقة من البرلمان[1].

وقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري الأجل الذي يتعين على رئيس الجمهورية أن يعرض فيه الأوامر التي اتخذها على البرلمان وهو تاريخ أول دورة له بعد إصداره الأمر، ويكون المؤسس الدستوري بذلك قد وضع حدا أمام أي تقصير في عرض هذه الأوامر على البرلمان بترتيب الإلغاء المباشر لها دون بحث جوهرها كجزاء شكلي على عدم احترام الآجال الدستورية

ثانيا: مجالات الأوامر التشريعية

يحل رئيس الجمهورية في الحالات المحددة دستوريا بموجب المادة 142 من الدستور محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية حينذاك[2]، فسلطة الحلول هذه تعطي لرئيس الجمهورية مكنة التشريع في المجال المحجوز للبرلمان بموجب المادة 140 من الدستور، وكون أن رئيس الجمهورية مختص بممارسة السلطة التشريعية عن طريق التنظيم فإنه في فترة غياب البرلمان يصبح المشرع الوحيد في الدولة على رأس السلطة التشريعية، وما يدعو إلى التساؤل في هذا الخصوص هل يمكن لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر أن تمتد لمجال التنظيم وكذا مجالات القوانين العضوية؟ أم أنها محصورة في المجالات المحجوز للبرلمان التشريع فيها بموجب قوانين عادية؟

في هذا الصدد نقول بأنه يفهم من نص المادة 142 أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر لا يمكن أن تمتد إلى المسائل التي لا يمكن أن تطالها يد البرلمان في التشريع، فلا يمكن للأوامر أن تتناول مالا يمكن أن يتناوله التشريع نفسه فرئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بأوامر

---

1 عائشة لزرق، الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية بين الإقرار والانعدام، مداخلة ألقيت باليوم الدراسي المتعلق بالآليات الرقابية المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل التعديل الدستوري2016 بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة.

2 أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 361.

في جميع الميادين التي يمكن أن يشرع فيها البرلمان بموجب المادة 140 من الدستور الجزائري[1]. إذ يكون له في هذه الحالة الحق في تنظيم جميع الموضوعات والمسائل التي تدخل في اختصاص البرلمان[2]، ومتى ما صدرت الأوامر التشريعية من طرف رئيس الجمهورية طبقا لمقتضيات المادة 142 من الدستور فإنه يكون لها حكم القوانين العادية الصادرة عن البرلمان إذ لها أن تنشئ أو تعدل أو تلغي قواعد قانونية قائمة وذلك لارتقائها إلى مصاف القوانين العادية[3].

وعكس ما هو معمول به في الدستور الجزائري بخصوص اتساع مجال الأوامر ليشمل كل المجالات التي يشرع فيها البرلمان فإن نطاق التشريع بأوامر في الدستور الفرنسي محدد زمنيا وموضوعيا بموجب قانون التفويض الذي يصدره البرلمان (المادة 38 من الدستور الفرنسي)، فرئيس الجمهورية في فرنسا لا يستطيع مباشرة التشيع بأوامر إلا بعد حصول الحكومة على تفويض بذلك من البرلمان يحدد الموضوعات التي يمكن تصدر الأوامر بشأنها، إضافة إلى الزمن الذي بانقضائه ينقضي التفويض أو يسقط[4]، وإن كان رئيس الجمهورية في فرنسا يستمد سلطته في ممارسة التشريع بأوامر من تفويض البرلمان فإن رئيس الجمهورية يمارس عملية التشريع بأوامر استنادا إلى نص الدستور فهو بذلك اختصاص أصيل مستمد من الدستور على أن يمارسه في المجالات التي يمارسه فيها البرلمان.

وبخصوص ما إذا قام رئيس الجمهورية بإصدار أوامر في مجالات ومواضيع تدخل في مجال التنظيم، بغية منحها قوة قانونية أسمى فإن تصرفه يكون غير مطابق للدستور، غير أن الإشكال الذي يثار هنا هل يمكن أن يكون بذلك محلا للرقابة الدستورية بحسب المادة 186 من الدستور الجزائري؟ وبما أن التنظيم اختصاص يعود لرئيس الجمهورية فمن هي الجهة التي ممكن أن تقوم بإخطار المجلس الدستوري بخصوص هذا الانتهاك لمبدأ تدرج المعايير القانونية أو الاعتداء على المجال التنظيمي؟

---

1 انظر للمزيد، سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، 2006، ص 515.

2 جميلة الشربتجي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول، 2013، ص 23.

3 أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 68.

4 محمد الهاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، لمرجع السابق، المرجع السابق، ص 24.

ومادام رئيس الجمهورية يحل محل البرلمان في مجال التشريع في المجالات المحددة دستوريا فهل تمتد سلطته إلى الحلول محل المشرع في مجال القوانين العضوية؟

لقد جاء نص المادة 142 من الدستور خاليا من أي إشارة إلى جواز التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية من عدمه، الأمر الذي أدى إلى تباين مواقف شراح القانون الدستوري الجزائري في هذا المجال فيذهب بعض الفقه في هذا الصدد إلى القول بعدم جواز التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية[1]وذلك راجع لطبيعة الموضوعات التي تنظمها القوانين العضوية وطبيعتها الخاصة، فمن حيث المكانة المعيارية تعتبر القوانين العضوية أسمى من القوانين العادية، ويعتبرها جانب من الفقه مكملة للدستور، ومن حيث خضوعها الرقابة فقد خصها المؤسس الدستوري الجزائري بالرقابة الدستورية الوجوبية، إذ أخضعها لرقابة المطابقة قبل إصدارها، إضافة إلى النصاب القانوني المشترط لإقرارها وهو الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة[2].

كل هذه الشروط والقيود التي والضمانات التي أحاطها المؤسس الدستوري الجزائري بالقوانين العضوية تدفعنا إلى القول بأن الهدف من المادة 142 من الدستور لم يكن ليشمل القوانين العضوية إلى جانب القوانين العادية التي قضى الدستور بإمكانية حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في إصدارها. فلو كان المؤسس الدستور الجزائري يرغب في إدراج القوانين العضوية ضمن فئة مجالات القوانين التي يشرع فيها رئيس الجمهورية أوامر لكان قد دل على ذلك باشتراط الأغلبية المطلقة للموافقة عليها عند عرضها على البرلمان في أول دورة في المادة 142 من الدستور وهو الإجراء الذي خلت منه المادة وذلك كمحاولة تمييزية للتفرقة بين الأوامر الصادرة في مجال القوانين العضوية والأوامر الناظمة لمجال قانون عادي. فتطبيق نفس الإجراءات القانونية العادية على القوانين العضوية إجراء غير دستوري، يترتب عليه التصريح بعدم دستورية النص.

وعلى خلاف ذلك يرى بعض الدارسين للقانون الدستوري الجزائري، أن القوانين العضوية غير مستثناة من نطاق الأوامر التشريعية، وذلك كون المادة 142 لم تستثن القوانين العضوية من نطاق

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 197.

2سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 197. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، لمرجع السابق، المرجع السابق، ص 25.

القوانين التي يشرع فيها البرلمان ويؤول الاختصاص فيها لرئيس الجمهورية، فالمادة 142 من الدستور حسبهم جاءت بصيغة العموم "يشرع رئيس الجمهورية بأوامر ...." يستدلون على ذلك بمثال إصدار رئيس الجمهورية للأمر رقم 01- 01 المتعلق بالنقد والقرض[1]، الذي يعتبر من قبيل قوانين المالية التي تنظم بموجب قوانين عضوية إعمالا للمادة 141 من الدستور الجزائري[2]. وما يجعل التشريع بالأوامر في مجال القوانين العضوية ممكنا المادة 179 من دستور 1996 قبل التعديلات الواردة عليه التي أشارت إلى إمكانية أن يمس التشريع بأوامر مجال القوانين العضوية وفي ظل تطبيق هذه المادة صدر 23 أمرا تشريعيا منها من بينها أوامر في مجالات تدخل في مجال القوانين العضوية منها مثلا الأمر 97- 07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

الأمر 97- 09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية[3].

وإن كان بعض الدارسين والباحثين يعيبون على رئيس الجمهورية إصداره لقانوني الأحزاب والانتخابات بأمر، فإن ذلك الأمر يعتبر دستوري كونه صدر طبقا لأحكام المادة 179 من دستور 1996، وقد عرضا على المجلس الدستوري ولم يبد أي تحفظ أو اعتراض بمناسبة نظر وفحصه لدستورية الأمرين بمناسبة عرضهما عليه، وإن ورد الدستور خاليا من الإشارة إلى القوانين العضوية لا يصح أن تكون محلا للأوامر التشريعية، فقد رأى المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له تحت رقم

---

1 الأمر رقم 01- 01 المؤرخ في 27 فبراير 2001، المعدل والمتمم للأمر المؤرخ في 27 فبراير 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90- 10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج، ر، ج، ج، د،ش ، العدد 14، الصادر بتاريخ 28 فبراير 2001..

انظر كذلك الأمر 03- 11 المؤرخ في26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج، ر، ج، ج، د، ش العدد 52، الصادرة في 27 أوت 2003.

2 جيجيقة سعيداني لوناس، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، م، ج، ع، ق، اق، س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 03، 2012، ص 88. إلا أن اعتبار قانون النقد والقرض من قوانين المالية حجة غير كافية للجور رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر، فقد لجأ الرئيس مرات عديدة إلى إصدار أوامر تشريعية في وجود البرلمان وفي صلب اختصاصاته ويتعلق الأمر بالأمر المتعلق بقانون المحروقات، الأمر المتعلق بقانون الأسرة، ليس هذا فقط بل حتى الحكومة وخوفا من معارضة النواب لبعض مشاريع القوانين فإنها أصبحت تنتظر حتى يكون البرلمان في عطلة ليقوم رئيس الجمهورية بإصدارها في شكل أوامر رئاسية، الأمر الذي جعل من رئيس الجمهورية المشرع الوحيد في النظام السياسي الجزائري.

3 سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية، المرجع السابق، ص 53، 54.

134/81 بتاريخ 05 يناير 1982 بمنع رئيس الجمهورية الفرنسي من استعمال سلطة التشريع بأوامر في المسائل التي تدخل ضمن نطاق القانون العضوي[1].

الفرع الثالث: انكماش الدور التشريعي للبرلمان بسبب كثرة اللجوء إلى الأوامر التشريعية

يعتبر التشريع من الوظائف التقليدية للبرلمان، إلا أنه في النظم السياسية المعاصرة أصبحت السلطة التنفيذية تزاحم البرلمان في القيام بهذا الاختصاص، نظرا للتغيرات التي طرأت على إيديولوجية التوزيع الوظيفي للاختصاصات تطبيقا لعلاقات التعاون بين السلطات والذي أصبحت تعتنقه جل النظم الحديثة.

إلا أن الواقع العملي لتطبيق هذا المبدأ دل على صعوبة تجسيد هذا المبدأ في الميدان بسبب تعاظم دور السلطة التنفيذية التي بسطت نفوذها وسيطرتها وإرادتها على البرلمان الممثل الحقيقي للإرادة الشعبية[2] إذ أصبحت الدساتير الحالية تميل إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية في مجال التشريع على حساب البرلمان لتظافر جملة من الأسباب أولها أن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام والمباشر تجعل منه الممثل الوحيد للأمة جمعاء بعكس نواب البرلمان الذين يمثلون دوائرهم الانتخابية فقط، فرئيس الجمهورية له مشروعية شعبية تفوق بكثير مشروعية النواب الأمر الذي يجعل من المنطقي أن تناط له سلطة التشريع، ضف إلى ذلك من الأسباب أيضا تراجع البرلمانات في النظم الحديثة لعدم توفرها على التقنيات والمعلومات التي تحوزها السلطة التنفيذية والتي تؤهلها لممارسة العمل التشريعي على وجه دقيق، وكذا نقص الكفاءة لدى النواب إذ أن وصول بعضهم إلى البرلمان كان عن طريق صفقات فساد ورشوة.

وقد تجسد هذا التوجه فعليا في النظام السياسي الجزائري أين تنامت القوانين ذات المصدر الحكومي والرئاسي على وجه الخصوص، إذ أصبح التشريع في يد رئيس الجمهورية يمارس بإطلاق شديد ولم يعد للبرلمان موقف أو دور في هذا المجال سوى الموافقة والإقرار، وإن كان الدستور نفسه يقر بترجيح كفة رئيس الجمهورية على البرلمان في عملية صناعة القانون عن طريق تقنيات متعددة منها خاصة الأوامر التشريعية، إلا أن رئيس الجمهورية في مرات عديدة تجاوز نطاق اختصاصه لدرجة أنه أصبح المشرع الرئيسي والأصيل وشبه الوحيد في النظام السياسي الجزائري.

---

1 Jean Giquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 15 éd, Paris 1989, p 703.

2 رنا محمد راضي، انعكاس الدور التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية على طبيعة العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، المجلة العلمية لكلية الحقوق، جامعة النهرين. المجلد 15، العدد01، 2018.

كما أن المادة 142 من الدستور تقر بأن غياب البرلمان شرط جوهري وأساسي لمباشرة رئيس الجمهورية سلطة التشريع إلا أن رئيس الجمهورية وفي حالات عديدة زاحم البرلمان وأبعده عن مكانه في صناعة القانون وأصدر العديد من الأوامر التشريعية منها مثلا:

الأمر رقم 01- 01 المتعلق بالنقد والقرض، والذي أصدره رئيس الجمهورية أثناء انعقاد البرلمان وفي مجال من مجالات القوانين العضوية المحجوزة للبرلمان[1]، متجاوزا بذلك النص الدستوري الذي يقضي بأن التشريع عن طريق الأوامر يتم في غيبة البرلمان سواء بسبب الشغور أو الحل أو حتى العطل البرلمانية. ما يثير الدهشة والتعجب بخصوص هذا القانون أنه رغم الاعتداء الواضح والبين على نص الدستور إلا أن البرلمان بغرفتيه صوت على هذا الأمر بالأغلبية، الأمر الذي أكد وبصدق أن البرلمان أصبح غرفة للمصادقة على البريد الوارد من الحكومة[2].

فرغم أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور إلا أنه تجاوز القيم والنصوص الدستورية باعتدائه على المجال المخصص للبرلمان في التشريع وفي ظل تواجده، فرئيس الجمهورية أصبح يستعمل الأوامر التشريعية كآلية لمواجهة المعارضة البرلمانية من جهة أو متى تأكد أن أو استقر أنه في حال عرضها في شكل مشاريع حكومية فإنها تثير بعض الجدل أو قد تواجه بالرفض الكلي وذلك لحساسية المسائل التي تتضمنها، فرئيس الجمهورية يعلم أنه لو تم عرض بعض النصوص على البرلمان في شكل مشاريع قوانين لتغير مضمونها ولعدل عند مناقشتها على مستوى اللجان البرلمانية المتخصصة وعلى مستوى المناقشة العامة المواد 26، 28 من القانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان، فرئيس الجمهورية وبحجة غيبة البرلمان لجأ ممرات عديدة للتشريع في مجالات حساسة

---

1 وقد صدر هذا القانون في ظل وجود صراع داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الذي كان مختصا في الاقتصاد فأراد أن تكون له الحرية في وضع الخطة الاقتصادية ضمن برنامج الحكومة ويفرض رأيه بخصوص هذا القانون ما دفع برئيس الجمهورية لأن يصدره في شكل أمر. انظر محاضرات في قانون الاستثمار الجزائري، ألقاها الأستاذ سردون على طلبة سنة ثانية ماستر، تخصص إدارة ومالية بجامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، سنة 2014/ 2015.

2 وقد أدى هذا التدخل غير الدستوري إلى استياء البرلمان مما دفع أحد النواب إلى القول بأن رئيس الجمهورية بإصدار هذا الأمر الرئاسي في ظل افتتاح أشغال الدورة البرلمانية قد مس بسمعة المؤسسة التشريعية، إذ أن حل المجلس الشعبي الوطني كان أهون عليه من التعدي على اختصاصه التشريعي.

وذات أهمية عن طريق الأوامر الأمر الذي أثر على أهمية وجود البرلمان خصوصا في جانبه الوظيفي المتعلق بالتشريع إذ ساهم في تراجع أدائه[1].

وفي ظل الفترات التشريعية الأخيرة فإن الأوامر أصبحت وسيلة أو أداة لتجنب النقاش وتفادي الخلافات الجوهرية الموجودة بين الكتل البرلمانية وخير دليل على ذلك المجالات الحساسة التي شرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية[2]، والتي لو قدمت في شكل مشاريع قانونية لكانت محلا لعدم الموافقة من طرف البرلمان لخصوصية المسائل المتضمنة لها منها:

الأمر 05- 02 المعدل والمتمم لقانون الأسرة[3] وهو القانون الذي أثار الكثير من الجدال والنقاش الحاد على جميع الأصعدة السياسية، القانونية الاجتماعية والدينية، إذ كانت مسألة الولي في عقد الزواج من أبرز ما جاء به الأمر الرئاسي، ولو عرض هذا الأمر في شكل مشروع قانون على البرلمان لأثار أزمة سياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك لتباين المواقف ووجهات النظر في شأن هذا الموضوع بين أطراف التحالف الرئاسي آنذاك[4]. وبغية تجنب الصراع عمد رئيس الجمهورية إلى تشكيل لجنة مكلفة بهيكلة مختلف الاقتراحات حول المشروع، ثم أصدره في شكل أمر ولم يكن أمام الأغلبية المطلقة من أعضاء البرلمان سوى الموافقة على الأمر حفاظا على تماسك التحالف الرئاسي[5]. وهي النتيجة الحتمية للبرلمان في ظل عدم وجود ممارسة حزبية فعلية وولاء أحزاب الأغلبية لرئيس الجمهورية الذي يحظى بمركز تمثيلي أعلى من مركز البرلمان.

كما أننا بمراجعة بعض المواضيع التي أصدر رئيس الجمهورية أوامر رئاسية بشأنها فإننا نجدها خالية من عنصر الضرورة والاستعجال التي تجعل من تدخل رئيس الجمهورية أمر لا بد منه لتنظيمها بموجب أمر، فقبيل انعقاد الدورة البرلمانية الربيعية عام 2006 لجأ رئيس الجمهورية إ إصدار مجموعة من الأوامر التشريعية منها: الأمر 06- 02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين

---

1 سعيد أوصيف ، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2016، ص 303.

2 المرجع نفسه.

3 الأمر 05- 02 المؤرخ في 27 فيفري 2005، المعدل والمتمم للأمر 84- 11،المؤرخ في 09 جوان 1984 التضمن قانون الأسرة،، ج، ر،ج، ج، العدد 15 الصادر بتاريخ 27 فيفري 2005.

4 جيجيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ولود معمري تيزي وزو، ص 245.

5 المرجع نفسه

والمؤرخ في 28 فيفري 2006، الأمر 06- 01 المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية المؤرخ في 27 فيفري 2006، الأمر 06- 03 المحدد لشروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين المؤرخ في 28-02- 2006، دون أن ننسى الأمر 11- 01 المتعلق برفع حالة الطوارئ من بين الأوامر التي أثارت الكثير من الجدل إذ اعتبره البعض غير دستوري.

الفرع الرابع: قانون المالية مجال محتكر لرئيس الجمهورية

تاريخ التشريع المالي يدل على أنه كان سلطة موكلة إلى الملوك في القديم، وانتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات بسبب الصراع الذي وقع بين الملوك وممثلي الشعب في بريطانيا خاصة، إذ أصبح بعد ذلك اختصاص التشريع المالي من اختصاصات البرلمان، وذلك عن طريق دراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها[1]. وهو ذات المنحى الذي نحته النظم الدستورية الحديثة ومنها النظام الجزائري الذي بدءً من دستور 1976 إلى غاية اليوم، فقد نصت المادة 138 من الدستور الحالي في فقرتها التاسعة على أن البرلمان يصادق على قانون المالية في مدة أقصاها (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. كما أن المادة 140 من الدستور الحالي جعلت من التصويت على ميزانية الدولة من بين المجالات التي يشرع فيها البرلمان.

ولا بد أن نشير إلى أن دور البرلمان يقتصر فقط على إقرار مشروع قانون المالية، أما اختصاص إعداد قانون الميزانية العامة للدولة فإنه يعود للسلطة التنفيذية وهذا في غالبية الدساتير الحديثة[2].

إلا أن دستور 1996 شكل تاريخ فاصل في اختصاص البرلمان بإصدار قانون المالية وذلك عن طريق سلطة الحلول إذ تقضي المادة 138 في فقرتها العاشرة بأن رئيس الجمهورية يصدره مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية بأمر وهذا في حال عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان في الأجل المحدد بخمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرة السابقة من نفس المادة.

فقانون المالية الأصل في إقرار أنه يعود للبرلمان الذي له كامل السلطة في التصويت عليه، غير أنه في حال ما تأخر عن إصداره وتجاوز أجل الخمسة وسبعين (75) يوما فإن اختصاص إصداره يؤول مباشرة إلى رئيس الجمهورية بنص الدستور وقد يتأخر البرلمان في إصدار قانون المالية ويتجاوز الخمسة وسبعين (75) يوما إذا كان هناك اختلاف أو تباين بين النواب في التوجهات السياسية، وقد يكون المؤسس الدستوري قد حاول من وراء إدراج الحكم تفادي تماطل البرلمان في البت في أحد أهم

---

1 سعاد ميمونة، الأوامر التشريعية، المرجع السابق، ص 54.

2 رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 172.

قوانين المنظومة القانونية[1]، فالتماطل إذن يكون سببه وقوع خلاف بين المجلسين حول مشروع قانون المالية الذي يرتب آثارا وخيمة على مالية الدولة في حال عدم حصول اتفاق بين الغرفتين ومن ثمة تأخر المصادقة عليه[2].وعلى ذلك فإن منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر يعتبر جزاءً من المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا[3]. وفي هذه الحالة يكون البرلمان قد فقد اختصاصه التشريعي في المجال المالي عندما تماطل عن البت في مشروع القانون المودع لديه خلال الأجل القانوني[4].

استنطاقا لنص المادة 10/138 فإن اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية هو اختصاص إجباري لا اختياري، وذلك للسياق الذي وردت فيه الفقرة 10 من المادة 138 السالفة الذكر، "... وفي حال عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، فرئيس الجمهورية لا يملك السلطة التقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر وإنما هو واجب دستوري ملقى على عاتقه وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تخيم على عدم تواجد قانون المالية باعتبار أن قانون المالية هو عصب الدولة[5].

ولا بد أن نشير إلى أنه وإن كان بعض الشراح يرون أن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية الحكومي بموجب أمر من السلطات التي لا يمكنه تفويضها رغم أن نص المادة 2/101 من الدستور جاء خاليا من ذكر هذا الاختصاص من الصلاحيات التي لا يمكنه تفويضها، رغم أنه نص صراحة على أن رئيس الجمهورية لا يمكنه تفويض سلطته في التشريع بأمر في الفقرة الثانية من المادة 101 من الدستور في حين أنهم يرون أن من يتولى مهام رئاسة الدولة بالنيابة بإمكانه إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر في حال لم يصادق عليه البرلمان في أجل الخمسة والسبعين يوما ذلك أن المادة 104 من الدستور جاءت بذكر الصلاحيات التي لا يمكن لرئيس الدولة

---

1 محمد الهاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 36.

2 ميمونة سعاد، الأوامر التشريعية، المرجع السابق، ص 55

3 أحمد بركات الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007/ 2008، ص 10

4 محمد الهاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 38.

5 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار هومة، 2002، ص 190.

بالنيابة أن يتولاها على سبيل الحصر دون أن تشير إلى هذا الاختصاص أو المادة 10/138 من الدستور.

وهو الاتجاه الذي نؤيده بناء على التفسير الضيق للنص ولو كان المؤسس الدستوري يرى بغير ذلك لنص على ذلك صراحة في صلب الدستور، وكذلك كون قانون المالية من المسائل التي لا تحتمل التأخير في إصدارها وهو الاختصاص الذي يمكن رئيس الدولة على وجه التأقيت ممارسته في حال ما تماطل البرلمان عن القيام بذلك.

وباعتبار أن قانون المالية من القوانين العضوية بموجب المادة 141 من الدستور فإن المؤسس الدستوري الجزائري اشترط لإقراره الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة، كما جعله محلا لرقابة المطابقة لنص الدستور من طرف المجلس الدستوري بموجب المادة 141 السالفة الذكر، إلا أن هذه الشروط لم ينص عليها الدستور في حال ما تم إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر من طرف رئيس الجمهورية[1]. قد يدل هذا على أن المؤسس الدستوري كان يرغب في نقل قانون المالية من اختصاصات البرلمان إلى اختصاصات رئيس الجمهورية، ما يؤكد هذا الطرح أن أغلب قوانين المالية التي تم وضعها في العقدين الأخيرين كانت بموجب أوامر رئاسية الأمر الذي يؤدي بنا إلى التساؤل عن مدى سلطة البرلمان في وضع وإعداد قانون المالية في الجزائر؟

وما يدعم قولنا بأن نية المؤسس الدستوري كانت تتجه صوب منح رئيس الجمهورية اختصاص إصدار قانون المالية هو قصر مدو الأجل الذي تم منحه للبرلمان لإصدار قانون المالية بجعله محدد بخمسة وسبعين (75) يوما بنص المادة 10/138 من الدستور، 47 يوما منها ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني كأقصى حد للتصويت على مشروع قانون المالية، 20 يوما ممنوحة لمجلس الأمة بغرض المصادقة، و08 أيام ممنوحة للجنة المتساوية الأعضاء للبت في شأن الخلاف الذي قد يقوم بين الغرفتين[2].

مع العلم أن سلطة رئيس الجمهورية بخصوص قانون المالية تتوقف على إصدار المشروع الذي قدمته الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ولم يصادق عليه البرلمان فقط أن تمتد سلطته إلى تعديل أو تغيير ما هو وارد في المشروع نزولا عند حكم المادة 10/138 من الدستور والمادة

---

1 خدوجة خلوفي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 144.

2 المادة 44 من القانون العضوي 16- 12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

5/44 من القانون العضوي 16- 12. إلا أن هذا لا يعني أن رئيس الجمهورية لا تأثير له في إعداد قانون المالية إذ تعرض هذه المشاريع في مجلس الوزراء الذي يتمتع رئيس الجمهورية برئاسته.

الفرع الخامس: الضوابط الدستورية للتشريع بالأوامر أثناء الحالة الاستثنائية

سبق لنا القول أنه قد تعترض سيرورة الدولة ظروف غير عادية يكون من المستحيل فيها تسيير البلاد بقواعد المشروعية العادية، وتكاد تجمع دساتير العالم على القول بأن رئيس الدولة في هذه الحالة هو من تتجمع كل السلطات في يده بما فيها تلك التي يختص بها البرلمان كأصل عام في الظروف العادية، وقد تم النص على السلطات المطلقة لرئيس الجمهورية صراحة في النصوص الدستورية ذات الصلة، إذ يرى الفقه الفرنسي أن المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 من شأنها أن تسمح لرئيس الجمهورية في أن يتخذ في الظروف الاستثنائية قرارات تدخل في الأيام الاعتيادية ضمن اختصاصات البرلمان[1]. وقد نص الدستور الجزائري على اختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر أثناء الحالة الاستثنائية صراحة بموجب المادة 4/142 التي نصت على أن:" يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور" وبقراءة المادة142 من الدستور الناظمة لآلية التشريع عن طريق الأوامر نجد أن المؤسس الدستوري نص على التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية بعد أن نص على ضرورة خضوع الأوامر المتخذة في الحالات العادية لرقابة البرلمان، الأمر الذي يجرنا إلى التساؤل عن مجال ونطاق الأوامر المتخذة في الحالات الاستثنائية (أولا) ومدى خضوعها للرقابة (ثانيا).

أولا: مجال التشريع بالأوامر أثناء الحالة الاستثنائية

إعمالا للفقرة الرابعة من المادة 142 فإن رئيس الجمهورية يتولى عملية التشريع عن طريق الأوامر أثناء الحالة الاستثنائية، فيحل محل البرلمان صاحب الولاية في التشريع كأصل عام، ما يفيد أنه أثناء الحالة الاستثنائية فإن دور البرلمان يتراجع ويضمحل مقارنة بدور ومركز رئيس الجمهورية الذي يسمو على باقي السلطات، ويكون له الحق في اتخاذ كامل التدابير التي يراها مناسبة لمجابهة تلك الأوضاع، فيصبح رئيس الجمهورية مشرع حقيقي وفعلي بنص الدستور بإمكانه التدخل بإصدار أوامر تشريعية في جميع مجالات التشريع المحصورة للبرلمان[2].

---

1 جيجيقة لوناسي سعيداني، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996،المرجع السابق، ص 208.

2 خلوفي خدوجة، الأوامر التشريعية في التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 145.

بخصوص المجال الموضوعي للأمر التشريعية في الحالة الاستثنائية لا يثار بالنسبة له أي إشكال إذ يمتد إلى كافة مجالات التشريع المحجوزة للبرلمان، متى ما تم تقرير الحالة الاستثنائية وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور[1] إلا أن الإشكال يثار بخصوص النطاق أو المجال الزمني الذي يمتد خلاله اختصاص رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، وهذا في ظل عدم تحديد نص المادة 107 من الدستور لمدة سريان الحالة الاستثنائية أو الحد الأقصى لها، إذ اكتفى بالنص على طريقة إنهائها والتي تكون بحسب الشكل والإجراء الذي تم إعلانها بموجبه. وإن كانت التقاليد الدستورية تقضي بأن تطبيق الحالة الاستثنائية يمتد لمدة محددة تنقضي بانقضاء الظروف التي أدت إلى إعلانها، إلا أن الدستور الجزائري لم ينص على مدة محددة تمتد خلالها تطبيق الحالة الاستثنائية أو حتى المدة القصوى لها، وأخضع مسألة إنهائها لتقدير رئيس الجمهورية. وعلى ذلك فإن رئيس الجمهورية يمارس مكنة التشريع بأوامر طيلة الظروف الاستثنائية التي يرى وفق سلطته التقديرية أنها تستدعي تطبيق الحالة الاستثنائية، وهذا على عكس الدستور الفرنسي الذي ينص على وجوب إنهاء العمل بالمادة 16 بعد انتهاء الظروف الاستثنائية وعودة السلطات العامة إلى مزاولة اختصاصاتها بصورة طبيعية ومنتظمة[2].

وإن كنا نميل إلى الرأي الذي يأخذ به بعض الشراح الذين يرون بأن زوال الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية ومنها التشريع بأوامر أثناء الحالة الاستثنائية متوقف على إرادة رئيس الجمهورية الذي له واسع السلطة في تقريرها وإنهائها، إلا أن بعض الفقه يميز في هذا الصدد بين نوعين من الإجراءات:

1- إجراءات تستهدف عودة السير الحسن والمنتظم للمؤسسات الإدارية لا مانع من استمرار تطبيقها حتى بعد زوال الظروف الاستثنائية لأنها ترتبط بمباشرة الأزمة[3].

2-إجراءات ذات طبيعة تشريعية وتنظيمية يميز شراح القانون الدستوري الجزائري بخصوصها بين نوعين من الإجراءات:

---

1 وهي شروط شكلية وشروط موضوعية تم التطرق لها في المبحث الثاني من الفصل الأول من الباب الأول من الأطروحة.

2 المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم..

3 أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية المرجع السابق، ص 97.

أ-بالنسبة للإجراءات ذات الطبيعة التشريعية التي تدخل في صميم اختصاص البرلمان فإنه يجب أن تزول فور انتهاء الظروف الاستثنائية وزوالها وذلك عودة العمل بقواعد المشروعية العادية وهنا يعود البرلمان لمباشرة وظيفة التشريع في المجال المخصص له، فلا ينبغي في هذه الحالة أن يستمر رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر[1].

ب-أما بخصوص التشريع عن طريق المراسيم الرئاسية الذي يدخل في اختصاص رئيس الجمهورية في الظروف العادية تحت مظلة السلطة التنظيمية بموجب أحكام المادة 143 من الدستور فلا بأس من بقاء العمل بها[2].

ويرى جانب من الفقه أن الأوامر التشريعية الصادرة أثناء الحالة الاستثنائية تعتبر الظروف غير العادية مبرر لقيامها وعلى ذلك فإن الأوامر تسري فقط خلال سريان الحالة الاستثنائية وبمجرد انتهائها تسقط معها كونها صدرت من أجل غاية معينة هي درء الخطر المحدق بالبلاد ومؤسساتها الدستورية[3].

ثانيا: مدى جواز الرقابة على الأوامر التشريعية في ظل الحالة الاستثنائية

لقد حرص المؤسس الدستوري على وجوب عرض الأوامر المتخذة في حالة غيبة البرلمان في الظروف العادية على البرلمان في أول دورة له بغية الموافقة عليها وجعل من الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية كأن لم تكن.

إلا أنه بالرجوع إلى نص المادة 142 من الدستور السالفة الذكر، فإن المؤسس الدستوري نص على التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية بعد الفقرة القاضية بوجوب عرض الأوامر على البرلمان، ما يفيد أن الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية مستثناة من عملية الرقابة البرلمانية ومرد ذلك لطبيعة الحالة الاستثنائية، إذ تعتبر الأعمال التي يأتيها رئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية من قبيل أعمال السيادة ومن ثمة عدم جواز عرضها على الرقابة البرلمانية.

رغم أن البرلمان أثناء سريان الحالة الاستثنائية يبقى في حالة انعقاد وجوبي بنص المادة 107من الدستور في فقرتها الرابعة (4) إلا أن الغرض من اجتماع البرلمان في هذه الحالة ليس أبدا لأجل

---

1 أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية المرجع السابق، ص 97.

2 المرجع نفسه.

3 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة،2002، ص 99.

تفويض رئيس الجمهورية لممارسة الاختصاص التشريعي وإنما من أجل الاطلاع على التدابير المزمع اتخاذها من قبل الرئيس[1]. ولو كان غاية المؤسس الدستوري هو منح البرلمان دور رقابي من خلال هذا الاجتماع لما سبق العبارة التي تقضي بوجوب عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان عليه في أول دورة انعقاد له على عبارة التي تقضي بمنح مكنة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية[2].

وقد أكد هذا الاتجاه الرئيس الفرنسي شارل ديغول بمناسبة تطبيقه للمادة 16 من الدستور الفرنسي سنة 1961، إذ اعتبر أن البرلمان وإن كان له أن يناقش التدابير المتخذة من قبل الرئيس إلا أنه لا يمكنه أن يتخذ قرارا بشأنها، وقد حظي هذا التفسير بإجماع فقهي واسع[3]. غير أن الفقه المصري انقسم بهذا الشأن بموجب المادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971 الملغى أين رأى بعض الفقه بحظر أي إجراء أو قرار يتخذه البرلمان بخصوص الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية وقت الأزمة (أثناء الحالة الاستثنائية)[4]، في حين ذهب البعض الآخر إلى القول بأن الحظر الوارد على البرلمان بعدم التعرض لما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات إعمالا للمادة 74 من الدستور المصري هي حظر مؤقت، إذ يمتد إلى حين انتهاء الحالة الاستثنائية وزوال الأسباب التي أدت لإعلانها، أين تعود للبرلمان سلطته التشريعية الكاملة وله أن يعدل أو يلغي أي إجراءات اتخذها رئيس الجمهورية شرط أن يتم تمديد إعمالها بأثر رجعي[5].

بناء على ما سبق يمكننا الجزم بأن السلطة التشريعية الواسعة التي ينفرد رئيس الجمهورية بممارستها أثناء الحالة الاستثنائية، دون أن تشاركه في ذلك أي جهة سواء تعلق الأمر بالقطب الثاني للسلطة التنفيذية الوزير الأول أو البرلمان، تقوي مركزه في مواجهة الهيئات والمؤسسات الدستورية

---

1 وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 301.

2 وهو الرأي الذي يأخذ به أيضا الأستاذ محمد هاملي، انظر كتابه هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، ص 117.

3 سعيد بوالشعير، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية ، م، ج،ع، ق، اق، س العدد 01،مارس 2013، ص 55.

4 أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة مصر، فرنسا، إنجلترا)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 486.

5 أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 486، محمد الهاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 118.

ويصبح صاحب الولاية العامة في التشريع عن طريق الأوامر في مجال التشريع البرلماني أو عن طريق التنظيم المستقل.

المطلب الثاني: الآليات الدستورية للسلطة التنفيذية في توجيه العمل التشريعي

إن مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في ممارسة النشاط التشريعي أمر فرضه التطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي أن يكون هناك تعاون قائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هذه الأخيرة تحوز تقنيات وآليات متعددة بموجبها تساهم في صنع القانون و توجيهه، وتوزع هذه الآليات بين رئيس الجمهورية الذي له آليات عن طريقها يؤثر على البرلمان (الفرع الأول) والوزير الأول الذي يساهم هو الآخر في صنع القانون عن طريق آليات دستورية محددة مسبقا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اتساع الآليات الدستورية لتأثير رئيس الجمهورية على البرلمان

يملك رئيس الجمهورية دستوريا آليات عديدة عن طريقها يؤثر على البرلمان ومن ثمة توجيه العمل التشريعي والتدخل في صناعة القانون وتتوزع هذه الآليات على حل البرلمان (أولا) والاعتراض على القوانين (ثانيا) وإصدار القوانين (ثالثا) لتمتد آليات تأثير رئيس الجمهورية على البرلمان إلى حقه في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة(رابعا) وتوجيه خطاب للبرلمان (خامسا)

أولا: حل البرلمان

يعتبر حق حل البرلمان المخول للسلطة التنفيذية من أخطر وأشد الأسلحة التي تهدد وتواجه بها السلطة التنفيذية البرلمان، كونه يهدف لإنهاء عمر البرلمان قبل حلول أجله القانوني رغم أنه يمثل إرادة الشعب، وقد درجت الدساتير على إحاطته بمجموعة من الضمانات والقيود حتى لا تتعسف السلطة التنفيذية في اللجوء إليه، ويتحول لأداة هيمنة وسيطرة حكومية بدل أن يكون أداة لإقامة التوازن بين السلطتين.

وفي الحقيقة أن الحل أو تهديد الحل هو أحد عناصر الاستقرار الحكومي يقابل حق البرلمان في تحريك مسؤولية الحكومة[1]، وبغية الوقوف على التنظيم الدستوري لحل البرلمان في الدستور الجزائري ارتأينا وجوب الوقوف على مفهومه ثم أنواعه والجهة المختصة بتقريره.

1 Jean Paul Jacqué, Op, Cit, p 143.

1- مفهوم حق حل البرلمان: المتفق عليه دستوريا أن فكرة حل البرلمان ترتبط نشأتها بوجود النظام البرلماني وتطوره في بريطانيا[1] لينتقل بعد ذلك إلى النظم التي سارت على نهجها، ورغم إجماع الفقه الدستوري عل اعتبار سلطة حل البرلمان ضرورة تقتضيها الأنظمة البرلمانية القائمة على التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن الدساتير جاءت خالية من إعطاء تعريف محدد لحل البرلمان وكذلك الفقه لم يجمع على إعطائه تعريفا واحد له، فقد عرفه البعض بأنه: "قيام السلطة التنفيذية بإنهاء وظيفة النواب قبل نهاية عهدتهم الانتخابية[2]، فهو الانتهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي[3]."وعرفه آخرون بأنه:" انتهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته المقررة في الدستور[4]." فحل البرلمان هو وسيلة السلطة التنفيذية للقيام بهجوم مضاد يبيح للسلطة التنفيذية تقصير مدة المجلس التشريعي وإنهائها قبل انتهاء مدة وكالة أعضائه[5]. وعلى ذلك يمكننا القول أن حق حل البرلمان مكنة دستورية أعطاها الدستور للسلطة التنفيذية تتاح لها بموجبه إنهاء العمر التشريعي والنيابي للبرلمان قبل حلول الأجل الطبيعي لنهايته[6]، نص عليه الدستور الجزائري بموجب المادة 147 منه والتي جاء فيها:" يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات

---

1 نشأ حق الحل في إنجلترا سنة 1784 عقب وقوع خلاف بين الوزارة ومجلس العموم حول مشروع قانون إصلاح إدارة الهند الذي تقدم به زعيم حزب منتم لحزب مناهض لامتيازات التاج، إذ أن الوزارة كانت تعارض وجهة نظر مجلس العموم وتؤيد الملك، هذا الأخير الذي طلب منه مجلس العموم إقالة الوزارة التي استطاع رئيسها بمهارته أن يتفق مع الملك على حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة، وهو ما حدث إذ حل مجلس العموم وأسفرت نتائج الانتخابات عن أغلبية برلمانية جديدة. انظر في هذا: حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، ص 223، 224، رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 155. حسين نعمة خشان الزاملي، محمد عودة محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، مجلة الكوفة، العدد 25، 2013.

2 Dominique Rousseau, Alexandre Viala, Op,Cit, p 389.

3 ميثم حنظل شريف، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 03، السنة 08، 2016، ص 543.

4 عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 11، ماي 2007، ص 66. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، 1988، ص 619،

5 عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014/2013، ص 18، 19.

6 Dominique Rousseau, Alexandre Viala, Op,Cit, p 389.

تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر."

فبقراءة المادة 147 المذكورة آنفا نستشف أنها جاءت بنفس المضمون الذي جاءت به المادة 120 من دستور 1989، وكذا المادة 120 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير، فقط مع التوسع في الجهات التي يلجأ رئيس الجمهورية إلى استشارتها، فبموجب دستور 1996 تم إضافة رئيس مجلس الأمة نتيجة استحداث مجلس الأمة آنذاك، وفي التعديل الدستور لسنة 2016 تم إضافة رئيس المجلس الدستوري إلى الجهات التي يلجأ رئيس الجمهورية إلى استشارتها قبل اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، مستوحيا المؤسس الدستوري هذا التعديل من الدستور المغربي[1] الذي يختلف عن الدستور الجزائري في أنه يجيز للملك أن يحل المجلسين معا أو يحل مجلس واحد، مخولا له السلطة التقديرية في ذلك. أما الدستور الجزائري فإنه أجاز لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني دون أن يجعل من هذا الحق ممتدا إلى مجلس الأمة، وهذا نتيجة منطقية في النظام الجزائري كون أن مجلس الأمة من الهيئات التي تم استحداثها بموجب دستور 1996 بغرض تجنب الفراغ أو حالة الشغور[2]، كتلك الحالة التي عرفتها الجزائر في بداية التسعينات أين عقب رئيس الجمهورية حل البرلمان بتقديم استقالته، ونفس الأمر يأخذ به الدستور الفرنسي في المادة 12 منه التي أجازت لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ[3].

وبالعودة إلى نص المادة 147 السالفة الذكر فإنها نصت على حالتين بموجبهما يقلص رئيس الجمهورية مدة عهدة المجلس الشعبي الوطني وهما حالة الحل وحالة إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، يؤكد هذا الطرح استعمال المشرع أداة التخيير "أو" بين عبارتي حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية سابقة أوانها، فرئيس الجمهورية عند رغبته في إنهاء العمر النيابي له أن يفعل إحدى الحالتين إما الحل أو إجراء انتخابات تشريعية سابقة أوانها.

---

1 تجيز المادة 96 من الدستور المغربي لسنة 2011 للملك حل البرلمان بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس المجلسين ورئيس الحكومة..." محمد بركات، ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر، 2016، ص 214.

2 تقضي المادة 102 من الدستور الجزائري أن رئيس مجلس الأمة هو من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة.

3 تنص المادة 12 من الدستور الفرنسي على أنه يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الوزراء ورئيس مجلسي البرلمان أن يقرر حل الجمعية الوطنية.

وقد يكون هدف المؤسس الدستوري من التمييز بين الحالتين أن يكون لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني في حال نشوب خلاف بين البرلمان والوزير الأول، يستنتج من خلاله أن الأول يرغب في إقامة المسؤولية السياسية على الوزير الأول هذا في حال وجود تعايش بين هذا الأخير ورئيس الجمهورية، أما في حال ما كان الوزير الأول زعيم أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية فإن رئيس الجمهورية يمكنه إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، ولا يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني باعتباره آلية لإقامة توازن مقابل لإقامة مسؤولية الحكومة.

وإن كان إجراء حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها يشتركان في النتيجة وهي إجراء انتخابات تشريعية في حدود الثلاثة أشهر، إلا أن المجلس الشعبي الوطني يستمر في أداء مهامه التشريعية والرقابية إلى حين انتخاب أعضاء المجلس الجديد في حال لجوء رئيس الجمهورية إلى إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، في حين أنه يعدم عمره النيابي والوظيفي مباشرة فور إصدار رئيس الجمهورية قرار الحل مباشرة[1]، أما في النظام الدستوري الفرنسي فإن مدة إجراء الانتخابات التشريعية لا يجوز أن تتجاوز 40 يوما ولا تقل عن 20 يوما في النظام الفرنسي لإجراء الانتخابات التشريعية بعد حل الجمعية الوطنية في حين أن المؤسس الدستوري الجزائري أطال من هذه المدة بجعلها تمتد إلى غاية ثلاثة أشهر دون أن يحدد أجل أدنى لهذه المدة.

ونقطة الخلاف الأساسية أن النص الفرنسي يمنع حظر حل الجمعية الوطنية في السنة الموالية للانتخابات التشريعية بموجب المادة 4/12 من الدستور الفرنسي[2]، وهو الحظر الذي جاء الدستور الجزائري خاليا منه، ما يفيد أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة مطلقة في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني دون اعتبار للمدة الفاصلة بين حل المجلس وتاريخ انتخابه[3].

2- أنواع حل البرلمان: ذهب الفقه إلى اعتماد معايير عديدة لتحديد أنواع حل البرلمان، إلا أن من أكثر المعايير رواجا درجت الدراسات الأكاديمية والمتخصصة على اتباعه، المعيار العضوي الذي يقسم الحل حسبه إلى حل رئاسي وحل وزاري وحل ذاتي، وهي الأنواع التي نتناولها تباعا:

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 248.

2 Roland Debbasch, Op,Cit , p 147.

3 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 249.

أ- **الحل الرئاسي:** يعتبر الحل الرئاسي من أكثر أنواع الحل نصا عليها في دساتير العالم، يطلق عليه وصف الرئاسي كون أن رئيس الدولة عادة من يتولاه ملكا كان أو رئيس جمهورية، دون أن تزاحمه أو تشاركه في ذلك أي سلطة أخرى، وقد جرى الاعتبار على أن رئيس الجمهورية يلجأ إلى حل البرلمان في حالتين أساسيتين هما:

- فقد يلجأ رئيس الدولة إلى حل البرلمان رغم تأييده من قبل الوزارة وفي هذه الحالة يصبح رئيس الدولة في كفة والبرلمان في كفة[1]، وعادة ما يقبل رئيس الجمهورية على الحل في هذه الحالة إذا تبين له أو تيقن بأن الشعب سيؤيده في قراره ذلك، فيقيل رئيس الجمهورية حكومة الأغلبية البرلمانية ويعين مكانها حكومة جديدة تقبل برنامجه وتوجهاته على حساب البرلمان، وغالبا ما يضمر رئيس الدولة نزعة استبدادية من جراء هذا الحل فهو يريد برلمانا يبارك خطواته ويؤيد آراءه الشخصية[2]. فالحل في هذه الحالة يعتبر وسيلة دفاع رئاسية للدفاع عن آرائه وبرنامجه الذي انتخب على أساسه من طرف الشعب.

- يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل البرلمان مع قبول الحكومة ذلك وهذا في حال سحب البرلمان الثقة منها.

وفي كلتا الحالتين تعتبر نتيجة الانتخابات التشريعية هي الحكم على قرار الرئيس بالحل، وعادة ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا النوع من الحل لمعرفة إرادة الشعب من خلال انتخابات تشريعية جديدة[3]، يكون فيها الرئيس أمام احتمالين: أولهما وصول أغلبية برلمانية غير التي كانت تشغل مقاعد البرلمان قبل الحل وهذا يعني أن الشعب يؤيد قرار الرئيس مما يساهم في تعزيز مركز رئيس الجمهورية بين السلطات[4]، وثانيهما هو وصول أغلبية برلمانية في نفس الاتجاه الذي كانت تنتمي إليه الأغلبية السابقة، ما مفاده أن الشعب لا يؤيد رئيس الجمهورية في اتخاذه قرار الحل، الأمر الذي

---

1 مرزوقي حكيم، حق رئيس الدولة في حل البرلمان، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 26، جوان 2012جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 102، فوزي حسين سلمان، تجربة العراق البرلمانية في الميزان بين دستوري 1925 و2005 النافذ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العرق، ص 221.

2 رشا خليل محمود كنعان، محمد محمود، حل السلطة التنفيذية للبرلمان دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد الثاني 2012، جامعة كركوك، العراق، ص 192.

3 دانا عبد الكريم، حل البرلمان آثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2010، ص 58.

4 عبد الحليم مرزوقي ، حق رئيس الدولة في حل البرلمان، المرجع السابق، ص 103.

يجعل من رئيس الجمهورية في موقف حرج بين السلطات، ولم تنص غالبية الدساتير على هذه الحال في صلب نصوصها الدستورية رغم إمكانية حدوث هكذا حالة متى ما كانت الانتخابات نزيهة وشفافة. ويكون أمام رئيس الجمهورية في هذه الحالة خياران: فإما اضطراره لتقديم استقالته لصعوبة التعامل مع هكذا موقف[1]. أو يلجأ إلى إقالة وزارة الأقلية التي قبلت إقالة البرلمان ويعين وزارة جديدة من الأغلبية البرلمانية[2]، كما له أن يعيد حكومة الأغلبية التي رفضت الحل ويصبح في هذه الحالة مضطر إلى التعايش مع هذه الحكومة[3].

ب- الحل الوزاري: مقتضى هذا النوع من الحل أن الوزارة أو الحكومة تتولى الإقدام على حل البرلمان، من خلال الطلب من رئيس الدولة بإجراء الحل و الذي يكون بدوره شكليا مقتصرا على إصدار مرسوم الحل فقط دون أن يملك حق القبول أو الرفض[4]. وعادة ما يقدم رئيس الوزراء على هذا الإجراء نتيجة وقوع خلاف بين الحكومة والبرلمان حول السياسة العامة للحكومة، إذ يرى البرلمان بسحب الثقة من الحكومة في حين ترى الحكومة بصواب سياستها فتطلب من رئيس الدولة حل البرلمان كوسيلة غير مباشرة لاستفتاء الشعب في النزاع[5]. إلا أن رئيس الدولة في هذه الحالة غير ملزم بقبول طلب الحكومة إذ له أن يقبل كما له أن يرفض طلب الحكومة، ويبقي على البرلمان خصوصا إذا كان متأكدا من رأي الشعب تجاه قضية الحل أو بصدد خلاف مع الحكومة.

ويلجأ إلى هذا النوع من الحل عادة لتحكيم الشعب في الخلاف القائم بين الوزارة والبرلمان، وعليه فإنه في حال قبول رئيس الدولة طلب الحكومة وحله للبرلمان فإن جاءت الانتخابات التشريعية الجديدة بنفس الأغلبية البرلمانية السابقة، فإن الأمر سيحسم لصالح البرلمان وعلى الحكومة أن تحترم إرادة الشعب وتستقيل[6].

---

1 رشا خليل، محمود كنعان، المرجع السابق، ص 192.

2 دانا عبد الكريم، المرجع السابق، ص 58.

3 عبد الحليم مرزوقي، حق رئيس الدولة في حل البرلمان، المرجع السابق، ص 103.

4 عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط (دراسة دستورية مقارنة)، كلية القانون، جامعة القادسية، متاح على الموقع:scholar.google.com/citations?user=8NwmcFQAAAAJ&hl=ar ، تاريخ الإطلاع، 18 جويلية 2017، على الساعة 14:19

5 دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 66

6 رشا خليل، محمود كنعان، المرجع السابق، ص 193.

ت- الحل الذاتي للبرلمان: ويعتبر هذا النوع حديث النشأة نوعا ما مقارنة مع أنواع الحل الأخرى ويطلب لأسباب كثيرة ومختلفة، ومن ذلك حل البرلمان لذاته فيسمى بالحل الذاتي، ويعتبر أثر ضمني ونتيجة لأزمة دستورية ناتجة عن وجود خلاف بين مجلسيه أو كأثر لفشله في الاتفاق مع رئيس الدولة أو رئيس الحكومة في أدائه لوظيفته[1]. عرفه الفقه الدستوري بأنه:" حق البرلمان بحل نفسه بنفسه على اعتبار أنه يمارس جزءً من السيادة وله الحق في التنازل عن تلك السيادة[2]." وقد انقسم الفقه بشأن طبيعته القانونية، فقد عده البعض حق دستوري، فيما وصفه البعض الآخر من الفقه بأنه إجراء مناف للأسس الديمقراطية في مقابل ذلك رأى اتجاه ثالث بشرعيته مع تضييق نطاق استخدامه[3]. ومن الدساتير التي اعترفت بهذا الحق للبرلمان الدستور العراقي لعام 2005 في مادته 61 التي نصت على أنه للبرلمان الحق بحل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وبناء على طلب من ثلث أعضائه."

ث- الحل التلقائي (الوجوبي): مقتضى هذا النوع أن حل البرلمان متوقف على حدوث أمر أو واقعة معينة يحددها الدستور فإذا ما وقع هذا الحدث فإن موضوع حل البرلمان يكون حتما مقضيا[4]. أي أن حل البرلمان في هذه الحالة متوقف أو مرهون بواقعة دستورية متى ما وقعت حل البرلمان، فالبرلمان في هذه الحالة لا يحل بناءً على إرادة السلطة التنفيذية، أخذت بهذا النوع من الحل غالبية الدساتير الحديثة، مع اختلافها في المقتضيات والدوافع التي تؤدي إلى قيام هذا النوع من الحل فهناك من قضت بأن البرلمان ينحل وجوبا فور إقرار تعديل الدستور[5]، أو في حال وجود خلاف بين غرفتي البرلمان[6]، أو إذا رفض الشعب بموجب استفتاء قرار اتخذه البرلمان[7]، وهناك من الدساتير من ربطت حل البرلمان بقيام المسؤولية السياسية للحكومة أو حدوث أزمتين وزاريتين متتاليتين[8].

---

1 أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص543.

2 المرجع نفسه

3 انظر، ميثم حنظل شريف، المرجع السابق، ص 547.

4 دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 79.

5 الدستور البلجيكي لسنة 1931 بموجب المادة 131 منه.

6 المادة 189 من الدستور اليوغسلافي الصادر سنة 1936.

7 كما هو الحال في الدستور الألماني لسنة 1919.

8 دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 80.

وبالعودة إلى الدستور الجزائري فإننا نجده قد أخذ بالحل التلقائي في المادة 96 منه التي قضت بأن المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا في حال ما لم يوافق على مخطط عمل الحكومة التي تلي الحكومة المستقيلة بسبب عدم الموافقة على برنامجها، وتبقى في هذه الحالة الحكومة تباشر مهامها العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني في أجل ثلاثة أشهر.

3- **الجهة المختصة بتقرير حل البرلمان في الدستور الجزائري:** تجمع أغلب دساتير العالم على إعطاء السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، وتختلف في قطب السلطة التنفيذية الذي يمارس هذا الاختصاص إذا ما كان رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، إلا أن هناك شبه إجماع دستوري على جعل حق حل البرلمان سلطة رئاسية بامتياز مع مراعاة بعض القيود المنصوص عليها في بعض الدساتير، وقد جعل الدستور الجزائري من هذا الاختصاص مكنة لرئيس الجمهورية وحده دون أن يشاركه الوزير الأول في اتخاذ قرار الحل إلا ما تعلق بجانب الاستشارة التي ولدت ميتة كونها لا تتمتع بأي قيمة إلزامية، وهذا بموجب المادة 147 من الدستور التي نستشف منها السلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني دون وجود أي قيد منصوص عليه دستوريا يرقى لأن يحد من سلطته في هذا المجال، إلا القيد الزمني المتعلق بالحالة الاستثنائية، ولو أن هذا القيد غير منصوص عليه صراحة في الدستور إلا أنه يمكننا استخلاصه من نص المادة 107 من الدستور التي تقضي بأن البرلمان يجتمع وجوبا في الحالة الاستثنائية. فرئيس الجمهورية إذ هو الجهة الوحيدة التي يمكنها حل البرلمان، رغم عدم امتلاك البرلمان أي سلطة تمكنه من إقامة المسؤولية أو مجرد التأثير على رئيس الجمهورية، كما هو الحال بالنسبة للوزير الأول الذي بإمكان البرلمان مساءلته وإثارة مسؤوليته السياسية الأمر الذي يجل من ضرورة إعطاء الوزير الأول حق حل البرلمان دستوريا أمر واجب ومنطقي إعمالا لقاعدة التوازن بين الحكومة والبرلمان، أو على الأقل الاشتراك الفعلي مع رئيس الجمهورية في اتخاذ قرار الحل لا مجرد الاستشارة التي تعتبر معدومة الأثر.

وإن كان الدستور يقضي بموجب المادة 147 منه أن رئيس الجمهورية قبل إقدامه على حل البرلمان فإنه يقوم باستشارة هيئات معينة (رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول) وهي الاستشارات الملزم بإجرائها دستوريا والغير ملزم بالأخذ بها لخلو الدستور من ذلك. فهو يلجأ إلى هذه الاستشارات لمعرفة وجهات نظر أصحابها لا غير.

ويعتبر اختصاص رئيس الجمهورية بحل البرلمان أو إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها من الاختصاصات التي لا يجوز له تفويضها وهذا بموجب المادة 101 من الدستور، كما حظرت المادة 104 من الدستور على من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة طبقا للمادة 102 من الدستور خلال الفترة المنصوص عليها في الفترة المنصوص عليها في المادة 103 اللجوء إلى حل البرلمان.

ما يمكن قوله بخصوص التنظيم الدستوري الجزائري لحل البرلمان أن دستور 1996 والتعديلات الواردة عليه كانت كلها تصب في خانة تقوية مركز رئيس الجمهورية وعلى جميع الأصعدة فالدستور بخصوص سلطة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني لم ينص حتى على الأسباب التي يمكن على إثرها أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل البرلمان ولو على سبيل المثال[1]؛ فرئيس الجمهورية حر في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني يمكنه أن يبرر إجراءه بالحل أن مصلحة الأمة تقتضي ذلك باعتباره مجسد لوحدة الأمة وحامي والدستور، فسلطة رئيس في حل المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالية تصبح مصدرا من مصادر تقوية مركزه كون أنه في هذه الحالة هو من يحل محل البرلمان لممارسة التشريع في المجالات المحجوزة للبرلمان عن طريق الأوامر التشريعية نزولا عند حكم المادة 142 من الدستور، كما يمكنه خلال هذه الفترة تمرير سياساته عن طريق سن ما يناسبها من قوانين.

ثانيا: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين

غالبا ما يتبادر إلى الأذهان بأنه متى ما استنفذ مشروع القانون الإجراءات القانونية وحاز على موافقة غرفتي البرلمان فإنه يصبح قابلا للإصدار ومن ثم دخوله حيز التنفيذ، إلا أن هذا لا يكون إلا في حال لم تقم الجهات الموكول لها حق إخطار المجلس الدستوري بالطعن بعدم دستوريته[2]، أو إذا لم يقم رئيس الجمهورية بالاعتراض عليه وطلب قراءة ثانية وهذا ما نحن بصدد دراسته.

يعتبر حق الاعتراض مكنة دستورية بموجبها يتدخل رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، وُضع في سياق "السلطة توقف السلطة"[3]، بواسطته يستطيع إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، ويمكن

1عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 112.

2 تنص المادة 144 من الدستور على ما يلي:" يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية المجلس الدستوري قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188."

3 عبد المجيد طيبي، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة (النظام الجزائري نموذجا)، مجلة البدر، العدد 09، المجلد 09، سنة 2017، ص 368.

معالجته بإعادة عرضه مرة ثانية على غرفتي البرلمان للمداولة فيه ثم إقراره مرة ثانية بأغلبية معينة تم الاختلاف في تحديدها في الدساتير المعاصرة[1]. وإن دل حق الاعتراض أو طلب القراءة الثانية لنص القانون على شيء فإنه يدل على أن هناك اختلاف وتعارض بين رئيس الجمهورية والبرلمان، كما يمكن أن يكون وسيلة لردع الأغلبية البرلمانية متى ما كانت مستبدة أو تستعمل وظيفتها التشريعية لصالحها أو لصالح جهات معينة غير التي انتخبتها[2].ويقصد بالاعتراض على القانون أن يكون لرئيس السلطة التنفيذية مكنة أو رخصة يستطيع من خلالها الاعتراض على أي مشروع قانون أقره المجلس النيابي قبل إصداره[3]. ما يستخلص منه أن الاعتراض على القانون قد يحدث ويكون، وقد لا يحدث بعدم استعمال رئيس الجمهورية له فالاعتراض إذن ليس بمرحلة من مراحل التشريع[4]، يجد أصوله في التقاليد البرلمانية التقليدية أين كانت كل السلطات مركزة بيد الملك وتم الإبقاء على العمل به في النظم الدستورية الحديثة لكن بصورة مرنة[5].

ويتأرجح الاعتراض بين نوعين أساسين هما: **الاعتراض المطلق** ويكون في حال رفض رئيس الدولة للقانون كلية ومنه اعتباره كأن لم يكن أي إعدامه بعد ولادته الطبيعية[6]، **والاعتراض النسبي** أو الجزئي (التوقيفي)[7]: وهو الذي تأخذ به جل الأنظمة الدستورية المعاصرة منها النظام الدستوري الجزائري،

---

1 أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 198.

2 قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المرجع السابق، ص 312، 336.

3 خضر محمد عبد الرحيم، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط، دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2016، ص 83.

4 انظر محمد أحمد إبراهيم المسلماني، رئيس الدولة بين النظم الدستورية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2015، ص 302.

5 حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 347 وما بعدها.

6 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، 2018، ص 156. ويعرف هذا النوع من الاعتراض بحق التصديق بمعناه الدقيق أي أن رئيس الدولة يمكنه التصديق على مشروع القانون ومن ثمة تنفيذه أي الإذن له بالحياة: كما له أن يرفض التصديق عليه فيقبر المشروع نهائيا." وفي هذه الحالة تتجلى أيضا الهيمنة والسيطرة الرئاسية على إرادة البرلمان، ما يجعل من وجوده مسألة صورية فقط. انظر محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 83.

7 لا يعتبر الاعتراض التوفيقي سلاحا باترا كما هو الحال بالنسبة للاعتراض المطلق، فيرى بعض الفقه بأنه سلاح طبيب يهدف إلى العلاج لا الموت، ويلجأ إليه عادة رئيس الجمهورية إذا ارتأى أن مشروع القانون الذي أقرته السلطة التشريعية لا يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة أو أنه قد لا يحظى برضا الشعب، فإنه يلفت انتباه المشرع نحو إعادة النظر في هذا المشروع، المرجع نفسه، ص 84.

الفرنسي، المصري[1]... وفي هذه الحالة رئيس الجمهورية لا يرفض القانون كلية وإنما يعترض فقط على بعض أحكامه ويعيده إلى البرلمان لمناقشته ومداولته من جديد، ونكون في هذه الحالة أمام احتمالين إما أن البرلمان يعيد إقرار مشروع القانون بتصويت أغلبية معينة قد تكون موصوفة كما هو الحال في النظام الأمريكي والدول المتأسية به، وقد تكون أغلبية عادية كما هو الحال في النظام الدستور الفرنسي والدول المستلهمة منه[2]، أما الاحتمال الثاني الذي يواجهه القانون وهو أن لا يحظى بالأغلبية المطلوبة أثناء التصويت فيعد كأن لم يكن.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري فإنه نص على حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القانون بموجب المادة 145 من الدستور، والتي جاءت ناصة على أن حق الاعتراض هو حق اختياري لرئيس الجمهورية مقيد بمدة 30 يوما لتاريخ إقراره، ما يعني أنه متى ما انقضت 30 يوما التالية لإقرار القانون فإنه يتم إصداره ومن ثمة نشره ودخوله حيز التنفيذ ولا يمكن لرئيس الجمهورية استعمال هذا الحق، ومتى ما اعترض رئيس الجمهورية على القانون وطلب قراءة ثانية فإن حياة القانون ودخوله حيز التنفيذ تبقى متوقفة على أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وهي الأغلبية التي تم تعديلها بموجب التعديل الدستوري 2016، إذ كان المؤسس الدستوري قبل هذا التعديل يشترط لإقرار القانون توفر أغلبية ثلثي المجلس الشعبي الوطني. وقد أخذ المؤسس الدستوري الطريقة الأمريكية باشتراطه أغلبية الثلثين (الأغلبية المشددة) لأعضاء البرلمان للتصويت على نص قانوني معترض عليه[3].

ويمكن القول على هذه الأغلبية المشروطة للموافقة على النص المعترض عليه من طرف رئيس الجمهورية أنها تضيق الخناق على المبادرة البرلمانية، وذلك كونها تؤدي إلى حجب الثقة وإعدام بعض الاقتراحات المقدمة من النواب بصفتهم ممثلي الشعب[4]. فاشتراط ثلثي أعضاء غرفتي البرلمان في ظل

---

1 تنص المادة 123 من الدستور المصري لسنة 2014 على ما يلي: لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين والاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وأصدر.

2 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 84.

3 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 157.

4 وفي ظل هيمنة السلطة التنفيذية على مراحل العملية التشريعية بدءً من أولى مراحل إعداد القانون والمركز الضعيف الذي أصبح فيه البرلمان بين المؤسسات الدستورية، ليس في الجزائر وحسب بل في جل البرلمانات المعاصرة أين أصبح رئيس الدولة صاحب السلطة الفعلية والمركز القوي في العملية التشريعية. بالإضافة إلى امتلاكه سلاح الحل

طريقة تشكيل مجلس الأمة ووجود أغلبية برلمانية مغلقة في الغرفة السفلى[1] يجعل من المستعصي الوصول إلى هذا النصاب.

ثالثا: حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين

بعد أن يستوفي مشروع القانون الإجراءات الدستورية والقانونية وإقراره من طرف البرلمان فإنه يحال إلى رئيس الجمهورية للتصديق عليه ومن ثمة إصداره ما لم يعترض عليه.

ونصت غالبية الدساتير الحديثة في ثنايا نصوصها على الإصدار وأسندته إلى رئيس الجمهورية، وإن كانت بعض الدساتير تنص على حق التصديق ومن بعده على حق الإصدار فإن الدستور الجزائري الحالي جاءت نصوصه ناظمة فقط لحق الإصدار.

يعرف الإصدار بأنه:" من الإجراءات القانونية الموكلة لرئيس الدولة بموجبه يقرر أن مشروع القانون قد استوفى مقوماته الرئيسية من حيث المناقشة والتصويت والإقرار وعدم الاعتراض عليه والتصديق، وصار بالتالي صالحا للتنفيذ بوصفه جزء من تشريعات المنظومة القانونية التي تلزم جميع السلطات والهيئات داخل الدولة بتنفيذها[2]، "فهو إذن الإجراء الذي بموجبه تبدأ الحياة الفعلية للقانون، بالسماح بدخوله حيز التنفيذ. ويعتبر الفقه أن حق إصدار القانون هو إعطاء الصفة التنفيذية للقانون وليس التشريعية، والإصدار يأخذ شكل المراسيم ويعتبر تاريخ إصدار المرسوم هو تاريخ إصدار القانون[3].

وقد أثير التساؤل حول حق الإصدار إذا ما كان يعتبر من قبيل الأعمال التشريعية أم أنه ذا طبيعة خاصة، وانقسم الفقه حول ذلك إلى اتجاهات متعددة، فيرى أنصار الاتجاه الأول أن الإصدار يعد عملا تشريعيا بدونه لا يظهر الوجود الفعلي للقانون، وبدونه لا يستطيع الأفراد الالتزام بالقانون

=المنصوص عليه في المادة 147 من الدستور الجزائري، فإن البرلمان لا يمكنه معارضة طلب رئيس الجمهورية بإعادة طلب قراءة ثانية للقانون، رغم أن التجربة الجزائرية إلى اليوم لم تعرف تطبيقا لهذه المادة. انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان. المرجع السابق، ص 60. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل مقارن، المرجع السابق، ص 290، 294.

1 عبد المجيد طيبي، المرجع السابق، ص 368.

2 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 87. ويعرف الأستاذ عبد الله بوقفة الاصدار بأنه:" شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان قد سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات الدستورية والقانونية تماشيا مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن رئيس الجمهورية عن ميلاد قانون جديد." عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تعريفا، ص 100.

3كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 87.

فهو يخلف للقانون مركزا جديدا لم يكن له من قبل. في حين يرى أنصار الاتجاه الثاني أن الإصدار هو عمل تنفيذي لا تشريعي وأي قانون واجب النفاذ حسبهم يتكون من عنصرين: أولهما العمل التشريعي الذي تقوم به الهيئة النيابية وثانيهما الصيغة التنفيذية المتمثلة في أمر الإصدار. في حين يذهب الاتجاه الثالث إلى القول بأن الإصدار عمل قانوني من نوع خاص فلا هو تشريعي كون ممارسة التشريع تتطلب ظهور الإرادة في حين أن الإصدار هو عمل إجباري لرئيس الدولة كما لا يضيف جديدا إلى القانون، ولا هو تنفيذي كونه سابق على تنفيذ القانون، وعلى ذلك فهو إجراء دستوري خص به رئيس الجمهورية[1].

ونميل إلى الأخذ بالرأي الأخير فلما كان الإصدار لا يمثل أحد المراحل الجوهرية في إعداد القانون ولا مناقشته ولا إجراء ضروري يدخل في تنفيذ القانون، وإنما آلية عن طريقها يدخل القانون حيز التنفيذ، فهو تصرف قانوني ملزم يقوم به رئيس الجمهورية يخرج بواسطته القانون إلى الوجود الفعلي والتطبيق، فهو بمثابة شهادة ميلاد القانون[2].

وبالعودة إلى المادة 144 من الدستور فإن رئيس الجمهورية يمكنه إصدار القانون في أجل 30 يوما ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه، مع إمكانية تعليق هذا الأجل في حال إخطار المجلس الدستوري من الجهات المخولة بذلك للنظر في مدى دستورية القانون إلى حين الفصل فيه.

كما يفهم من الصياغة التي وردت بها المادة 144 من الدستور أن رئيس الجمهورية ملزم بإجراء الإصدار عليه أن لا يتقاعس عنه حتى لا يبقى القانون معلقا للإنفاذ، فامتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون يشكل اعتداء جسيم منه على البرلمان، وإن خلا النص الدستوري من الجزاء الممكن ترتيبه على امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون[3] إلا أن بعض من الفقه يعتبره خيانة عظمى[4]، ذلك أن رئيس الجمهورية ما لم يقم بواجبه في إصدار القانون فإنه قد يكوم معرضا للمسؤولية السياسية في الدساتير التي تجيز ذلك بوصفه معطلا لأحكام الدستور[1].

---

1 كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 87 وما بعدها، محمد أحمد إبراهيم المسلماني، المرجع السايق، 306، 307. عقيلة خرباشي، االعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 64.

2 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 22، 23.

3 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 307.

4 ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 158.

1 سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة) ، المرجع السابق، ص 201.

وبالقراءة المتكاملة لمقتضيات المادتين 144، 145 من الدستور فإن رئيس الجمهورية يصدر القانون في حالات أربع وهي:

- بعد ثلاثين (30) يوما من تاريخ تسلمه إياه دون أن يطعن في دستورية القانون أي من الجهات المخول لها ذلك بموجب المادة 187 من الدستور.
- بعد مرور ثلاثين (30) يوما من إقراره دون طلب مداولة ثانية من رئيس الجمهورية.
- بعد التصويت بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على قانون طلب بخصوصه رئيس الجمهورية مداولة ثانية.
- إذا انقضى أجل الثلاثين يوما(30) يوما من تاريخ إقرار القانون ولم يعترض رئيس الجمهورية عليه.

وبعد أن يصدر رئيس الجمهورية مرسوم إصدار القانون فإن مصير القانون بعد ذلك هو النشر في الجريدة الرسمية، إذ لا يحتج به إلا بعد نشره وحينها لا يقبل الاعتذار بجهل القانون[1].

رابعا: إبعاد دستوري للبرلمان والوزير الأول من حق اللجوء إلى الاستفتاء

يعتبر الاستفتاء كآلية دستورية مهمة لتجسيد سيادة الأمة وهو على أنواع متعددة نتعرض إليها بعد التعرض إلى تعريفه.

1- تعريف الاستفتاء: يقصد باستفتاء الشعب الرجوع إلى الشعب لأخذ رأيه بالموافقة أو الرفض في أي موضوع عام كأن يكون موضوعا قانونيا أو دستوريا أو سياسيا بصفته صاحب السيادة[2]. أي هو الاحتكام إلى الشعب لتقرير قانون معين أو سياسة معينة فمتى وافق الشعب بالأغلبية على ذلك فإنه يتم تبني الموضوع المستفتى الشعب فيه ويأخذ به ومتى رفض الشعب ذلك فإنه يتم التراجع عن القانون أو السياسة أو الموضوع المستفتى فيه.

2- أنواع الاستفتاء: ينقسم الاستفتاء إلى أنواع متعددة

أ- **الاستفتاء الدستوري:** وهو ذلك النوع من الاستفتاء الذي يكون الدستور هو موضوع الاستفتاء فيه سواء للإقرار أو التعديل. من التعريف ينقسم الاستفتاء الدستوري إلى قسمين الأول تأسيسي ويتعلق

---

1 نقلا عن كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 91.

2 بيداء عبد الجواد محمد توفيق العباسي، الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته المعاصرة مذكرة ماجستير القانون العام، متاح على الموقع: www.elmerja.com، تاريخ الاطلاع: 2017/12/07 على الساعة 10:44.

بوضع دستور جديد للدولة كما هو الحال بالنسبة للدستور التونسي 2014 أين تمم استفتاء الشعب عليه، والثاني تعديلي أي يتم استفتاء الشعب حول بعض المواد التي يشملها التعديل الدستوري[1].

ب- الاستفتاء السياسي: وهو الاستفتاء الذي يطلب فيه من المقترعين الفصل في أمر يثير الخلاف ولا ينطوي على قاعدة عامة ومجردة[2].

ت- الاستفتاء التشريعي: يقصد به أخذ رأي جمهور الناخبين بقاعدة تشريعية عرضت على البرلمان للموافقة عليها أو رفضها أو أن يتم عرض هذه القاعدة التشريعية مباشرة على الشعب وأخذ رأيه فيها دون عرضها على البرلمان[3].

3- انفراد رئيس الجمهورية بحق اللجوء إلى الاستفتاء: جاء في المادة 4/08 من الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة" وفي المادة 8/91 أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، واستنطاقا لما جاء في المادتين بخصوص الاستفتاء يفهم أن الدستور خول رئيس الجمهورية وحده حق اللجوء إليه واستعماله سواء تعلق الأمر بالاستفتاء الدستوري أو الاستفتاء التشريعي أو السياسي، دون أن تشاركه في ذلك أي هيئة أخرى خلافا لما هو معمول به في فرنسا مثلا أين يمكن للوزير الأول المبادرة باستفتاء تشريعي[4]. الأمر الذي يجعل من الاستفتاء حق ثابت لرئيس الجمهورية يحتكر ممارسته لدرجة تجعل منه سلطة شخصية يستعملها كيفما يشاء[1]، ما يزيد من إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال الغموض الذي جاءت به الفقرة الثامنة (8) من المادة 91 من الدستور القاضية بأن رئيس الجمهورية يستشير

---

1 ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، الطبعة الأولى 1988. ص 181.

2 بيداء عباس الجوادي، المرجع السابق.

3 علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 71.

4 Dominique Rousseau, Alexandre Viala, Op,Cit, p183.

جاء في المادة 11 من الدستور الفرنسي أن لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة أثناء دورات انعقاد البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين أن يعرض في استفتاء عام كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو بإقرار..." ما يفهم من النص أن المؤسس الدستوري الفرنسي منح رئيس الجمهورية سلطة الأمر بإجراء استفتاء عام إلا أنه مقيد في ذلك بالشروط التالية:

- وجوب إصدار اقتراح من الحكومة أو مجلس البرلمان.

- ضرورة أن يكون الاقتراح المقدم من قبل الحكومة خلال دورات انعقاد البرلمان. كاظم علي عباس، دور رئيس الجمهورية في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة.

1 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 67.

الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، فلم تحدد المادة أي قيد أو شرط يحد من سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء، ولم يحدد القضايا ذات الأهمية الوطنية أو بعض القضايا التي تندرج في إطارها أو يمكن اعتبارها كذلك، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن المعيار الذي يمكن أن تعتمد عليه لتحديد ما يمثل قضية وطنية وما هو غير ذلك، ويمكن أن يترتب عن عدم تحديد المسائل ذات أهمية وطنية اتساع مجالها لتقتحم مجال التشريع المحدد للبرلمان بموجب المادة 140 بخصوص القوانين العادية والمادة 143 المتعلقة بالقوانين العضوية والذي يرجع الاختصاص الأصلي فيه للبرلمان[1]، وما يجعل من الوصول إلى معيار دقيق وواضح يفسر القضايا الوطنية ويحددها أمر صعب غياب المذكرات التوضيحية أو التفسيرية التي تشرح وجهة نظر المؤسس الدستوري في هذا الخصوص[2]، مما يجعل من الاستفتاء التشريعي كآلية تدفع برئيس الجمهورية إلى تجاوز البرلمان واللجوء مباشرة إلى الشعب لتمرير نص تشريعي قد يرفضه البرلمان من جهة أو إذا لم تكن لديه أغلبية برلمانية مؤيدة من جهة أخرى[3]. إضافة لذلك فإن الاستفتاء التشريعي يقلل من أهمية وجود البرلمان ويضعف مركزه في حال ما رفض الشعب أعماله في الاستفتاء، كما يؤدي إلى عزوف المواطنين عن الانتخابات التشريعية على أساس أنهم يملكون التصويت مباشرة على القوانين عن طريق الاستفتاء[4].

وتعتبر سلطة طلب الاستفتاء من السلطات التي تحظر ممارستها على من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة خلال الفترتين المنصوص عليهما بموجب المادتين 102، 103 من الدستور، وليس هذا فحسب بل هي من الاختصاصات الرئاسية بامتياز إذ حظر الدستور على رئيس الجمهورية تفويضها مهما كانت الظروف وهذا بموجب المادة 2/101 ، كل هذا يؤكد أن حق اللجوء إلى الاستفتاء هو

---

1 سليمة مسراتي، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2009، 2010، ص 151.

2 عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 203.

3 وهذا الذي حدث مع قانون الوئام المدني رقم 99- 08 المؤرخ في 13 سبتمبر 1999 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 46 سنة 1999 والذي صدر وأصبح ساري المفعول لكن طرح فيما بعد على الاستفتاء الشعبي بتاريخ 16 سبتمبر 1999. وكذا الاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005. انظر سليمة مسراتي، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 152.

4 علي سعد عمران، المرجع السابق، ص 71.

حق دستوري محفوظ مجاله لرئيس الجمهورية يمارسه وحده دون أن يزاحمه أو ينافسه في ذلك أي سلطة ، مما يؤدي إلى إبعاد البرلمان وإضعاف مركزه ونفس ما يمكنه القول على الوزير الأول.

رجوعا إلى التجربة الدستورية في ظل دستور 1996 فإن رئيس الجمهورية قد لجأ إلى الاستفتاء في حالتين هما بخصوص قانون الوئام المدني سنة 1999 والاستفتاء على مشروع السلم والمصالحة الوطنية سنة 2005 وهي مجالات محفوظة للبرلمان بموجب المادتين 140، 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم. وعليه يمكننا اعتبار الاستفتاء التشريعي إجراء مضاد لسيادة البرلمان الذي يعتبر هو الآخر معبر عن الإرادة الشعبية، خصوصا وأن هذا النوع من الاستفتاء يمكن اعتباره كآلية من الآليات الدستورية التي قد تساهم في زيادة الاختلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح رئيس الجمهورية.

فتطبيقات الاستفتاء في التجربة الجزائرية دلت على أنه استفتاء شخصي يستعمل من قبل رئيس الجمهورية كوسيلة لتعضيد سلطته وفرض هيمنته على المؤسسات الأخرى فهو وسيلة للعبور فوق النواب كما يعبر عنه الفقه[1].

خامسا: حق رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة

لقد اعتمدت الجزائر نظام المجلسين في دستور 1996 إذ أصبح البرلمان يتكون من غرفتين من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إعمالا للمادة 112 من الدستور يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الوطني ومجلس الأمة." وإن كان المجلس الشعبي الوطني شأنه شأن المجالس النيابية في دول العالم يتشكل عن طريق الانتخاب، فإن مجلس الأمة عكس ذلك يتشكل من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين وهذا حسب المادة 118 من الدستور الحالي آخذا في ذلك المؤسس الدستوري بما هو معمول به في بعض النظم الدستورية التي تعتمد نظام المغايرة في تكوين الغرفة الثانية.

وعودة إلى المادة 118 السالفة الذكر فإن ثلثا أعضاء مجلس الأمة ينتخبون عن طريق الاقتراع السري بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية، أما الثلث المتبقى فيعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.

وإن كان في مسألة تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة مبرر لدخول ووصول الكفاءات من مختلف المجالات السياسية الاقتصادية الاجتماعية الثقافية التي لم يسعفها الحظ

---

1 علي سعد عمران، المرجع السابق، ص 74.

للوصول إلى قبة البرلمان[1]، إما كونها لا تخوض في غمار العمل الانتخابي فتتاح لها الفرصة في تمثيل الشعب وكذلك يساهم في وصولها إلى البرلمان، ومنه المساهمة في جودة النصوص التشريعية بورودها خالية من العيوب والثغرات القانونية، إلا أنه بالقراءة المتكاملة لنصوص الدستور يتجلى لنا الدور المعطل والكابح الذي يمكن أن يجسده مجلس الأمة في العملية التشريعية من خلال الثلث الرئاسي الذي قد يعمل وفق توجيهات رئيس الجمهورية، فالارتباط العضوي للثلث الرئاسي بالجهة التي عينته يجعل من شبه المستحيل أن يقف في وجه من عينه إذ يعمل لصالح الجهة التي عينته، فيصبح كآلية رئاسية لتوجيه التشريع البرلماني، ويجلى هذا التأثير من خلال الدور الذي أنيط بمجلس الأمة في مجال التشريع من خلال مرحلتي التصويت والمصادقة، وذلك من خلال المادة 5/138 من الدستور التي نصت على أم مجلس الأمة يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، أي أن المؤسس الدستوري ميز بين النصاب المطلوب للمصادقة على القانون العادي والنصاب المطلوب توافره للمصادقة على القوانين العضوية، فبالنسبة للأولى لا يمكن للثلث الرئاسي أن يقف في وجه القانون عن طريق الامتناع عن المصادقة، إذ يكفي أن يصوت 72 عضو من مجلس الأمة دون الثلث الرئاسي على القانون المصوت عليه في الغرفة الأولى لتتم المصادقة عليه[2]، إلا أنه بالنسبة للحالة الثانية فقد اشترط المؤسس الدستوري الأغلبية المطلقة للمصادقة على القوانين ومنه لا بد من موافقة الثلث الرئاسي لحصول الأغلبية المطلوبة.

سادسا: حق رئيس الجمهورية في توجيه خطاب للبرلمان

من أوجه العلاقة بين البرلمان ورئيس الجمهورية حق هذا الأخير في توجيه خطاب للبرلمان، ويجد هذا الاختصاص سنده في المادة 146 من الدستور الجزائري التي نصت على أنه بإمكانية رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا للبرلمان. وقد تم التأسيس دستوريا لهذا الحق أول مرة في التجربة الدستورية الجزائرية بموجب المادة 156 من دستور 1976 التي نصت على أن رئيس الجمهورية يوجه خطابا مرة في السنة إلى البرلمان. أما دستور 1989 فقد نص في المادة 119 منه أنه بإمكان رئيس

---

1 مراد بلقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 110.

2 عائشة لزرق، تعزيز دور مجلس الأمة في مجال التشريع على ضوء التعديل الدستوري 2016. مداخلة ألقيت باليوم الدراسي المتعلق بمستجدات التعديل الدستوري 2016، جامعة لونيسي علي، البليدة 02، 1 ديسمبر 2016.

الجمهورية أن يوجه خطابا إلى المجلس الشعبي الوطني. وهو النص الذي أبقي عليه بموجب المادة 146 من الدستور الحالي فقط مع استبدال عبارة المجلس الشعبي الوطني بعبارة البرلمان نظرا لتبني الثنائية البرلمانية بموجب دستور 1996.

ووجه الاختلاف بين حق توجيه خطاب للبرلمان في فترتي الأحادية والتعددية أنه في دستور 1976 إلقاء خطاب أمام المجلس الشعبي الوطني كان إجراء إلزامي يقوم به رئيس الجمهورية مرة واحدة في السنة، إلا أنه في دستوري 1989 و1996 فإن حق توجيه البرلمان أصبح أمر جوازي بالنسبة لرئيس الجمهورية يمكنه أن يؤتيه كما يمكنه أن يعرض عنه، مع إلغاء تحديد عدد المرات التي يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه فيها خطابا للبرلمان، مع وجوب ملاحظة أنه سواء في مرحلة الأحادية أو الثنائية فإن الدساتير الجزائرية لم تفصح عن الغرض من توجيه رئيس الجمهورية خطابا للبرلمان ولا الإجراءات المرتبطة به[1].

وبالنظر إلى الصياغة التي وردت بها المادة 146 من الدستور فإن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية مطلقة في اللجوء إلى مخاطبة البرلمان سواء من حيث مواضيع الخطابات أو من حيث عدد مرات توجيه الخطب، وهو حق شخصي يمارسه رئيس الجمهورية وحده دون أن يشاركه الوزير الأول في هذا الاختصاص ولو على سبيل الاستشارة[2]، إلا أنه ليس في وسع رئيس الجمهورية أن لا ينتقل إلى البرلمان لإلقاء الرسائل الموجهة للبرلمان إذ تقرأ من قبل رئيسي الغرفتين[3]، وهو نفس الأمر موجود في التقاليد الفرنسية إذ يمكن لرئيس الدولة أن لا يذهب إلى البرلمان ويتم قراءة الرسائل من قبل رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية[4]، وإن لم تفصح الدساتير الحديثة عن الهدف من توجيه خطابات أو رسائل للبرلمان إلا أنها غالبا ما تتضمن موضوعات يرى الرئيس إحاطة البرلمان علما بها وأهم ما يميز هذه الخطابات والرسائل أنها لا تكون محلا للمناقشة[1]، بسبب عدم مسؤولية الرئيس السياسية[2]، إذ عادة ما تحوي هذه الخطابات إجراءات تشريعية أو تنفيذية أو تدعو البرلمان للموافقة

---

1 فتاح شباح، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، مارس 2015، ص 361.

2 كاظم علي عباس، دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة.

3 عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين القيد والتعسف، المرجع السابق، ص 251.

4 Jean Paul Jacqué, Op, Cit, p 142.

1 محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 1971، ص 197.

2 Jean Paul Jacqué, Op, Cit, p 142.

على مشروع معين، كما أن القيمة التي يملكها خطاب رئيس الجمهورية وإن كانت أدبية إلا أنه يمكن اعتبارها كآلية رئاسية لتوجيه العمل التشريعي[1]، إذ أن المبتغى أو الهدف الأساسي من هذا الخطاب في أغلب النظم الدستورية تأخذ به هو قيام رئيس الجمهورية باطلاع البرلمان على رغبات يتمنى أن يقوم البرلمان بالاستجابة لها[2].

وعليه يمكننا القول أنه وإن كان الخطاب الذي يقدمه إلى البرلمان شرفيا ولم يفصح الدستور عن مضمونه ودواعيه، إلا أنه عادة يلقيه رئيس الجمهورية بمناسبة حدث معين مهم كانتخابات رئاسية مثلا[3] وكذا حلول ظروف طارئة غير مألوفة كما هو الحال بالنسبة للحالة الاستثنائية أو إعلان حالة الحرب.

الفرع الثاني: الآليات الدستورية التي يشارك بها الوزير الأول البرلمان في عمله

في ظل تعاظم دور السلطة التنفيذية وبروزها في الدساتير الحديثة فإن الحكومة إضافة إلى رئيس الجمهورية تملك العديد من الصلاحيات، التي عن طريقها تشارك البرلمان في عمله الأصلي وهو التشريع وتتوزع هذه الصلاحيات على إعداد جدول الأعمال (أولا) اقتراح القوانين (ثانيا) اللجنة المتساوية الأعضاء (ثالثا) دعوة البرلمان لعقد دورة استثنائية (رابعا)

أولا: الدور الحكومي البارز في إعداد جدول أعمال البرلمان

من مقتضيات سير العمل البرلماني وجود جدول أعمال مجدد مسبقا، وإن يتبادر إلى الأذهان مباشرة أن البرلمان صاحب السلطة في إعداده وضبطه[4]، إلا أن الدساتير تثبت عكس ذلك إذ تباينت الدساتير والتشريعات في هذه المسألة بتباين النظام السياسي المتبع في كل دولة[1]، ويكتسي جدول الأعمال دور مهم ورئيسي في النشاط البرلماني إذ بموجبه ووفق رزنامته يمارس البرلمان نشاطه

---

1 نزيهة بن زاغو العلاقة بين رؤساء الدول والسلطة التشريعية في أقطار المغرب العربي، م، ج، ع، ق، اق، س، كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد 03، 2007، ص 146.

2 فتاح شباح، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 361.

3 Jean Paul Jacqué, Op, Cit, p 142.

4 عائشة لزرق، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستور الجزائري 2016، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد 02، 2018، ص 286.

1 إذ تميل بعض الدساتير إلى منح هذه الصلاحية للبرلمان منفردا ويميل بعضها الآخر إلى منحها للحكومة بينما تميل بعض الأنظمة الدستورية إلى إشراك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في ممارستها. انظر محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري و النظامين الدستوري المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 10.

التشريعي والرقابي، كما يمكن اعتباره معيار حاسم لمعرفة إما تحكم البرلمان في تنظيم أعماله أو لخضوعه[1].

يعرف بأنه العمل الذي يحتوي على مجموعة من المواضيع تكون محل نقاش في جلسة معينة[2]. ولا بد أن تتم في هذا الجدول مراعاة العديد من العوامل الفنية والسياسية وكذا الظروف المحيطة بالنائب ومدة الدورة البرلمانية[3]، وطبقا لمبدأ سيادة البرلمان فإنه هو من كان يحدد جدول أعماله في البداية دون تدخل الحكومة، محددا أهم المواضيع التي تدرج ضمنه لمناقشتها[4]، إلا أنه ببروز السلطة التنفيذية في العقود الأخيرة وتدخلها الملحوظ في العمل التشريعي لدواعٍ فرضتها الظروف السياسية الاجتماعية والاقتصادية وعدم قدرة البرلمان على مسايرة هذه التغيرات وإدراجها في جدول الأعمال، فإن الأمر اقتضى تدخل الحكومة للمشاركة في وضع جدول أعمال البرلمان إلى أن أصبحت صاحبة الحق والمركز القوي في ضبط جدول أعمال البرلمان وإعداده.

وعودة إلى الدستور الجزائري فإنه لم يشر في صلب نصوصه كما الدستور الفرنسي على الجهة المختصة بإعداد جدول أعمال البرلمان، تاركا مسألة تنظيمه للقانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان (16- 12) والذي نصت المادة 15 منه على أنه:" يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة." يمكننا القول بناء على نص المادة السالف الذكر أن المشرع الجزائري جعل إعداد جدول أعمال البرلمان حق مشترك بين البرلمان والحكومة مع ترجيح الكفة لصالح الحكومة، إذ وضع معيارا لعملية الإعداد يتمثل في احترام الأولوية التي تضعها الحكومة وطبقا لذلك سيؤدي لا محالة إلى قيام هذه الأخيرة بتسبيق مشاريع القوانين التي تتماشى وسياستها العامة وفي المقابل استبعاد اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب أو على الأقل

---

1 Philppe ARDANT, Institution politiques et droit constitutionnel,LGD, 12éme édition PARIS, 2000, p551.

2 محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والنظامين الدستوري المصري والفرنسي، ص 11

3 سليمة مسراتي، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، المجتمع السلطة، كلية الحقوق جامعة السانيا، وهران، العدد 03، ص 59.

4 فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين (دراسة مقارنة) مجلة الشريعة والقانون، العدد الخامس والخمسون،1434/ 2013، ص413.

تأجيلها[1]، الأمر الذي يؤدي إلى وضع البرلمان في وضع في مركز ضعيف وتبعية شبه تامة للحكومة[2].

وتتجلى الهيمنة الحكومية أكثر في إعداد جدول الأعمال من خلال المادة 16 من القانون العضوي (16- 12) التي أجازت للحكومة إمكانية التأكيد على استعجاليته مشروع قانونها حين إيداعه ومنه إعطاؤها الأولوية على المشاريع المقدمة بناء على اقتراح النواب، وما يؤكد التفوق الحكومي أكثر في إعداد وضبط جدول الأعمال المادة 17 من نفس القانون والتي ألزمت مكتب كل غرفة وهو بصدد تحضير جلساتها استشارة الحكومة[3]، كل هذه الأحكام كان معمول بها في القانون العضوي (99-02) إلا أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 تم إضافة المادة 2/114 التي قضت بأن كل غرفة من غرفتي البرلمان تخصص جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، مع إحالة تطبيق هذه المادة إلى النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان.، وهو ما أكدته المادة 18 من القانون العضوي (16- 12) التي نصت على أنه:" تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول الأعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور. على أن يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط و كيفيات إجراء هذه المناقشة."

وقد أفرزت الهيمنة التنفيذية على جدول الأعمال اكتساح مشروعات القوانين التي مصدرها الحكومة مناقشات البرلمان، والسبب أن اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب تبعدها الحكومة من جدول الأعمال[4]. إلا ما كان منها في صالح سياستها العامة وتوجيهاتها، وبذلك يظهر جدول الأعمال كآلية لتفوق السلطة التنفيذية على البرلمان وبالأحرى آلية رئاسية بطريق غير مباشر لتوجيه البرلمان فغالبا ما تتخذ مشاريع القوانين –كما سنرى– في مجلس الوزراء هذ الأخير الذي يترأسه رئيس الجمهورية، إضافة إلى التبعية الحكومة العضوية والوظيفية لرئيس الجمهورية.

---

1 سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، ط 2009، ص 83، 84.

2 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 39.

3 عائشة لزرق، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق، ص 287.

4 فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 414.

ثانيا: حق الوزير الأول في المبادرة بمشاريع القوانين

تعتبر مرحلة اقتراح القوانين أولى مراحل العملية التشريعية تؤدي إلى إخراج القانون من نطاق الأفكار والتصورات إلى حيز الوجود والملموسات[1]، فهو إذن اللبنة الأولى في بناء القاعدة القانونية[2]. ولما كان الاقتراح هو المحرك الأساسي للعملية التشريعية فقد اختلفت الدول وتباينت في تحديد الجهة المخول لها حق الاقتراح تبعا لطبيعة النظام السياسي في كل دولة، فبالعودة إلى المادة 136 من الدستور الجزائري نجدها قد نصت على أن حق الاقتراح موكل لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة، ما يفيد أن حق الاقتراح هو حق مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يمارسه إلى جانب البرلمان الوزير الأول كممثل عن السلطة التنفيذية دون رئيس الجمهورية الذي يحظى بحق الاقتراح في بعض الدساتير المقارنة كما هو الحال في الدستور المصري لسنة 2014 بموجب المادة 101[3] منه.

وبالرجوع إلى المادة 136 من الدستور في فقرتها الثالثة فإنها نصت على أن مشاريع القوانين قبل وصولها إلى البرلمان فإنها تعرض على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، وعليه لما كانت رئاسة مجلس الوزراء تؤول إلى رئيس الجمهورية عملا بالمادة 4/91 فإن مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول سيتم تكييفها وفق توجيهات ورغبات رئيس الجمهورية بعد إثرائها من طرف أعضاء الحكومة، وإلا ما الغرض من عرضها في مجلس الوزراء مادام للوزير الأول يتولى رئاسة اجتماعات الحكومة؟ ما يدل على أن الخطوط العريضة لمشروع القانون رئيس الجمهورية هو من يتولى وضعها، وقبل عرضها على مجلس الوزراء لا بد من عرضها على مجلس الدولة ليصدر رأيا استشاريا بشأنها، فمتى ما تم عرضها على مجلس الوزراء وتم تنقيحها وتعديلها إن اقتضى الأمر فإنها تؤول إلى البرلمان حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة[1].

---

1 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 27.

2 اختلف الفقه في تكييف الاقتراح فهناك من اعتبره عملا تشريعيا باعتبار أنه متى ما تمت الموافقة عليه واكتملت مراحله وخرج إلى حيز الوجود فإنه يعتبر قانونا، في حين يرى البعض الآخر أنه وإن كانت له دور أساسي في خروج القانون إلى حيز الوجود إلا أنه لا يمكن أن تضفى عليه صفة التشريع البحت كون أن من خصائص القانون الجبر والإكراه وهما صفتان لا تظهران في الاقتراح. المرجع نفسه، ص 80.

3 تنص المادة 101 من الدستور المصري على ما يلي:" لرئيس الجمهورية وللحكومة ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين."

1 وبالعودة إلى المادة 137 من الدستور الحالي فإنه متى ما كان مشروع القانون متعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي فإنه سيودع مكتب مجلس الأمة باعتباره صاحب الأولوية في بالتشريع بقوانين في المجالات المذكورة،

فالوزير الأول غير مستقل في مباشرة العمل الحكومي، إنما يشاركه فيه رئيس الجمهورية عن طريق مجلس الوزراء والبرلمان هذا الأخير الذي متى ما صادق على مشروع القانون بالموافقة فإنه يصبح قانونا بعد إصداره من قبل رئيس الجمهورية[1]. الأمر الذي يجعل من المبادرة الحكومية بمشاريع القوانين أحد القنوات التي يسلكها رئيس الجمهورية لصناعة التشريع.

وقد تم منح الحكومة حق المبادرة بمشاريع قوانين كونها هي التي تتولى السهر على تنفيذ مخطط رئيس الجمهورية وتلبية متطلبات الشعب وكذا احتكاكها الدائم بمرافق الدولة[2]، إذ غالبا ما تحوز السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة المعطيات الدقيقة والكفاءات المتخصصة والتقنية مما يجعلها على دراية بما يجب أن يكون إضافة لذلك فهي تحوز أو تتوافر لديها الإمكانيات التي تجعل منها مؤهلة لضبط احتياجات الدولة من قوانين تمكنها من تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخططها[3]، ومما ساهم في تزايد المشاريع الحكومية على الاقتراحات البرلمانية المستوى المعرفي المحدود للنواب إضافة إلى عدم دراية بعضهم بممارسة العمل التشريعي وخضوعه للتعليمات والقواعد الحزبية الضيقة[4]، الأمر الذي جعل البرلمانيين عاجزين عن تفهم الكثير من المشروعات الفنية التي تقوم الحكومة بإعدادها إذ أصبحت تتطلب خبراء تكنوقراط خصوصا بعد أن اتسمت وظيفة الدولة الحديثة بالطابع الفني المعروف في التخصص، وهو الأمر الذي لا يتوفر في النواب غالبا، وقد أدى تراكم هذه الأسباب والمعطيات إلى تزايد دور السلطة التنفيذية في مجال القانون حتى صارت هي المشرع الأصيل وأصبح للبرلمان دور تبعي يقتصر عمله على إقرار المشروعات التي تقدمها الحكومة[1]. كل هذا يجعل من فرص إمكانية نجاح المشاريع الحكومية أكبر بكثير من المشاريع المقدمة من طرف

=وتتبع ذلك أن تكون هذه المشاريع محل مناقشة من طرف أعضاء مجلس الأمة ثم تؤول بعد ذلك إلى المجلس الشعبي الوطني، وإذا كان مشروع القانون متعلق بغير المجالات الموكلة بالتشريع إلى مجلس الأمة فإنها تودع مكتب المجلس الشعبي الوطني ويتبع ذلك بمناقشتها من طرف النواب في حال لم تقم الحكومة بسحب مشروعها ثم تنتقل إلى مجلس الأمة لعد ذلك تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه. المواد 20، 21 من القانون العضوي 16- 12.

1 صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ص 225.

2 محمد أحمد إبراهيم المسلماني ، المرجع السابق، ص 294.

3 أحمد وافي، بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 294.

4 محمد بركات، المرجع السابق، 2016، ص 210.

1 انظر حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 346. إبراهيم عبد الله ناصف، المرجع السابق، 233.

أعضاء ونواب البرلمان[1]. فالسلطة التنفيذية أصبحت الرحم الذي يولد من خلاله 90% من نصوص المنظومة القانونية في الجزائر.

ثالثا: اللجنة المتساوية الأعضاء

من المشاكل التي تطرح في النظم ذات المجالس الثنائية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني وقد تباينت الدساتير في كيفية معالجة هذا الخلاف وإنهائه، فقد أوكل الدستور الجزائري الأمر حسم الخلاف إلى اللجنة المتساوية الأعضاء بنص المادة 6/138 من الدستور والتي أوكلت سلطة استدعاء هذه اللجنة إلى الوزير الأول، أي أن سلطة استدعاء هذه اللجنة موكول إلى جهة خارج البرلمان وهي الحكومة فقد أفرد الدستور الوزير الأول وحده بممارسة هذا الاختصاص دون أن يشاركه في ذلك أي جهة، وقد تم تبرير منح الوزير الأول هذه الصلاحية كون أن الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ القوانين وتسيير الشؤون العامة[2]، وفي هذا فإننا نرى بأنه كان من المستحسن دستوريا أن يمنح هذا الاختصاص أيضا لأعضاء السلطة التشريعية فهم الأدرى بوقائع وأسباب الخلاف بينهما، فالخلاف وقع بين أعضاء ونواب البرلمان فكان على المؤسس الدستوري الجزائري على الأقل أن يمنح هذا الاختصاص إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

وقد خلت المادة 138 من أي قيد أو شرط يلتزم به الوزير الأول عند استدعائه اللجنة المتساوية الأعضاء، إلا ما تعلق بالمدة، المحددة ب 15 يوما،[1] فالوزير الأول إذن هو من يقدر فيما إذا كان

---

1 هذا الواقع موجود حتى في الديمقراطيات العريقة مثلا في النظام البريطاني تبلغ نسبة مشروعات القوانين التي يقدمها أعضاء البرلمان حوالي واحد من بين كل ثمانية تقدم إلى البرلمان، ومن الأسباب التي تؤدي إلى ارتفاع نسبة المشاريع الحكومية أن الحكومة غالبا ما تحوز الأجهزة الفنية الكافية التي تساعدها على إعداد مشروعات القوانين وكذا بحثها من قبل مجلس الوزراء ومن ثمة مناقشتها وتصويبها إضافة إلى الرأي الاستشاري الذي يقدمه مجلس الدولة كل هذا قبل وصولها إلى البرلمان الأمر الذي يزيد من إمكانية قبولها خصوصا إذا كانت الحكومة مشكلة من أغلبية برلمانية تساندها. انظر حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذي كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 345.

2 نوال بن الشيخ، بن محمد، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017، ص 09.

1 تم استحداث الأجل المتعلق بالمدة بموجب التعديل الدستوري 2016، فقد خلت المادة 120 من الدستور قبل التعديل من أي قيد زمني يلتزم الوزير الأول خلاله باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لإنهاء الخلاف، ما يعني إمكانية بقاء النص محل الخلاف معلقا، إذ قيدت المادة 7/138 الوزير الأول بمدة أقصاها 15 يوما يستطيع خلالها استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي يؤول لها مهمة حل الخلاف وإنهائه، باقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلا أن

من المجدي استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من عدمه وهو الذي يعود له تقدير ما إذا كان الخلاف يرقى لأن يتم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لأجله أم لا[1]. وقد تم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء مرات عديدة كان أبرزها اللجنة المشكلة بخصوص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء[2]، ويتجسد دور اللجنة المتساوية الأعضاء في اقتراح نص اتفاقي بخصوص الأحكام محل الخلاف على أن تنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوما، وهو الأجل الذي لم يكن موجودا قبل التعديل الدستوري 2016، كما أن دور الوزير لا يقتصر على استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء فإنه حسب المادة 93 من القانون العضوي 16-12 فإنه يمكن لأعضاء الحكومة حضور مناقشات اللجنة المتساوية الأعضاء، مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف[3]، أين يظهر مرة أخرى التدخل الحكومي الصارخ في اختصاص السلطة التشريعية. ليس هذا فحسب إذ يستمر التدخل الحكومي في التشريع في أن الحكومة هي من تتولى عرض النص المقترح من اللجنة على الغرفتين المادة 6/138 من الدستور مع التزام نواب وأعضاء البرلمان بعدم إدخال أي تعديل سواء بالإضافة أو الحذف على النص المقترح من اللجنة إلا بموافقة الحكومة، وعلى ذلك فالحكومة هي صاحبة الفصل في النص محل الخلاف وليس اللجنة المتساوية الأعضاء، فما دامت الحكومة لها سلطة استدعاء اللجنة ثم حضور أشغالها ثم عرضها للنص المقترح ثم عدم قبول أي تعديل إلا بموافقتها رغم أن اللجنة هي التي تولت اقتراح النص يبادر إلى الذهن أن مسألة

=نص المادة ورد خاليا من أي حكم في حال ما انقضى أجل 15 يوما ولم يقم الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

1 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 49.

2 نوال بن الشيخ، بن محمد محمد، المرجع السابق، ص 09. أودع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء من طرف حكومة السيد أحمد أويحي في 17 ديسمبر 1997 بالمجلس الشعبي الوطني، ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، حيث تم التصويت عليه من طرف العرفة الأولى في 12 جانفي 1992، ثم أحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه بتاريخ 16 مارس 1999، وتحفظ على 05 مواد ليبقى القانون الأساسي للقضاء معلقا حتى 03 سبتمبر 1999 أين أعرب رئيس الجمهورية عن نيته في حل هذا الخلاف وقام باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة يوم الأربعاء 11 سبتمبر 2002 بحضور وزير العدل وحافظ الأختام ووزير العلاقات مع البرلمان لدراسة المواد محل الخلاف .عقيلة خرباشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 51.

3 المرجع نفسه، ص 50

استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الحكومة أمر غير جدي، إنما هو إجراء صوري شكلي فقط الغرض منه إيجاد صياغة حكومية للنصوص القانونية محل الخلاف بين الغرفتين.

ولا يمكن أن يتصور دائما أن النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء يحظى بالقبول من طرف البرلمانين في كل الأحوال فقد جاء في المادة 138 السالفة الذكر أنه بعد عرض الحكومة لاقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان نكون أمام خيارين أساسين:

– مصادقة غرفتي البرلمان على اقتراح اللجنة، وبذلك ينقضي الخلاف ويستكمل النص مسار دخوله حيز التنفيذ[1].

– عدم قبول أعضاء غرفتي البرلمان بالنص المقترح من اللجنة واستمرار الخلاف حول مشروع القانون ففي هذه الحالة تعود مسألة حسم الخلاف إلى الحكومة والمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وبعد أن تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا فإننا نكون بحسب المادة 138 السالفة الذكر أمام الحالات التالية:

– إما أن يصادق المجلس الشعبي الوطني عل النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، ويمكننا القول في هذه الحالة أن مجلس الأمة هو من كان معارضا لاقتراح اللجنة.

– عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وفي هذه الحالة لا مناص أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني من المصادقة على النص الأخير الذي صوتت عله قبل أن يحال الأمر إلى اللجنة المتساوية الأعضاء وفي هذه الحالة نقول إذا كان في الإمكان العودة إلى الأخذ بالنص الذي كان قبل استدعاء اللجنة فما الهدف من استدعائها أصلا.

مع وجوب ملاحظة أن هذين الاحتمالين يكونان في حال ما طلبت الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا وهو الأمر الجوازي بالنسبة للحكومة ويمكنها أن تتجاوز هذين الاحتمالين ونكون أمام الخيار الثالث: وهو سحب النص من طرف الحكومة واعتباره كأن لم يكن أصلا.

---

1 عقيلة خرباشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 50

رابعا: حق السلطة التنفيذية في تمديد دورة البرلمان أو دعوته إلى دورة غير عادية

من مقتضيات النظم البرلمانية أن البرلمان لا يوجد في حالة انعقاد دائمة، إذ يمارس الأعمال الموكلة له خلال دورات لمدة محددة بموجب الدستور[1]، وتختلف الدساتير في تحديد مدة هذه الدورات فهناك من الدول من جعلت له مدة دورة واحدة وهناك من الدساتير من حددتها بدورتين، وبخصوص الدستور الجزائري فإنه قبل التعديل الدستوري 2016 كان البرلمان يمارس عمله دورتين عاديتين ومدة كل دورة 04 أشهر إعمالا للمادة 118 مع إمكانية عقد دورات استثنائية متى ما اقتضى الأمر، إلا أنه بموجب تعديل 2016 بموجب المادة 135 من الدستور فإن البرلمان يمارس عمله في دورة عادية واحدة مدتها 10 أشهر على الأقل تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر."

إلا أنه ونظرا لكثرة دواعي تدخل المشرع لوضع تشريعات تنظم الحالات والظواهر التي باتت تتكاثر في كثير من الحالات يستدعي الأمر تمديد فترة انعقاد البرلمان بغية إتمام وضع التشريع.

وقد تفطنت الدساتير الحديثة لهذه الحالة وتعرضت لها في صلب نصوصها منها الدستور الجزائري الذي نص في الفقرة الثانية (2) من المادة 135 منه على: "إمكانية تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال." أي أن المؤسس الدستوري جعل صلاحية طلب تمديد البرلمان مكنة للوزير الأول وحده دون أن تشاركه في ذلك أي جهة أخرى، بالإضافة لذلك فإن الدستور ربط حق الوزير الأول في طلب تمديد الدورة العادية بعدم استكمال دراسة أي مسألة مدرجة في جدول الأعمال، ما يفيد أنه متى ما تم استنفاذ المسائل الواردة في جدول الأعمال فإنه لا يحق للوزير الأول طلب تمديد انعقاد الدورة العادية للبرلمان، كما يعني هذا أيضا أنه في حال عدم استكمال أو استنفاذ نقطة محددة في جدول الأعمال لا يعني أبدا إلزامية تمديد الدورة العادية للبرلمان ما لم يطلب الوزير الأول ذلك. وعلى هذا يمكن أنه وبحكم اختصاص الحكومة بضبط جدول الأعمال يمكنها أن تعطي الأولوية للمشاريع التي قدمتها بوضعها في أول الجدول على أن تضع مشاريع القوانين التي ترغب في عدم صدورها في ذيل الجدول الأمر الذي يؤدي إلى استنفاذ الوقت في بعض المرات وعدم إمكانية الوصول إلى مناقشتها ولا يستعمل الوزير الأول حقه في تمديد الدورة العادية.

---

1 يراد بدورات البرلمان المدة التي يمارس فيها البرلمان عمله خلال فترة انتخابه، مروان حسن العيساوي، اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في دستور العراق لعام 2005، دراسة تحليلية ودراسة وصفية، مجلة الكوفة، العدد 18، ص 217.

ولا بد أن نشير إلى أنه وإن كان البرلمان في بعض النظم الدستورية ينعقد بدعوة من رئيس الجمهورية بناء على مرسوم يصدره إلا أن الدستور الجزائري أخذ بالاجتماع الحكمي في هذا المجال نزولا عند حكم المادة 1/135[1] من الدستور والذي مفاده أن البرلمان يجتمع بحكم الدستور دونما حاجة لمرسوم يوجه من رئيس الجمهورية لتحديد تاريخ اجتماعه[2].

ولما كانت حياة الدول لا تسير على وتيرة واحدة إذ تعرف بعض الأحداث غير المألوفة والمتوقعة ويصادف حدوثها وجود البرلمان في عطلة فتنبهت الدساتير لهذا الأمر ونصت على جواز إمكانية عقد دورات استثنائية للبرلمان[3]، وتعرف الدورات الاستثنائية للبرلمان بأنها المدة التي يستطيع البرلمان من خلالها مزاولة نشاطه في فترة عطلته السنوية وذلك بناء على دعوته من الجهات المحددة بنص الدستور[4]. ووجه الاختلاف بين الدورة العادية والدورة الاستثنائية أن الأولى قد تنعقد بحكم القانون أو بصفة تلقائية، أو بناء على مرسوم يصدره رئيس الجمهورية كما هو معمول به في بعض النظم الدستورية، أما الدورة الاستثنائية فإنها لا تنعقد بصورة تلقائية وإنما الاختصاص الدستوري بدعوته للاجتماع في إطار دورة غير عادية إلى جهات محددة بنص الدستور مسبقا. وبالعودة إلى الدستور الجزائري نجده قد نص في المادة 3،4،5/135 على أنه:" يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني

تختم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله."

واستنادا إلى النص السالف الذكر فإن المؤسس الدستوري جعل من حق دعوة البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية حق مخول لرئيس الجمهورية وحده إلا أنه ميز في ذلك بين حالتين:

---

1 وهذا ما هو معمول به في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية إذ لا يختص رئيس الجمهورية بدعوة البرلمان للانعقاد في دور الانعقاد العادي، فالدستور حدد بداية هذا الدور في 03 يناير من العام الميلادي وأباح للبرلمان في ذات الوقت أن يحدد ميعاد آخر إذا أراد، ولا يملك الرئيس أن يفض هذا الاجتماع لأن البرلمان هو الذي يختص بذلك أيضا. ولا يتدخل الرئيس في الأمر إلا إذا اختلف المجلسان في تحديد تاريخ فض دور الانعقاد، ولكن إذا ماحدثت ظرف هامة كان للرئيس أن يدعو البرلمان بمجلسيه أو يدعو مجلسا واحدا منه وهو مجلس الشيوخ إلى دور انعقاد غير عادي. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 757.

2 جميلة الشربتجي، المرجع السابق، ص 13.

3 نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظام السياسي والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص 253.

4 ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 266.

– استدعاء البرلمان لدورة استثنائية من طرف رئيس الجمهورية بناء على إرادته الحرة.

– استدعاء البرلمان لعقد دورة استثنائية من طرف رئيس الجمهورية بناء على طلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. مع العلم أن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بقبول الطلب المقدم له من الوزير الأول أو ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني ما يعني أن طلب الهيئتان يبقى متوقف على إرادة رئيس الجمهورية الذي له السلطة المطلقة في قبول الطلب وإصدار المرسوم الذي يدعو من خلاله البرلمان إلى الانعقاد أو رفض الطلب ومنه فشل الهيئتان في دعوة البرلمان إلى الانعقاد[1].

كما أن النص لم يحدد أو ينص على الحالات أو الأحداث التي تدفع برئيس الجمهورية إلى دعوة البرلمان لعقد دورة استثنائية الأمر الذي يوسع من سلطة رئيس الجمهورية التقديرية في هذا المجال لعدم وجود أي ضابط دستوري أو قانوني يحد من ذلك، فرئيس الجمهورية له المكنة المطلقة والحرية الواسعة في تقدير الظروف والأحداث التي تستدعي انعقاد البرلمان في دورة غير عادية وهو ما يعزز من مكانته في مواجهة باقي السلطات في الدولة الأمر الذي يساهم في إضعاف وتحجيم دور البرلمان تجاه رئيس الجمهورية، ويبرز هذا الضعف من خلال إمكانية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني تقديم طلب إلى رئيس الجمهورية بدعوة البرلمان لعقد دورة استثنائية متوقف على إجماع 3/2 من نواب المجلس الشعبي الوطني وهي الأغلبية التي يصعب تحقيقها في ظل الممارسة البرلمانية الجزائرية.

ما يؤكد أن رئيس الجمهورية له مطلق الحرية في تقدير الظروف التي يرى أنها تستدعي تدخل البرلمان إصداره للمرسوم الرئاسي 12– 408[1] الذي من خلاله دعا البرلمان للانعقاد من أجل السماع إلى خطاب الرئيس فرانسوا هولاند (والذي حدد جدول أعماله لاستماع لخطاب رئيس الجمهورية الفرنسية فرانسوا هولاند).

---

1 يحدث وأن يتعسف رئيس الجمهورية في قبول الطلب بعقد البرلمان دورة استثنائية، كما حدث في فرنسا في عام 1960 طلب أغلبية النواب في الجمعية الوطنية الدعوة لدورة انعقاد غير عادية لمناقشة المسائل الزراعية، لكن الرئيس الفرنسي آنذاك شارل ديغول رفض توقيع مرسوم الدعوة على الرغم توافر الشروط المنصوص عليها في المادة 29 من الدستور الفرنسي بحجة أن طلب الدعوة المقدم من النواب قد تم بضغط من المنظمات الزراعية التي لم تكن ممثلة بالبرلمان وأنه لم تعد بالتالي العملية جارية في إطار العمل العادي للسلطات. علي سعد عمران، المرجع السابق، ص 270.

1 المرسوم الرئاسي 12– 408 المؤرخ في 05 ديسمبر 2012 يتضمن استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا ج، ر،ج، ج، د، ش، العدد 65، لسنة 2012.

وطبقا للمادة 04 من القانون العضوي 16- 12المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان فإن جدول أعمال الدورة غير العادية يحدد بموجب المرسوم الرئاسي الذي يتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية وعليه فإن رئيس الجمهورية له كل الصلاحيات والسلطات في أن يضمن المرسوم ما يشاء وعليه لا يحق لمناقشات النواب أن تمتد إلى مواضيع غير تلك المواضيع المحددة بموجب المرسوم، ما يؤكد هذا الطرح الفقرة الأخيرة من المادة 135 من الدستور والتي جاء فيها أن الدورة غير العادية للبرلمان تختتم بمجرد استنفاذ جدول الأعمال الذي تم استدعاء البرلمان لأجله.[1]

بناء على كل ما سبق نستشف أن السلطة التنفيذية أصبحت الفاعل الأساسي في صناعة المنظومة القانونية، عن طريق الآليات الدستورية المخولة لها، مع غلبة الدور الرئاسي في هذا المجال مايدل على هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية رغم التعديلات التي عرفها دستور 1996.

ونفس الوضع موجود في فرنسا تقريبا فرغم تعديل دستور 1958 لأكثر من 24 مرة إلا أن المؤسسات الدستورية لا زالت مستقرة على عدم التوازن، فالسلطة التنفيذية لا زالت هي المهيمنة على السلطة التشريعية بسبب تمسكها ببعض الاختصاصات التقليدية التي عرفتها دستور 1958[2].

1 سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 176.

2 Hortense de Foulhiac de Padirac, Le contrôle et l'évaluation parlementaire L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris II- Panthéon-Assasn, 2018, P 33.

المبحث الثاني

الامتداد الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية داخل الهيئات القضائية، الرقابية والاستشارية

لما كان الدستور الجزائري يسير في فلك الأنظمة التي تأخذ بالفصل المرن بين السلطات قد اقتضى الأمر وجود علاقة متبادلة بين السلطات، وكما يقر الدستور بوجود علاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فإنه يقر كذلك بوجود علاقة بين السلطتين القضائية والتنفيذية مع تغليب كفة رئيس الجمهورية على الوزير الأول في هذه العلاقة(المطلب الأول)، ليس هذا فحسب فسلطت رئيس الجمهورية تمتد ولها وجود فعلي حتى داخل الهيئات الرقابية والاستشارية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: تغليب دور رئيس الجمهورية على الوزير الأول في المجال القضائي

لقد أصبحت السلطة القضائية[1] تحتل مكانا مميزا بين السلطات الدستورية، لدورها الناجع والفعال في حماية الحقوق والحريات، فهي الوسيلة الأنجع سواء لضمان هذه الحقوق وحتى المطالبة بها، وقد حرصت الدساتير على تجسيد الضمانات القضائية في صلب نصوصها الدستورية، فإليها يوكل أمر حل المنازعات بأنواعها وعلى اختلاف أشخاصها سواء بين الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد وأحد أشخاص السلطة العامة.

يعتبر مبدأ اسقلالية القضاء أحد المقومات الأساسية لدولة القانون، ما يعني أن القضاء وحده هو الذي يستقل بالفصل في الخصومات وإنزال العقوبات على الخارجين عن حكم القانون[2]، كما أن السلطة القضائية لم تعد في منأى عن التأثير والتأثر مع السلطتين التشريعية والتنفيذية هذه الأخيرة التي يحوز رئيس الجمهورية فيها آليات دستورية عديدة تجعل منه فاعل أساسي في السلطة القضائية، وعليه نعالج هذا المبحث وفق فرعين نتطرق في الأول إلى الآليات الدستورية لتأثير رئيس الجمهورية على السلطة القضائية، أما الفرع الثاني فنتطرق فيه إلى أثر الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية على استقلالية السلطة القضائية

---

1 تعرف السلطة القضائية بأنها هي التي تكفل احترام القواعد القانونية والتنظيمية وأنها ملزمة بالحكم في الموضوع المطروح أمامها وفقا للاختصاصات المعينة لها وتأمر بتنفيذ حكمها وعلى السلطات العامة والأفراد أن يتقيدوا بها." سليمة مسراتي، استقلالية السلطة القضائية كأهم ضمان للحق في التقاضي دستور الجزائر 1996، نموذجا، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 09، ص 90.

2 المرجع نفسه، ص 91.

الفرع الأول: الآليات الدستورية لتأثير رئيس الجمهورية على السلطة القضائية

يخول الدستور لرئيس الجمهورية آليات متعددة عن طريقها يساهم في التسيير القضائي ويتدخل في عمل السلطة القضائية سواء أكان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وتتجلى هذه الآليات في انفراد رئيس الجمهورية بتعيين القضاة (أولا)

أولا: انفراد رئيس الجمهورية بتعيين القضاة

نظرا لمكانة القضاء وأهميته في حياة الأفراد لتعلقه وارتباطه بمجال الحقوق والحريات، كان من الضروري أن توفر للقضاة الضمانات التي تجعلهم يؤدون وظيفتهم على أكمل وجه، والتي تعتبر الاستقلالية أهمها، ومؤداها بعد القاضي عن أي تبعية لأي جهة أو سلطة حتى يقوم القاضي بعمله ويصدر أحكامه معتمدا أحكام النزاهة والحياد والمصداقية، بالاعتماد على خبرته وتكوينه وكفاءته التي أهلته لذلك، كل هذا متوقف على أمر أساسي وهو طريقة تعيين القاضي، وتختلف طريقة تعيين القاضي من دولة لأخرى[1] بحسب التقاليد الديمقراطية ومدى تجذرها فيها، فكيف يتم تعيين القضاة في الجزائر؟

باستظهار المادة 4/91، 5، 8 نستشف بأن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية هي من تتولى تعيين القضاة، وقد يرجع إسناد سلطة تعيين القضاة إلى رئيس الجمهورية كون الأحكام التي يصدرها القضاة تكون باسم الشعب ورئيس الدولة كممثل لهذا الشعب فهو أحسن من يعينهم[1].

وقد تم إسناد هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية بدءً من دستور 1963 إلى غاية الدستور الحالي أين بقي رئيس الجمهورية الجهة المختصة الوحيدة بتعيين القضاة[2]، وما يؤكد أن حق تعيين القضاة

---

1 تختلف الدول في طريقة تعيين القضاة فيتم اختيارهم في بعض الدول عن طريق الانتخاب اتفاقا ومبدأ الشعب مصدر كل سلطة، كون أن اختيار القضاة يكون نابعا من الإرادة الشعبية والانتخاب يكون مباشرا أو غير مباشر عن طريق السلطة التشريعية، كما يتم اختيارهم عن طريق هيئة متخصصة في ذلك. مع العلم أن اختيار القضاة عن طريق السلطة التشريعية لا يكون إلا بالنسبة لبعض المحاكم ذات الطابع السياسي ويعاب عليها أن تغلغل الاعتبارات السياسية والحزبية. إلا أن أكثر الطرق انتشارا وأنجعها في العمل هي اختيار القضاة بواسطة السلطة القضائية، محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر الإسلامي، المرجع السابق، ص 274،275.

1 أمال عباس، السلطة القضائية في ظل الدساتير الجزائرية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2016/2015، ص 69.

2 من العبارات التي درج المجتمع والإعلام على استعمالها أن رئيس الجمهورية هو القاضي الأول في البلاد، وهي العبارة التي لاوجود لها في النص الدستوري، وقد عبر رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة رفضه صفة القاضي الأول في البلاد حيث أنه أثناء تجمع الرئيس بوتفليقة في ولاية أدرار بتاريخ 12 جوان 2001 اشتكى إليه أحد الأشخاص بأنه

حق هو حق دستوري خالص لرئيس الجمهورية المادة 03 من القانون العضوي 04- 11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء[1] والتي نصت على أنه يعين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء." وإن كان يبدو للوهلة الأولى من نص المادة 03 السالفة الذكر أن عملية تعيين القضاة هي عملية مشتركة بين رئيس الجمهورية ووزير العدل والمجلس الأعلى للقضاء إلا أنه بالتحليل الدقيق للمعطيات يمكننا نفي ذلك، فوزير العدل هو الأخر يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحية تعيينه وعزله وهو من يتولى إعطائه التعليمات والخطوط العريضة لعمله في مجلس الوزراء، وكذلك الأمر بالنسبة للمجلس الأعلى للقضاء كما سنرى لاحقا إذ تعود رئاسته لرئيس الجمهورية ومن ثمة يمكننا القول بانتفاء استقلاليته هو الآخر.

وبالعودة إلى دستور 1996 قبل أن يمسه التعديل فإن رئيس الجمهورية بموجب المادة 4/78، 7 منه كان يتولى تعيين رئيس مجلس الدولة، القضاة، إلا أنه بعد تعديل 2016 تدعم اختصاص رئيس الجمهورية بالتعيين في المجال القضائي بجعله ممتدا ليشمل تعيين رئيس المحكمة العليا[2]، وليس هذا فحسب بل أضاف لرئيس الجمهورية تعيينات قضائية أخرى وهذا بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 92 من الدستور الحالي التي جاءت كالتالي:" زيادة على الوظائف المنصوص عليها في الفقرتين 4، 5 أعلاه يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية" وبذلك يفهم أن رئيس الجمهورية زيادة على السلطة الواسعة التي يملكها في مجال التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية فإن سلطته في التعيين تمتد وتتسع لتشمل الوظائف والمناصب القضائية خصوصا وأن نص الدستور لم يقيد اختصاصه في هذا المجال بأي قيد أو شرط، وعليه يمكننا القول أن طبيعة عمل القضاة أنهم موظفون يخضعون في تعيينهم ومرتباتهم وترقياتهم للقانون الإداري والسلطة التنفيذية، إلا ما تعلق ببعض الإجراءات الموجودة في التشريعات الخاصة بالقضاء لكفالة استقلاله تجاه السلطة القضائية[1]، فقد جاء القانون العضوي 04- 11 ناصا على طريقتين لاختيار القضاة:

=كان محل ظلم من طرف القضاء فرد عليه بأنه غير مسؤول عن تجاوزات القضاء وأنه لا يعيش عهد عمر بن الخطاب. أمال عباس، المرجع السابق، ص 71.

1 القانون العضوي 04- 11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء،ج، ر، ج، ج، العدد 57، الصادر بتاريخ 08 سبتمبر 2011.

2 هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية قبل دسترته كان منصوص عليه بموجب المادة 49 من القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

1 رشيدة العام، آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، مجلة المنتدى القانوني، العدد 07، ص 50.

الطريقة الأولى: عن طريق المسابقات الوطنية وذلك بموجب المادة 36 من القانون العضوي 04- 11 منه والتي تركت الأمر للتنظيم لتحديد شروط الالتحاق بمهنة القضاء، ولهذا صدر المرسوم التنفيذي رقم 05- 303 المتضمن تنظيم المدرسة العليا للقضاء[1] والذي جاءت المادة 28 منه مكملة لشروط الترشح لمسابقة القضاء الواردة في القانون العضوي 04- 11 ناصة على ما يلي: زيادة على الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي 04- 11 تفتح المسابقة أمام كل مترشح يستوفي الشروط الآتية:

- بلوغ سن خمسة وثلاثين (35) سنة على الأكثر عند تاريخ المسابقة ومقارنة مع قانون 89- 21 نجد بأن المرسوم التنفيذي 05- 303 قلص من السن الأقصى للترشح في المسابقة فبعدما كان محددا ب 40 سنة على الأكثر أصبح 35 سنة على الأكثر، وألغى شرط السن الأدنى الذي كان محددا ب 23 سنة على الأقل، هذا التغيير يهدف إلى الحصول على أكثر عدد ممكن من القضاة في سن مبكر وذلك كي يكرس القاضي حياته المهنية لخدمة القضاء، وكلما زادت فترة وجوده في هذا السلك كلما زادت إمكانياته ومؤهلاته، إذ نجد في فرنسا غالبا ما يوظف القاضي في سن أقل من 28 سنة ونفس الشيء في بلجيكا والبرتغال، خلافا للنظام البريطاني الذي يعين القضاة من بين المحامين المؤهلين الذين لهم تجربة تفوق العشرين (20) سنة[2].

وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري اقتدى في هذا الخصوص بنظرائه في فرنسا وبلجيكا إلا أنه كان عليه أن يرفع من سن الترشح لمنصب القضاء على الأقل إلى ما فوق 30 سنة وهي السن التي من المفروض أن يكون الشخص فيها قد بلغ درجة من النضج والفكر والخبرة إن أمكن، ففي بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية مثلا عادة ما يتم اختيار القضاة من كبار الأساتذة في الجامعات والمعاهد.

وما يمكن أن نلاحظه على المرسوم 05- 303 بإلغائه الشرط المتعلق بالسن الأدنى والوارد في القانون فإننا نقول أنه إجراء غير دستوري فكيف لمرسوم تنفيذي أن يعدل ما جاء به قانون وكان من المفروض أن يخطر المجلس الدستوري بهذا التجاوز من طرف الجهات المعنية.

- حيازة شهادة بكالوريا التعليم الثانوي وثمانية سداسيات من التعليم العالي المتوج بشهادة ليسانس في الحقوق على الأقل أو شهادة تعادلها.

---

1 المرسوم التنفيذي رقم 05- 303 المؤرخ في 15 رجب 1426 الموافق ل 20 أوت 2005، يتضمن تنظيم المدرسة العليا للقضاء ويحدد كيفيات سيرها وشروط الالتحاق بها ونظام الدراسة فيها وحقوق الطلبة القضاة وواجباتهم، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد الصادر في 25 أوت 2005.

2 أمال عباس، المرجع السابق، ص 81.

– إثبات الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية.

– استيفاء شروط الكفاءة البدنية والعقلية لممارسة الوظيفة.

– التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وحسن الخلق.

الطريقة الثانية: وهي إمكانية التعيين بصفة مباشرة واستثنائية بصفة مستشارين بالمحكمة العليا أو مستشاري الدولة بمجلس الدولة بناء على اقتراح من وزير العدل وبمداولة المجلس الأعلى للقضاء، على أن لا تتجاوز هذه التعيينات في أي حال من الأحوال 20% وهذا عملا بالمادة 41 من القانون العضوي رقم 04– 11 التي جاءت ناصة على ما يلي:" استثناء لأحكام المادة 38 من هذا القانون العضوي يمكن تعيين مباشرة وبصفة استثنائية بصفتهم مستشارين بالمحكمة العليا أو مستشاري الدولة بمجلس الدولة، بناء على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء على أن لا تتجاوز هذه التعيينات في أي حال من الأحوال 20% من عدد المناصب المتوفرة.

حاملي شهادة دكتوراه الدولة بدرجة أستاذ التعليم العالي في الحقوق أو الشريعة والقانون أو العلوم المالية أو الاقتصادية أو التجارية والذين مارسوا فعلا 10 سنوات على الأقل في الاختصاصات ذات الصلة بالميدان القضائي.

المحامين المعتمدين لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة الذين مارسوا فعليا لمدة 10 سنوات على الأقل هذه الصفة.

وقد نصت المادة 49 من نفس القانون على أن التعيين في الوظائف النوعية أيضا يتم بموجب مرسوم رئاسي."

من النصوص السالفة الذكر نستشف أن التركيبة البشرية للسلطة القضائية بداية من أدنى قاعدة في الهرم القضائي إلى قمته بأنواعه عادي وإداري، إضافة إلى محكمة التنازع وكذا المناصب النوعية لكل أسلاك القضاء تعود من حيث التعيين إلى رئيس الجمهورية ممثلا عن السلطة التنفيذية، الأمر الذي يجعلنا نجزم بتبعية السلطة القضائية للسلطة التنفيذية على الأقل من الناحية العضوية[1]، ما يؤكد هذه التبعية أن رئيس الجمهورية يملك السلطة التقديرية في تعيين القضاة بموجب مرسوم رئاسي ولو أنه قبل ذلك يلجأ لاستشارة المجلي الأعلى للقضاء إلا أن المداولات شكلية فقط –كما سنوضح ذلك لاحقا، إذ أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس المجلس الأعلى للقضاء مما يزعزع مبدأ استقلالية السلطة القضائية، كون أن القاضي بتعيينه من طرف رئيس الجمهورية يكون في خضوع للجهة التي عينته

1 رشيدة العام، المرجع السابق، 49.

فقد لا يعين الشخص في منصب قاض إلا إذا كان موافقا لهوى السلطة التي سوف تعينه[1]. خصوصا في ظل انتشار الفساد في الوقت الراهن ومحورية السلطة التنفيذية ومركزيتها في ظل النظام الحالي.

وفي هذا الصدد يذهب البعض إلى القول بأن رئيس الجمهورية لا يمكنه أن يعين شخصا خارجا عن قطاع العدالة استنادا للقواعد المحددة في القانون الأساسي للقضاء وهم يكيفون هذا النوع من التعيين على أنه مجرد ترقية[2].

يتضح لنا من طريقة تعيين القضاة أن القانون الأساسي للقضاء لم يتبع طريق واحدة في تعيين القضاة حيث يشترط في بعض الأحيان مداولة المجلس الأعلى للقضاء ويكتفي في حين آخر باستشارته فقط، ولا يرجع إليه إطلاقا في حين ثالث[3].

ثانيا: رئاسة المجلس الأعلى للقضاء حق دستوري لرئيس الجمهورية

يعتبر المجلس الأعلى للقضاء أعلى هيئة في الهرم القضائي، تم النص عليه في صلب الدستور مما يؤهله لأن يكون أحد المؤسسات الدستورية المهمة، فهو يعتبر بذلك ضمانة لاستقلالية السلطة القضائية، إذ يعهد له دور حماية القضاة من كل أشكال التعسف، الأمر الذي يجعل من مؤسسة القضاء أهلا لحراسة الحقوق والحريات وحمايتها من تجاوزات السلطة التنفيذية، وهو ما يتم الأخذ به في الدستورالية الحديثة، إلا أن اعتبار المجلس الأعلى للقضاء كذلك متوقف على القوانين والتظيمات التي تحدد تشكيلته وصلاحياته ،ومدى حريته واستقلاليته في مواجهة السلطة التنفيذية خصوصا وأن رئيس الجمهورية هو من يتولى رئاسته، وعليه فإن التساؤل الذي يطرح في هذا الخصوص، إلى أي مدى يمكن اعتبار المجلس الأعلى للقضاء مستقلا عن السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) في النظام الدستوري الجزائري؟

بالرجوع إلى النصوص الدستورية والقانون الأساسي الناظم للمجلس الأعلى للقضاء فإن رئيس الجمهورية خص برئاسة المجلس الأعلى للقضاء منذ إنشائه بمقتضى دستور 1963، أين تم النص على تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء بموجب المادة 65 منه[1]، إلى غاية الدستور الحالي الذي نص

---

1 أمال عباس، المرجع السابق، ص 69 .

2 المرجع نفسه ص 81

3 المرجع نفسه ص 83.

1 تنص المادة 65 من دستور 1963 على ما يلي:" يتألف المجلس الأعلى للقضاء من رئيس الجمهورية ووزير العدل ورئيس المحكمة العليا ونائبها العام ومحام لدى المحكمة العليا واثنين من رجال القضاء، يختار أحدهما من قضاة

في المادة 174 منه على أن رئيس الجمهورية هو من يترأس المجلس الأعلى للقضاء، كما تم النص على ذلك في المادة 03 من القانون العضوي 04- 12 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وسيره وصلاحياته[1]. وإن كان هذا الاتجاه من المؤسس الدستوري الجزائري معمول به في العديد من الدول، إلا أنه باستقراء الدساتير المغاربية نجدها هي الأخرى أسندت رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس الدولة، باستثناء الدستور التونسي لسنة 2014 الذي تخلى عن إسناد رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس الجمهورية، وأسندها إلى قاضٍ ينتخب من بين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء الأعلى رتبة[2]، تعزيزا لاستقلالية السلطة القضائية، أما الدستور الفرنسي فإنه قضى بأن المجلس الأعلى للقضاء يتكون من قسم له الولاية القضائية على القضاة يرأسه رئيس محكمة النقض وقسم خاص بالولاية القضائية على النيابة العامة يرأسه النائب العام في محكمة النقض[3].

يمكننا القول أن مسألة استرآس رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء تنم عن الهيمنة والتدخل الواضح للسلطة التنفيذية في السلطة القضائية، فالمجلس الأعلى للقضاء لا يمكنه اتخاذ أي قرار إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يمكن اعتباره مساسا باستقلالية القضاء ومنه الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات.

وعودة إلى المادة 03 من القانون العضوي 04- 12 السالف الذكر فإن المجلس الأعلى للقضاء إضافة إلى رئاسته من طرف رئيس الجمهورية فإنه يتشكل من:

- وزير العدل نائبا للرئيس.
- الرئيس الأول للمحكمة العليا.
- النائب العام لدى المحكمة العليا.
- عشرة (10) قضاة ينتخبون من قبل زملائهم حسب التوزيع الآتي:

=الصلح وينتخبان من طرف زملائهما على المستوى الوطني وستة أعضاء تعينهم لجنة العدل الدائمة في المجلس الوطني من بين أعضائها."

1 انظر المادة 03 من القانون العضوي 04- 12 المؤرخ في 21 رجب 1425الموافق 06 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد57، الصادرة في 08 سبتمبر 2004.

2 ينص الفصل 3/112 على:' ينتخب المجلس الأعلى للقضاء رئيسا له من بين أعضائه من القضاة الأعلى رتبة."

3 انظر المادة 65 من الدستور الفرنسي المعدل سنة 2008.

قاضيين اثنين (02) من المحكمة العليا من بينهما قاض واحد (01) للحكم وقاض واحد (01) من النيابة العامة.

قاضيين اثنين (02) من مجلس الدولة من بينهما قاض واحد (01) للحكم ومحافظ للدولة واحد (01).

قاضيين اثنين (02) من المجالس القضائية من بينهما قاض واحد (01) للحكم وقاض واحد (01) من النيابة العامة.

قاضيين اثنين (02) من الجهات القضائية الإدارية غير مجلس الدولة من بينها قاض واحد (01) للحكم ومحافظ للدولة واحد (01).

قاضيين اثنين (02) من المحاكم الخاضعة للنظام القضائي العادي من بينهما قاضٍ واحد (01) للحكم وقاض (01) من قضاة النيابة العامة.

ست (06) شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاة.

يشارك المدير المكلف بتسيير سلك القضاة بالإدارة المركزية لوزارة العدل في أعمال المجلس دون المداولات ."

يستخلص من نص المادة أن المؤسس الدستوري منح رئاسة ونيابة رئاسة المجلس الأعلى للقضاء للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ووزير العدل)، كما خص رئيس الجمهورية بحق تعيين ستة (06) من أعضاء المجلس خارج سلك القضاء دون أن يحدد نوعية ومجالات تخصصها، ولا الجهات التي يتولى استشارتها أو تقوم بترشيح هذه الكفاءات وعلى أي معيار[1]، الأمر الذي يفهم منه تغليب وترجيح كفة رئيس الجمهورية داخل المجلس الأعلى للقضاء كون أن وزير العدل هو الآخر من الناحية العضوية فإن رئيس الجمهورية هو من يتولى تعيينه، فهذا التغلغل من رئيس الجمهورية داخل المجلس الأعلى للقضاء تجعل من هذا الأخير جهاز شبه إداري تابع لمؤسسة الرئاسة، الأمر الذي يجعل من مبدأ الفصل بين السلطات مجرد شعارات جوفاء يتم ترديدها فقط في الخطابات الرسمية.

1 صويلح بوجمعة، دراسة قانونية في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 07، ديسمبر 2004، ص124.

فتولي السلطة التنفيذية قيادة أعلى جهاز في السلطة القضائية فيه مساس واضح لمبدأ استقلال القضاء الأمر الذي يؤكد أن العلاقة بين السلطتين تجاوزت مبدأ التعاون والتوازن لتصل لحد الهيمنة والاختلال ومنه الإلغاء شبه الكلي لمبدأ الفصل بين السلطات[1].

ولما كان الفقه يقر بأن استقلال القاضي مرتبط باستقلال المجلس الأعلى للقضاء[2]، فإنه على المؤسس الدستوري الجزائري أن يدعم استقلالية المجلس الأعلى للقضاء بإسناد رئاسته إلى جهة قضائية كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي بموجب المادة 65 من الدستور، ويتخلى عن الفقرة 02 من المادة 156 من الدستور التي تقضي بأن رئيس الجمهورية يضمن استقلالية السلطة القضائية. هذه الاستقلالية التي يقصد بها غالبا إبعاد السلطة القضائية عن أهواء السلطة التنفيذية فكيف لرئيس الجمهورية أن يضمن هذه الاستقلالية وهو رئيس هيئتين إحداهما السلطة التنفيذية متهمة دائما باستلاب الحقوق والحريات؟

وما يدعم أكثر قولنا بأن المجلس الأعلى للقضاء هو هيئة تعمل تحت يد رئيس الجمهورية هو أن صوت الرئيس يعد مرجحا في حال تساوي الأصوات طبقا للمادة 15 من القانون العضوي 04-12، وبنص المادتين 12 و 13 من القانون ذاته فإنه يقوم بتوجيه استدعاءات للأعضاء لحضور اجتماعات المجلس العادية والاستثنائية كما يقوم بضبط جدول أعمال المجلس وجلساته بالاشتراك مع المكتب الدائم.

ولابد أن نشير إلى أنه وإن كان الدستور ينص صراحة على أن رئيس الجمهورية يتولى رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، إلا أنه في الواقع رئيس الجمهورية عادة ما يكلف للقيام بهذه المهمة نائبه وزير العدل، الأمر الذي يمكن اعتباره مخالفة دستورية فإذا كان يمكن تبرير رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء باعتباره حامي الدستور والمجسد لوحدة الأمة، وحائز على الأغلبية الشعبية وكذا هو الضامن لاستقلال القضاء بموجب المادة 2/156 من الدستور، ورغم ذلك يتم اعتباره تدخلا في شؤون الهيئة القضائية، فكيف يمكن إسناد أعلى هيئة في الهرم القضائي إلى وزير العدل الذي هو أحد أعضاء الحكومة.

---

1 صليحة بيوش، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية طبيعتها القانونية وأثرها على دولة القانون. كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون دستوري، 2016/2015، ص 134.

2 Amin Khaled HARTANI, p 411. ,

يبرر البعض تفويض رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لوزير العدل كونه المسؤول الأول إداريا عن قطاع العدالة وعن ملفات القضاة في مسارهم المهني، غير أن هذا مردود عليه بأن وزير العدل باعتباره قطب من أقطاب السلطة التنفيذية فإن رئاسته لهذا المجلس المخول بتعيين القضاة ومتابعة سيرهم المهني إضافة لعزلهم وتأديبهم يعتبر إقصاء صريح للسلطة القضائية من ممارسة سلطتها على أعضائها، الأمر الذي ينفي عنها الاستقلالية ويدعم من مركز السلطة التنفيذية ككل وليس رئيس الجمهورية فحسب داخل الجهاز القضائي ومن ذلك الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات. كون ذلك يؤثر بشكل غير مباشر على نزاهة قرارات المجلس الأمر الذي يجعلنا نتفق مع الآراء المطالبة بضرورة إبعاد وزير العدل ليس من سلطة رئاسة المجلس بالنيابة وحسب وإنما من العضوية في المجلس ككل[1].

ثالثا: العفو عن العقوبة اختصاص قضائي لرئيس الجمهورية

يرجع العفو الرئاسي إلى الأنظمة الدستورية القديمة، أين كان من الحقوق الملكية وانتقل بعد ذلك إلى النظم الدستورية الحديثة، إلى أن أصبح أحد الاختصاصات والحقوق المكرسة دستوريا لرئيس الدولة سواء في الأنظمة الملكية أو الجمهورية، إلا أن الفرق بين حق العفو في القديم والحديث أنه عرف بالإطلاق في فترة الملكية، أما في النظم الحديثة فقد تمت إحاطته بمجموعة من القيود والضوابط التي يتعين على رئيس الدولة مراعاتها وهو بصدد ممارسته حق العفو.

وعودة إلى الدساتير الجزائرية المتعاقبة فإنها هي الأخرى اعترفت لرئيس الجمهورية بهذا الحق منذ أول دستور لها إلى غاية الدستور الحالي، وعلى ذلك سنتطرق إلى مفهوم العفو الرئاسي ومن بعد ذلك إلى شروطه.

1- مفهوم العفو الرئاسي: لقد تطور مفهوم حق العفو تبعا للتطورات والتغيرات التي عرفها القانون الجنائي على المستويين الدولي والداخلي، إذ أصبح القانون الدولي الجنائي يرفض العفو ويمنعه عن بعض الجرائم بعد وضع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فمرتكبي الجرائم الجنائية الدولية الواردة بنظام روما الأساسي يظلون متابعين حتى ولو استفادوا من العفو داخل بلدانهم[1].

---

1 ياسين مزوزي، دور المجلس الأعلى للقضاء في تعزيز استقلالية السلطة القضائية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 11، جوان 2017.

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث لجزء الثالث، ص 164.

يتم اللجوء إلى تفعيل حق العفو لاعتبارات متعددة، معظمها حالات الإعدام لا سيما في حالة الشك تجنبا للوقوع في أخطاء قضائية يستحيل تصحيحها[1]، ولما كانت الأحكام القضائية طبقا للمادة 159 من الدستور الجزائري تصدر باسم الشعب، فإن حق العفو هو الآخر مكفول لرئيس الجمهورية باعتباره الممثل الأول للإرادة الشعبية والمعبر عنها، فهو صاحب الوكالة العامة لانتخابه عن طرق الاقتراع السري العام والمباشر، وهو الاتجاه الغالب في جل الدساتير العالمية وكل الدساتير العربية باستثناء الدستور العراقي الذي قيد بموجب المادة 73 منه حق رئيس الجمهورية في إصدار العفو الرئاسي بجعله يصدر بناء على توصية من رئيس مجلس الوزراء[2].

يقصد بالعفو بصفة عامة "إعفاء المدان من العقوبة التي أصدرها القضاء في حقه نتيجة ارتكابه لأفعال يجرمها القانون[3]."

ويعرف حق العفو بأنه: "أحد المتطلبات التقليدية لرئيس الدولة، وفي الوقت نفسه مساس لمبدأ الفصل بين السلطات يكمن في إعفاء أشخاص محكوم عليهم من قبل المحاكم بكل أو بجزء من عقوباته أو تخفيف العقوبة إلى عقوبة أقل، وكل شخص معني يمكن أن يطلب العفو[4]."

أما العفو الرئاسي فيعرف بأنه امتياز يتمتع به رئيس الجمهورية يعفي من خلاله المحكوم عليه جزئيا أو كليا من العقوبة المحكوم بها ضده، من قبل الجهة القضائية المختصة أو استبدالها بعقوبة أخف[5]." فرئيس الجمهورية إذن هو الجهة المختصة الوحيدة بإصدار حق العفو كما أن هذا العفو إما أن يكون شاملا وإما جزئيا بحسب الحالة والوضعية التي يكون فيها من صدر العفو لصالحه، وهو ما تم اعتناقه في الدستور الجزائري الذي نص في المادة 7/91 من الدستور أن رئيس الجمهورية له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها."

---

1 المرجع نفسه. خصوصا في الدول التي لازالت تقر بالتطبيق الفعلي لعقوبة الإعدام وهذا المبدأ معمول به حتى في الشريعة الإسلامية إذ قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه:" لئن تخطئ في العفو خير من أن تخطئ في العقوبة. "

2 محمد فاضل عباس مطلق المعمار، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الشريعة الإسلامية ومجموعة من الدساتير العربية المعاصرة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الكوفة، كلية الحقوق، 2015، دون رقم الصفحة .

3 فاطمة الهواري، السلطة القضائية في دول المغرب العربي ومصر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش،المغرب، 2011/2010، ص 100.

4 عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 40.

5 أمال عباس، المرجع السابق، ص 368.

فالعفو الذي يصدره رئيس الجمهورية قد يشمل العفو عن العقوبة بصفة كلية بإلغاء ما تبقى منها[1] كما قد يكون العفو بتخفيض العقوبة أو استبدالها[2]

2- التمييز بين العفو الرئاسي والعفو التشريعي (الشامل):ينقسم العفو في الدساتير وكذا القوانين الجنائية إلى نوعين أساسيين وهما العفو الرئاسي والعفو التشريعي، وإن كانا يتفقان في نقاط إلا أنهما يختلفان في نقاط أخرى.

فالعفو الرئاسي يتشابه مع العفو الشامل في أن كلاهما يسقط العقوبة ويوقف تنفيذها على المحكوم عليه، فمتى صدر عفو شامل بخصوص جرائم معينة فإنه يزيل الصفة الجرمية عن الفعل، بالإضافة إلى الإعفاء من تنفيذ العقوبة، وهو الأمر نفسه بالنسبة للعفو الرئاسي الذي يعفي المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة[3].

كما أن كلاهما من القواعد الآمرة المرتبطة بالنظام العام، فلا يتوقف تنفيذهما على تمسك صاحب الشأن بالعفو، بل يفرضان جبرا على المحكوم عليه وليس له سلطة التنازل عن العفو الشامل[4].

ويختلف كل نوع من عن الآخر في الأساس الذي يعتمد عليه ومن ثمة الآثار الناتجة عنه، فالعفو الرئاسي يجد أساسه في المادة 7/91 من الدستور بخلاف العفو التشريعي الذي يجد أساسه في المادة 7/140 من الدستور والتي تقضي بأن البرلمان يشرع في مجال القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون.

أما من حيث الآثار فإن العفو الشامل التشريعي يجرد الفعل من الصفة الإجرامية فيصبح له حكم الأفعال المباحة التي لم يجرمها المشرع[5]، ويترتب عنه انقضاء الدعوى الجزائية ومحو حكم الإدانة وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية[1]، وإذا كانت في مرحلة

---

1 المادة 16 من الأمر 01/06

2 المادة من المرسوم الرئاسي 04- 335

3 بيوش صليحة، الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 83.

4 المرجع نفسه.

5 انظر محمد فاضل عباس مطلق المعمار، المرجع السابق. فريدة بن يوسف، العفو الشامل والاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 211.

1 فريدة بن يوسف، المرجع السابق، ص 211.

التحقيق فإنه يتم إيقاف الإجراءات القانونية بحق المتهم وقفا نهائيا، ونظرا لخطورة النتائج المترتبة عن هذا النوع من العفو فإن جل الدساتير الحديثة أوكلته إلى السلطة التشريعية تصدره بموجب قانون كون أن العمل بالعفو الشامل تعطيل للعمل بقانون العقوبات.

أما العفو الرئاسي فإن آثاره تنصب على العقوبة إما باستبدالها أو تخفيفها لكن بعد توقيع جزء منها[1]، أي أن آثاره تنصب على العقوبة فقط دون محو الصفة الجرمية عن الفعل، فهو يصدر لمصلحة أشخاص محددين بأسمائهم أو صفاتهم، لذلك يعرف أيضا بالعفو الخاص[2]، كما أن آثار العفو الصادر عن رئيس الجمهورية تنصب على العقوبة ولا تمتد إلى الجريمة ولا إلى الحكم كما لا يمكن أن توقع عقوبات تبعية أو تكميلية بناء على هذا العفو، كما أنه لا أثر لهذا الأخير على ما قد ينشأ للغير من الحقوق المدنية المترتبة على الجريمة[3].

ولا بأس أن نشير إلى أنه في العفو الرئاسي نفسه يجري التمييز بين العفو الرئاسي الذي يحد نصه في الدستور والعفو الرئاسي المستمد من التشريع الذي يجد مصدره في نص تشريعي صادر عن البرلمان أو نتيجة استفتاء يضع القواعد العامة لعفو شامل، ويخول في نفس الوقت للرئيس اللجوء إلى أحكامه للاستمرار في تطبيق ذلك النص[4]، وتجري التفرقة بين نوعي العفو السابقين بالنظر إلى تأشيرات النص فالعفو الرئاسي المستمد من الدستور يشير في مقتضياته إلى نص الدستور فقط، أما العفو الرئاسي المستمد من التشريع فإلى جانب المقتضيات الدستورية يستند أيضا إلى نص تشريعي للعفو الشامل[5].

3- شروط ممارسة العفو: جاء في المادة 7/175 :"يبدي المجلس الأعلى للقضاء رأيا استشاريا قبليا في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو." من النص يبدو أن رئيس الجمهورية له كامل السلطة التقديرية في اللجوء إلى تطبيق العفو من عدمه، دون قيد أو شرط إلا ما تعلق بضرورة الاستشارة القبلية للمجلس الأعلى للقضاء، سواء من حيث موضوع مدة العقوبات التي يمسها العفو أو من حيث

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث لجزء الثالث المرجع السابق، ص 166.

2 علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أو مختلط، المرجع السابق، ص 97.

3 رشيدة العام، المرجع السابق، ص 51.

4 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 167.

5 المرجع نفسه.

الوقت الزمني الذي يلجأ فيه الرئيس إلى إصدار العفو. إلا أنه من خلال الممارسة العملية لحق العفو من طرف رئيس الجمهورية فإنه يتم اللجوء إليه عادة في المناسبات الدينية والأعياد الوطنية[1]، رغم أن الدستور وكذا القانون وردا خاليين من أي إشارة إلى الوقت الذي يمارس فيه رئيس الجمهورية حق العفو. مما جعل هذا التصرف من رئيس الجمهوري يدخل في فئه العادات الدستورية.

وبخصوص استشارة المجلس الأعلى للقضاء فإن التساؤل الذي يطرح في هذا الصدد هل رئيس الجمهورية ملزم باللجوء إلى هذه الاستشارة وهل هو ملزم بالنزول عند مقتضاها؟

بالعودة إلى الدستور فإن الاستشارة القبلية للمجلس الأعلى للقضاء والتي يلجأ إليها رئيس الجمهورية قبل إصداره مرسوم العفو، تم النص عليها بموجب المادة 175 من الدستور وهو النص الذي خلا من أي عبارة تفيد بإلزام رئيس الجمهورية إلى إجراء هذه الاستشارة قبل إصداره مرسوم العفو، أما النصوص القانونية سواء القانون الأساسي للقضاء أو القانون العضوي للمجلس الأعلى للقضاء فإنهما وردا خاليين من أي إشارة إلى إجراءات هذه الاستشارة، ما يجعل من لجوء رئيس الجمهورية إليها قبل إصدار العفو مسألة اختيارية.

وما يؤكد هذا الممارسة الفعلية لرئيس الجمهورية في هذا الخصوص هو إصدار رئيس الجمهورية قراره بالعفو عن مجموعة الطلبة المتهمين برشقه بالحجارة أثناء زيارته لجامعة باب الزوار، دون أن يلجأ إلى استشارة المجلس الأعلى للقضاء[2].

كل الذي يؤكد أن رئيس الجمهورية له الخيار بين اللجوء إلى استشارة المجلس الأعلى من عدمه بخصوص إصدار العفو، وهذا أمر طبيعي ومنطقي كون أن رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويعتبر صوته مرجحا في حال تساوي الأصوات مع وجود عدد معتبر من الأعضاء يعتبر هو صاحب الفضل في وجودهم تحت سقف المجلس.

---

1 المرسوم الرئاسي رقم 99- 106 المؤرخ في 13 صفر 1420 الموافق ل 29 ماي 199 يتضمن إجراءات العفو بمناسبة انتخاب رئيس الجمهورية، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد 37 الصادرة بتاريخ 30 ماي 1999.

المرسوم الرئاسي رقم 08- 393 المؤرخ في 09 ذو الحجة 1429 الموافق 07 ديسمبر 2007، المتضمن إجراءات العفو بمناسبة غيد الأضحى المبارك ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد 70 الصادرة بتاريخ 14 ديسمبر 2008.

مرسوم رئاسي رقم 09-98 مؤرخ في 10 ربيع الأول عام 1430 الموافق 07 مارس 2009، المتضمن إجراءات عفو بمناسبة عيد المرأة.

المرسوم الرئاسي رقم 17- 206 المؤرخ في 09 شوال 1438 الموافق 03 يوليو 2017،المتضمن إجراءات العفو بمناسبة الذكرى الخامسة والخمسين لعيد الاستقلال، ج، ر، ج، ج، العدد 41، الصادر بتاريخ 13 يوليو 2017.

2 أمال عباس، المرجع السابق، ص 346.

وبالنسبة لمدى إلزامية الاستشارة بالنسبة لرئيس الجمهورية فإنه يمكننا القياس على حكم اللجوء إليها والذي قلنا أنه غير إجباري فكذلك هي، والسبب الرئيسي في ذلك هو أن رئيس الجمهورية يمارس حق العفو في إطار الاختصاصات المخولة له دستوريا بصورة انفرادية ومن الاختصاصات التي لا يجوز له تفويضها بنص المادة 2/101 من الدستور.

الفرع الثاني: أثر الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية على استقلالية السلطة القضائية

المتفق عليه لدى الشراح أن استقلالية السلطة القضائية دعامة أساسية لتجسيد دولة القانون، لما يمثله القضاء من أهمية في حماية وصيانة حقوق الأفراد، وإن تم النص على هذه الاستقلالية في متن الدستور الجزائري، إلا أن رئيس الجمهورية هو وبنص الدستور كما رأينا سابقا يمارس العديد من الاختصاصات القضائية في الحالات العادية كما الاستثنائية، وما يدفعنا إلى التساؤل عن أثر الصلاحيات القضائية لرئيس الجمهورية على تجسيد استقلالية القضاء المكرسة بنص الدستور؟

أولا: انعكاسات الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية على استقلالية السلطة القضائية أثناء الظروف العادية

يعد مبدأ استقلالية القضاء ركنا ركينا في بناء دولة القانون، فهو دعامة أساسية لقيامها، ولن يتجسد هذا المبدأ على أرض الواقع مالم تمارس السلطة القضائية وظائفها في منأى عن تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية سواء في الجانب العضوي أو الوظيفي، إلا أنه باستقراء النصوص الدستورية الناظمة للسلطة القضائية، وكذا القانون العضوي 04- 11 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء وكذا القانون 04- 12 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته يتبين لنا أن السلطة القضائية تتميز بنقص في استقلالها العضوي والوظيفي معا.

ففي الجانب العضوي فإن إعطاء رئيس الجمهورية حق تعيين القضاة وعزلهم يمكن أن يشكل مساسا بمبدأ الاستقلالية في جانبه العضوي، مما يجعل القاضي يعمل تحت إمرة رئيس الجمهورية كونه يعلم أن بقاءه في منصبه أو عزله مرتبط برضا الرئيس عنه[1].ويتجلى انتفاء الاستقلالية عن السلطة القضائية من خلال إناطة تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي بالمجلس الأعلى للقضاء

1 كون هذا يؤدي إلى ما حدث في مصر سنة 1955 أين قام رئيس الجمهورية بفصل الأستاذ عبد الرزاق السنهوري من منصب رئيس مجلس الدولة ومعه عشرين عضوا من أعضائه تحت غطاء إعادة تشكيل المجلس، وكذلك ما عرف بتطهير القضاة في مصر سنة 1969 أين تم عزل الكثير من القضاة من بينهم رئيس محكمة النقض بسبب المواقف التي اتخذها القضاء آنذاك إزاء بعض القضايا من منطلق استقلاليته ونزاهته وهي الأحكام التي لم تكن تتماشى وأهواء ورغبات أصحاب النفوذ السياسي مما أدى إلى عزلهم.

الذي تعود رئاسته لرئيس الجمهورية ما يعني أن المسار المهني يكون دون أدنى شك تحت وقع تأثير السلطة التنفيذية[1].

أما في الجانب الوظيفي فإن حق العفو عن العقوبة الذي ينزل رئيس الجمهورية منزلة القاضي، بجعله يحل محل قاضي الموضوع فيصدر أحكام ويلغي عقوبات تقرر وضعها من طرف قاضي الموضوع فيه إبعاد للقضاء عن ممارسة سلطته الأصلية وهي تقرير التجريم والعقاب.

وعلى هذا النحو يعتبر حق العفو المكفول لرئيس الجمهورية في جوهره إخلال دستوري لمبدأ الفصل بين السلطات القاضي بأن تلزم كل سلطة بحدودها الدستورية الأصلية، فإعطاء رئيس الجمهورية حق إلغاء أحكام قامت السلطة القضائية بوضعها يعني أن السلطة التنفيذية أصبحت تحظى بوظيفتي الحكم والتنفيذ معا، في حين أنه من المفروض أن تعزى لها سلطة الحكم فقط.

فالعفو الرئاسي إذن وإن كان في مضمونه ذا علاقة بالصفح والتسامح، فهو يعتبر في أصله أيضا تدخلا في السلطة القضائية وتجاوزا لسلطة القاضي في الفصل في المنازعات والبت في المسائل القضائية، ومن أهم القوانين التي كان فيها حق العفو انتهاكا واضح لسلطة القضاء وتدخلا في اختصاصاته قانون الرحمة، قانون الوئام المدني، ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

1- **قانون الرحمة:** كان أول قانون عفو صدر أثناء الأزمة السياسية والأمنية التي عرفتها الجزائر في سنوات التسعينات، وضع هذا القانون بموجب الأمر رقم 95- 12[2]، تضمن هذا القانون سلسلة تدابير أمنية لفائدة المسلحين دون غيرهم والتي كان من أهمها:

- عدم المتابعة القضائية لمن سبق لهم الانتماء إلى إحدى المنظمات المذكورة في المادة 87 مكرر من قانون العقوبات ولم يرتكب أية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة السالفة الذكر أدت إلى قتل شخص أو سببت له عجزا دائما أو مست بالسلامة المعنوية أو الجسدية للمواطنين أو خربت أملاك عمومية أو خاصة.

كما تضمن هذا القانون جملة التدابير يكون الهدف منها تخفيف العقوبة، حيث نصت على أنه في حالة ارتكاب الأشخاص المذكورين في المادة الأولى (01) من نفس الأمر جرائم تسببت في قتل شخص أو أصابته بعجز دائم فإن العقوبة المستحقة تكون:

---

1 سليمة مسراتي، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 101.

2 الأمر رقم 95- 12 المؤرخ في 25 رمضان 1415 الموافق 25 فبراير 1995 يتضمن تدابير الرحمة، ج، ر، ج، ج، العدد 11، الصادرة في 01 مارس 1995.

– السجن المؤقت لمدة تتراوح بين خمسة عشرة (15) سنة وعشرين (20) سنة إذا كانت العقوبة المنصوص عليها في القانون هي عقوبة الإعدام.

– السجن المؤقت لمدة تتراوح بين عشر (10) سنوات وخمسة عشرة سنة إذا كانت العقوبة المستحقة السجن المؤبد. (المادة 04 من قانون الرحمة)[1].

2- قانون الوئام المدني: صدر قانون 99- 08 المتعلق بالوئام المدني[2] بعد وصول رئيس الجمهورية إلى سدة الحكم الذي كان قد جعل من بين أولوياته استعادة السلم والأمن الوطنيين، إذ تم طرح مشروعه على استفتاء الشعب الذي وافق عليه بالأغلبية الساحقة، وقد تضمن هذا القانون ثلاث مجموعات من التدابير لصالح المتورطين والمورطين في أعمال الإرهاب تنوعت بين تدابير تعفي من المتابعات نهائيا وتدابير الوضع رهن الإرجاء، وتدابير تخفف العقوبة.

3- ميثاق السلم والمصالحة الوطنية: صدر بموجب الأمر 06- 01 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية[3]، الهدف منه كان استكمال مشروع الوئام المدني وتم عرضه على الاستفتاء الشعبي وكانت الأغلبية فيه مساندة لمسعى رئيس الجمهورية في هذا الميثاق، وقد تم اعتبارها الوسيلة التي أخرجت الجزائر من المأساة الوطنية فقد تم دسترتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 إذ تم إدراجها في الديباجة[4].

وقد أثار هذا القانون الكثير من الجدل سواء على المستوى الداخلي أو الدولي، فقد رأت لجان حقوق الإنسان الدولية بأنه غير دستوري في مواده 45 و46، إلا أنه لم يعاد النظر فيه، وفي هذا يرى البعض بقصور المجلس الدستوري عن المساهمة في احترام المبادئ الدستورية ومنها مبدأ استقلالية القضاء.[1] إلا أننا في هذا الخصوص نقول بأن خروج هذا القانون بما هو عليه يثبت قصور الرقابة البرلمانية على الأوامر الرئاسية، كون أن الأوامر بعد اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية فإنها تعرض

---

1 أمال عباس، المرجع السابق، ص 381.

2 القانون رقم 99- 08 المؤرخ في 29 ربيع الأول 1420 الموافق 13 يوليو 1999 المتعلق باستعادة الوئام المدني، ج، ر، ج، ج، العدد 46 الصادرة في 13 يوليو 1999.

3 الأمر رقم 06- 01 المؤرخ في 28 محرم 1427 الموافق 27 فبراير 2006، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج، ر، ج، ج العدد 11، الصادر28 فبراير 2006.

4 أمال عباس، الرجع السابق، انظر السلطة القضائية في الدساتير الجزائرية، ص 386.

1 مجيد بن الشيخ، أمين سيدهم، الجزائر، استقلال وحياد النظام القضائي، الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان كوبنهاجن، الدانمارك، 2011 .

غلى البرلمان للموافقة عليها ولو كانت هذه الرقابة فعلية لرفض البرلمان المصادقة عليه ومن ثمة يعتبر لاغيا.

رغم أن هذه القوانين كانت وسيلة لاستتباب السلم والأمن الوطنيين، إلا أنها من الناحية الدستورية والقانونية تشكل تدخلا في عمل السلطة القضائية وإخلالا بجوهر مبدأ المساواة أمام القضاء الذي يعد أهم المبادئ الجوهرية التي تبنى عليها التشريعات الدولية والدساتير والتشريعات الوطنية، وذلك لما نصت عليه هذه القوانين من عفو عن العقوبات واستبدال أو تخفيض لها، وهي الإجراءات الثابتة أصلا للسلطة القضائية.

كما أن العفو قد يشمل تعديا على السلطة القضائية كون أن رئيس الجمهورية عن طريقه بإمكانه إلغاء جميع إجراءات المتابعة القضائية ويصدر مرسوم عفو في حق أشخاص لم تصدر أحكام نهائية، بعد مما يجعل السلطة القضائية في مركز ضعيف وحرج حتى أمام النظام العام، كم قد يؤدي صدور مرسوم العفو في هذه الحالة إلى المساس حتى بحقوق المتقاضين بحرمانهم من حق مواصلة الدعوى والطعن حتى صدور الأحكام النهائية.

وقد استعمل رئيس الجمهورية حق العفو في مثل الحالات السابقة قبل صدور الحكم النهائي ضد المستفيدين من العفو، في قضية محاكمة الطلبة المتهمين برشقه بالحجارة بمناسبة زيارته لجامعة باب الزوار إذ أصدر رئيس الجمهورية مرسوما بالعفو عنهم بعد ثلاثة أيام من محاكمتهم وإدانتهم وتسليط عليهم عقوبة حبس نافذة، رغم أنهم استأنفوا الحكم الأمر الذي يمكن معه القول أن بإصدار رئيس الجمهورية مرسوم العفو في هذه الحالة يكون قد حرم المتهمين المدانين من حقهم في درجتي التقاضي والمتمثلة في محاكمتهم أمام الغرفة الجزائية لمجلس قضاء الجزائر[1].

فالعفو عن العقوبة يكون إجراء لابد منه عندما لا توجد إلى جانبه وسائل معاصرو لمعالجة الأخطاء القضائية والقسوة المفرطة في شدة العقوبة، فالإفراط من طرف رئيس الجمهورية في اللجوء إلى العفو يمكن أن يتحول إلى مساس بمبدأ دستوري مهم وهو مبدأ المساواة أمام القضاء[1] وهو المبدأ الذي كفلته المواثيق والعهود الدولية والوطنية على حد السواء.

---

1 محند أمقران بوبشير، انتفاء السلطة القضائية ، الطبعة، د، د،ن، ص 168

1 تنص المادة 158 من الدستور على أن أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة

ويبرز مبدأ عدم استقلالية السلطة القضائية أكثر من خلال الدور الذي يؤديه وزير العدل تجاه السلطة القضائية، إذ يقوم بتنفيذ قرارات العدالة وتنسيق الدعوى العمومية وتنشيطها وأيضا السهر على تطبيق قرارات العدالة والعقوبات[1].

وما يزيد من عدم استقلالية السلطة القضائية في جانبها الوظيفي هو وجود طائفة من الأعمال تستبعد من ولاية القضاء، يطلق عليها أعمال السيادة[2]، وهي أعمال غير محددة في التشريع تتمتع بحصانة مطلقة من حيث ولاية القضاء.

ثانيا: انعكاسات الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية على استقلالية السلطة القضائية أثناء الظروف الاستثنائية

سبق لنا القول أنه أثناء الحالة الاستثنائية تتركز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية بشكل مطلق، سواء تعلق الأمر بالتنفيذ أو التشريع أو القضاء، هذا الأخير الذي يعتبر آلية دستورية أساسية لحماية الحقوق والحريات متى ما كان مستقلا من الناحية الوظيفية في أداء مهمته فإلى أي مدى يعتبر كذلك في الحالات الاستثنائية؟

يعتبر التشريع أهم سلطة تؤول إلى رئيس الجمهورية أثناء الحالات الاستثنائية، فيصبح هو المشرع الوحيد في الدولة في جميع المجالات بما فيها تلك المحجوزة للبرلمان أصلا، وعلى ذلك فالتشريع في المسائل المتعلقة والمرتبطة بالتنظيم القضائي فإنها تؤول إلى رئيس الجمهورية فيجوز له إنشاء هيئات قضائية، وإلغاء أخرى مثلا، فضلا عن سلطته في إحداث جرائم وجنح جديدة والعقوبات عليها وإلغاء أخرى.[3] رغم أن هذا الاختصاص هو اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية إلا أننا نعتبره تدخلا في سلطات القضاء خصوصا في ظل السلطة التقديرية الواسعة التي يملكها رئيس الجمهورية في تقرير الحالات الاستثنائية، أين يمكن اعتبار هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية تجليا واضحا لتدخل السلطة التنفيذية الذي ينفي صفة الاستقلالية عن السلطة القضائية

ويتجلى تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية خاصة في عمل السلطة القضائية بما ينفي عنها صفة الاستقلالية، أثناء الحالات الاستثنائية من خلال إنشاء المحاكم الخاصة التي يتم إنشاؤها

---

1 المرسوم التنفيذي رقم 04-332 المؤرخ 24 أكتوبر 2004، المحدد لصلاحيات وزير العدل، ج، ر، ج، ج العدد 67.

2 فاطمة الهواري، المرجع السابق، ص 94.

3 نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2003/2002، ص 117.

في تلك الحالات، وقد عرفت الجزائر هذا النوع من المحاكم أثناء الحالة الاستثنائية التي مرت بها البلاد في بداية التسعينات، أين تم إصدار المرسوم الرئاسي رقم 91- 196 المتضمن تقرير حالة الحصار والذي جاءت المادة 11 منه ناصة على امتثال مرتكبي الجرائم والجنايات الخطيرة المرتكبة ضد أمن الدولة وكذلك المتواطئين معهم أمام المحاكم العسكرية[1] مهما كانت صفتهم، وفي هذا إبعاد للقاضي عن ممارسة سلطته الأصلية وهي النظر في الجرائم مهما كان نوعها، ليس هذا فحسب بل تضمن هذا المرسوم بعض المواد التي فيها اعتداء واضح على الاختصاص الطبيعي المقرر للسلطة القضائية، مثال ذلك المادة 04[2] من المرسوم المتعلق بحالة الحصار، والتي نصت على الاعتقال الإداري الذي يتم من غير أن يسبقه حكم قضائي وفي هذا اعتداء ليس على سلطات القاضي فحسب بل حتى على حقوق الإنسان المضمونة والمكفولة بموجب الدستور والقانون وحتى المواثيق الدولية[3].

وبعد إنهاء حالة الحصار تم إصدار المرسوم الرئاسي رقم 92- 44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ والذي تم النص فيه على بعض الأحكام والقواعد التي شكلت خرقا واضحا لمبدأ استقلالية القضاء، الأمر الذي أدى إلى تنديد المنظمات الدولية والحقوقية فقد عرفت أحكام هذا المرسوم هي الأخرى مساسا بضمانات ومبادئ استقلالية القضاء، فقد نص في المادة 10 منه على ولاية المحاكم

---

1 وبمقتضى السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية بموجب تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي فإنه أصدر قرار 27 أفريل 1961 المتضمن إنشاء المحكمة العسكرية العليا. نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 117.

2 نصت المادة 04 من المرسوم رقم 91- 196 على مايلي:" يمكن السلطات المخولة لصلاحيات الشرطة ضمن الحدود والشروط التي تحددها الحكومة أن تتخذ تدابير الاعتقال الإداري أو الإخضاع للإقامة الجبرية ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام وعلى الأمن

العمومي والسير العادي للمرافق العمومية." ويقصد بالاعتقال الوضع في مراكز الأمن ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام والأمن العمومي والسير العادي للمرافق العمومية وذلك بحرمانه والتصدي له ومنعه من الذهاب والإياب. انظر محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، ص 208، غضبان مبروك،غربي نجاح، المرجع السابق، ص 24.

3 نقول بهذا الرأي رغم أن مجلس الدولة الفرنسي بأن سلطات الإدارة تتسع في اعتقال الأفراد دون أمر من النيابة العامة وهي السلطة المختصة أثناء الحالة الاستثنائية بحجة المحافظة على النظام العام، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي مشروعية القرارات الإدارية المتخذة في المجال القضائي وذلك لما أقر بمشروعية قرار محافظة مقاطعة L Eure ووضعه في سجن في مدينة Erreux وذلك دون أمر من السلطة المختصة وهي النيابة العامة حيث رفض المجلس طعن السيد Bosquen في قرار اعتقاله على أساس أن الظروف القائمة في وقت صدور ذلك القرار والناجمة عن العمليات الحربية الدائرة بالقرب من مدينة Erreux استدعت قيام الإدارة باعتقال الطاعن، لأن وجوده طليقا كان يشكل خطورة على الأمن العام. نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق ص 118.

العسكرية على الجرائم والجنح الجسيمة المرتكبة ضد أمن الدولة من طرف أي مواطن سواء كان محرضا أو مرتكبا أو مشتركا. وفي هذا مساس خطير بحقوق الإنسان المكفولة بموجب القانون والدستور والعهود الدولية، وذلك بالاعتداء على الضمانات الأساسية لحقوق التقاضي المكفولة دستوريا وقانونيا.

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد من التدخل، فبإيعاز من السلطة التنفيذية تم تشكيل ثلاث مجالس متخصصة على مستوى المجالس القضائية بموجب المادة 11 من المرسوم التشريعي رقم 92- 03 المتعلق بمكافحة الإرهاب والتخريب[1]، ونظرا لخلو قانون التنظيم القضائي آنذاك من أي نص يشير إلى إنشاء هذا النوع من المجالس فقد تم اعتبارها مساسا باستقلالية السلطة القضائية، وتدخلا من السلطة التنفيذية في مجال غير محجوز لها وذلك بتجاوزها حدودها الدستورية وامتدادها إلى حدود سلطة أخرى وهي سلطة القضاء، إلا أن إنشاء هذه المجالس كان محل نقد دولي وداخلي من قبل الهيئات والمنظمات المدافعة والمهتمة بحقوق الإنسان، الأمر الذي أدى إلى إلغائها فيما بعد بالأمر رقم 95- 11 المعدل والمتمم لقانون العقوبات[2].

وإن كانت الأحكام القضائية ملزمة لجميع الجهات المخاطبة بها فإنه أثناء الحالة الاستثنائية قد تتملص الإدارة من تنفيذ الأحكام القضائية وتمتنع عن تطبيقها بذريعة المحافظة على النظام العام كما حدث في قضية كوتيس سنة 1923 بفرنسا[3].

أثناء الحالات الاستثنائية جميع السلطات تتركز بيد الجمهورية وعلى رأي **الأستاذ كامو** Camus يجب أن يوجد نطاق مستبعد من دائرة سلطات الأزمة، فالمجال القضائي حسبها يجب أن يكون بمنأى عن مجال استخدام سلطات الضرورة[4]. كون أن القضاء كما أشرنا سابقا هو القيم على الحقوق والحريات ومن ثمة وجب أن لا تعطل الأحكام التي يخضع لها في تنظيمه ويبقى ممارسا لوظائفه مع تدعيمه ببعض الاختصاصات الخاصة بالحالة الاستثنائية.

وفي نفس الاتجاه يرى الأستاذ سامي جمال الدين بأنه لا يجوز الاعتراف لرئيس الجمهورية بتوقيع أية عقوبة جنائية على أي شخص بحجة الظروف الاستثنائية، فليس من المعقول أن يكون للرئيس

---

1 المرسوم التشريعي رقم 92- 03.

محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، المرجع السابق، ص 208.

2 الأمر رقم 95- 11

3 نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 118.

4 المرجع نفسه.

سلطة إصدار حكم بالإعدام ضد شخص وتنفيذه دون ضمان كافة حقوق الدفاع له، إذ ليس هناك أي ظرف يبرر ذلك مهما بلغت درجة استثنائيه، وكذلك الأمر بالنسبة لكافة العقوبات الجنائية وهناك بعض العقوبات الإدارية التي يمكن للرئيس أن يستخدمها كفصل أحد الموظفين بغير الطريق التأديبي، أو اعتقال بعض الأفراد فترة الأزمة أو منع البعض من السفر إلى الخارج... وغير ذلك من العقوبات التي لا تتسم بالطابع الجنائي[1].

يستشف من هذا كله أن السلطة التنفيذية هي الموجه والمتحكم في عمل السلطة القضائية في الظروف الاستثنائية كما الظروف العادية، الأمر الذي يجعل من مبدأ استقلالية القضاء في الجزائر مجرد شعارات وتنميقات لخطابات سياسية، فعلى أرض الواقع لازال رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة والولاية على جل الاختصاصات المهمة والأساسية المتعلقة بالسلطة القضائية، ليس هذا فحسب فنظرا لعمل وزارة العدل تحت يده وإمرته فإنه يحدد الصلاحيات التي يمارسها وزير العدل تجاه السلطة القضائية، فمتى ما تعلق الأمر بعمل أو قرار حساس فمن غير المعقول أو من شبه المستحيل أن يتخذه وزير العدل وحده بمفرده دون اللجوء إلى رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: امتداد وجود السلطة التنفيذية داخل الهيئات الرقابية والاستشارية

إلى جانب السلطات الأساسية في الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية، تتبنى الدساتير الحديثة مؤسسات دستورية أخرى بعضها ذات طابع رقابي والبعض الآخر ذات طابع استشاري، تمارس نشاطها هي الأخرى غير بعيد عن باقي السلطات والسلطة التنفيذية على وجه الخصوص باعتبارها السلطة الأساسية في الدولة، إذ ستنصب دراستنا في هذا المطلب على تبيان طبيعة هذه العلاقة هل هي علاقة توازن أم علاقة سيطرة وهيمنة وعليه يقسم هذا المطلب إلى الفرعين يتعلق الأول بطبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والمؤسسات الرقابية أما الثاني فيتعلق بالعلاقة بين السلطة التنفيذية والمؤسسات الاستشارية

الفرع الأول: طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والمؤسسات الرقابية

يعتبر وجود هيئات ومؤسسات رقابية ضروري ومهم لابد منه في الدستور، إذ عادة ما يوكل إلى هذه الهيئات مهام ووظائف رقابية حسب اختصاصاتها وطبيعتها.

وفي دستور 1996 تم النص على هيئتين رقابيتين هما المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة اللذان تم تعزيزهما وترقية دورهما بموجب التعديل الدستوري 2016، هذا الأخير الذي بموجبه تم

1 نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص 121.

استحداث هيئة رقابية أخرى وهي الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وكل الهيئات السالف ذكرها نص الدستور على وجود رابطة وعلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية وبالذات رئيس الجمهورية، فما طبيعة هذه العلاقة؟ وهل تنقص هذه العلاقة من فعالية واستقلالية هذه الهيئات؟ وعلى ذلك سنتناول تباعا علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الدستوري (أولا) ثم السلطة التنفيذية بمجلس المحاسبة (ثانيا) لنتناول علاقة السلطة التنفيذية بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات (ثالثا).

أولا: علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الدستوري

تعتبر القاعدة الدستورية أسمى قاعدة في الهرم التدرجي للقوانين، ومراعاة لهذا السمو وحفاظا على جوهر القاعدة الدستورية وجدت الرقابة الدستورية التي تعد ركنا ركينا في حماية مبدأ الدستور، تنوعت الرقابة بين قضائية وسياسية أو مزج بين الرقابتين بحسب المعطيات والتراكمات التاريخية والسياسية والقانونية الموجودة في كل دولة، فالرقابة الدستورية إذن أصبحت مقوم أساسي ودعامة مهمة في بناء صرح دولة القانون، فهي بمثابة حارس للشرعية الدستورية في الفقه القانوني المعاصر وآلية لا سبيل للاستغناء عنها.

وبالرجوع إلى الجزائر فقد عرفت الرقابة الدستورية منذ دستور 1963 أين تم النص على وجود مجلس دستوري كهيئة رقابية تتولى الرقابة على دستورية القوانين، ومنذ ذلك التاريخ باستثناء دستور 1976 الذي تم فيه الاستغناء عنها نظر الطبيعة النظام السياسي القائم على الحزب الواحد، وغياب التنظيم المؤسسي للسلطات آنذاك، والجزائر تسير في فلك الدول التي تنتهج الرقابة السياسية بواسطة مجلس دستوري للرقابة على دستورية القوانين، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 أين ساير المؤسس الدستوري نظيره الفرنسي بتوسيعه لجهات الإخطار، وتبني الدفع بعدم الدستورية كآلية قضائية للطعن بعدم الدستورية ومنه المزج بين الرقابتين القضائية والسياسية للرقابة على دستورية القوانين، كما كان المجلس الدستوري محلا للتعديل في جوانب مهمة.

ولما كان من المستحيل أن تمارس هيئة أو مؤسسة لاختصاصاتها بمفردها لتغير التوازنات في الدولة الحديثة، فإن الدستور الجزائري أعطى المجلس الدستوري وكذا السلطة التنفيذية مجموعة من الآليات للتأثير المتبادل بينهما، مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية في هذا الخصوص والذي تبرز هيمنته على المجلس من حيث التشكيل والإخطار وكذا مراقبة العمليات الانتخابية صولا إلى إصدار الأحكام وهو ما سنتعرض له تبعا في النقاط التالية:

1- انفراد رئيس الجمهورية بتمثيل السلطة التنفيذية في تشكيل المجلس الدستوري: نظرا لأهمية المجلس الدستوري كمؤسسة دستورية، ودوره البارز والأساسي في حراسة الشرعية الدستورية من الانتهاك فإن المؤسس الدستوري خصه بنصوص تنظم كيفية تشكيله في صلب الدستور، فلم يجعل التشكيلة ضمن القانون العضوي الناظم له وذلك صيانة لها من التعديلات التي ممكن أن تمسها فتنقص من استقلاليته. وتمايزت تشكيلة المجلس الدستوري الجزائري في دستور 1996 قبل تعديل 2016 عن تشكيلته بعد التعديل الدستوري 2016.

فقبل التعديل الدستوري 2016 كانت تنص المادة 164 على أن المجلس الدستوري يتكون من تسعة 09 أعضاء ثلاثة (03) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، اثنان (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثنان (02) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (01) تنتخبه المحكمة العليا وعضو واحد (01) ينتخبه مجلس الدولة.

وبإلقاء نظرة على تشكيلة المجلس بحسب المادة السالفة الذكر فإن كفة ميزان رئيس الجمهورية هي المرجحة، إذ تفتقد هذه التشكيلة للتوازن في تمثيل السلطات فالسلطة التنفيذية تعين ثلاثة (03) أعضاء من بينهم رئيس المجلس الذي له وزن خاص، إذ يتمتع بدوره بسلطة تنظيمية في إدارة تنظيمية في إدارة شؤون المجلس من حيث مهامه ومن حيث موظفيه[1]. أما السلطة التشريعية فإنه ممثلة بأربعة أشخاص في حين أن السلطة القضائية ممثلة بعضوين فقط، يترجم ذلك الوضع الذي تحتله السلطة القضائية في النظام السياسي الجزائري[2]. ما يؤكد ويدعم ميل الكفة إلى رئيس الجمهورية، خصوصا وأن رئيس الجمهورية هو من يتولى تعيين القضاة، إضافة إلى الأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الجمهورية في السنوات والتي هي المسيطرة على مقاعد البرلمان. فرغم أن المؤسس الدستوري تبني مبدأ إشراك السلطات الثلاث في تكوين المجلس الدستوري إلا أن تفوق السلطة التنفيذية في التشكيلة لا يمكن حجبه أو عدم ملاحظته[1]. وقد كانت تشكيلة المجلس الدستوري محل نقد كبير لتأثيرها على فعالية المجلس.

---

1 الأزهر لعبيدي، مبروكة محرز، الرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل الإصلاحات الدستورية، الجزائر، تونس، المغرب نموذجا، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016.

2 بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 229.

1 سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين المرجع السابق، ص 18.

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد كان المجلس الدستوري أكثر المؤسسات الدستورية شمولا للتعديل من نواحي عديدة، فبخصوص التشكيلة تم رفع عدد أعضاء المجلس الدستوري من 09 أعضاء إلى 12 عضوا مع استحداث منصب نائب رئيس المجلس الدستوري، وقد جاء في رأي المجلس الدستوري أن الهدف من رفع عدد أعضاء المجلس الدستوري هو ضمان التمثيل المتوازن للسلطات داخل المجلس تماشيا مع الاختصاصات الجديدة الموكلة له، خصوصا تلك المتعلقة بالدفع الفرعي، كما أنها تؤدي إلى تعزيز مكانة المجلس الدستوري وضمان استقراره[1].

فقد جاء في المادة 183 أن المجلس الدستوري يتكون من 12عضوا، أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، اثنان (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، اثنان (02) ينتخبهما مجلس الأمة، اثنان (02) تنتخبهما المحكمة العليا، اثنان (02) ينتخبهما مجلس الدولة. وبهذه الطريقة في تشكيل المجلس دون الخوض في مدى استقلالية كل جهة نقول أن تشكيلة المجلس الدستوري تضمن فعلا التمثيل المتساوي والمتوازن للسلطات، ويمكن القول أن هذا التنوع والاختلاط في تشكيلة المجلس الدستوري يظهر منسجما ومتوافقا مع اختصاصاته المتنوعة هي الأخرى، فعضوية أعضاء غرفتي البرلمان تستجيب للاختصاصات السياسية المتمثلة أساسا في الرقابة الدستورية، خصوصا تلك المتعلقة بالنظر في دستورية القوانين (حماية مجال القانون من تعدي التنظيم) كما أن عضوية القضاة تستجيب للاختصاصات القضائية للمجلس لاسيما تلك المتعلقة بالمنازعات الانتخابية والطعون المتعلقة بها[2].

كما أضاف المؤسس الدستوري المادة 184 في فلك المواد الناظمة للمجلس الدستوري والتي جعلت كشرط إلزامي أن بتوافر في أعضاء المجلس الدستوري سواء كانوا أعضاء بالتعيين أو بالانتخاب ما يأتي:

– بلوغ أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم.

– التمتع بخبرة مهنية مدتها 15 سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية أو في القضاء أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا، أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة، وبذلك

---

1 انظر رأي المجلس الدستوري 01/16 المرجع السابق.

2 لا بأس أن ننوه إلى أن اختصاص المجلس الدستوري كقاضي انتخابات محدود فقط بالمنازعات المتعلقة بالانتخابات التشريعية والرئاسية والاستفتاءات دون بقية المنازعات الانتخابية، كالانتخابات المحلية. مسعود شيهوب، المجلس الدستوري قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستور، العدد 01، سنة 2013، ص 91، 95.

يمكن اعتبار أن المؤسس الدستوري أصبح يعتمد الكفاءة والخبرة كمعيار لشغل منصب عضو في المجلس الدستوري. وذلك بانتقاله من تمثيل السلطات الدستورية إلى اختيار الكفاءات القانونية من هذه السلطات[1]. فمسألة الأهلية القانونية لأعضاء المجلس الدستوري تعتبر عامل مهم وأساسي لتفعيل دور المجلس الدستوري، وهي المسألة التي تم إغفالها في الدساتير الجزائرية قبل تعديل سنة 2016 وحتى القوانين المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس، الأمر الذي أدى لأن يكون الطابع السياسي هو المؤشر الغالب في تشكيلة المجلس ويتجلى هذا الطابع أكثر في الأعضاء الثلاث المعينين من قبل رئيس الجمهورية، الأمر الذي قد يؤثر على مردودية المجلس وفعالية الرقابة عند افتقاد هذا المجلس لأهم عنصر حتى يقوم بمهامه على أحسن وجه وبأرفع مستوى وهي الكفاءة القانونية المطلوبة لمهمة التحقق من مدى مطابقة القانون للدستور[2].

إلا أنه يمكننا القول عن هذه التشكيلة إذا كان من السهل توافر الشروط الواردة في المادة 184 من الدستور في الأعضاء المنتخبون من قبل السلطة القضائية وكذا الأعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية، فإنه قد يكون من الصعب توافرها في الأعضاء المنتخبون من قبل السلطة التشريعية، خصوصا في المجلس الشعبي الوطني لغياب شرط الكفاءة أو بلوغ مستوى دراسي بالنسبة للمنتخبين، هذا في ظل عزوف النخب والكفاءات عن خوض غمار الانتخابات. فكان على المؤسس الدستوري أن يترك مسألة تنظيم هذه الشروط للقوانين العضوية للمجلس الدستوري وليس في صلب الدستور حتى لا يتحول من مؤسس إلى مشرع.

وما يمكن قوله عن التشكيلة الحالية للمجلس الدستوري أنها تخدم السلطة التنفيذية فرئيس الجمهورية يعين أربعة أعضاء من بينهم الرئيس ونائبه، وبطريقة غير مباشرة قد يؤثر حتى في اختيار الأعضاء المعينين من قبل السلطة القضائية إذا علمنا أنه هو من يعين القضاة والرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، ليس هذا فحسب بل ترؤسه حتى للمجلس الأعلى للقضاء والمتحكم في السير الوظيفي للقضاة.

فكان على المؤسس الدستوري وهو يبتغي من وراء هذه التشكيلة تدعيم استقلالية المجلس الدستوري أن يوكل أمر تعيين الرئيس ونائبه إلى الأعضاء وليس إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، والتي من المفروض أن يقف المجلس الدستوري للحد من هيمنتها، خصوصا وأن صوت

---

1 بوكرا إدريس، المبادئ العامة للنظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 231.

2 سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 24، 25.

الرئيس يعتبر مرجح في حال تعادل الأصوات[1]، فرئيس الجمهورية يملك فيتو غير مباشر داخل المجلس الدستوري. وكان على المؤسس الدستوري إقرارا للثنائية الفعلية داخل السلطة التنفيذية أن يعطي الوزير الأول حق تعيين اثنان (02) من أعضاء المجلس الدستوري من بين الأربعة (04) أعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية. خصوصا إذا كان الوزير الأول ينتمي للأغلبية البرلمانية، مما يعزز من فكرة الرقابة ومبدأ الديمقراطية بامتداد التمثيل الشعبي لداخل الهيئات الرقابية.

فكل النصوص المتعلقة بتشكيلة المجلس الدستوري تنص على أن الأعضاء الذين مصدرهم السلطة التنفيذية فإنهم يعينون من قبل رئيس الجمهورية وحده بصورة انفرادية في حين أن الأعضاء القادمين من البرلمان أو القضاء فإنهم يتولون مناصبهم في المجلس الدستوري عن طريق الانتخاب، الامر الذي يقوي من دور رئيس الجمهورية ويدعم من سلطته داخل هذه الهيئة الرقابية، إذ له أن يعين من يراه مناسبا وفقا لاعتبارات تخدم مصالحه دونما اعتبار لمعيار الكفاءة والملائمة[2].

إن الحرية التي يملكها رئيس الجمهورية في التعيين باختيار من يريد تعطي دفعا قويا لتفوق السلطة التنفيذية وبالذات رئيس الجمهورية بتركز سلطته على حساب السلطتين التشريعية والقضائية[3].

وعليه كان على المؤسس الدستوري أن يحد من السلطة التقديرية المطلقة لاختيار رئيس الجمهورية لأعضاء أعضاء المجلس الدستوري[4] بغية تدعيم استقلالية المجلس وإضفاء الفعالية على دوره في عمليتي المطابقة والرقابة الدستوريتين.

2- علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الدستوري من حيث الإخطار: سبق لنا القول أن المجلس الدستوري هو الهيئة المكلفة بحراسة القاعدة الدستورية من الانتهاك، يعتبر ضمانة أساسية لحماية

---

1 المادة 2/183 من الدستور الجزائري الحالي.

2 سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 29.

3 المرجع نفسه.

4 كما هو معمول به في فرنسا بعد التعديل الدستوري الذي تم سنة 2008 أين أصبحت إجراءات تعيين أعضاء المجلس الدستوري العائد لرئيس الجمهورية يخضع للإجراءات المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة 13 من الدستور الفرنسي ووفقا للإجراءات التي حددها القانون الأساسي العضوي الصادر في 23 جويلية 2010 حيث أصبح رئيس الجمهورية يمارس سلطة التعيين المخولة له بعد إبداء الرأي العلني للجنة الدائمة المختصة (وهي لجنة القوانين الدستورية) في كل من مجلسي البرلمان ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقوم بأي تعيين إذا كان مجموع عدد الأصوات المعارضة في كل لجنة يمثل على الأقل ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها داخل اللجنتين، وهذا ما بات يعرف بإجراءات (النقض البرلماني) انظر مصطفى حسن البحري، القضاء الدستوري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2017/1438، ص 57.

الحقوق والحريات، غير أنه لا يملك مباشرة اختصاصاته من تلقاء نفسه، بل هو مقيد في أداء مهامه الرقابية بآلية الإخطار التي تم تحديدها بجهات معينة محددة في الدستور على سبيل الحصر.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري فإننا نجد أن حق الإخطار كان محصور في هيئات معينة محددة بنص المادة 164 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 وهو التعديل الذي من خلاله تم توسعة جهات الإخطار الأمر الذي يجرنا إلى التساؤل حول أهمية توسيع جهات الإخطار بتخويله إلى جهات غير رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان؟

فقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 نص الدستور الجزائري على الجهات المخولة بإخطار المجلس الدستوري في المادة 166 منه والتي حصرتها في رئيس الجمهورية رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ما يمكن قوله بخصوص هيئات الإخطار أن المؤسس الدستوري الجزائري وإن كان قد أشرك السلطات الثلاث في التمثيل في المجلس الدستوري، إلا أنه بخصوص الإخطار قد أقصى السلطة القضائية من ممارسة حق الإخطار كما أفرد رئيس الجمهورية ممثلا عن السلطة التنفيذية في عملية تعيين أعضاء المجلس الدستوري أفرد رئيس الجمهورية كذلك دون الوزير الأول بحق تحريك الرقابة عن طريق الإخطار، وبذلك يمكن القول أن جهات الإخطار محدودة في الدستور 1996 قبل التعديل الدستوري 2016 الأمر الذي ساهم في محدودية وقصور الرقابة الدستورية، خصوصا إذا علمنا أنه حتى رئيسا غرفتي البرلمان ينتمون ورئيس الجمهورية إلى لون سياسي واحد وبذلك عدم فعالية الرقابة لعدم تفعيل تحريكها.

ليس هذا فحسب بل إقصاء البرلمانيين والأفراد من حق إخطار حال دون قطع الطريق أمام صدور قوانين فيها مخالفة صريحة لنص الدستور، الأمر الذي حال دون حيوية وتفعيل دور المجلس الدستوري، وما يؤكد هذا هو أن المجلس الدستوري لم يمارس الرقابة على القوانين الصادرة في شكل تنظيمات وذلك لعزوف رئيسي غرفتي البرلمان عن ممارسة صلاحية الإخطار رغم أن رئيس الجمهورية مرات كثيرة أصدر عدة تنظيمات تجاوز فيها نص الدستور[1].

فاقتصار حق الإخطار على الهيئات السياسية فقط قد يكون له بالغ الأثر على الحقوق والحريات[1]، التي تعتبر الرقابة الدستورية أكبر ضمان لها من ذلك كانت تتم في كل مرة المطالبة بتوسيع جهات الإخطار إلى غير هذه الهيئات السياسية بغية إعادة تفعيل الرقابة وتعزيز مكانة المجلس الدستوري بين

---

1 بوكرا إدريس، المبادئ العامة للنظم السياسية والقانون الدستوري، لمرجع السابق، ص 231.

1 سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، ص 65.

المؤسسات الدستورية كأحد دعائم دولة القانون، وهو المطلب الذي تجسد فعلا بعد التعديل الدستوري 2016 فما مدى أثر توسيع جهات الإخطار إلى البرلمانيين والوزير الأول في تفعيل دور المجلس الدستوري إلا أن ما يهمنا في هذا الصدد هو حق الإخطار الممنوح للوزير الأول وهل يؤدي فعلا إلى تدعيم استقلالية المجلس الدستوري.

استنطاقا لنص المادة 187 من الدستور الحالي فإن رئيس الجمهورية هو أولى الجهات الموكول لها مكنة إخطار المجلس الدستوري، ويعتبر هذا منح رئيس الجمهورية هذا الحق أمر طبيعي ومنطقي من منطلق أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور (المادة 1/84) المجسد لوحدة الأمة (المادة 1/84) وبالنظر كذلك إلى مركزه بين باقي المؤسسات الدستورية الأخرى وتأثيره عليها لا سيما في الجانب التشريعي[1].

ليس هذا فحسب فرئيس الجمهورية منتخب عن طريق الانتخاب السري العام والمباشر وطريقة انتخابه أهلته لأن يكون الحائز على وكالة شعبية الأمر الذي يجعل من ضمن أولوياته العمل على حماية الحقوق والحريات التي قد تكون عن طريق الرقابة الدستورية[2].

أ- **حق رئيس الجمهورية في الإخطار الوجوبي:** جاء في المادة 186 من الدستور الفقرتين 2،3:" يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور...." من المادة نستشف أن رئيس الجمهورية وحده دون أن تشاركه جهة إخطار أخرى، وإن كان المؤسس الدستوري قد أخذ بما أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي بجعله من الرقابة على القوانين العضوية رقابة سابقة ووجوبية، إلا أنه اختلف في الجهة التي يخول لها إحالة هذه القوانين للنظر في مدى دستوريتها، فبالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي وإن كان رئيس الجمهورية هو المخول دستوريا بإصدار القوانين، إلا الأخطار بشأن القوانين العضوية أوكله بموجب المادة 17 من القانون العضوي للمجلس الدستوري[1]. وتعتبر إحالة هذا النوع من القوانين إلى المجلس الدستوري من

---

1 شوقي يعيش تمام، رياض دنش، توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية، مقاربة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016، ص 157.

2 عمر فلاق، إخطار القاضي الدستوري في الدول المغاربية، دون رقم الصفحة.

1 المادة 17 من القانون الأساسي للمجلس الدستوري:" تحال القوانين الأساسية التي أقرها البرلمان إلى المجلس الدستوري من قبل الوزير الأول."

طرف الوزير الأول الذي يعتبر السلطة الوحيدة التي لها الحق في إحالة هذه النصوص المتضمنة القوانين العضوية على المجلس الدستوري باعتباره يضمن من الناحية الدستورية العلاقة بين البرلمان والسلطة التي لها حق الإصدار والمتمثلة في رئيس الجمهورية[1]. وهذا على عكس المؤسس الدستوري الذي جعل مكنة الإخطار الوجوبي حق محصور على رئيس الجمهورية وفقط وليس هذا فحسب فحتى بخصوص النظام الداخلي لعرفتي البرلمان رئيس الجمهورية هو من يملك سلطة الإحالة إلى المجلس الدستوري بشأنها على خلاف ما هو معمول به في فرنسا أين يلزم رئيس مجلس النواب أو مجلس الشيوخ بإحالة اللائحة الداخلية للبرلمان على المجلس الدستوري وإخضاعها للرقابة الوجوبية قبل وضعها موضع التنفيذ[2].

ويرجع السبب في كون جعل المؤسس الدستوري من الرقابة على القوانين العضوية رقابة وجوبية كونها مكملة للقواعد الدستورية، وأوكل مهمة الإخطار بشأنها لرئيس الجمهورية كونه حامي الدستور، وقد يعود السبب إلى إفراد رئيس الجمهورية بتحريك الرقابة الوجوبية بشأن القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان من طرف المؤسس الدستوري لضمان عدم تجاوز البرلمان مجال اختصاصه التشريعي وعدم اعتدائه على المجال المحجوز لرئيس الجمهورية في التشريع والذي يتجسد في التنظيم المستقل[3]. مع العلم أن الرقابة الوجوبية التي محركها رئيس الجمهورية تمتد لتشمل الرقابة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، وذلك بموجب المادة 111 من الدستور، والتي مؤداها أن رئيس الجمهورية يخطر المجلس الدستوري وجوبا للنظر في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم قبل عرضها على البرلمان لتوافق عليها صراحة، وقد جعل المؤسس الدستوري هذا النوع من المعاهدات محلا للرقابة الوجوبية نظرا لطبيعة وحساسية المواضيع التي تتطرق لها، إذ عادة ما يتعلق هذا النوع من المعاهدات بقضايا الأمن سلامة التراب الوطني والسلم ومن ثمة الحفاظ على مؤسسات الدولة واستقرارها وحماية الدستور[1].

---

1 سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر ص 135. مصطفى حسن البحري، القضاء الدستوري، المرجع السابق، ص 66.

2 مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص 70.

وجاء في المادة 17 من القانون الأساسي للمجلس الدستوري:" تحال اللائحة الداخلية أو التعديلات التي يتم إدخالها عليها التي أقرها مجلسا البرلمان إلى المجلس الدستوري من قبل رئيس مجلس البرلمان المعني."

3 يعيش تمام، رياض دنش، المرجع السابق، ص 157.

1 سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 67.

ب- الإخطار الاختياري والمشترك لرئيس الجمهورية : يتمتع رئيس الجمهورية بحق الإخطار الجوازي وهذا بموجب المادة 186 من الدستور التي تنص على أن المجلس الدستوري يفصل بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولته إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات." أي أن المؤسس الدستوري قد أخضع كل من القوانين العادية والتنظيمات المستقلة والمعاهدات إلى الرقابة الاختيارية الجوازية ولم يلحقها بدائرة الرقابة الوجوبية، كما لم يبين الجهة المخولة بالإخطار في هذه الحالة على وجه التحديد الأمر الذي يعني أن مسألة الإخطار بخصوص المجالات السالفة الذكر حق دستوري مخول لكل من رئيس الجمهورية ورئيسا غرفتا البرلمان، والوزير الأول و 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة بموجب المادة 187 من الدستور الحالي.

غير أن ما وجب ملاحظته في هذا الخصوص أن الرقابة الاختيارية تتوفر أمام الجهات المخولة بالإخطار قد تكون سابقة قبل دخول القوانين أو التنظيمات أو المعاهدات حيز التنفيذ ،كما قد تكون لاحقة أي بعد دخولها حيز التنفيذ وفي الحالة الأولى يفصل المجلس الدستوري برأي وفي الحالة الثانية فإنه يفصل بقرار، وإن كان في الحالة الأولى إمكانية إعادة تكييف القانون الذي صدر رأي المجلس الدستوري بشأنه بعدم الدستورية بما يتماشى وحكم الدستور، فإنه في الحالة الثانية فإن صدور قرار المجلس الدستوري بعدم الدستورية يؤدي إلى إعدام القانون بصفة نهائية.

إلا أنه بعد التعديل الدستور لسنة 2016 فإن المجلس الدستوري قد أصبح يمارس فقط الرقابة الدستورية السابقة بخصوص القوانين والمعاهدات والتنظيمات وذلك بحذف عبارة أو بقرار في الحالة العكسية الواردة بالمادة 156 من الدستور قبل تعديل سنة 2016، فجاءت المادة 185 كالتالي:" يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات." أما الرقابة اللاحقة فقد تم إسنادها إلى الأفراد عن طريق الدفع بعدم الدستورية في القوانين التي يروا فيها مساسا بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور بموجب المادة 188 والتي جاء فيها:" يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكم أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور."

وعليه فرئيس الجمهورية كما يتبين من النصوص الدستورية يهيمن على آلية الإخطار فهو يملك حق الإخطار الانفرادي الوجوبي دون أن تشاركه أي جهة حتى الوزير الأول كما يستمد سلطته في الأخطار في مجال الرقابة الاختيارية والتي يشترك فيها مع باقي الجهات المخولة بالإخطار.

ورغم ذلك إلا أن رئيس الجمهورية خلال سنوات عمل المجلس الدستوري لم يقدم على إخطار المجلس الدستوري سوى مرات محدودة مقارنة بحجم النصوص والقوانين التي عرفتها المنظومة القانونية الجزائرية والتي عرفت حد التضخم، يرجع السبب في ذلك إلى وجود توافق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إضافة لذلك فإن رئيس الجمهورية يملك أكثرية برلمانية يستطيع من خلالها أن يفرض القانون الذي يتلاءم مع توجهاته السياسية[1].

فاقتصار حق الإخطار على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، يؤدي إلى إفلات بعض القوانين من الرقابة الدستورية باستثناء ما تعلق بمجال الرقابة الوجوبية، خصوصا إذا ما تخلى أصحاب سلطة الإخطار على استعمال حقهم في الإخطار الأمر الذي يؤدي إلى تطبيق قوانين مشوبة بعيب عدم الدستورية، وقد تزداد أضرارها وتتجلى أكثر لما تكون ذات صلة بموضوع الحقوق والحريات، كما يؤدي كذلك إلى تقويض دعائم دولة القانون التي يعتبر مبدأ علو الدستور وسموه مبدأ أساسي فيها[2].

مدى استقلالية الوزير الأول في إخطار المجلس الدستوري: يعرف عن الدستور الجزائري استلهامه لمبادئ كثيرة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم، يتجسد ذلك فعلا من خلال نصوص دستورية كثيرة، إلا أنه بخصوص حق الوزير الأول في إخطار المجلس الدستوري فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعترف له بهذا الحق إلا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، رغم تخويل الوزير الأول في فرنسا لهذا الحق سنة 1974.

وبقراءة المقتضيات الدستورية ذات الصلة بالوزير الأول فإنه يمكننا استنتاج أهمية وفائدة إعطاء الوزير الأول سلطة الإخطار من عدمها وهل يساهم الإخطار الممنوح للوزير الأول في تفعيل الرقابة على دستورية القوانين؟

---

1 إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 119.

2 بوكرا إدريس، مبادئ النظم السياسة والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 232.

يعتبر الوزير الأول القطب الثاني في السلطة التنفيذية عمله الأساسي تنسيق العمل مع أعضاء الحكومة أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، كم أن الوزير الأول وإن كان لا يتمتع بصلاحيات واسعة تتناسب والمسؤولية الملقاة على عاتقه، إلا أنه دستوريا يحظى ببعض الصلاحيات المهمة أهمها المبادرة بمشاريع القوانين والتي ينتهي بها المطاف غالبا لتصبح قواعد قانونية نافذة قائمة بذاتها، ورغم مساهمته في مجال صنع القانون إلا أنه قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان محروما من حق تحريك الرقابة عن طريق إخطار المجلس الدستوري، وهو الأمر الغير معقول فإذا كان إعطاء رئيسي غرفتي البرلمان حق الإخطار كون أن البرلمان يبادر باقتراح القانون، وذلك لحماية مجال التشريع من مجال التنظيم وحتى الاعتراض على القوانين ذات المصدر الحكومي، وإعطاء رئيس الجمهورية حق الإخطار من منطلق أنه حامي الدستور ولحماية مجال التنظيم من الاعتداء عليه من طرف البرلمان، فإنه الأولى كذلك منح الوزير الأول حق الإخطار حتى يكون بمثابة الآلية التي عن طريقها يدافع عن مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة[1] وكذا الوسيلة التي بواسطتها يدافع عن مجال التنظيم التنفيذي بحمايته من امتداد التنظيم المستقل العائد لرئيس الجمهورية إليه.

وقد تدارك المؤسس الدستوري هذه المسألة في التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ تم منح الوزير الأول حق إخطار المجلس الدستوري بموجب المادة 187 من الدستور، غير أن حقه في الإخطار محصور فقط في الرقابة الجوازية أو الاختيارية لما يتعلق الأمر بالقوانين والتنظيمات والمعاهدات، دون أن يجعله يمتد إلى الرقابة الوجوبية التي تعتبر اختصاص مكفول لرئيس الجمهورية وحده.

إن إعطاء الوزير الأول حق الإخطار يمكن أن يضع حدا لتجاوزات رئيس الجمهورية في مجال التنظيم المخصص له، فرئيس الجمهورية كما رأينا سابقا مرات كثيرة قام بإصدار مراسيم رئاسية ذات طابع تنفيذي من المفروض أن يقوم الوزير الأول بإصدار مراسيم تنفيذية بخصوصها، فبإعطاء الوزير الأول مكنة إخطار المجلس الدستوري فإنه يمكنه حماية مجاله التنظيمي من تجاوزات رئيس الجمهورية، ليس هذا فحسب بل حتى لحماية التشريعات والقوانين والتي كان مكان ميلادها الحكومة، أو حتى الاعتراض على القوانين ذات المصدر البرلماني، إلا أنه بخصوص إخطار المجلس الدستوري فمتى ما قام رئيس الجمهورية بإصدار مراسيم رئاسية في مجالات تعود أصلا لاختصاصات الوزير الأول فإنه أمر مستبعد، وغير وارد في ظل النظام الحالي ذلك أن الوزير الأول عضويا ووظيفيا هو تابع لرئيس الجمهورية الذي له كامل السلطة في اختيار من يراه مناسبا لتولي منصب الوزير الأول،

1 سليمة مسراتي، نظلم الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، ص 80.

إضافة لذلك فهو لا يملك سلطات فعلية عن طريقها يتمتع بالاستقلالية، وإنما دائما مرتبط في عمله برئيس الجمهورية ولذلك فمادام الوزير الأول غير مخول بالإخطار الوجوبي بخصوص القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كما هو معمول به في الدستور الفرنسي، أين يملك الوزير الأول سلطات واسعة تجاه المجلس الدستوري.

وبذلك يمكننا القول أن إعطاء الوزير الأول سلطة الإخطار تقوية لمركز رئيس الجمهورية تجاه المجلس الدستوري مادام الوزير الأول تابع عضويا ووظيفيا لرئيس الجمهورية.

فإعطاء الوزير الأول حق الإخطار لا يعني أنه يحظى بسلطة أو حق موازي لسلطة أو حق رئيس الجمهورية في الإخطار بقدر ما يمكن جعله مكملا لحق رئيس الجمهورية في الإخطار متى لم تسعفه الظروف[1]، وذلك إما لاستعماله قطع الطريق أمام صدور قانون ما بطلب إجراء مداولة ثانية بشأنه فيترك أمر الإخطار لرئيس الجمهورية أو أنه مشتغل بالسلطات الواسعة التي يملكها.

3- المجلس الدستوري كهيئة استشارية لرئيس الجمهورية: يشكل المجلس الدستوري هيئة استشارية لرئيس الجمهورية في بعض الحالات المنصوص عليها في الدستور على سبيل الحصر، وذلك لما يتعلق الأمر بتقرير حالة الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب، إلا أنه في هذه الحالة فإن المجلس الدستوري لا يعدو أن يكون كباقي الهيئات الاستشارية الأخرى، إذ أن هذه الاستشارة وإن كانت ذات طابع إلزامي إلا أنها لا تتمتع بقيمة جدية كونها لا تلزم من الناحية الفعلية والدستورية رئيس الجمهورية على الأخذ بمضمونها ومحتواها، وعلى ذلك لا يمكن التعويل عليها كقيد حقيقي على استعمال رئيس الجمهورية للسلطات الاستثنائية[2]. ولذلك مجرد قيد من القيود الشكلية التي لا جدوى منها للحد من سلطات رئيس الجمهورية وإيقاف زحف تعاظم قوته، ويبدو هذا الاتجاه في النظام الدستوري الجزائري منطقي كون أن رئيس الجمهورية هو من يتولى تعيين رئيس المجلس الدستوري ونائبه وصوت الرئيس كما سبق القول يعتبر مرجح، فكيف له أن يعترض أو يسمح بخروج استشارة من المجلس الدستوري فيها اعتراض على رغبة رئيس الجمهورية ؟

4- دور المجلس الدستوري في حالة خلو منصب الرئاسة وعلاقته برئيس الجمهورية: يجتمع المجلس الدستوري وجوبا في حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية الذي يحول بينه وبين ممارسة

---

1 يعيش تمام شوقي، رياض دنش، المرجع السابق،ص 158.

2 انظر، عبد الرضى الضعان، المرجع السابق، ص 249.

مهامه، إذ يجتمع بقوة القانون ليتثبت من حقيقة المانع باستعمال كل الوسائل الملائمة ثم يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع (المادة 1/102 من الدستور).

إلا أنه في حال استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوما يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا بعد اجتماع المجلس الدستوري طبقا للمادة 3/102 من الدستور. هذا في حال شغور منصب رئاسة الجمهورية بسبب مرض مزمن أو حصول مانع يحول دون قدرة رئيس الجمهورية على إنهاء عهدته الانتخابية.

إلا أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب استقالة هذا الأخير أو وفاته فإن المجلس الدستوري يجتمع وجوبا أي بقوة القانون ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الدولة، وإن كان في الحالة الأولى يعلن ثبوت المانع ما يعني إمكانية زوال المانع وعودة الرئيس إلى منصبه، وفي هذه الحالة فإن رئيس مجلس الأمة هو الذي يتولى مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعين (90) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية، هذا بعد تبليغ شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا هو الآخر بقوة القانون(المادة 6،5،4/102 من الدستور).

وفي الحالات السابقة كلها فإن المجلس الدستوري يبقى يؤدي دور الموجه فقط وكأنه يعطي الأوامر والتوجيهات فقط، دون أن يتدخل فعليا في ممارسة أي سلطة، إلا أنه في حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، فإن المجلس الدستوري يجتمع وجوبا بقوة القانون ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيسها ويتولى رئاسة الدولة وفقا للشروط السابقة الواردة بالمادة 104 من الدستور.

وفي هذه الحالة يمكننا القول أن رئيس المجلس الدستوري هو الرجل الثالث في الدولة بعد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة.

ثانيا: علاقة السلطة التنفيذية بمجلس المحاسبة

تعتبر الرقابة المالية عنصر أساسي وفعال في الدولة الحديثة، لحماية المال العام والحد من الفساد المالي، فهذه الرقابة أصبحت تقنية لابد منها كآلية مناعية لحماية مالية الدولة، تم إخراجها من ولاية القضاء وتم إسنادها إلى جهات متخصصة تحت تسميات مختلفة، ففي المغرب أطلق عليها اسم محاكم وفي الجزائر المجلس الأعلى للحسابات، تختلف طبيعة عمل هذه الهيئات حسب القوانين الناظمة لها في كل دولة، ففي بعض الدول يعتبر عملها ذا طبيعة إدارية في حين في دول أخرى يعتبر ذا طبيعة قضائية.

وبالنسبة للجزائر فقد عرفت أول جهاز للرقابة المالية في دستور 1976 بموجب المادة 190منه تحت تسمية مجلس المحاسبة وهي التسمية التي تم الاستقرار عليها في دستور 1989 ثم دستور 1996 المعدل والمتمم. تم اعتباره كجهاز أعلى للرقابة اللاحقة على مالية الدولة والجماعات الإقليمية والمصالح العمومية، أي رقابة بعدية.

وقد باشر هذا المجلس مهامه بصورة فعلية بداية من سنة 1980 ومنذ ذلك الحين خضع لنصوص قانونية عديدة آخرها الأمر رقم 95- 20 المتعلق بمجلس المحاسبة[1].

وقد كان مجلس المحاسبة محلا للتعديل الدستوري الأخير سنة 2016، إذ مسه التعديل من نواح عديدة، فبموجب المادة 170 من دستور 1996 قبل التعديل فإن مجلس المحاسبة كان يتمتع باختصاص شامل للرقابة البعدية لكل الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيريها أو المستفيدين منها، كما يخول له سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ الميزانية دون إبداء رأيه في النفقات العمومية[2]، إلا أنه بعد التعديل الدستوري سنة 2016 تم تدعيم صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابة البعدية على رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة (المادة 1/192)، غير أن ما يهمنا من كل هذا هو علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية.

فبالعودة إلى نص المادة 170 المذكورة أعلاه فإن المجلس يعد تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية هذا من الناحية الوظيفية، أما من الناحية العضوية فإن من يتولى رئاسة المجلس هو رئيس يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، أما نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع فإنهم يعينون بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة وكذلك المستشارون، المحتسبون فإنهم كذلك يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة مجلس قضاة مجلس المحاسبة.

مجلس قضاة المحاسبة هو الآخر يتكون من رئيس مجلس المحاسبة رئيسا، نائب رئيس مجلس المحاسبة نائبا للرئيس، الناظر العام، عضوان يعينهما رئيس الجمهورية خارج قضاة مجلس المحاسبة، رئيس، رئيس غرفة ينتخبه رؤساء الغرف، رئيس فرع ينتخبه رؤساء الفروع، مستشاران ينتخبهما

---

1 الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة،ج، ر،ج،ج، العدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995.

2 فاطمة الهواري، المرجع السابق، ص 114.

زملاؤهما محتسبان ينتخبهما زملاؤهما، المدير العام للوظيفة العمومية، الأمين العام لمجلس المحاسبة[1].

ما يمكن قوله عن هذه التشكيلة أن رئيس الجمهورية له الغلبة في تعيين أكبر عدد من أعضاء المجلس وبالذات قضاة مجلس المحاسبة، خصوصا في المناصب المهمة رئيس المجلس ونائبه هذا الأخير الذي يعين بناء على اقتراح من الرئيس الذي من المستبعد أن يعين شخصية لا تحظى بالقبول والرضا من طرف الجهة التي عينته.

أما الوزير الأول فهو الآخر له سلطة اقتراح تعيين لكن لا ترقى لأن تنافس سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعيين.

وبخصوص التقارير التي يعدها فإنه قبل التعديل الدستوري 2016 كان المجلس يرفع تقارير سنوية إلى رئيس الجمهورية الأمر الذي قد يجعل من استقلالية المجلس استقلالية نسبية، وإن كان الهدف من تعديل 2016 تدعيم استقلالية المجلس إلا أن نص المادة 192 من الدستور كان متناقضا نوعا ما، فمن ناحية ينص صدر المادة السالف الذكر أن مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلالية في حين أن الفقرة الثالثة (03) من نفس المادة تنفي ذلك.

وعليه يمكننا القول أن المؤسس الدستوري الجزائري كرس تبعية مجلس المحاسبة للسلطة التنفيذية، الأمر الذي يؤدي إلى خضوعه لتأثيراتها وتدخلها في شؤونه والتحكم في أعمالها وتوجيهها الوجهة المبتغاة من طرفها، مما يؤدي إلى إبعاده عن تحقيق الهدف الأساسي المتمثل في الوظيفة الرقابية.

فمجلس المحاسبة أصبح عضويا ووظيفيا جهاز تابع للسلطة التنفيذية التي لها حق التعيين سواء من طرف رئيس الجمهورية أو الاقتراح من قبل الوزير الأول أو كذا رفعه التقارير السنوية أمامها، هذا مع ترجيح كفة رئيس الجمهورية الأمر الذي يؤدي إلى تدعيم مركزه في الأجهزة الرقابية المالية، فكان على المؤسس الدستوري ونظرا لأهمية هذه المؤسس الدستورية في حماية المال العام ودورها الفعال في إرساء الشفافية، والحد من ظاهرة الغش المالي أن يفصلها عضويا ووظيفيا عن السلطة التنفيذية حتى يتأتى له العمل بحرية كاملة في أداء مهمته الرقابية دون أي تأثير وبأي شكل من الأشكال، هذا الذي

---

1 فاطمة الهواري، المرجع السابق، ص 115.

المرسوم الرئاسي 95- 23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

لن يكون إلا كان المجلس مستقلا عن السلطة التنفيذية باعتبار ذلك أمر ضروري لأداء العمل الرقابي[1].

ثالثا: علاقة السلطة التنفيذية بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات

تعتبر نزاهة العملية الانتخابية معيار أساسي في تحديد ديمقراطية الدولة وقانونيتها من عدمه، وفي سبيل ذلك استحدث المؤسس الدستوري الجزائري بموجب تعديل سنة 2016 الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، بموجب المادة 194 منه هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات[2]، تعمل على ضمان شفافية العملية الانتخابية في كل مراحلها، ليصدر بعد ذلك القانون العضوي 16- 11 المتضمن الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، خصائصها وتشكيلتها وسيرها وكذا الصلاحيات المخولة لها[3].

---

1 خديجة سرير الحرتسي، دور مجلس المحاسبة طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، مداخلة ألقيت باليوم الدراسي المتعلق بمستجدات التعديل الدستوري الجزائري 2016، بجامعة البليدة 02، بتاريخ 01 ديسمبر 2016.

2 تم دسترة هذه الهيئة استجابة لطلبات المعارضة التي كانت في كل محفل وفي كل مناسبة تلح وتطالب بإنشاء هيئة توكل لها مهمة مراقبة الانتخابات ووضع حد للتزوير حسبهم.وتنص المادة 194 من الدستور على مايلي:" تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات.

ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية، بعد استشارة الأحزاب السياسية.

للهيئة العليا لجنة دائمة.

وتنشر الهيئة العليا أعضاءها الآخرين فور استدعاء الهيئة الانتخابية.

تتكون الهيئة العليا بشكل متساو من:

- قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء ويعينهم رئيس الجمهورية.
- كفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني يعينها رئيس الجمهورية.

تسهر اللجنة العلي على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، وكذا الاستفتاء ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناخبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع.

تسهر اللجنة الدائمة للهيئة على العليا على الخصوص على ما يأتي:

– الأشراف على عمليات مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية

– صياغة التوصيات التحسين النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم العمليات الانتخابية.

تنظيم دورة في التكوين المدني لفائدة التشكيلات السياسية حول مراقبة الانتخابات وصياغة الطعون.

يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة.

3 القانون العضوي 16- 11 المؤرخ في 25-08- 2016 المتضمن الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، خصائصها، وتشكيلتها وسيرها وكذا الصلاحيات المخولة لها.

وحسب نص المادة 194 من الدستور وكذا القانون العضوي 16- 11 الناظم لها يتبين لنا وإن كانت السلطة التنفيذية هي المتهم الرئيسي بالتزوير في الانتخابات، والجهة التي لا يحبذ وجودها في أي هيئة رقابية خصوصا إذا ما تعلق الأمر بالانتخابات، إلا أننا نستشف أن رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات يعينه رئيس الجمهورية من الشخصيات الوطنية بعد استشارة الأحزاب السياسية، أي أن رأس الهيئة الرجل الأول فيها تابع من الناحية العضوية لرئيس الجمهورية الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن معنى الاستقلالية الذي جاءت به المادة 194.

وقد عين رئيس الجمهورية السيد **عبد الوهاب دربال** كأول رئيس للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بعد أن وافقت غالبية الأحزاب على هذه الشخصية، إذ أنه بعد انقضاء الأجل المخصص لرد الأحزاب، تلقت رئاسة الجمهورية ستين (60) ردا من أصل سبعين (70) حزبا معتمدا، إذ وافق سبعة وأربعون (47) حزبا على الاقتراح، وتحفظت تسعة (09) أحزاب باعتبار أنها طلبت وضع هيئة مستقلة مكلفة بتنظيم الانتخابات، في حين أبدت 04 أحزاب اعتراضات سياسية على كامل المسعى المنتهج من طرف السلطات الوطنية[1].

وتتجلى سلطة رئيس الجمهورية على الهيئة من خلال المادة 194 من الدستور في فقرتها الرابعة (04) وكذا المادة 04 من القانون العضوي 16- 11، اللتان قضتا بأن 410 عضو للهيئة (التشكيلة البشرية للهيئة) يتم تعيينهم بالتساوي من طرف رئيس الجمهورية من بينهم قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء الذي يعمل هو الآخر تحت رئاسة رئيس الجمهورية وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني.

قد أصدر رئيس الجمهورية مرسومين رئاسيين لتعين أعضاء الهيئة سواء القضاة أو كفاءات المجتمع المدني وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 17- 05[2] وكالمرسوم الرئاسي 17- 06[3] على

---

1 علي بدراني، تنظيم وصلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، مداخلة ألقيت باليوم الدراسي حول مستجدات التعديل الدستوري 2016، بجامعة البليدة 02، بتاريخ 01 ديسمبر 2016.

2 المرسوم الرئاسي رقم 17- 05 المؤرخ في 05 ربيع الثاني1438، الموافق 04 يناير 2017، المتضمن تعيين القضاة أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج، ر، ج،ج، العدد 01،

3 المرسوم الرئاسي رقم 17- 06 المؤرخ في 05 ربيع الثاني 1438 الموافق 04 يناير 2017 المتضمن تعيين الكفاءات المستقلة المختارة من ضمن المجتمع المدني أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج، ر، ج،ج، العدد 01،

التوالي، كم تم نشر القائمة الاسمية لتشكيلة الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بموجب المرسوم الرئاسي 17- 07[1].

الفرع الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالمؤسسات الاستشارية

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 نص الستور الجزائري على هيئتين استشاريتين فقط هما المجلس الإسلامي الأعلى، إلا أنه بعد التعديل فإن المؤسس الدستوري استحدث أربع (04) هيئات استشارية بعضها كان موجود على أرض الواقع وتمت دسترته والبعض منها تم استحداثه لأول مرة في التعديل الدستوري 2016.

أولا: علاقة رئيس الجمهورية المجلس الإسلامي الأعلى

نصت المادة 195 من الدستور على أنه يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى يتولى على الخصوص ما يأتي:

الحث على ترقية الاجتهاد وترقيته.

إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه.

رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية."

يتبين من النص المذكور أعلاه أن المجلس الإسلامي الأعلى هو مؤسسة استشارية لرئيس الجمهورية، وإن كان يضطلع بمهام عديدة إلا أن أهمها تلك المذكورة في المادة السالفة، وبذلك يتضح تبعية هذه الهيئة إلى رئيس الجمهورية إذ من المفروض أن تحظى بنوع من الاستقلالية نظرا للدور الذي تؤديه وكذلك لطبيعتها وخصوصيتها الدينية، وتتجلى السلطة الرئاسية على المجلس الإسلامي الأعلى من خلال المادة 196 من الدستور والتي تنص على أن أعضاء المجلس كلهم يعينون من قبل رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم، أي أن النص الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين أعضاء المجلس دون أن تشاركه في ذلك أي جهة حتى وزارة الشؤون الدينية، كما لم يقيده الدستور بأي شرط أثناء إجرائه عملية التعيين خصوصا بعد ورود عبارة في مختلف العلوم، والتي تعتبر عبارة واسعة إذ بإمكان رئيس الجمهورية أن يعين من يراه مناسبا

1 المرسوم الرئاسي رقم 17- 07 المؤرخ في 05 ربيع الثاني 1438 الموافق 04 يناير 2017 المتعلق بنشر التشكيلة الاسمية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج، ر، ج،ج، العدد 01.

يتوافق وتوجهاته ويخدم مصالحه إذ كان من المفروض أن يحدد العلوم والتخصصات التي من بينها يختار أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى.

ثانيا: علاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الأعلى للأمن

تنص المادة 197 من الدستور على أنه:" يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني.

يحدد رئيس الجمهورية كيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله."

لقد كان المجلس الأعلى للأمن من الأطراف الفاعلة أثناء المرحلة الانتقالية التي عرفتها الجزائر في بداية التسعينات، وإن كان هذا المجلس يمثل هيئة استشارية لرئيس الجمهورية إلا أن الغريب أن رئيس الجمهورية هو نفسه هو رئيس هذه الهيئة وهو من يتولى كيفية تنظيم المجلس وعمله، ويلجأ رئيس الجمهورية إلى استشارته في حالة الأزمات الخاصة عندما تمر البلاد بظروف غير عادية، سواء تعلق الأمر بحالتي الحصار والطوارئ (المادة 105 من الدستور) الحالة الاستثنائية (المادة 107 من الدستور) التعبئة العامة (المادة 108 من الدستور) حالة الحرب أو العدوان المادة 109 من الدستور.

ثالثا: علاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان

استحدث التعديل الدستوري لسنة 2016 المجلس الوطني لحقوق الإنسان وجعله من ضمن المؤسسات الاستشارية بموجب المادة 198 من الدستور، يوضع لدى رئيس الجمهورية ويتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، تمت دسترة هذه الهيئة رغبة في تحسين صورة الجزائر لدى الأسرة الدولية بخصوص مسألة احترام حقوق الإنسان خصوصا بعد التقارير السوداء التي وضعتها بعض المنظمات الدولية عن الجزائر.

يضطلع هذا المجلس بمهمة الدفاع عن الحقوق والحريات وضمان ممارستها الكاملة والنهوض بالحقوق الفردية والجماعية، مع مراعاة المواثيق والعهود الدولية ذات الصلة[1].

يبدي هذا المجلس تقديم الاقتراحات والتوصيات تتعلق بحماية حقوق الإنسان وحمايتها، ويعد هذا المجلس تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية والبرلمان وإلى الوزير الأول وينشره أيضا[2]، وفي هذا الصدد يمكننا أن نقول أن رفع التقارير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول من شأنه إثارة اللبس حول استقلالية المجلس ومصداقيته خصوصا إذا علمنا أن السلطة التنفيذية تعتبر كعدو للحقوق والحريات

---

1 فاطمة الزهراء رمضاني، المرجع، 2016، ص 228.

2 المادة 5/199 من الدستور الجزائري.

فكيف لها أن تتحول إلى مدافع عنها، خصوصا وأن المجلس من المفروض أن يعمل على الحد من تجاوزات السلطة التنفيذية التي تمس بالحقوق والحريات، فكان من المفروض وبغية إعطاء استقلالية أكبر للمجلس أن يكون ذا صلة بالسلطة القضائية وليس بالسلطة التنفيذية.

رابعا: علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الأعلى للشباب

من نافلة القول أن نشير إلى أن هذا المجلس تم استحداثه في عهد اليمين زروال ، وألغي بموجب مجيء الرئيس الحالي عبد العزيز بوتفليقة، إلا أنه تم العودة إلى العمل به ودسترته في التعديل الدستوري 2016 بموجب المادة 200 من الدستور التي جاء فيها يقدم المجلس الأعلى للشباب آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب، وازدهاره في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي (المادة201 من الدستور) كما يعتبر منبرا للشباب من أجل طرح انشغالاته ورغباته وفضاء لضمان تلاحمه وتضامنه وبعث الضمير الوطني والحس المدني.

هذه الهيئة هي الأخرى توضع لدى رئيس الجمهورية في حين أننا نرى أنه من الأفضل أن تعمل بالتنسيق مع وزارة الشباب والرياضة.

خامسا: علاقة السلطة التنفيذية بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أصبح الفساد أحد معوقات بناء دولة القانون في الوقت الحالي، ونظرا لتغلغله عملت الدول على سن التشريعات والقوانين بغية مكافحته والحد منه على المستويين العالمي والوطني، فعلى المستوى العالمي كان قرار الجمعية العامة في الأمم المتحدة عام 1975 هو أول شجب عالمي لمكافحة الفساد بأشكاله[1]. لتليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 والتي صدقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04- 128[2]، ونصت المادة 06 من هذه الاتفاقية على إنشاء هيئة وطنية في كل دولة صدقت على الاتفاقية، وعلى ذلك صدر القانون 06- 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أين نص هذا القانون في المادة 17 منه على إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ليتم دسترة هذه الهيئة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أين نص عليها الدستور كهيئة استشارية، فقد جاء في المادة 202 من الدستور تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي سلطة إدارية

---

1 إسماعيل السامي، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ص 437.

2 المرسوم الرئاسي رقم 04- 128 المؤرخ في 19 أفريل 2004،ج، ر،ج،ج،

مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع هذه الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية." هذه الهيئة من شأنها أن تساهم في الوقاية من الفساد عبر استقلاليتها الإدارية والمالية كما يمكن اعتبار أنها جاءت مكملة للقانون الخاص بالوقاية من الفساد مكافحته[1]، كما أنها تعكس النزاهة والشفافية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها.

وتتجسد علاقة السلطة التنفيذية بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضائها، وفي إطار ذلك قام رئيس الجمهورية بتعين تشكيلة الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 14 سبتمبر 2016, المتعلق بتعيين تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته[2].

وتبرز عدم استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية كون أن رئيس الجمهورية هو من يتولى تعيين أعضائها، وإذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تعين أعضائها كما أنها تقدم تقارير سنوية إلى رئيس الجمهورية فعن أي استقلالية كان يتحدث المؤسس الدستوري في المادة 202 من الدستور.

يمكننا القول أن الإشكال بخصوص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هو في التركيبة البشرية للهيئة والتي من المفروض أن تتشكل من خبراء وقانونيين وأكاديميين، في مجالات القانون والاقتصاد والقضاء مشهود لهم بالكفاءة والنزاهة دون الولاء لجهة معينة على أن يتولى الأعضاء مهمة انتخاب رئيس اللجنة، وإلا كيف يمكن الاقتناع بجدية الدولة في مكافحة الفساد والإبقاء على حق رئيس الجمهورية في ترؤس اللجنة وتعيين أعضائها وتقديمها تقارير سنوية إليه.

إن الارتباط الدستوري بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والسلطة التنفيذية من شأنه أن يؤثر على فعالية الهيئة في التصدي للفساد، خصوصا وأن معظم المتهمين بقضايا الفساد ليس في الجزائر فقط وإنما في العالم ذوو ارتباط بالسلطة التنفيذية ففي فرنسا مثلا تم محاكمة كل من شيراك بتهمة فساد أثناء توليه رئاسة البلدية أما ساركوزي فأثناء توليه رئاسة الدولة.

إن عدم الربط الدستوري بين القضاء والهيئة يعطل قدرة الأجهزة القضائية عن ملاحقة المتهمين بالفساد لارتباطهم بالسلطة ولعدم وجود تعاون بين الهيئة والقضاء، فبغية إضفاء الفعالية على الهيئة

---

1 محمد لمين لعجال، دراسة مقارنة حول مبادرة التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية 1989،1996،2008، 2016 وأثرها على المسار الديمقراطي والحريات مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14 أكتوبر 2016، ص 47.

2 المرسوم الرئاسي رقم المؤرخ في 12 ذو الحجة 1437 الموافق 14 سبتمبر 2016، المتعلق بتعيين تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

والمصداقية على عملها وجب أن لا تكون الهيئة منبثقة عن السلطة التنفيذية وحتى السلطة التشريعية والقضائية. في ظل تبعيتهما الواضحة للسلطة التنفيذية، إذ وجب أن تتمتع بالاستقلالية الفعلية وتتكون من خبراء وتقنيين مشهود لهم بالكفاءة بعيدا عن تدخل أي جهة.

سادسا: علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي من الهيئات الاستشارية التي عرفتها الجزائر بعد الاستقلال[1] مباشرة ، إذ تم إنشائه بموجب المرسوم رقم 68- 610[2]، ونظرا لطابع الدولة الاشتراكي آنذاك فقد وجد هذا الجهاز لدعم وتنفيذ سياسة الحكومة في ظل التوجه الاشتراكي عن طريق تمثيله لمختلف القطاعات إذ كان يشكل من 170 عضو[3]. والسبب الرئيسي لإنشاء المجلس آنذاك هو ضمان مشاركة القوات الحية للأمة في عملية إعداد السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة[4].

ليتم حل المجلس ثم تمت العودة إليه بموجب المرسوم 93- 225[5] الذي كرس أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي هيئة استشارية للحكومة تضم خبراء ومتخصصين ممثلين عن مختلف القطاعات العامة، بعضهم منتخب وبعضهم معين من قبل رئيس الجمهورية دوره الأساسي تقديم الاستشارات للحكومة في المجال السياسي الاقتصادي، الاجتماعي

وبموجب التعديل الدستوري فإن المجلس ارتقى إلى مصاف الهيئات الاستشارية الدستورية.

وبموجب التعديل الدستوري فإن المجلس ارتقى إلى مصاف الهيئات الاستشارية الدستورية، وذلك بموجب المادة 204 التي نصت على لأن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. ولا بد من إبداء ملاحظة أنه إذا كانت المادة من المرسوم الرئاسي 93- 255 تنص على أن المجلس جهاز استشاري للحوار والتشاور في الميادين

---

1 عرفت الجزائر مؤسسات وطنية واستشارية عديدة تنوعت باختلاف المرحلة السياسية التي عرفتها البلاد وتنوعت علاقتها من رئيس الجمهورية وبعضها كان ذا علاقة مع الحكومة من أهمها المجلس الإسلامي الأعلى المادة 195)، المجلس الأعلى للأمن (المادة 197) المجلس الأعلى للشباب المرسوم الرئاسي رقم 95- 256، المجلس الأعلى للتربية، المرسوم الرئاسي (96- 101)، المجلس الأعلى للمرأة، المرسوم التنفيذي رقم (97- 98)، محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 118.

2 المرجع نفسه.

3 محد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 171.

4 أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، ص 285.

5 المرسوم الرئاسي رقم 93- 225 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بإنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

الاقتصادية والاجتماعية فإن المادة 204 أبعدت ميدان الثقافة من الميادين أو القطاعات التي يتم التشاور بشأنها. كما نصت المادة 205 في فقرتها الثانية (02) أن المجلس هو مستشار الحكومة، فهو إذن من الأجهزة الاستشارية التابعة للحكومة بخلاف بقية المجالس والهيئات الاستشارية الأخرى التي هي تابعة لرئاسة الجمهورية.

وبحسب المادة 205 فإن المجلس يتولى على وجه الخصوص مهمة:

توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسة التنمية الاقتصادية الاجتماعية.

ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين

تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراستها

عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة

وعملا بالفقرة الأخيرة من المادة السالفة الذكر فإن اقتراحات وتوصيات المجلس تبقى من حيث المضمون ذات طبيعة استشارية إذ أنها تفتقر إلى القوة الإلزامية[1].

سابعا: علاقة السلطة التنفيذية بالمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات

تم النص على إنشائه بموجب المادة 206 من الدستور، يهدف هذا المجلس إلى ترقية البحث العلمي في مجال الابتكار التكنولوجي واقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير.يقوم هذا المجلس باقتراح التدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير، وكذا تقديم فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تثمين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.

يرأس المجلس كفاءة وطنية معترف بها، يعينها رئيس الجمهورية، فمن المفروض أن تؤول رئاسة المجلس إلى كفاءة وطنية ولكن غير معينة من طرف رئيس الجمهورية، وإنما على الأقل من طرف وزير التعليم العالي والبحث العلمي.

---

1 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص124.

الباب الثاني

المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية

بين الإطلاق والتقييد

الباب الثاني

المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية بين الإطلاق والتقييد

تملك السلطة التنفيذية سلطات واسعة وكبيرة بموجب نصوص الدستور تجعلها في مركز قوي مقارنة بباقي المؤسسات الدستورية، وإن كانت الدستور يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية إلا أنه يجنح إلى الأخذ بأحاديتها من منظور الاختصاصات الواسعة والكبيرة التي يملكها رئيس الجمهورية، سواء داخل المؤسسة التنفيذية أو حتى باقي المؤسسات الدستورية التشريعية والقضائية وحتى الرقابية والاستشارية، لدرجة توحي إلى الدارس أن المؤسس الدستوري أخذ بمبدأ تركيز السلطة لصالح رئيس الجمهورية.

ولما كان مبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية من أهم المبادئ المعمول بها فإن الاتجاه الذي أصبحت تميل إليه الدساتير الحديثة هو تضمين نصوصها أحكاما لمسؤولية السلطة التنفيذية عن الأعمال التي يباشرونها، وتتوزع هذه المسؤولية إلى جنائية وسياسية، وتختلف الدساتير في تنظيم أحكام هذه المسؤولية مع إحاطتها ببعض الضمانات والقيود التي تجعل منها فعلية، حتى لا تتحيف السلطة التنفيذية و تتغول على باقي السلطات، وباعتبار الدستور الجزائري قد أخذ بازدواجية السلطة التنفيذية فإنه أقر بالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، كما هو الحال في النظام البرلماني والمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول كما هو معمول به في النظام الرئاسي بالنسبة لرئيس الجمهورية وما هو معمول به في النظام البرلماني بالنسبة للثاني.

إلا أن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الخصوص مدى فعلية المسؤولية الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية بناء على الاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها وهل هناك توازن في هذه المسؤولية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول؟

وعلى ذلك سنقسم هذا الباب إلى فصلين أساسيين عنونا الأول بالمسؤولية السياسية بين الانعدام لرئيس الجمهورية والإقرار للوزير الأول أما الثاني فتناولنا فيه المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية بين إقرار الدستور وقصور التشريع.

الفصل الأول

المسؤولية السياسية بين الانعدام لرئيس الجمهورية والإقرار للوزير الأول

الفصل الأول

المسؤولية السياسية بين الانعدام لرئيس الجمهورية والإقرار للوزير الأول

المتعارف عليه أن السلطة التنفيذية هي المحرك الأساسي لباقي السلطات في الدولة، نظرا لحجم الصلاحيات وطبيعة الاختصاصات المسندة لكل من قطبيها، خصوصا رئيس الجمهورية الذي يمثل الرأس الأعلى لها كونه يحوز سلطات واختصاصات قلما يتمتع بها رئيس جمهورية في نظام يتبنى ثنائية السلطة التنفيذية، مما يجعل منه مستودع غالبية السلطات وركيزة النظام السياسي كل هذا باعتباره حامي الدستور، وباتساع حجم الصلاحيات المسندة للسلطة التنفيذية وبالذات رئيس الجمهورية فإن المنطق الدستوري يفترض أن تكون هناك مسؤولية سياسية تتناسب وحجم السلطات الملقاة على عاتق كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، تماشيا مع المبدأ الدستوري "من يملك السلطة يتحمل المسؤولية"، باعتبار المسؤولية السياسية توأما لنظام ثنائية السلطة التنفيذية تتواجد أينما توجد السلطة، هذه الأخيرة التي هي مرجحة في كفة رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، مما يستوجب إعمالها في حق رئيس الجمهورية كون أنه تجاوز الدور الشرفي الذي يمثله الملك في النظام البرلماني التقليدي وأصبح يقوم بسلطات فعلية ترقى لمساءلته أمام البرلمان، أما بالنسبة للوزير الأول فإنه يتمتع دستوريا بسلطات محدودة (توصلنا لذلك في الباب الأول) الأمر الذي يجرنا إلى التساؤل عن مدى تمتع كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول بالمسؤولية السياسية في الدستور الجزائري؟ ومدى فعاليتها من الناحية الواقعية

وبغية الوقوف على مدى تجسيد المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية آثرنا أن نتناول في المبحث الأول مدى توفر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري على أن نتناول في المبحث الثاني المسؤولية السياسية للحكومة.

المبحث الأول

مدى توفر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري

احتكاما لنصوص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتبن فكرة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وتم إعفاؤه منها متبعا، في ذلك النظام البرلماني التقليدي القاضي بأن رئيس الدولة لا يسأل على الإطلاق، لعدم تمتعه بسلطات فعلية وإن كان رئيس الجمهورية في النظم البرلمانية الحديثة مسؤول جنائيا وسياسيا نظر لتحول السلطات الفعلية التي تحظى بها الوزارة إليه.

فرئيس الجمهورية كما بينا في الباب الأول من الدراسة يتمتع بسلطات واسعة تجاه البرلمان لدرجة تؤدي إلى ضموره وإزاحته من مكانه، إلا أنه غير مسؤول أمامه وهو الأمر الذي يؤدي إلى نوع من الخلل والتوازن بين السلطة والمسؤولية، ليس هذا في الجزائر وحسب بل في نظم دستورية كثيرة، إلا أن الفقه الدستوري لم يتوقف عند ظاهر النص وراح يدلي بالمسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية في حالات معينة، مستنبطا إياها من روح الدساتير والممارسة الفعلية الموجودة في الإرث الدستوري لدى بعض الدول، الأمر الذي يوجب علينا استعراض مفهوم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في مطلب أول ثم أسباب وحالات تطبيقها على ضوء بعض الدساتير المقارنة في مطلب ثان.

المطلب الأول: مفهوم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

تعتبر المسؤولية السياسية لصيقة بالحكومة أو الوزارة في النظام البرلماني الذي يقوم في جوهره على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة[1]، أين نجد الملك يملك ولا يحكم، فالسلطة الفعلية تؤول إلى رئيس الوزراء.

وإن كان لمبدأ عدم مسؤولية الملك في النظام البرلماني التقليدي ما يبرره، إلا أنه في ظل الأنظمة البرلمانية الحديثة في ظل انتقال سلطات رئيس الوزراء والحكومة إلى رئيس الجمهورية، فإن الإبقاء على عدم مسؤولية على عدم مسؤولية رئيس الدولة يكرس لمبدأ اللاتوازن بين السلطة والمسؤولية.

---

1 يعتبر مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة من المبادئ العريقة في التقليد البرلماني الإنجليزي، الذي يرى بأن الملك لا يخطئ، وهو المبدأ الذي أخذت به الملكيات التي اقتبست النظام البرلماني على انجلترا ،إذ أخذت هي الأخرى بمبدأ أن ذات الملك مصونة لا تمس أي أن الملك محصن من المسؤولية بأنواعها (جزائية، مدنية، سياسية) كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للدراسات القانونية، القاهرة، مصر، 2015، ص 5،6.

وبغية الإلمام بنظام المسؤولية السياسية وجب أن نتطرق إلى نشأتها ومن ثمة تعريفها في فرع أول لنتناول في الفرع الثاني للأسباب الموجبة لها .

الفرع الأول: نشأة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

تعتبر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ضرورة دستورية لا بد منها في ظل تنامي مركز رئيس الجمهورية وحجم الاختصاصات التي يتمتع بها، إلا أنه قبل إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية ورسوها على ماهي بتطورات عديدة أين كانت بريطانيا مهدا لها (أولا) لتعرف تطورا ملحوظا في فرنسا (ثانيا) ثم نتعرض إلى تعريفها (ثانيا)

أولا: نشأة المسؤولية السياسية في بريطانيا

ينسب مفهوم المسؤولية السياسية إلى التاريخ البرلماني البريطاني بعد التطورات السياسية التي حصلت في القرن الرابع عشر في بريطانيا، أين أصبح من حق البرلمان اتهام أي وزير أو مسؤول حكومي يرتكب مخالفات في أداء وظائفه عن طريق إجراءات خاصة بتوجيه الاتهام وإدانته[1].

وقبل أن تستقر المسؤولية السياسية على ما هي عليه فإنها عرفت مراحل متعددة تأرجحت بين الإنكار المطلق وعدم الاعتراف وصولا إلى الاعتراف بها، ولما كانت ملازمة للنظام البرلماني فإنها تطورت بتطوره.

ففي عهد الملكية المطلقة لم يكن يعرف لمبدأ مسؤولية الملك وجود، إذ أن الملك كن يستجمع بين يديه كافة السلطات (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، إذ لم يكن باستطاعة أي جهة أو هيئة محاكمته ومحاسبته، تطبيقا للمبدأ الانجليزي المعروف "الملك لا يخطئ"[2]، فباعتباره مشرعا كان يضفي المشروعية على تصرفاته كاملها، وباعتباره قاضيا لم يكن في مقدور أحد مقاضاته[3].

---

1 خير إله بروين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009، ص 401.

2 ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية– دراسة مقارنة – مذكرة ماجستير في القانون العام، الجامعة المستنصرية، كلية القانون العراق، 2014 ص 95.

Florent Baude, Ibid, p 80.

Télesphore Ondo, La responsabilité introuvable du chef d ETat africain, analyse comparee de la constestation du pouvoir presidential en afrique noire firancophon, (Les exemples camerounais, gabonais, tchadien et togolais), thése Doctorat en Droit public, université de reims champagne – denne, Faculté de droit et de science politique, 2005, P 52..

3 المرجع نفسه.

وقد استندت قاعدة أن الملك لا يخطئ ولا يحاسب على أساس ديني، يجد مصدره في نظرية الحق الإلهي، فعدم مسؤولية الملك نتيجة منطقية للمبدأ الانجليزي الشهير العدالة تتبع من ضمير الملوك[1].

وبتطور الزمن فإن نظام الحكم أصبح مشاركة بين الملك والشعب ممثلا بالبرلمان (كان يطلق عليه المجلس الكبير) مع غلبة وترجيح كفة التاج، الذي لا يمكن إكراهه على أي شيء استقر عليه واستقر بذلك ما يعرف بالملكية المقيدة[2]، وفي هذه الفترة ظهر ما يعرف بالاتهام الجنائي[3] كآلية جديدة لمحاكمة الوزراء عن الجرائم المرتكبة إبان مباشرتهم لوظائفهم، فلم تكن للقضاء الجرأة الكافية آنذاك في محاكمة مستشاري وأعوان الملك أمام المحاكم العادية فأوجدوا هذه الطريقة للمحاكمة[4]، وعليه فإن المسؤولية الجزائية أسبق في الظهور من المسؤولية السياسية.

وأول اتهام حدث في تاريخ انجلترا كان سنة 1376 في عهد البرلمان المعروف باسم البرلمان الصالح، حيث اتهم **اللورد لايتمر** مستشار الملك بسبب عدائه لفكرة الإصلاح الديني التي كانت ترمي إلى زيادة استقلال الكنيسة، وقد حكم عليه بالغرامة والعزل[5].

وعلى الرغم من ظهور البرلمان وتقييد الملكية إلا أن مبدأ عدم مسؤولية الملك ظل معمولا به وتحول أساسه من أساس ديني إلى أساس سياسي[6]، وظل الاتهام الجنائي هو السبيل الوحيد لإقامة المسؤولية على الوزراء، ثم تطورت المسؤولية السياسية الوزارية من الاتهام الجنائي إلى المسؤولية الجنائية السياسية، بعد أن ظهر قصور الاتهام الجنائي من خلال اقتصاره على الجرائم التي يرتكبها الوزراء والمستشارون والمعاقب عليها فقط في قانون العقوبات، وكذا لجوء الملك إلى حل مجلس العموم أو تأجيل انعقاد البرلمان أو استعماله حق العفو متى أراد إنقاذ أحد وزرائه محل ثقته من الاتهام

---

1 إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة– الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، ص 16

2 George Burdeau, droit constitutionnel et institution politiques, 7 édition, p 169.

3 الاتهام الجنائي هو إجراء جنائي يستطيع مجلس العموم بواسطته أن يضع الوزراء ومستشاري الملك موضع الاتهام، إذا رأى أنهم ارتكبوا جريمة في حق البلاد ثم يحيلهم إلى مجلس اللوردات لمحاكمتهم وليوقع عليهم عقوبات. إبراهيم عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 50.

4 سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في المبزان، الطبعة الأولى، دار أبو المجد القاهرة، مصر، 2008، ص 12.

5 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 88.

6 كمال جعلاب، مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري وفي الأنظمة المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب، البليدة، 2012، ص 33.

الجنائي[1]، وعلى ذلك أصبح الوزراء يتابعون قضائيا متى ما ارتكبوا جناية أو جنحة مما نص عليه قانون العقوبات، وكذلك على ارتكابهم أخطاء جسيمة أثناء إدارتهم لشؤون الحكم، أو عند قيامهم بعمل لا يتفق مع مصلحة المملكة حتى وإن لم تكن جريمة جنائية[2]، كما لو تم إبرام معاهدة ضارة بمصلحة البلاد بناء على مشورتهم، وبالإضافة إلى ذلك كما أن سلطة مجلس اللوردات أصبحت سلطة مطلقة في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة المناسبة بعد أن اعترف مجلس اللوردات لنفسه بحق تحديد العقوبة بحرية[3]، كان ذلك خلال القرن السابع عشر في عهد أسرة **استوارت**، أين أخذت وسيلة الاتهام الجنائي صورة جديدة هي المسؤولية الجنائية السياسية، إذ أصبح البرلمان لا يستخدم الاتهام فقط ضد الأعمال المجرمة بل ضد كل الأخطاء الفادحة ولو لم يوجد نص بشأنها[4].

وقد استمرت سلطات الملك في التقلص إلى أن تضاءلت وأصبحت مجرد سلطات شرفية فقط، خصوصا بعد ظهور موجة الفكر الديمقراطي والدستوري في أوروبا خلال القرنين الخامس عشر والسادس عشر، وهي الفترة الزمنية التي عرفت بانتشار وتراجع نظرية التفويض الإلهي والحصانة المطلقة للملوك نتيجة انتشار أفكار **مونتيسكيو، جون لوك، وسويز**[5].

وبحلول القرن الثامن عشر ابتعد البرلمان عن استعمال الاتهام الجنائي شيئا فشيئا إلى أن استقر على المسؤولية السياسية للوزارة، بعد أن انتقلت سلطة سلطات الملك إلى الحكومة (الوزارة) خصوصا بعد تولي أسرة **هانوفر** العرش[6]، أين أصبح الوزراء يختمون دون حضور الملك وتركوا الحكم للوزراء بسبب جهلهم باللغة الإنجليزية[7].

---

1 حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص، 207.

2 سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 14.

3 حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 207.

4 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 90.

5 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 33.

6 أسرة مالكة ورثت عرش بريطانيا للفترة من (1714– 1837).

7 أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2008، ص 438.

وقد كان أول تطبيق فعلي لها بتاريخ 11 فيفري 1742 أين اضطر **روبرت والبول** إلى الاستقالة خوفا من لجوء أعضاء المجلس إلى استعمال الاتهام الجنائي ضده ،بسبب الخلاف الحاد بينه وبين مجلس العموم، الذي طالب أعضاؤه الملك بإقالة الوزير الأول والبول رغم أنه كان يحظى بثقة الملك[1].

وللإشارة فإنه بعد استقالة والبول استمر أعضاء وزارته في مناصبهم وتأدية مهامهم، ما يفيد أن المسؤولية السياسية أول ما ظهرت ظهرت فردية غير تضامنية. وعليه يمكن القول أن استقالة والبول شكلت ميلاد المسؤولية الفردية لرئيس الوزراء التي مهدت لظهور المسؤولية الوزارية التضامنية[2].

وعقب استقالة **روبرت والبول** تولى رئاسة الوزارة زعيم المعارضة **وليام**، بدعوة من الملك ومن هنا ظهرت بوادر قاعدة أحقية زعيم المعارضة المنتصر تولي رئاسة الوزارة، هذا الذي تأكد عند ميلاد المسؤولية التضامنية عند سقوط وزارة **نورث** عام 1782، بعد التصويت على اقتراحين متتاليين بحجب الثقة عن وزرائه بسبب الاختلاف بين الحكومة والبرلمان حول السياسة المطبقة تجاه المستعمرات الأمريكية[3].

وقد أصبح عام 1782 يؤرخ على أنه تاريخ ميلاد نشأة النظام البرلماني ومن هنا يمكن اعتبار المسؤولية السياسية ركنا ركينا في النظم البرلمانية، بغيابها يغيب النظام البرلماني ويفقد جوهره ويصبح قاعدة مفرغة.

لقد استقرت فكرة المسؤولية السياسية على مسؤولية الوزارة أمام البرلمان وانتقلت للوزارة سلطة الحكم، هذا بعد أن تأسست فكرة مسؤولية الوزارة وعدم مسؤولية رئيس الدولة، أين استقرت قاعدة في العرف الدستوري الإنجليزي مفادها أن:" **من لا يسأل ليس له أن يعمل.**" أي أن من لا يتحمل تبعات الأعمال ليس مخولا بممارسة أي سلطة[4].

ولم تتوقف مسؤولية الوزارة عند هذا الحد فانتقل مصير الوزارة من البرلمان إلى هيئة الناخبين، إذ أصبح يتم الاحتكام إليها في حال حدوث خلاف بين الوزارة ومجلس العموم، فأصبحت الوزارة بدل أن تقدم استقالتها مباشرة فإنها تلجأ إلى حل مجلس العموم، ويبقى بقاؤها في الوزارة مرهون بنتيجة

---

1 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 90.

2 Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel, 18 édition, édition Dalloz, Paris, 2001, p 148.

3 انظر حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 209، سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص .91

4 عامر عبد رسن الموسوي، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005(دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، 2014، ص 123.

الانتخابات، فإن أيدها الناخبون فإنها تستمر في مركزها كون أن الشعب يؤيد سياستها، أما إذا جاءت الانتخابات التشريعية لصالح البرلمان فإنه يتوجب على الوزارة الاستقالة والتخلي عن الحكم، ومعنى هذا أن الشعب هو الحكم في الخلاف الذي قد ينشأ بين الوزارة والبرلمان، وبذلك تستمد الوزارة في هذه الحالة ثقتها وشرعيتها من هيئة الناخبين لا من البرلمان[1].

بهذه المراحل نشأت واستقرت المسؤولية السياسية كما نشأ واستقر النظام البرلماني الذي تم اعتبار المسؤولية السياسية للوزراء أحد المبادئ الجوهرية المميزة له، فبنشوء المسؤولية السياسية التضامنية نشأ في ذات اللحظة النظام البرلماني[2].

ثانيا: نشأة المسؤولية السياسية في فرنسا (النظام المختلط)

لقد غدا مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظم البرلمانية التقليدية من الأمور المسلم بها، وذلك لتجرد رئيس الدولة من سلطات وصلاحيات الحكم الفعلية [3] طبقا لمبدأ الملك "يسود ولا يحكم"، إلا أن الأمر مختلف في الأنظمة البرلمانية الجمهورية إذ تعد قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا قاعدة نسبية[4]، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبدادا محققا والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا[5].

---

1 دلين سردار زهري، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 94، إبراهيم عبد الله ناصف، المرجع السابق، 54.

وعليه أصبحت هيئة الناخبين هي صاحبة السيادة العليا تجسد هذا المبدأ حتى في الدساتير الحالية أين تنص معظمها في ثناياها على أن الشعب مصدر كل سلطة، وأن السيادة الوطنية ملك للشعب، وعليه فالوزارة أصبحت تبذل قصارى جهدها لإقناع هيئة الناخبين بسياستها العامة والدفاع عن وجهات نظرهم حتى تظل موضع ثقتها.

2 عامر عبد رسن الموسوي، المرجع السابق، ص 134.

3 من المبادئ المستقرة في العرف الإنجليزي أن "من لا يسأل ليس له أن يعمل من الأمور"، وعلى ذلك اختصت مجالس الوزراء بالسلطة التنفيذية ولم يبق للملك من سلطات إلا اليسير من السلطات الشكلية وعلى قول الفقيه **ماكس فيبر** تحولت الملكية إلى ملكية نفوذ وليس ملكية سلطات، ولم يبق لها سوى ذلك التأثير الناشئ عن الاحترام والتقدير فالملك في إنجلترا والتقدير فالملك في إنجلترا لم يعد له من حقوق سوى معرفة حق القرارات.

4 تقتصر مسؤولية رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية البرلمانية على المسؤولية الجنائية دون السياسية باستثناء بعض النظم القليلة التي أقرت دساتيرها إمكانية عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته بناءً على اقتراح البرلمان وموافقة أغلبية الناخبين منها دستور فايمر الصادر عام 1919، دستور النمسا لعام 1920، إلا أنه في هذه الحالة وجب ملاحظة أن البرلمان يقتصر دوره على مجرد الاقتراح فقط، دون أن يعزل رئيس الجمهورية فإنما أمر العزل يعود إلى هيئة الناخبين. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة، الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص 16، 17.

5 أنطوان أسعد، المرجع السابق، ص 436.

تعتبر فرنسا مهد النظام الجمهوري إلا أن تاريخ المسؤولية السياسية في فرنسا يختلف عنه في النظام البرلماني البريطاني، وإن كان النظام الفرنسي يستقر على المسؤولية السياسية لكل من الحكومة ورئيس الجمهورية، إلا أن فكرة المسؤولية السياسية قبل أن تستقر على ماهي عليه الآن، لم يتم تبنيها في فرنسا إلا بعد سنة 1875 رغم إلغاء الملكية المطلقة على إثر الثورة الفرنسية لسنة 1789، التي شكلت حجر الزاوية لبناء الديمقراطية في فرنسا وقد كانت المسؤولية آنذاك جنائية فقط إلى غاية استقرار النظام.

وقد تطورت المسؤولية السياسية في فرنسا بشكل مواز لطبيعة السلطة وتنظيمها في كل مرحلة وتشكل الثورة الفرنسية 1789 حجر الأساس في بناء الديمقراطية في فرنسا لاقتران تاريخ الحقوق والحريات في فرنسا بتاريخها، غير أن فكرة المسؤولية السياسية في فرنسا ترتبط بدستور 1875، وهذا لا يعني انعدام المسؤولية خلال الفترة التي سبقت سنة 1875 إذ كانت ذات طبيعة جنائية، وعليه يمكننا تقسيم مراحل نشأة المسؤولية السياسية في فرنسا إلى ثلاث مراحل أساسية نتعرض إليها تبعا:

المرحلة الأولى: فكرة المسؤولية السياسية في فرنسا قبل ميلاد الجمهورية الفرنسية الثالثة 1875 (من 1789 1875)

قامت الثورة الفرنسية سنة 1789 للقضاء على الملكية المطلقة والحكم الاستبدادي، بعد أن تبين للشعوب أن الحكم الإلهي لم يكن إلا وهم وخرافات تمسك بها الملوك لصيانة سلطتهم والحفاظ على الملك المطلق[1]، إلا أنه بعد الثورة لم يتم الانتقال إلى الديمقراطية مباشرة أين ظلت فرنسا تحت حكم الملكية المقيدة، وذلك بموجب دستور 1791 والذي قام على الفصل المطلق بين السلطات إلى غاية وضع دستور 1814، الذي قدم فيه الملك الدستور للشعب عن طريق المنحة وبخصوص المسؤولية نص دستور 1814 على مبدأ عدم مسؤولية الملك على إطلاقه، مع تقرير مسؤولية جنائية للوزراء بموجب المادة 47 منه[2]، رغم أن المادة 13 من الدستور نصت على المسؤولية السياسية للوزراء إلا أنها لم تحدد الجهة التي يسأل أمامها الوزراء[3]، وإن كانت الملكية في الفترات السابقة مقيدة إلا أنها سرعان ما عادت إلى ملكية مطلقة مستمدة من التفويض الإلهي بعد تولي شارل العاشر العرش سنة

1 دلين سردار زهري، المرجع السابق، ص 94.

2 سامية العايب مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 93.

3 إبراهيم عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 74.

1824، والذي تم إبعاده عن الحكم بعد ثورة 1830 التي قامت احتجاجا على استبداد الملك[1]، على إثر ذلك تم وضع دستور 1830 والذي كان مجرد إعادة لدستور 1814 مع بعض التعديلات التي تصب في فحواها إلى تدعيم النظام البرلماني، إضافة لذلك استقرت في ظل قواعده المسؤولية الجنائية والسياسية للوزراء مع استجواب وطرح ثقة بالحكومة مع عدم بقاء مسؤولية الملك سياسيا[2].

إلا أن هذا الواقع لم يدم طويلا وجاء دستور 1848 والذي كان متناقضا في بعض أحكامه، فقد كان يتولى السلطة التنفيذية رئيس منتخب من قبل الشعب لمدة أربع (04) سنوات غير قابلة للتجديد، ولا يملك حق حل المجلس النيابي هذا الأخير لا يملك سحب الثقة منه أو إقالته، أما الوزراء المعينين من قبله فكانوا مسؤولين أمام الجمعية الوطنية[3]، أي أن دستور 1848 بخصوص انتخاب رئيس الجمهورية أخذ بالنظام الرئاسي الأمريكي وبخصوص مسؤولية الوزارة أخذ بتقنية من تقنيات النظام البرلماني، وقد استمرت الأوضاع السياسية في فرنسا في التغيرات والتحولات بين الاستبداد والحرية إلى غاية أول دستور ليبرالي سنة 1870 بعد سقوط لويس نابليون وانهزامه في الحرب[4].

يمكننا القول أنه قبل دستور 1875 لم تكن تعرف فرنسا مسؤولية رئيس الجمهورية مطلقا، أما مسؤولية الوزارة أو الحكومة فظلت تتأرجح بين الطبيعة الجنائية والطبيعة السياسية ولم تستقر على وضع واحد، وذلك لسيطرة النظام الملكي المستبد في فرنسا والذي لا تحل المسؤولية أينما حل هذا النظام.

المرحلة الثانية: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الفترة من1870- 1958

يعتبر دستور 1870 من أطول دساتير فرنسا عمرا ففي الفترة التي سبقت صدوره من سنة 1789 إلى غاية 1870 كانت فرنسا قد عرفت 12 دستورا، سبب العمر الطويل لهذا الدستور أنه ورد بصيغة موجزة جدا، سمحت مرونته بتجاوبه مع التغيرات السياسية والاجتماعية، كما أن الإيجاز الذي ورد به الدستور أعطى للعرف الدستوري الفرصة في أن يلعب دورا مهما في تفسير النصوص بطريقة تتجاوب والظروف السياسية[5].

---

1 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 93.

2 المرجع نفسه، ص94.

3 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 94.

4 موريس فرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد عباس ، ص 81، 78، 79.

5 المرجع نفسه، ص 93،94، 95.

عرفت فرنسا خلال الفترة الممتدة من 1875 إلى غاية 1958 دستورين الأول دستور 1870، أما الثاني فكان عقب الحرب العالمية الثانية دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة سنة 1946، ففي دستور 1870 استقر النظام البرلماني في فرنسا والذي عمل على تقوية مركز البرلمان على حساب رئيس الجمهورية الذي كان يتم اختياره من طرف البرلمان، وفي ظل هذا الدستور الذي تجسدت فيه معالم النظام البرلماني فقد تم فيه إرساء المسؤولية السياسية، إذ حددت المادة 19 من دستور 1870 أن الوزراء يتداولون في هيئة مجلس وأنهم مسؤولون دون أن تحدد الجهة المسؤولون أمامها[1]، ورغم عدم تحديد الجهة التي يسأل أمامها الوزراء إلا أن العرف الدستوري[2] قضى بتفسير هذا السكوت على أن المسؤولية أمام البرلمان، وهو الذي تم تأكيده في المادة السادسة من القانون الصادر في 25 فيفري 1875 المتعلق بتنظيم السلطات العامة[3] والتي نصت على أن الوزراء مسؤولون بالتضامن أمام المجالس عن السياسة العامة للحكومة وكل منهم مسؤول عن أعماله الشخصية[4].

وعليه يمكننا القول أنه بمقتضى هذا النظام تم إقرار مسؤولية الحكومة التضامنية أمام البرلمان عن أعمالها المتعلقة بالسياسة العامة، كما أنه بحسب نظام 1875 فإنه يجوز لأي وزير طرح مسألة الثقة في أي وقت شاء، على أن يتم التصويت عليها بمجرد طرحها دون اتباع إجراءات خاصة أو انتظار فوات مدة معينة[5]، إضافة لذلك تم الأخذ أيضا بالمسؤولية الفردية بموجب عجز المادة الأخيرة التي جاء فيها أن كل وزير مسؤول عن أعماله الشخصية، مع الإشارة دائما إلى أن رئيس الجمهورية ظل محصنا من المسؤولية السياسية دائما.

وفي ظل دستور 1946 فإنه أقر في المادة 48 منه المسؤولية السياسية للحكومة بنوعيها الفردية والجماعية أمام الجمعية الوطنية وحدها[6]، وقد تميز دستور 1946 بترجيح كفة البرلمان على حساب

---

1 موريس فرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد عباس ، مرجع سابق ، ص 92.

2 لعب العرف الدستوري دور كبير في سد النقص الوارد في دستور 1870 كما ساهم في خلق أوضاع ونظم جديدة منها رئيس مجلس الوزراء كما أوجد نظام المراسيم بقوانين. المرجع نفسه.

3 يعتبر قانون 25 فيفري 1875 المتعلق بتنظيم السلطات العامة أحد القوانين التي جاء بها نظام قوانين عام 1785 الدستورية، وهي قوانين دستورية تتميز عن بعضها البعض وقد ضمت إلى جانب القانون السابق قانون 24 فيفري الخاص بمجلس الشيوخ وقانون 16 يوليو المتضمن العلاقة بين السلطات العامة وعلى ذلك لا يمكن الكلام عن وجود دستور 1875 بالمعنى الصحيح. موريس فرجيه، المرجع السابق، ص 94، 95.

4 سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 86.

5 موريس فرجيه، المرجع السابق، ص 126.

6 سامية العايب مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 96.

مركز رئيس الجمهورية والحكومة، إذ بدا البرلمان مهيمنا عليهما لدرجة جعلت بعض الفقه يشبه دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا بالنظام المجلسي[1].

فبخصوص المسؤولية السياسية الفردية كانت تثار في حال اقتراح اللوم بمبادرة من نائب ضد وزير معين في الجمعية الوطنية، الأمر الذي يؤدي في حال حيازتها النصاب المطلوب في التصويت تقديم الوزير استقالته.

أما المسؤولية السياسية الجماعية فقد كانت تثار بطريقتين:

– الأولى وهذا في حال تقدم الوزارة بطلب إلى الجمعية الوطنية تطرح فيه الثقة بنفسها

– الثانية تقام المسؤولية السياسية أيضا في حال تقديم اقتراح اللوم بمبادرة من نائب ضد الحكومة بأكملها في الجمعية الوطنية مما يؤدي إلى قيام المسؤولية التضامنية للحكومة ومنه استقالة الحكومة بأكملها[2].

المرحلة الثالثة: المسؤولية السياسية في الدستور الفرنسي 1958 (دستور الجمهورية الخامسة)

احتفظ دستور أكتوبر 1958 في فرنسا بمعالم النظام البرلماني، وذلك من خلال إبقائه على بعض مبادئه الأساسية كمسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان، إلا أنه نظمها على نحو يختلف كثيرا عن النظام البرلماني التقليدي، مما جعله يبتعد عنه فقد أعطى دستور 1958 دور كبير لرئيس الجمهورية مما جعله في مركز قوي تجاه باقي السلطات، فقد مزج بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي وفي تلك الفترة كان ميلاد النظام البرلماني غير التقليدي(المختلط)[3].

وإن كان مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني منطقي كون أن رئيس الجمهورية لا يملك من السلطات ما يجعله أهلا للمسؤولية، فإن الدستور الفرنسي لسنة 1958 أعطى لرئيس الجمهورية سلطات واسعة جدا لم يمنحها أي دستور لرئيس الدولة إلا في الملكيات المطلقة، ورغم الصلاحيات الواسعة التي حظي بها رئيس الجمهورية، إلا أن الدستور ورد خاليا من تقرير أي مسؤولية لرئيس الجمهورية باستثناء المادة 68 منه والتي نصت قبل تعديلها سنة 2007 على أن: "رئيس

---

1 أنطوان أسعد، المرجع السابق، ص 439.

2 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 96، موريس فرجيه، المرجع السابق، ص 105.

3 موريس فرجيه، المرجع السابق، ص 137 وما بعدها.

الجمهورية لا يكون مسؤولا عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى."

وعلى ذلك يكمن القول أن دستور 1958 الأصل العام فيه هو عدم مسؤولية رئيس الجمهورية والاستثناء فهو اتهامه بالخيانة العظمى أو أحد الأفعال المكونة لها[1]، أما المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية فلم تتم الإشارة إليها ضمن نصوص دستور 1958 رغم اتساع الصلاحيات التي خولت لرئيس الجمهورية بموجبه، فهو غير مسؤول أمام البرلمان[2]، كما هو معمول به في الأنظمة الكلاسيكية نظرا لانتخابه عن طريق الانتخاب العام والمباشر[3]، وبذلك يكون الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد شكل الاستثناء في تطبيق مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية لدى رئيس الجمهورية، مؤسسا لنظام جديد يختلف عن النظامين البرلماني والرئاسي، دون أن يقف موقفا وسطا بينهما، ودلت نصوصه على أنه يسعى لتأسيس نظام سياسي جديد فيه بعض من معالم النظام البرلماني البريطاني، وبعض من معالم النظام الرئاسي الأمريكي، إلا أن غالبية الفقه آنذاك أجمع على أنه نظام برلماني من نوع خاص كونه يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية والمسؤولية السياسية للحكومة، أما مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية فلم يشر إليها الدستور رغم تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الفعلية، وألقاها على عاتق الحكومة أمام البرلمان.

ولم تستقر المسؤولية على ما كانت عليه إلى غاية سنة 1999 أين تم تعديل الدستور، وأصبح رئيس الجمهورية بموجب المادة 2/53 من الدستور الفرنسي[4] تقضي بإمكانية متابعة رئيس الجمهورية عن الجرائم الدولية الواردة بنظام روما الأساسي 1998.

إلا أن التعديل الدستوري الذي شكل نقطة فاصلة في مسار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في فرنسا فهو التعديل الذي تم سنة 2007، أين تم بموجبه إضافة معيار جديد لإثارة مسؤولية رئيس

---

1 عبد الغني بسيوني عبد الله المرجع السابق، ص 223، موريس دوفرجيه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة أنطوان أسعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان،1992، ص239.

2 Claud Leclercq, Droit constitutionnel et institutions politiques, dixiéme edition, Libraire de la Cour de cassation, place Dauphine, 75001 Paris, p 553.

3 Roland Debbasch, Op,Cit , p 141.

4 جاء في المادة 2/53 ما يلي:"يمكن للجمهورية أن تعترف بهيئة المحكمة الجنائية الدولية وفق الشروط المنصوص عليها في المعاهدة الموقعة في 18 يوليو 1998." والجرائم المنصوص عليها في نظام روما هي الجرائم ضد الإنسانية، جرائم الإبادة الجماعية، جرائم الحرب، جريمة العدوان، وجاء هذا التعديل بعد أن وقعت فرنسا على بنود نظام روما للمحكمة الجنائية الدولية. عامر عبد رسن موسوي، المرجع السابق، ص 128.

الجمهورية وهو معيار الإخلال بالواجبات الوظيفية بمقتضى المادة 68 من الدستور[1]، وبذلك تم وضع حد للإشكالات القانونية التي كانت تثار حول قضية الخيانة العظمى أصبح رئيس الجمهورية مسؤول سياسي فقط بنص الدستور عن تقصيره الوظيفي[2]، كما جعلت المادة 68 بعد تعديل 2007 جزاء الإخلال بالواجبات الوظيفية العزل أي إنهاء مدة الولاية الرئاسية وقطعها قبل حلول أجل انتهائها القانوني. وهو الجزاء الذي يبدو متلائما مع طبيعة الخطأ الذي يرتكبه رئيس الجمهورية، وهو التخلف عن أداء واجباته الرئاسية[3].

بهذا يكون المؤسس الدستوري الفرنسي تخلى بصفة نهائية عن المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، والتي كانت تنتقد أنها صورية خالية من أي روح، إلا ما تعلق بمسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية في حال ارتكابه جريمة من الجرائم المنصوص عليها في ميثاق روما وعاد إلى الأخذ بصفة صريحة بمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية.

فالمؤسس الدستوري الفرنسي بتعديل الدستور سنة 2007 يكون قد تجاوز عن الخيانة العظمى التي اتسمت بعدم الدقة والتحديد بسبب الخلاف الفقهي الذي دار بشأنها[4].

وقد أوكلت المادة 68 صلاحية إدانة الرئيس ومن ثمة عزله للمحكمة العليا التي تتكون من أعضاء ينتمون للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ دون أن تضم في تشكيلتها أي عضو ذا تكوين قضائي، يرأس هذه المحكمة رئيس الجمعية الوطنية ما يوحي أن المحكمة ذات طبيعة سياسية بعيدة كل البعد عن الطابع القضائي[5].

فبموجب تعديل الدستور سنة 2007 يكون المؤسس الدستوري الفرنسي قد أقر صراحة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام المحكمة العليا، المشكلة من أعضاء البرلمان وكذا مسؤولية الحكومة أمامه مما يوحي بنوع من التوازن، أو أنه على الأقل ابتعد عن مبدأ اللاتوازن الذي كان سائدا قبل هذا

---

1 تنص المادة 68 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على:" لا يجوز عزل رئيس الجمهورية إلا في حالة الإخلال بواجباته بشكل يتناقض بوضوح مع ممارسته لولايته، ويصدر الحكم بالعزل في جلسة البرلمان كمحكمة عليا."

2 ضياء كامل كزاز الساعدي، المرجع السابق، ص 159.

3 عامر عبد رسن الموسوي، المرجع السابق، ص 130.

4 نتعرض إلى هذا الخلاف الفقهي في الفصل الثاني من الدراسة.

5 علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة لتطور مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، مجلة الكوفة، العدد 05، 2010، ص 17.

التعديل أين كان رئيس الجمهورية يحوز سلطات واسعة في مقابل ذلك جرده من كل مسؤولية، إلا ما تعلق بالخيانة العظمى والتي اتسمت بالغموض واللبس وعدم الوضوح.

ثالثا: تعريف المسؤولية السياسية

اختلفت التعريفات وتعددت بشأن المسؤولية السياسية، فقد عرفها البعض بأنها المسؤولية التي تتم إثارتها بسبب ارتكاب أخطاء ذات طابع سياسي يكون الجزاء في حالة الإدانة السياسية فقدان الوجود السياسي[1]. ولما كانت هذه المسؤولية لا تتوفر فيها المبادئ الجزائية والتي تقوم على ارتكاب جريمة أو جنحة محددة مسبقا بنص الدستور أو القانون، فإن هذا دفع بالعميد **فيدال** إلى اعتبار جريمة الخيانة العظمى من قبيل الأعمال السياسية، كونها غير محددة على غرار الخيانة المجرمة في قانون العقوبات ولا توجد رقابة على قرار المحكمة العليا فيما يتعلق بالخيانة العظمى لذا فإن مسؤولية رئيس الجمهورية هي مسؤولية سياسية[2].

وقد عرفها الأستاذ **عبد الله إبراهيم** ناصف بأنها: "المسؤولية التي تنعقد أمام البرلمان وأمام الشعب وفقا لأحكام القانون الدستوري، وهي مسؤولية لا تنعقد عن الأعمال التي يخالف بها رجل السلطة نصا قانونيا، وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القانون على أنه أخطاء قانونية أو جرائم ، أي الأعمال التي تنشأ عن السياسة العامة التي يتبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة[3]."

ويذهب البعض إلى تعريف المسؤولية السياسية بأنها التزام شخص بالوظيفة السياسية وانسحابه عندما يخسر ثقة من يجب عليه إرضائهم[4].

أما المسؤولية السياسية لرئيس الدولة فيمكن تعريفها على أنها :" التزام رئيس الدولة بالانسحاب من منصب الرئاسة بعد فقده لثقة من وجب عليه الالتزام بها أمامهم." وتعتبر العقوبة السياسية العزل أو الاستقالة هي العنصر الفاصل بين المسؤولية السياسية والجنائية[5].

---

1 عامر عبد رسن الموسوي، المرجع السابق، ص 126.

2 المرجع نفسه

3 إبراهيم عبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 10.

4 حنان مفتاح، رئيس الجمهورية بين الحصانة والعزل، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 07، سبتمبر 2015، ص 287.

5Télesphore Ondo, Op,Cit, P 27.

الفرع الثاني: أسباب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري

قبل أن نتعرض إلى مدى وجود المسؤولية السياسية في حق رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري (أولا) فإننا نتعرض إلى تطبيقها في حق رئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي باعتباره الأقرب إلى الدستور الجزائري من حيث تنظيم السلطة التنفيذية تقريبا (ثانيا).

أولا: الإخلال بالواجبات الوظيفية كسبب رئيسي المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي

يعتبر التعديل الدستوري لسنة 2007 في فرنسا مرحلة حاسمة لإقرار المسؤولية السياسية بنص صريح لرئيس الجمهورية، ويرجع البعض اعتماد المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في فرنسا إلى الرئيس الفرنسي السابق نيكولا ساركوزي، الذي كان يميل إلى إنشاء روابط مؤسسية قوية بين والبرلمان[1]. وقد جاء في المادة 68 المعدلة أن رئيس الجمهورية لا يمكن عزله إلا في حالة الإخلال بواجباته الوظيفية، إخلالا يتناقض بوضوح مع ممارسته لولايته..." يستشف أن المادة نصت على أن السبب الوحيد لإقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية هو إخلاله بالواجبات الوظيفية، دون أن تفصح عن مدلول الإخلال بالواجب الوظيفي، الأمر الذي فتح المجال للفقه لتحديد المقصود بالإخلال أو التقصير الوظيفي، كما نصت المادة على الجهة التي تتولى تحريك هذه المسؤولية وكذا بعض إجراءات محاكمته وهذا الذي سنتناوله في العناصر التالية:

1- المقصود بجريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية: لم يحدد الدستور الفرنسي المعدل سنة 2007 في المادة 68 منه المقصود بالإخلال بالواجبات الوظيفية أو الأفعال التي تنطوي تحت دائرتها الأمر الذي يفيد أن الدستور ترك لجهة المحاكمة (البرلمان) السلطة التقديرية في إقرارها، و اكتفى بوصف الاخلال بأن يكون جسيما فقط، أي أن المؤسس الدستوري الفرنسي اشترط أن يصل الإخلال لدرجة تجعل من التصرف المخل في تعارض وتناقض واضح وصارخ مع مقتضيات الولاية الرئاسية.

وعليه فرئيس الجمهورية لا يكون مسؤولا من الناحية السياسية إلا إذا تبين لممثلي الشعب أن الأعمال التي قام بها رئيس الجمهورية لا تتوافق أو تليق مع مقتضيات الوظيفة الرئاسية لدرجة يستحيل معها استمراره في ممارستها[2]، إلا أن هذا لا يعني أن البرلمان له كامل السلطة التقديرية دون

---

1 سامح سعد محمد حسن علي، ص 528.

2 Pierre Avril "apropos du statut penal de chef de l etat présentation du rapport de la commission chargé de mener une réflexion sur le statut pénal du président de la république instituеé par le décret du 4 juilletb2002" R.D.P, 2002 N06,p 1875.

ضوابط أو حدود في تكييف الأفعال التي يمكن أن يقوم بها رئيس الجمهورية على أنها إخلال بواجباته الوظيفية ومن ثمة إثارة مسؤوليته أي حتى لا يتحول إلى أداة تعسفية في يد البرلمان. لذلك حرصت المادة 68 على إيراد وصف الجسامة وعدم الملائمة في ممارسة الوظيفة، بهدف التأكيد على أن عدم الملائمة ينبغي أن يفوق مجرد الخلافات الحزبية المعتادة وذلك بنصه على أن التقصير يكون بشكل يتناقض بوضوح مع ممارسته لولايته[1]. ويرى الأستاذ سامح سعد محمد حسن علي أن:" الإخلال بالواجبات الوظيفية يتمثل في كل فعل إيجابي أو سلبي يمثل عدم ملائمة شديدة في أداء الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في الدستور أو يمثل إعاقة للمؤسسات داخل الدولة[2]."

ومن الأفعال التي تشكل إخلال وظيفي مثلا متابعة رئيس الجمهورية برفضه إصدار القانون، اللجوء إلى إعلان الحالة الاستثنائية دون توافر مبرراتها وشروطها كاملة.

ورغم أن طبيعة جريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية التي ترتب مسؤولية رئيس الجمهورية سياسية، إلا أنه لم يتم تحديد طبيعتها بموجب المادة 68 من الدستور[3]، غير أنه قد تم تحديد طبيعتها بأنها سياسية بموجب تقرير اللجنة التي قامت بوضع ضوابط مسؤولية رئيس الجمهورية المشكلة بموجب المرسوم 4 جويلية 2002 بواسطة السيد بيار أفريل إذ جاء في التقرير أن:" حالة العزل تكون لخطأ رئيس الجمهورية في أداء واجباته... هذا فيما يتعلق بالمسؤولية السياسية أثناء مباشرته لأعمال وظيفته[4]."

ما يؤكد أن جريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية ذات طابع سياسي هو الجهة التي تنعقد أمامها المحاكمة وهي ليست قضائية، يستشف ذلك من نص المادة 68 بعد التعديل فبعد أن كانت تنص قبل

---

1 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 523.

2 المرجع نفسه.

3 لذلك يري بعض الفقه أن معيار الإخلال بالواجبات الوظيفية كأساس للمسؤولية يكتنفه الغموض كونه غير محدد هو الآخر بنص الدستور، الأمر الذي يجعله يحل محل الخيانة العظمى التي نص عليها الدستور هي الأخرى دون أن يحدد فحواها أو مدلولها، ما فتح المجال واسعا أمام الفقه لإعطاء تفسيرات متضاربة بخصوصها، إلا أن ما يميز الثانية عن الأولى عادة ما يرتبط بالذهن أنها محدودة بطرف أجنبي يمكن إثارتها في حال
تعاون رئيس الجمهورية مع قوى أجنبية وهي أمر نادر الوقوع، في حين أن الثانية ولو أنها غير محددة على سبيل الحصر إلا أنه يمكن تحديد طائفة الأعمال التي تندرج في إطارها وتشكل إخلال وظيفي، إضافة لذلك تمنع تملص رئيس الجمهورية من المسؤولية، سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 522.

4 Pierre Avril "apropos du statut penal de chef de l etat présentation du rapport de la commission chargé de mener une réflexion sur le statut pénal du président de la république instituеé par le décret du 4 juilletb2002" – R.D.P 2002 N06, p 1874.

التعديل على أن المحكمة القضائية العليا فإنها بعد التعديل أسقطت لفظ القضائية وأبقت فقط لفظ المحكمة العليا، كما أن تشكيلتها سياسية بامتياز.

وما يدعم أن الجريمة ذات طابع سياسي أيضا أن المؤسس الدستوري جعل جزاء جريمة الإخلال الوظيفي العزل وهي عقوبة سياسية لا جنائية[1].

2- إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية عن جريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية

جاء في المادة 68 المعدلة من الدستور الفرنسي: "... ويصدر حكم الإدانة من البرلمان مكونا في محكمة عليا والاقتراح بانعقاد المحكمة العليا يتخذ بواسطة أي من المجلسين الذي يسلمه فورا إلى المجلس الآخر والذي يعلن موقفه خلال 15 يوما، ويرأس رئيس الجمعية الوطنية المحكمة العليا التي تبث خلال شهر في قرار الإحالة، ويكون التصويت بورقة سرية، وقرار المحكمة له أثر فوري، والقرارات الصادرة طبقا لهذه المادة تصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المحكمة العليا ويحظر كل تفويض في التصويت، تحسب فقط الأصوات المؤيدة لاقتراح اجتماع المحكمة العليا أو الإقالة، ويحدد قانون أساسي شروط تطبيق هذه المادة."

إعمالا للفقرة الثانية من المادة السالفة الذكر فإن الاقتراح لانعقاد المحكمة يتخذ من أي المجلسين مجلس الشيوخ أو الجمعية العامة، على أن يحال الاقتراح إلى المجلس الآخر، الذي يعلن موقفه خلال 15 يوما لإبداء الرأي إما بقبول انعقاد محكمة عليا لمحاكمة رئيس الجمهورية أو رفض طلب المجلس الآخر انعقاد محكمة عليا، إلا أن المؤسس الدستوري سكت عن مصير الطلب في حال رفض طلب الانعقاد.

وبهذا فإنه يتوقع أن يتم التصدي لهذا الاحتمال بصدور القانون الأساسي الذي وضع شروط تطبيق المادة 68، كما ورد النص كذلك خاليا من النصاب المطلوب للتوقيع على قرار الاقتراح حتى يعتبر جدي ذا أهمية غير تعسفي، وهو ما يتوقع أن يتم النص عليه أيضا في القانون الأساسي المتعلق بتطبيق المادة المذكورة أعلاه.

وعليه متى ما وافق المجلس على قرار إنشاء المحكمة العليا فإنها تنعقد تحت رئاسة رئيس الجمعية الوطنية على أن يبت خلال شهر في قرار الإقالة. ويعتبر الفقه أن تحديد المهلة المحددة لفصل المحكمة في قرار الإقالة بشهر هي مدة مقبولة ومعقولة، ذلك حتى لا تبقى المهام الدستورية التي

---

1 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 525.

يباشرها رئيس الجمهورية معطلة لمدة طويلة، فلو تمت إطالة المدة فإنها ستؤثر بالسلب على مصالح الدولة في الداخل والخارج في علاقتها مع الدول الأخرى[1].

وقد بدا المؤسس الدستوري الفرنسي متشددا في مسألة التصويت سواء في النصاب القانوني المطلوب لإثبات جريمة الإخلال ومنه إقرار الإقالة العزل، لما حدده بأغلبية ثلثي الأعضاء المشكلين للمحكمة العليا، إضافة لذلك حظر كل تفويض في التصويت الذي اشترط فيه أن يتم في ورقة سرية. ويبدو هذا منطقي ومتماش وخطورة القرار محل التصويت، إضافة لذلك لا يتم احتساب الممتنعين عن التصويت كمؤيدين لاجتماع المحكمة أو قرار الإحالة وإنما يتم احتسابهم كمعارضين لها[2].

3- عقوبة رئيس الجمهورية عن جريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية

قضت المادة 68 من الدستور الفرنسي بعد تعديلها سنة 2007 أنه متى ثبتت التهمة في حق رئيس الجمهورية بجريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية مرورا بالإجراءات المطلوبة لذلك، فإن العقوبة تكون العزل؛ أي الإبعاد عن منصب رئاسة الجمهورية وإنهاء مدة الرئاسة دون حلول الأجل القانوني.

وبالنص الصريح على عقوبة العزل في صلب الدستور كجزاء على ارتكاب رئيس الجمهورية جريمة الإخلال بالواجبات الوظيفية، يكون المؤسس الدستوري الفرنسي قد أزال اللبس والغموض الذي كان قائما بشأن العقوبة المقررة لجريمة الخيانة العظمى، أين كان للمحكمة السلطة التقديرية في تحديدها لورود نص المادة 68 خلوا من تحديدها[3]. وبهذا يكون الدستور قد أخذ بما سار عليه القضاء الدستوري الفرنسي الذي يرى بأن السلطة يمكن أن تعاقب سياسيا بسب أخطاء سياسية، وعقوبة الخطأ السياسي لا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا كانت سياسية أيضا[4].

كما قضت المادة أن الحكم بالعزل هو ذا أثر فوري أي يطبق مباشرة فور صدور حكم العزل أي لا يجوز الطعن فيه ويصير رئيس الجمهورية بعد ذلك مواطنا عاديا، إذا كان الفعل المنسوب لرئيس

---

1 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008، ص283.

2 المرجع نفسه، ص 283.

3 Michél Rassat: "Du statut "penal" du president de la république", Droit penal n 5, Mai 2007, étud 8, p 02

4 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 230.

الجمهورية الذي أدى إلى عزله يسمح باتخاذ إجراءات ضده أمام القضاء أو أية سلطة إدارية فرنسية فتتم هذه الإجراءات وفق أحكام وقواعد القانون العام[1].

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس في كل الأحوال يصدر قرار المحكمة بالتأييد لعزل رئيس الجمهورية، إذ يمكن أن لا يحظى قرار عزل الرئيس بالأغلبية المطلوبة في التصويت، وفي هذه الحالة ينقضي الاتهام السياسي لرئيس الجمهورية ويستمر رئيس الجمهورية في مزاولة مهامه، وفي هذه الحالة قد يصير رئيس الجمهورية في مركز قوي مقارنة مع المركز الذي كان فيه قبل الاتهام. إذ يعتبر بعض الفقه أن حدوث مثل هذا الأمر يعتبر تجديد لثقة البرلمان في رئيس الجمهورية إذ أن توافق الأغلبيات أو تعارضها يلعب دورا مهما في هذه المسألة[2].

يمكن اعتبار إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بموجب التعديل الدستوري 2007 من الأمور المستحسنة، وذلك في سبيل إقرار التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية والتي تنامت وتعاظم دورها بموجب دستور1958، خصوصا في ظل الغموض واللبس وعدم الوضوح الذي طغى على جريمة الخيانة العظمى، الجريمة الوحيدة التي على إثرها تقام مسؤولية رئيس الجمهورية وبين مسؤوليته التي أصبحت بموجب تعديل 2007 ذات طبيعة سياسية محضة، يترتب عنها في حال ثبوتها عزل رئيس الجمهورية من منصبه كونه لم يحترم إرادة الأمة، ويتجلى عدم احترام هذه الإرادة في الانحراف عن البرنامج الذي انتخب على أساسه أو خرقه لأحكام الدستور[3].

وعليه الهدف الرئيسي من هذه المسؤولية هو حماية الوظيفة الرئاسية[4]، وإن كان بعض الفقه يرفض مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا كونه منتخب من قبل الشعب وممثل الأمة والمعبر عن إرادتها، ليس هذا فحسب فهو حكم بين السلطات، فكيف يسمح للبرلمان أن يقوم بعزل من توافقت إرادة الأمة على أن يكون رئيسا لها، كما أن هذا من شأنه أن يؤدي إلى تقوية مركز البرلمان على حساب السلطة التنفيذية وفيه مساس بإرادة الشعب؟

إلا أننا نرى بخلاف ذلك، صحيح أن رئيس الجمهورية هو ممثل لإرادة الأمة، وحكم بين السلطات إلا أنه يحظى في مقابل ذلك بسلطات واسعة جدا بموجب الدستور، وصلاحياته تتجاوز حدود السلطة

---

1 سامح محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 526.

2 المرجع نفسه، ص 527.

3 حنان مفتاح، رئيس الجمهورية بين الحصانة والعزل، المرجع السابق، ص 287.

4 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، ص 411.

التنفيذية وتمتد لممارسة السلطة التشريعية والتي مارسها بقوة لدرجة جعلته في مركز أقوى من البرلمان، وتمتد هذه الصلاحيات حتى إلى السلطة القضائية والهيئات الرقابية والاستشارية، فمن المنطقي إذن أن تقرر مسؤوليته السياسية حتى يتم تفادي حالة اللاتوازن التي كان يعرفها دستور فرنسا قبل تعديل 2007.

وحتى لا يتعسف البرلمان في تحريك المسؤولية وإقرارها في حق رئيس الجمهورية، فإننا نؤيد ما ذهب إليه دستور النمسا في المادة 6/60 والتي تنص على: "أنه يمكن عزل رئيس الجمهورية من طرف الاتحاد الفيدرالي قبل انتهاء مدة رئاسته بواسطة تصويت شعبي إذا طلبت الجمعية الاتحادية ذلك.

وبقرار من المجلس الوطني في جلسة يحضرها نصف الأعضاء على الأقل وبموافقة أغلبية ثلثي الأصوات.

وإذا رفض الشعب عزل رئيس الجمهورية كان ذلك تجديدا للمدة الرئاسية وعندها لابد من حل المجلس الوطني"[1].

وعليه فمتى رفض الشعب مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية ومن ثمة إقالته فإن هذا يعني إقرار غير مباشر من الشعب بسحب الثقة من البرلمان.

وبذلك يمكن القول أنه كون أن رئيس الجمهورية منتخب من قبل الشعب وممثل للأمة واحتراما للإرادة الشعبية ومبدأ الشعب مصدر السلطة، وإعمالا لقاعدة من يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل، فإنه كان من الأفضل لو جعل المؤسس الدستوري الفرنسي المبادرة باقتراح العزل من حق البرلمان أما الموافقة النهائية على قرار العزل فإنه كان من الأفضل أن تؤول للشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي، ومتى ما تمت الموافقة على مبادرة العزل فإن رئيس الجمهورية يعزل، وتتوقف مهمته الرئاسية ومتى مالم يوافق على لائحة المبادرة من البرلمان بعزل رئيس الجمهورية فإنه يحل البرلمان.

فكيف يتولى الشعب اختيار رئيس الجمهورية للولاية العامة ثم يحرم من حق مباشرة عزله وإبعاده عن الحكم، خصوصا إذا ما أخل رئيس الجمهورية ببنود العقد الذي بينه وبين الشعب والذي توعده به في وعوده الانتخابية والبرنامج الذي اختير على أساسه؟ قد يدفع البعض بأن البرلمان هو ممثل

---

1 إكرام فالح أحمد الصواف، المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد السادس عشر، العدد 03، مارس 2009، ص 499.

الشعب ونرد، على ذلك بأن هذا الأمر عاد من قبيل الأحكام التاريخية، فالبعد التمثيلي الذي يحظى به رئيس الجمهورية يتجاوز بكثير البعد التمثيلي للبرلمان، إضافة لذلك كثيرا ما ينحرف البرلمان هو الآخر عن التعبير عن سيادة الأمة والشعب، مما لا يؤهله لأن يكون ممثلا حقيقيا له ومن ثمة إمكانية عزله رئيس الجمهورية.

وعلى هدي المسؤولية السياسية التي أقرها التعديل الدستوري في فرنسا سنة 2007، فإن الدستور التونسي لسنة 2014 تبنى هو الآخر مبدأ الحصانة القضائية لرئيس الجمهورية طيلة مدة تولية الرئاسة، كما هو الحال في الدستور الفرنسي المادة 67 منه، إضافة لذلك اعتمد مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وذلك بموجب الفصل 88 منه الذي يقضي بإمكانية مبادرة أغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة معللة لإعفاء رئيس الجمهورية وذلك في حالة خرقه الجسيم للدستور، هذه الجريمة التي يمكن تكييفها على أنها صورة مطابقة لإخلال رئيس الجمهورية بواجباته الوظيفية، ومتى ما وافق المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه فإن مصير اللائحة يكون الإحالة إلى المحكمة الدستورية التي ما تمت الموافقة على اللائحة بأغلبية الثلثين من أعضائها فإنها تصدر حكما بالإدانة ومن ثمة الحكم بالعزل، وقد كان الدستور واضحا بصدد تحديد عقوبة جريمة الخرق الجسيم لأحكام الدستور إذ جعلها العزل فقط. إلا أن ذلك لا يعفي من المتابعة الجزائية عند الاقتضاء، وكعقوبة تبعية لعقوبة العزل فإن رئيس الجمهورية المدان بالعزل يفقد حقه في الترشح لأي انتخابات أخرى سواء كانت رئاسية أو تشريعية أو محلية.

ثانيا: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري

يمارس رئيس الدولة في بعض النظم الجمهورية سلطات فعلية واسعة، ما يجعله أهلا للمسؤولية السياسية في بعض الدساتير التي تجيز عزله قبل انتهاء مدة رئاسته، كما هو الحال في دساتير عديدة منها دستور إسبانيا الصادر سنة1931[1] الدستور المصري سنة 2014، الدستور التونسي لسنة 2014، فما وقف المؤسس الدستوري الجزائري من المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية؟

بالبحث عن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهوري في الدساتير الجزائرية فإننا نميز فيها بين مرحلتين:

فقد تم النص على المسؤولية السياسية في أول دستور عرفته الجزائر سنة 1963 الذي نص عليها بموجب المادتين 55، 56 منه، إذ جاء في المادة 55 أن المجلس الوطني يطعن في مسؤولية رئيس

1 إكرام فالح أحمد الصواف، المرجع السابق، ص 489.

الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس." أما المادة 56 فقد جاءت مكملة للمادة التي قبلها فجاءت ناصة على إجراءات التصويت على لائحة إعفاء رئيس الجمهورية فقد جاء فيها أن: "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد أجل 05 أيام كاملة على إيداع اللائحة."

وبالقراءة المتكاملة لنص المادتين المذكورتين أعلاه يتجلى لنا أن دستور 1963 خول سلطة إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية للبرلمان، إلا أنه من عجز المادة 56 يتبين لنا أنه من المستحيل قيام تلك المسؤولية وذلك أن نص المادة ربط بين التصويت على لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس، أي أن القاعدة الدستورية القاضية بمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية في دستور 1963 ولدت ميتة، فالتصويت على لائحة سحب الثقة من البرلمان هو بمثابة عملية انتحارية بالنسبة له، فعوض أن تكون سلاحا في يد البرلمان لمواجهة رئيس الجمهورية جعله أداة انتحارية للمجلس لما جعل المؤسس الدستوري المسؤولية السياسية تمتد إلى البرلمان عن طريق الحل التلقائي للمجلس فور سحب الثقة من رئيس الجمهورية[1].

وقد اكتفى دستور 1963 بالنص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية دون المسؤولية الجنائية، لكنه جعل إقامة المسؤولية على رئيس الجمهورية متوقفة على حل المجلس الوطني وبذلك كأن المؤسس الدستوري لم تكن لديه النية البالغة في إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل فعلي، وإلا لماذا ربط بينها وبين الحل التلقائي للبرلمان ولنص على المسؤولية الجنائية[2] كما تقضي به بعض الدساتير في العالم.

وفي دستوري 1976، 1989 فقد تغير الأمر ولم يتم النص نهائيا على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية رغم تبني دستور 1976 أحادية السلطة التنفيذية، وتمتع رئيس الجمهورية في ظله بسلطة واسعة فهو المجسد لوحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، وهو الحامي للدستور، يمثل الدولة داخل

---

1 فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة، العدد الخامس، 2010، ص 137.

2 يرى الأستاذ سعيد بوالشعير أنه لو كانت جريمة الخيانة العظمى مقررة في دستور 1963 لكيف استمرار الرئيس في تطبيق المادة 59 المتعلقة بالحالة الاستثنائية بعد حرب 1963 إلى تاريخ الانقلاب بأنه إجراء يشكل خيانة عظمى. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 54.

البلاد وخارجها[1]. له في سبيل ذلك كل الوسائل من حكومة وجيش وتشريع وتنظيم وتتسع هذه السلطات أكثر في الحالات الاستثنائية[2].

ورغم عدم النص صراحة على مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية إلا أن بعض الفقه يعتبره مسؤول مسؤولية سياسية غير مباشرة، وذلك بموجب المادة 4/111 التي تقضي بأن رئيس الجمهورية يمكن له أن يعمد إلى استفتاء الشعب في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية." هذه المادة تخول رئيس الجمهورية إمكانية اللجوء أخذ رأي الشعب واستفتائه في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية، وباعتبار الاستفتاء قضية تحكيمية وللشعب أن يخير بين تأييد رئيس الجمهورية أو معارضته وتأييد البرلمان، مما يستتبع معه التقيد بنتيجة الاستفتاء، وأول من يلتزم به هو رئيس الجمهورية، باعتباره منتخب من طرف الشعب، ويتمثل هذا الالتزام في تنفيذ ما عرضه على الشعب ووافق عليه أو الاستقالة في حالة المعارضة[3]، إلا أن هذه الآراء تبقى مجرد ترجيحات فقهية غير منصوص عليها صراحة في صلب الدستور لذلك رئيس الجمهورية عادة ما يبدي رأيه من المسألة موضوع الاستفتاء قبل عرضه على الشعب حتى لا يضع نفسه في موقف حرج في حال معارضة الشعب لموضوع الاستفتاء.

نفس الأمر أخذ به دستور 1989 الذي أسند لرئيس الجمهورية هو الآخر سلطات واسعة رغم استحداثه لمؤسسة الحكومة التي تعمل إلى جنب الرئيس إلا أنها لا تحظى بالسلطات التي تحظى بها الحكومة في الأنظمة البرلمانية التقليدية، وفي ذلك يبدو الخلل واضحا في تطبيق مبدأ حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية في دستور 1989.

بناء على ما سبق نستشف أن المؤسس الدستوري رغم تبنيه لمبدأ المسؤولية السياسية في أول تجربة دستورية عرفتها الجزائر بموجب 1963 إلا أنه تراجع عن الأخذ بها في دستوري 1976، 1989، وإن كان يمكن أن يبرر عدم تبني المؤسس الدستوري المسؤولية في دستور 1976 لطبيعة النظام الاشتراكي آنذاك، وتنظيم السلطة التي كانت قائمة على الأشخاص لا المؤسسات، إذ لم تكن هناك مؤسسات دستورية وإنما وظائف، كذلك تميزت تلك الفترة بأحادية السلطة، إلا أنه بعدم النص على مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية والجنائية في دستور 1989، رغم دخول الجزائر مرحلة

---

1 المادة 11 من دستور 1976.

2 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 54.

3 المرجع نفسه، ص 55.

جديدة وتبني مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية يمكن أن يعتبر ثغرة، وسبب في كثير من الانحرافات التي أدت إلى دخول الجزائر دوامة من العنف بسبب عدم نضج الممارسة السياسية.

ويعتبر الدستور المصري الدستور العربي الوحيد الذي نص على مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية المباشرة مقابل السلطات الفعلية والواسعة التي يحظى بها في النظام الدستوري المصري، فقد جاء في المادة 161 من الدستور المصري لعام 2014:" يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل وموافقة ثلثي أعضائه."

وبمجرد صدور طلب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية فإن رئيس الجمهورية يتوقف عن عمله باعتبار ذلك مانعا مؤقتا، ويطرح أمر سحب الثقة وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية، ويطرح أمر سحب الثقة وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة يعفى رئيس الجمهورية من منصبه وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض عد مجلس النواب منحلا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما، من تاريخ الحل، وتجري الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وعلى ذلك يكون المؤسس الدستوري المصري قد أحسن صنعا لما جعل المبادرة بسحب الثقة من مجلس النواب، باعتباره ممثل الشعب، إلا أنه جعل قرار إعفاء رئيس الجمهورية من مهامه وإبقائه في منصبه من عدمه أمر يعود للشعب يفصل فيه عن طريق الاستفتاء، كون أن الشعب هو الذي اختاره إعمالا لمبدأ سيادة الشعب، فله وحده تعود سلطة إقالة رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم

بمراجعة نصوص الدستور الجزائري لسنة 1996 نجد أنه ورد خاليا من أي نص صريح على مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية رغم تمتعه بمركز قوي، إلا أنه ألقى بها على عاتق الحكومة، متأسيا في ذلك ببعض الدساتير التي تعفي رئيس الدولة من المسؤولية السياسية، وتلقي بها على عاتق

الوزارة كما هو الحال في الدستور المصري لسنة 1971 الملغى وكذا الدستور الفرنسي قبل تعديله سنة 2007.[1]

ورغم استلهام الدستور الجزائري لجل مبادئه من الدستور الفرنسي، إذ حتى بالنسبة للتعديلات الواردة عليه فيتم وضعها قياسا على التعديلات الدستورية الفرنسية[2]، إلا أنه أعرض عن الهدي بنصوص الدستور الفرنسي بخصوص المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، والتي نص عليها صراحة في الدستور الفرنسي بموجب المادة 68 بعد تعديله سنة 2007، إذ تبنى المؤسس الدستوري الجزائري في ذلك مبدأ متأصل في الحياة الدستورية وهو مبدأ "عدم مسؤولية رئيس الجمهورية"، وهو أحد مميزات وسمات النظم الملكية التي تنأى بالملك عن المسؤولية، رغم تراجع هذا المبدأ في بعض النظم الدستورية العربية بعد موجة الإصلاحات الدستورية التي عرفتها هذه الأخيرة في تونس ومصر مثلا، إلا أن هذه المميزات والسمات الديمقراطية في النظم الدستورية في دول العالم الثالث تبقى مجرد مسائل نظرية حبيسة النصوص، فلم يحدث وأن تمت مساءلة رئيس لدولة نامية وهو في سدة الحكم[3]، وهو الأمر الذي نأمل أن يتغير بعد حركة التغييرات والإصلاحات التي شهدتها المنطقة العربية خصوصا، بعد النص بصريح العبارة على مسؤولية رئيس الجمهورية في دستور مصر سنة 2014، ودستور تونس لسنة 2014.

وقد ورد الدستور الجزائري خلوا من أي نص يقضي بمسؤولية رئيس الجمهورية إلا ما تعلق بالمسؤولية الجنائية بموجب المادة 177 منه، إلا أن المبدأ الديمقراطي يقضي بأن المسؤولية يجب أن تقاس بمقدار السلطات الدستورية الممنوحة[4]، وهي السلطات التي تتسع لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، وترتيبا على ذلك فإن مسؤولية رئيس الجمهورية تجاوزت بكثير النصوص القانونية، وأصبحت تستمد من بعض الممارسات الدستورية والسياسية، وذلك فيما أطلق عليه الفقه المسؤولية غير المباشرة لرئيس الدولة، عن طريق مجموعة من الآليات كالانتخابات السياسية والاستفتاء[5]، ويتفق

---

1 إكرام فالح الصالح، المرجع السابق، ص 489.

2 من المسائل التي استلهمها المؤسس الدستوري الجزائري من المؤسس الدستوري الفرنسي مثلا في التعديلات الأخيرة الاعتراف بالحق في البيئة السليمة بموجب المادة 68 من الدستور الجزائري والتي استلهمها من ميثاق البيئة الذي تم تضمينه في دستور فرنسا، الدفع بعدم الدستورية بموجب المادة 88، توسيع حق الإخطار ...

3 محمد فاضل عباس مطلق المعمار، المرجع السابق.

4 Télesphore Ondo , Op, Cit, p 27.

5 Télesphore Ondo , Op, Cit, p 28.

الفقه الدستوري على أن هذا النوع من المسؤولية يقوم إما أمام الشعب أو أمام البرلمان وهو ما سنتطرق له في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الشعب

تقضي النظم الديمقراطية الحديثة بأن الشعب هو مصدر السلطة، وبناء على إرادته يتولى رئيس الجمهورية الحكم في النظم الجمهورية، وعلى ذلك يقتضي المنطق إقرار مسؤوليته أمام الجهة التي أسندته السلطة وهي الشعب. ولو لم تنص الدساتير الحديثة على إقرار مسؤوليته بصفة مباشرة أمام الشعب، إلا أن الواقع الفعلي أدى إليها في غالب الأحيان[1].

وفي سبيل إقرار نوع من التوازن بين سلطات رئيس الجمهورية الواسعة جدا اتجه الفقه لتفعيل المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مباشرة أمام الشعب، الذي يمكنه الحكم على السياسة المنتهجة من طرف الرئيس المنتخب[2] في ثلاث حالات رئيسية هي:

- في حال عدم انتخابه لعهدة ثانية.
- بمناسبة الانتخابات التشريعية.
- في حالة الاستفتاء العام.

أولا: مسؤولية رئيس الجمهورية بسبب عدم إعادة انتخابه لعهدة ثانية

تقتضي دساتير الدول الجمهورية أن رئيس الدولة يتولى الرئاسة لمدة محددة يمكن إعادة تجديدها في حال انتهائها بالصورة الاعتيادية، كما هو الحال في الدستور الجزائري، الدستور التونسي الدستور الفرنسي.

وقد قضى الدستور الجزائري في المادة 88 أن مدة المهمة الرئاسية خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، أما الدستور الفرنسي فقد قضى في المادة 06 منه أن رئيس الجمهورية ينتخب لمدة 05 سنوات بالاقتراع العام المباشر، ولا يحق لأي فرد أن يشغل منصب رئيس الجمهورية لأكثر من ولايتين متعاقبتين، وللإشارة فإن العهدة الرئاسية في فرنسا كانت محددة بسبعة سنوات وتم تم تقليصها

---

1 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 221.

2 مفتاح حنان، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، أطروحة دكتوراه تخصص قانون دستوري، جامعة باتنة1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015/ 2016، ص 251.

بموجب الاستفتاء الثامن في ظل الجمهورية الخامسة الذي جرى يوم 24 سبتمبر 2000 الذي تم بموجبه تعديل المادة 06 من دستور 1958[1].

إن انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام والمباشر يدعم من شرعيته ويقوي من مركزه وسلطاته على أساس أنه ممثل الشعب وحائز على ثقته، لذلك فإن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الشعب أمر منطقي وله ما يبرره على اعتبار أنه هو الذي فوضه لتولي بالسلطة بناء على إرادته.

وقد أكد هذا الرئيس الفرنسي **بومبيدو** عام 1971 في تصريح شهير له جاء فيه:" فيما يخص الشرعية فإني أستمدها من الانتخابات الحرة للشعب الفرنسي الذي حملني ما أنا عليه الآن كرئيس وأمامه فقط أنا مسؤول."[2]

ولما كان الدستور خاليا من النص على هذه المسؤولية فإن الفقه درج على اعتبار أن تثار هذه المسؤولية بمناسبة نهاية العهدة الأولى وترشحه لعهدة ثانية، أين تتاح للشعب فرصة الفصل والحكم على الرئيس إما بالرضا عن سياسته وتصرفاته ومنه منحه الثقة وإعادة انتخابه لعهدة ثانية، أو العدول عن انتخابه. فعندما يتقدم الرئيس للحصول على مدة رئاسية جديدة عن طريق الاقتراع العام، فإن ذلك يعني دعوة الناخبين للحكم على أعماله السابقة من أجل تجديد الثقة به[3]، وإعادة انتخاب الرئيس من قبل الشعب يعتبر تجديدا للثقة التي سبق للشعب أن منحها إياه أثناء فترة انتخابه الأولى[4]، فإذا وجد الشعب أن رئيس الجمهورية قد أخل بالواجبات المكلف بها أو قصر أو أهمل الصالح العام[5]، كأن يخلف رئيس الجمهورية بوعوده التي وعدها الشعب، أو قصر في تنفيذ برنامجه الذي على أساسه حاز ثقة الشعب في العهدة الأولى، أو انتهج سياسة ما سواء في المجال الداخلي أو الخارجي تتعارض وتوجهات الرأي العام، ففي هذه الحالة يمثل إعادة ترشح رئيس الجمهورية لعهدة ثانية فرصة سانحة للتعبير الشعبي عن رفضهم لهذه السياسات والأعمال من طرف رئيس الجمهورية، إذ يمكن للشعب أن لا يوافق على التجديد بالنسبة للرئيس عن طريق عدم الموافقة على إعادة انتخابه وهو ما يثير

---

1 عامر عبد رسن الموسوي، المرجع السابق، ص 141.

2 Claud Leclercq, Op, Cit, p 501.

3 عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 272.

4 حازم صادق، المرجع السابق، ص 257.

5 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 221.

مسؤولية الرئيس بطريقة غير مباشرة[1]. ومن ثمة فإن سحب الثقة من الرئيس وإعطائها لمترشّح آخر هو نوع من الجزاء السياسي[2] للرئيس المترشح لعهدة ثانية، وهي الحالة التي لم تعشها الجزائر في الانتخابات الرئاسية لغاية اليوم.

أما في فرنسا فيمثل إعادة انتخاب رئيس الجمهورية بعد انقضاء ولايته الأولى عاملا فعالا في إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ولكن بطريقة غير مباشرة[3]، وعاشت فرنسا هذه الحالة بمناسبة الانتخابات الرئاسية مرات عديدة، ففي 10 ماي 1981 ترشح الرئيس الفرنسي **جيسكار ديستان** المنتهية عهدته إلى جانب ميتران، هذا الأخير الذي فاز ب 51,7 مما دل على رفض الشعب لسياسة الرئيس **جيسكار ديستان** وبالتالي حجب الثقة عنه، وهذا دليل على أن للرئيس مسؤولية سياسية تجاه الشعب[4].

كذلك عرفت فرنسا هذه الحالة بعد ترشح الرئيس الفرنسي **فرانسوا هولاند** سنة 2017 لعهدة ثانية، إذ لم يحظ هو الآخر بثقة الشعب لعهدة أخرى وتم منح الثقة الشعبية للرئيس الحالي لفرنسا إيمانويل ماكرون، ما يفيد أن الشعب لم ير بأهلية الرئيس لقيادة فرنسا لعهدة ثانية لذلك تم العدول عن انتخابه وتم تزكية وانتخاب مترشح آخر.

أما إذا قام الشعب بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعهدة ثانية فإنه يكون قد جدد فيه الثقة، ومعنى ذلك أن الشعب متمسك بسياسته التي سلكها وانتهجها في العهدة الأولى، ومن ثمة يكون قد حكم على تصرفاته السابقة بالقبول و الرضا[5].

وفي هذا يمكننا القول أن إمكانية اعتبار عدم إعادة انتخاب الرئيس لولاية رئاسية ثانية حالة من حالات تقرير المسؤولية غير المباشرة لرئيس الجمهورية في الدول الديمقراطية التي تعرف فيها الانتخابات الشفافية والنزاهة والمصداقية في إعلان النتائج بعيدا عن تدخل أي جهة غير الجهات المعنية.

---

1 حازم صادق، المرجع السابق، ص 257.

2 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 253.

3 حازم صادق، المرجع السابق، ص 257.

4 فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية من منظور الفقه الدستوري دراسة مقارنة لكل من فرنسا، مصر، الجزائر، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 07، 2013، ص 286.

5 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 222.

أما في الدول المتأخرة ديمقراطيا فإن إمكانية اعتبار عدم تجديد الثقة في رئيس الجمهورية حالة من حالات قيام مسؤولية رئيس الجمهورية مسألة نسبية، للتزوير الذي تشهده العملية الانتخابية من تزييف للنتائج.

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ **عبد الغني بسيوني** أن: "3هذا الأمر مرهون بحيدة ونزاهة الانتخابات ليصبح الشعب سيد قراره، وهذا هو الاعتبار الجوهري والأساسي، وإلا انعدمت أهمية وجدوى مدة الرئاسة[1]."

ووجب الإشارة إلى أن هذا النوع من المسؤولية لا يثار إلا في حالة رغبة رئيس الجمهورية المنتهية عهدته في الترشح لعهدة ثانية.

وقد انتقد هذا النوع من المسؤولية من جانب بعض الفقه للأسباب التالية:

1- رئيس الجمهورية المنتهية عهدته والمترشح لعهدة ثانية في فترة ترشحه لا يعد رئيسا، وإنما مترشحا شأنه شأن غيره من المترشحين، وعليه فعدم إعادة انتخابه مرة ثانية لا يعني سحب الثقة من رئيس الجمهورية في هذه الحالة كون أن منح الثقة في هذه الحالة من عدمه يكون على أساس البرنامج الانتخابي[2].

إلا أننا بهذا الخصوص نرى بأن رئيس الجمهورية المنتهية عهدته صحيح أنه يعتبر كبقية المترشحين في حال ترشحه لعهدة ثانية، لكن فإذا ما كان قد أوفى بوعوده الانتخابية في عهدته الأولى وعمل على تطوير البلاد عن طريق تنفيذ برنامجه الانتخابي وتنفيذ سياسته مع احترام الإرادة الشعبية، فإن كل هذه الأعمال يمكن أن تكون دافعا للشعب بإعادة انتخابه وتجديد الثقة فيه لعهدة قادمة.

هذا الأمر حصل مع رئيس الجمهورية **عبد العزيز بوتفليقة** عند إعادة ترشحه للعهدة الرئاسية الثانية سنة 2004، أين فاز بعهدة رئاسية ثانية وبنسبة معتبرة، إذ كانت من الأسباب التي ساهمت في فوز الرئيس آنذاك دوره البارز في الاستقرار الأمني إضافة لدوره الوطني وخبرته المتراكمة في المجال السياسي، وحله للعديد من الملفات العالقة على المستويين الداخلي والخارجي منها أزمة المديونية، إذ أصبح يشار له بالبنان في تاريخ الجزائر المعاصر، إضافة لانتمائه لجبهة التحرير الوطني، كونه كان

---

1 عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، ص 684.

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 222، 223.

أحد المقربين من الرئيس الراحل المرحوم **هواري بومدين**[1]. وبذلك كانت الانتخابات الرئاسية سنة 2004 دليلا على شرعية الرئيس التي باتت متزايدة بسبب الرضا الشعبي الذي كان يحظى به، خصوصا وأن الانتخابات جرت بعيدة عن تدخل الجيش[2].

2- إن مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة إعادة انتخابه تكون مسؤولية مرتبطة بأجل معين ومحدد، وبالتالي لا يمكن إعماله إلا بالنسبة للأنظمة الدستورية التي تخول لرئيس الجمهورية الحق في إعادة انتخابه أكثر من مرتين[3]، أما في الأنظمة التي لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يترشح فيها لعهدة ثانية فإنه يتخلى عن منصب الرئاسة بانتهاء مدة العهدة، ولا يستطيع الشعب أن يحاسبه لأنه لا يمكنه أن يعيد ترشيح نفسه مرة أخرى[4].

3- عدم انتخاب الرئيس لعهدة ثانية بسبب عدم ترشحه لا يعبر عن عدم رضا الشعب عن تصرفاته دائما، فقد يرجع السبب إلى رغبته في اعتزال العمل السياسي[5]، وهذا الذي حدث مع الرئيس السابق **اليامين زروال** الذي تخلى عن منصب الرئاسة، ورفض الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رغم المطالبات الشعبية المتكررة المنادية بترشحه، إلا أنه عكف عن ذلك وفضل اعتزال العالم السياسي.

4- من المعلوم أن انتخاب رئيس الجمهورية يكون على أساس البرنامج الانتخابي وعليه قد يمنح الشعب ثقته لمترشح غير الرئيس المترشح لعهدة ثانية، ليس لأن الرئيس المنهية عهدته قد قصر في أداء وظيفته وتنفيذ برنامجه بل لأن المترشح الآخر يحمل برنامج أقوى و ويلبي في طيات تطلعات أكبر للشعب، لذلك لا يمكن اعتبار عدم تجديد الثقة في كل الأحوال سببا من أسباب قيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ومن ثمة عزله ضمنا.

---

1 خضر عباس أحمد النداوي، محمد كريم كاظم، التطورات السياسية والتحولات الاقتصادية في الجزائر بعد عام 2008، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 29، 2015، ص 37.

2 فقد صرح قائد الأركان، محمد العماري قبل الانتخابات الرئاسية سنة 2004 أن المؤسسة العسكرية تبقى محايدة في عملية الانتخابات الرئاسية واحترام الصندوق حتى وإن كان الفائز الشيخ عبد الله جاب الله." تصريح قائد الأركان محمد العماري بخصوص الانتخابات الرئاسية، مجلة الجيش، 2004.

3 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 253.

4 المرجع نفسه.

5 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 222.

ثانيا: الاستفتاء الشعبي كمناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا

يعتبر الاستفتاء أسلوب من أساليب الديمقراطية شبه المباشرة، يتم الرجوع في إلى الشعب والاحتكام إليه في مختلف القضايا، يعرف بأنه :"عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه، ومن ثمة يسمح للشعب بالمشاركة في صنع القرارات الهامة التي تتعلق بالدولة عن طريق حقه في الموافقة عليها أو رفضها[1]." إلا أن التساؤل يثور حول العلاقة بين نتيجة الاستفتاء والمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في حال ما كانت نتيجته مخالفة لتوجهات رئيس الجمهورية باعتباره المخول دستوريا باللجوء إليه؟

ولقد جاء في المادة 8/91 من الدستور الجزائري أن: "رئيس الجمهورية يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، يفهم من النص أن الدستور خول لرئيس الجمهورية سلطة اللجوء إلى استشارة الشعب، إلا أنه لم يحدد بدقة المجالات التي بخصوصها يلجأ رئيس الجمهورية إلى استشارة الشعب، فقد قضى بأن رئيس الجمهورية يلجأ لاستشارة الشعب في القضايا ذات الأهمية الوطنية دون أن يحدد المواضيع أو القضايا التي تندرج ضمن القضايا ذات الأهمية الوطنية، وهذا الإطلاق يفتح المجال واسعا أمام رئيس الجمهورية لإطلاق سلطته التقديرية في تحديد المسائل ذات الأهمية الوطنية وبالتالي له كامل الحرية في اللجوء إلى الاستفتاء من عدمه.

على خلاف ذلك حددت المادة 11 من الدستور الفرنسي القضايا والمواضيع التي تكون محلا لاستفتاء الشعب فقد تتضمن: القوانين الحكومية التي تتضمن تنظيم السلطات العامة.

– الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة وبالخدمات العامة التي تساهم في ذلك.

– قانون يهدف إلى التفويض بالتصديق على معاهدة والتي بالرغم من عدم تعارضها مع الدستور قد تؤثر على سير عمل المؤسسات."

ويتخذ الاستفتاء أشكالا متعددة، منها الاستفتاء التشريعي الذي يمكن القول بخصوصه أن رئيس الجمهورية بلجوئه إلى الاستفتاء على القوانين، يتوخى أن يجعل من نفسه بديلا عن البرلمان، كون أن

---

11 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 231.

القانون الاستفتائي لا يكون محلا للرقابة الدستورية كما هو الحال بالنسبة للقانون التشريعي[1]، وفي هذه الحالة يمكن القول أن الاستفتاء يهدف إلى انتزاع السيادة من البرلمان لصالح رئيس الجمهورية.

قد سبق لنا تبيان أنواع الاستفتاء في الباب الأول، إلا أن أهم أنواع الاستفتاء من وجهة نظر الفقه الحديث هو استفتاء الثقة الذي ارتبط ظهوره بفرنسا، إذ جاء في تصريح لويس نابليون بتاريخ 01/14/ 1852 أن:" ... تكتب في بداية الميثاق أن رئيس الدولة غير مسؤول وهذا خداع للجماهير... فالدستور الحالي ينص على عكس ذلك، إن رئيس الدولة الذي انتخبتموه هو مسؤول أمامكم وله الحق دائما لاستدعائكم للتحكيم في الحالات الطبيعية والمتزنة وبإمكانكم الإبقاء على الثقة أو سحبها."[2] إلا أنه برز أكثر مع بروز الجمهورية الفرنسية الخامسة أين تم اعتباره وسيلة لتحكيم الشعب لإعطاء سلطة الحكم على سياسة معينة بناء على نتيجته إما تمنح الثقة للسلطة التي دعت الشعب للاستفتاء أو تنزع هذه السلطة وتسحب الثقة في حال ما كانت نتيجة استفتاء الثقة سلبية.

ويعتبر بعض الفقه الدستوري أن التمييز بين الاستفتاء العادي واستفتاء الثقة أمر صعب، كون أن إجراءاتهما واحدة، إلا أن عناصر خارجية عن عملية الاستفتاء هي التي تسمح بتحديد مدى وجود استفتاء ثقة، ففي هذا النوع من الاستفتاءات لا يدعى الناخبون للتصويت على نص بقدر ما يدعون إلى منح ثقتهم ضمنيا لشخص وتعزيز سلطته، كما أن هناك مؤشرات أخرى تدل على شخصنة الاستفتاء كطريقة طرح السؤال والعملية الانتخابية التي تسبق الاستفتاء ومنح الحرية، ومدى المساواة للتعبير عن الآراء المتعلقة بموضوع الاستفتاء وغيرها[3].

وإن كانت القاعدة العامة أو الأصل العام أنه لا علاقة لإقامة مسؤولية رئيس الجمهورية بنتيجة لاستفتاء، إذ أن النتيجة السلبية حول موضوع الاستفتاء وليس الشخص[4]، إلا أنه يمكن أن يكون للاستفتاء دلالة سياسية، إذ قد يصبح مناسبة لطرح مسألة الثقة أمام الشعب، فيعتبر ذلك بمثابة سحب

---

1 وقد صرح المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر في 06 نوفمبر 1962 بعدم اختصاصه في النظر في مدى دستورية النصوص المصادق عليها عن طريق الاستفتاء الشعبي، وأكد هذا الموقف أيضا في قرار له سنة 1992لما رفض الطعن في دستورية القانون المتضمن المصادقة على اتفاقية ماستريخت والذي تمت المصادقة عليه بموجب استفتاء شعبي بتاريخ 20 سبتمبر 1992. جعلاب كمال، المرجع السابق، ص 123.

2 عامر عبد رسن الموسوي، المرجع السابق، ص 137.

3 philippe Ardant,Op, Cit, p

4 Roland Debbasch, , Op,Cit, p 141.

الثقة منه لعدم رضا الشعب عن سياسته خاصة إذا ربط الرئيس بين بقائه في منصبه ونتيجة الاستفتاء[1].

ففي فرنسا عرف الجنرال ديغول بكثرة لجوئه إلى الاستفتاء وقد كان يعلن في كل مرة أنه في حال لم يأت الاستفتاء بأغلبية واضحة مؤيدة له فإنه سوف يستقيل من منصبه[2]، وبذلك كان للاستفتاء في فرنسا في عهد الرئيس شارل ديغول خصيصة مزدوجة، يتضمن في نفس الوقت الموافقة على نص معين وكذلك تأييد شخص رئيس الجمهورية القائم في سياساته أو استبعاده[3].

ولقد أجرى الرئيس ديغول أربع (04) استفتاءات بين 1961 و1969، ولقد كانت الاستفتاءات الثلاثة الأولى كلها مؤيدة له ومن ثمة ساهمت في تقوية مركزه[4]، إذ استطاع ديغول من خلالها وضع خصومه في حالة من التعارض مع إرادة الشعب فقد كانت الاستفتاءات الثلاثة الطريقة التي بموجبها حقق رئيس الجمهورية النصر على الخصوم الذين كان يضمهم البرلمان والوزراء[5].

ولما كان الرئيس ديغول في كل مرة يود اللجوء فيها إلى الاستفتاء يربط بين بقائه في السلطة ونتيجة الاستفتاء، فإنه قد تخلى عن منصبه فعلا عام 1969 بعد أن جاءت نتيجة الاستفتاء الرابع بتاريخ 27 أفريل 1969 معارضة لمساعيه[6]، أين رفض الشعب مشروع القانون المطروح عليه فاستقال بالفعل في اليوم التالي تنفيذا لما صرح به من قبل[7]، إذ كان يؤكد في كل مناسبة برغبته بإجراء الاستفتاء وأنه في حال ما كانت نتيجة الاستفتاء بأغلبية صريحة في غير صالحه فسوف يستقيل[8]،

---

1 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 225.

2 عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 275.

3 ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص 418.

4 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 275.

5 رغم أن النصوص موضوع الاستفتاء كانت تأتي مركبة يطلب إلى المقترع فيها أن يقبل أو يرفض جملة مشروعا متعدد الجوانب رغم أن بعض هذه الجوانب دون البعض الآخر قد يحظى بالموافقة مما يجعل موقفه صعبا ومعقدا. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص 418.

6 Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel, 18 édition, édition Dalloz , Paris, 2001, p 416.

7 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 275.

8 صرح الرئيس ديغول في 10/ 04/ 1969 في الإذاعة والتلفزيون بالقول:" إذا خذلت من قبل الأكثرية سأتوقف فورا عن مهام ممارسة الرئاسة." ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص 419.

حيث اعتبر رفض الشعب على أنه بمثابة تصويت على سحب الثقة يمارسه تجاه رئيس الجمهورية[1]، وفعلا جاءت نتيجة الاستفتاء 53,7 بلا و46,82 بنعم وبالتالي رفض الفرنسيون موضوع الاستفتاء وطرحوا الثقة بالرئيس مما اضطره إلى تقديم استقالته، رغم أن مدة رئاسته كانت لا تزال سارية، ولم يكن هناك ما يلزمه دستوريا بالانسحاب من السلطة وتقديم استقالته، إلا تنفيذ الوعد الذي قطعه على نفسه واعتبره دينا عليه فأوفى به، وتم بعد ذلك انتخاب الرئيس بومبيدو الذي انتقلت السلطة إليه[2].

كان يمكن أن يشكل هذا التقليد في الربط بين المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ونتيجة الاستفتاء عرفا دستوريا لو عكف الرؤساء اللاحقين على ديغول على اعتباره كذلك، إلا أن أنهم لم يسلكوا المسلك الذي سلكه ديغول بخصوص الربط بين نتيجة الاستفتاء والمسؤولية السياسية، وتجلى العدول عن هذا المسلك بخصوص الاستفتاء الذي أجراه **بومبيدو** في أفريل 1972[3]، وكذا الاستفتاء الذي قام به شيراك على الدستور الأوروبي بتاريخ 05/29/ 2005 أين كانت 55% من الأصوات معبرة بلا، إلا أن الرئيس استمر في مهمته الرئاسية كونه لم يربط بين مدة ولايته ونتيجة الاستفتاء[4].

أما في الجزائر وعلى صعيد الممارسة فإنه لا توجد سابقة تم فيها الربط بين الاستفتاء والمسؤولية السياسية، إلا أننا رغم ذلك يمكنا أن نجد أن رئيس الجمهورية الحالي **عبد العزيز بوتفليقة** ربط بين نتيجة الاستفتاء والمسؤولية السياسية عقب وصوله إلى الحكم سنة 1999، وذلك بعد التشكيك في شرعيته بعد انسحاب المترشحين من الانتخابات، الأمر الذي دفعه إلى انتهاج مجموعة من السياسات لجأ فيها إلى الشعب مباشرة وكانت البداية بالاستفتاء على مشروع قانون الوئام المدني، إذ قال الرئيس حينها إن لم يسانده الشعب في مسعاه فإنه سيعود من حيث أتى، فقد صرح بالقول:" لو لم ينل قانون الوئام المدني القبول الشعبي فإنني أعود من ثمة إلى البيت." الأمر الذي يؤكد أن الاستفتاء كان ذا هدف مزدوج الأول التصويت على مشروع القانون أما الهدف الثاني وهو الأساسي هو استفتاء الثقة،

---

1 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 317.

2 المرجع نفسه، ص 318.

3 Gean Gicquel, Droit constitutionnel et Institution politiques, Paris, montchrestion, 1999, p 651.

4 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستور ي الجزائري، ص 258.
Florent Baude, Ibid, p 81.

أي أنه طلب التصويت بالثقة من قبل رئيس الجمهورية الذي يطلب تجديد شرعيته الشعبية اعتبارا بالنتيجة[1].

وفعلا تم عرض قانون الوئام المدني على استفتاء شعبي في سبتمبر 1999 كانت الأغلبية الساحقة قد صوتت بنعم (98%) لصالح قانون الوئام المدني، وبفضل هذه النسبة من التصويت بنعم لصالح المبادرة التي قام بها رئيس الجمهورية، تأكد أنه يحظى بثقة كبيرة من قبل الشعب، هذا الرضا الشعبي عن الرئيس ساهم في تدعيم مركزه داخل سلطات الدولة وزاد من نفوذه خصوصا بعد أن تأكد أن الشعب سيسانده في كل مساعيه.

تجلت هذه المساندة الشعبية لرئيس الجمهورية أكثر بعد فوز رئيس الجمهورية بعهدة رئاسية ثانية سنة 2004، وكذا النتيجة الإيجابية التي جاء بها نتيجة الاستفتاء على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية والتي كانت لصالح رئيس الجمهورية.

ورغم تحمس رئيس الجمهورية بالتوجه إلى استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء في سنوات حكمه الأولى أين ربط بين مسألة شرعيته في ممارسة السلطة ونتيجة الاستفتاء، إلا أنه تراجع عن ذلك في العهدة الأخيرة، أين تراجعت شعبيته نوعا ما، ودليل ذلك أنه لم يقم بعرض مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي، رغم التعديلات التي عرفها دستور 1996 والتي يفترض فيها استشارة الشعب، وخوفا من عزوف الشعب عن التصويت ويضع الرئيس نفسه في موقف حرج فإنه لجأ إلى تمرير مشروع التعديل عن طريق البرلمان.

وقد أدى نجاح الاستفتاء بالثقة الذي قام به رئيس الجمهورية سنتي 1999، 2005، إلى تدعيم مكانة رئيس الجمهورية على الصعيدين الداخلي والخارجي إذ ثمنت الاستشارة الشعبية شرعية رئيس الجمهورية، ومن ثمة هيمنته على الحكومة والبرلمان وباقي المؤسسات الدستورية[2].

وبناء على اعتبار الاستفتاء كآلية لإقامة مسؤولية رئيس الجمهورية، يمكننا القول أنه كأصل عام لا يعتبر كذلك خصوصا وأن الاستفتاء مكنة خولها الدستور لرئيس الجمهورية، وهو بمثابة شورى لأفراد الشعب حول مسألة معينة[3]، إذ من الصعب أن يسلم رئيس الجمهورية بكل ما فيه خير للبلاد والأمة واحتراما للإرادة الشعبية التي على أساسها أسندت السلطة له، فإنه يلجأ إلى استشارة هيئة الناخبين

---

1 عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة دراسة مقارنة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2013، ص 51.

2 عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة الجزائر السياسية المؤسسات والأنظمة، المرجع السابق، ص 257.

3 Andre Hauriou et autres, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1980, p 978.

بخصوص المسائل والقضايا ذات الأهمية الوطنية، إلا أنه في حال ما كان الاستفتاء شخصي أكثر منه موضوعي، ولجأ رئيس الجمهورية إلى الربط بينه وبين إنهائه لمدة رئاسته فإنه متى ما كانت نتيجته سلبية فإنه يقع على رئيس الجمهورية كالتزام أدبي التنازل عن سلطته في الحكم وإنهاء مدته الرئاسية، كون أن الهدف منه في هذه الحالة قياس مدى ارتباط الشعب به وببقائه في الحكم، ويمكن اعتباره كذلك متى ما كانت الانتخابات حرة ونزيهة، ويكون الشعب بلغ درجة من الوعي والنضج السياسي كذلك أين متى ما كانت للمعارضة دور بارز في الحياة السياسية، وكذلك الأحزاب التي تقوم بدور كبير في إيضاح معالم موضوع الاستفتاء وبيان مزاياه وعيوبه للشعب، فعلى إثر ذلك قال الشعب الفرنسي لا للرئيس **شارل ديغول** في استفتاء 27 أفريل 1969[1]، ولم تشفع له إنجازاته في تأسيس الجمهورية الفرنسية الخامسة، هذا على عكس الدول النامية التي لازالت متأخرة عن الركب الديمقراطي أين يجري تزييف لنتائج الاستفتاء.

وعليه فمتى ما كانت نتيجة الاستفتاء في غير صالح رئيس الجمهورية، فإنه على رئيس الجمهورية النزول عند خيارات الشعب في هذه الحالة والعمل على تغيير السياسات المنتهجة تجنبا لسخط الشعب، أما بخصوص المسؤولية السياسية فإن المؤسس الدستوري ترك لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تقرير مصيره[2]، وعلى ذلك فحتى لا يجد رئيس الجمهورية نفسه في موقف حرج في حال ما كانت نتيجة الاستفتاء سلبية، فإنه عادة ما يتجنب الإفصاح عن موقفه تجاه موضوع الاستفتاء حتى لا يذهب معارضوه إلى تحريض الرأي العام للتصويت ضده في الاستفتاء.

ثالثا: في حالة الانتخابات التشريعية

غالبا ما يكون رئيس الجمهورية منتم لحزب من الأحزاب السياسي المشكلة للبرلمان، وكما يتم اختيار الرئيس على أساس برنامجه الانتخابي، كذلك الأحزاب يتم انتخاب أعضاءها من قبل الشعب لعضوية البرلمان على أساس البرنامج الذي يتبناه الحزب، وعليه فمتى ما كانت أغلبية الأصوات تتجه إلى ترجيح كفة الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس داخل البرلمان، فإن هذا يعني تأييد غير مباشر لتصرفاته ورضا شعبي عن سياسته ،ومتى ما سيطرت أغلبية من الأحزاب المعارضة للرئيس على

1 Jean Gicquel, Op, Cit p 577
Claude Leclercq, Op, Cit, p 554.

2 عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة الجزائر السياسية المؤسسات والأنظمة، المرجع السابق، ص 46، 47.

مقاعد البرلمان فإن هذا يعبر عن عدم الرضا الشعبي عن تصرفات الرئيس ومن ثمة مسؤوليته بطريقة غير مباشرة[1].

وقد يثور الكلام عن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عقب الانتخابات التشريعية في حالتين: الأولى في حال انقضاء ولاية عهدة البرلمان، أما الثانية في حال إجراء انتخابات تشريعية إثر حل رئيس الجمهورية المجلس الوطني الشعبي.

ففي فرنسا يتم اللجوء إلى إجراء انتخابات تشريعية عادية عند انتهاء المدة الدستورية المقررة لولاية البرلمان، وفي هذا الخصوص فإن الفقه الدستوري الفرنسي لا يرى بقيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في حال وصول أغلبية برلمانية معارضة[2]، لأن الشعب في هذه الحالة يقوم باختيار الأعضاء الذين ينتمون إلى الأغلبية التي يراها جديرة بتمثيله في البرلمان، دون النظر ما إذا كانت موافقة للرئيس أو معارضة له[3]، أما إذا اتخذ الرئيس موقفا شخصيا وتدخل في الانتخابات التشريعية فإن مسألة سحب الثقة منه تكون واردة[4]، ففي حال ما جاءت نتيجة الانتخابات التشريعية في غير صالح الرئيس تعتبر بمثابة سحب ثقة منه، وسبب غير مباشر في مسؤوليته[5]، إلا أن هذا لا يعني أن رئيس الجمهورية مجبر دستوريا على تقديم استقالته، ودليل ذلك أنه أثناء ولاية ميتران الرئاسية سيطرت على البرلمان أغلبية يمينية معارضة، إلا أنه رفض تقديم استقالته واضطر للتعايش مع الأغلبية اليمينية[6]، فلم يعتبر ميتران أن هزيمة حزبه اليساري في الانتخابات التشريعية أنها نكران لسياسته[7]، واستمر في تأدية مهامه الموكلة له في إطار مهمته الرئاسية.

ويذهب اتجاه من الفقه إلى القول بأن الرئيس يمكنه أن يضع مسألة الثقة به أمام المواطنين بمناسبة الانتخابات التشريعية العامة، وفي هذه الحالة فإن نتيجة الانتخابات التشريعية سيكون لها بالغ التأثير على مركز رئيس الجمهورية ومن ثمة بقائه في الحكم، ففي حال نجاح التحالف الذي يؤيده فإن ذلك

---

1 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 277.

2 المرجع نفسه، ص 278.

3 خضر محمد عبد الرحيم، ص 253.

4 Philippe Ardant, Op, Cit, p491.

5 سامية العايب، حميد حميدي، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري، دراسة مقارنة الجزائر، مصر، فرنسا، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد مارس، 2014، ص 337.

6 Philippe Ardant ,Op, Cit p 494.

7 سامية العايب حميد حميدي، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري، دراسة مقارنة الجزائر، مصر، فرنسا، المرجع السابق، ص 337.

سيؤدي إلى تقوية مركزه وتمتين التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي حال فشل التحالف الذي يؤيده فإنه سينسب له شخصيا ويصبح بقاؤه في السلطة حرجا[1].

أما في حال إجراء انتخابات تشريعية بعد حل الجمعية الوطنية فإن مسؤولية رئيس الجمهورية يمكن إثارتها، فطبقا للمادة 12 من الدستور الفرنسي فإن رئيس الجمهورية يمكنه بعد استشارة رئيس الوزير الأول ورئيس مجلس النواب والشيوخ أن يعلن حل الجمعية الوطنية، ويوجب الحل إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها (لأوان انتهاء العهدة البرلمانية) ومن البديهي أن يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل مسببا، يتضمن الأسباب التي أدت إلى الحل في صلبه يتمكن الرأي العام من الحكم على سلامة الأسباب التي أدت إلى الحل[2].

ويرى بعض الفقه الفرنسي أن حل الجمعية الوطنية من قبل الرئيس لا يكون في كل الأحوال نتيجة نزاع بين رئيس الدولة والأغلبية البرلمانية، إلا أن هذا الاحتمال وارد في دستور 1958[3]، وفي هذا الصدد يمكن أن تكون نتيجة الانتخابات الجديدة مؤيدة لسياسة المجلس المنحل إذ يعاد انتخاب أعضائه الذين تم حل المجلس أثناء عهدتهم، فيشكل ذلك حرجا شديدا لرئيس الدولة[4]، خصوصا إذا كانت الأغلبية البرلمانية التي زج بها خارج المجلس ذات معارضة شديدة لرئيس الجمهورية أين يجد رئيس الجمهورية نفسه في حرج شديد من شأنه إحراج رئيس الدولة وإضعاف مركزه ونفوذه[5]، كما يمكن أن تعبر نتيجة الانتخابات في هذه الحالة عن رفض الوزير الأول والمطالبة بتعيين وزير أول من الأغلبية الجديدة[6].

أما إذا أسفرت هذه الانتخابات عن أغلبية برلمانية مغايرة للأغلبية السابقة معنى ذلك أن رئيس الجمهورية كان محقا في تصرفه بحل البرلمان[7]، معنى ذلك أن هذه الانتخابات تكون بمثابة استفتاء شعبي على تصرف رئيس الجمهورية بحل البرلمان، لذلك حتى يتفادى رئيس الجمهورية الحرج الذي

---

1 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 279 نقلا عن مرجع بالفرنسية.

2 فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية من منظور الفقه الدستوري دراسة مقارنة لكل من فرنسا، مصر، الجزائر، المرجع السابق، ص 288.

3 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 280.

4 عامر عبد رسن الموسوي، المرجع السابق، ص 146.

5 محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 940.

6 Roland Debbasch, Op, Cit, p 141.

7 محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 940.

يمكن أن يقع فيه في حال ما أسفرت نتائج التشريعيات عن أغلبية برلمانية معارضة، يجب على الرئيس التروي ودراسة الموقف بحرص وحذر ودقة قبل الإقدام على حل البرلمان حتى لا يخذل في نهاية الأمر من الشعب[1].

إلا أنه لا يمكن في كل الأحوال اعتبار نتيجة الانتخابات التشريعية بعد حل الجمعية الوطنية في فرنسا مناسبة لطرح الثقة ما لم يعبر الرئيس عن مسألة الثقة بنفسه[2]، وهذا الذي حدث مع الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران الذي بادر بحل الجمعية الوطنية عام 1981[3] إلا أنه لم يتدخل شخصيا في الانتخابات التي جرت بعد حل الجمعية الوطنية رغم أنه كان يأمل في فوز أغلبية برلمانية تسانده[4].

وإذا ما تساءلنا عن مدى اعتبار الانتخابات التشريعية مناسبة لإقامة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الجزائر؟ فإنه يمكننا القول أنه تنص المادة 147 من الدستور الجزائري أنه يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر."

ولابد أن نشير إلى أن التجربة الجزائرية إلى اليوم شهدت حلا للمجلس الشعبي الوطني مرة واحدة فقط أين كانت الجزائر تتبنى الأحادية البرلمانية، وذلك سنة 1992 نزولا عند حكم المادة 120 من الدستور بموجب المرسوم الرئاسي (92- 01)، وقد كان هذا الحل بعد إجراء الدور الأول من الانتخابات التشريعية والتي أسفرت عن أغلبية غير متوقعة وهي الجبهة الإسلامية للإنقاذ والتي فازت بأغلبية ساحقة، في مقابل فشل ذريع لحزب جبهة التحرير الوطني الذي كان ينتمي إليه رئيس الجمهورية آنذاك، إذ لم يحصل سوى على 16 مقعدا، وعلى إثر هذه النتائج لو استمرت المؤسسات في العمل ولم يحصل الذي حصل، كان يمكن اعتبار هذه النتائج مسؤولية سياسية غير مباشرة لرئيس الجمهورية الذي كان سيجد نفسه أمام أغلبية معارضة قد تدفعه للاستقالة، لولا توقيف المسار

---

1 محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 939.

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 324.

3 لا بأس أن نشير إلى أن ميتران لجأ إلى حل الجمعية الوطنية سنة 1981 بعد عامين من التعايش أو التواجد الإجباري مع الأغلبية اليمينية المعارضة التي استطاعت أن تقلص من سلطاته إلى حد كبير من خلال حكومة معبرة عنها ومؤيدة لها، ولقد جاءت نتيجة الانتخابات التالية لهذا الحل مواتية للحزب الاشتراكي مما أتاح للرئيس أن يبدأ فترة ولايته الثانية بحكومة مؤيدة له. دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 93.

4 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 324.

الانتخابي[1]. إلا أنه وإن لجأ رئيس الجمهورية الشاذلي آنذاك إلى حل المجلس الشعبي الوطني وتقديم استقالته عقب ذلك، إلا أنه لم يرد ما يشير في نص رسالة استقالته إلى اعتبار نتائج الانتخابات سبب من الأسباب التي دفعته إلى تقديم استقالته.

وقد كانت هذه هي الحالة الوحيدة في الجزائر التي شهدت أغلبية معارضة للرئيس، لكن لم تدم واستقال الرئيس كما صرح في رسالته لم تكن بسبب المسؤولية السياسية وإنما لظروف خارجة عن إرادته.

ويمكن أن يتم اعتبار الانتخابات التشريعية سببا لقيام مسؤولية رئيس الجمهورية السياسة في حال ما قام رئيس الجمهورية بحل البرلمان أو إجراء انتخابات سابقة لأوانها وجاءت نتيجة الانتخابات خلافا لرغبة الرئيس وذلك بوصول نفس الأغلبية التي حل البرلمان أثناء سيطرتها على البرلمان فإن هذا يمكن أن يتم اعتباره اعتراضا شعبيا على سياسته لكن لا يمكن اعتباره إجراء فاسخ للعهدة الرئاسية[2]، وعليه فالحل الذي يلجأ إليه رئيس الجمهورية يبدو كأنه عرض لسياسة الرئيس أمام الشعب في مقابل سياسة الأغلبية البرلمانية التي كانت موجودة في المجلس المنتخب قبل حله، فإذا ما انتخب الشعب أغلبي مساندة للرئيس اعتبر ذلك تجديدا للثقة في الرئيس وفي سياسته[3].

ويظهر المعنى الحقيقي للحل من خلال علاقة الحزب صاحب الأغلبية بالرأي العام، فإذا ما كانت أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية مساندة للرئيس، فإن الرئيس في هذه الحالة سيتصرف كزعيم حزبي[4] ولو أنه لا مانع من أن يتدخل الرئيس في الحملة الانتخابية والدعاية لصالح الحزب الذي يدعمه أو ينتمي إليه، ويقوم الرئيس في هذه الحالة بصفته قائدا حزبيا لا باعتباره رئيس جمهورية يفترض حياده وتجرده من أية مصالح حزبية ضيقة[5].

وفي هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يفصح عن موقفه من الانتخابات التشريعية والأحزاب التي يساندها، فإنه متى ما أسفرت الانتخابات عن فوز أغلبية معارضة فإنه يمكن اعتباره مناسبة لإثارة مسؤوليته السياسية غير المباشرة، والتي هي غير مطبقة بشكل فعلي وإنما التزام أدبي فقط.

---

1 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 162.

2 عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 204.

3 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 160.

4 IBRAHIM Mohamed, Le droit de dissolution dans la constitution de 1989, R,A,S,J,E,B, n01, Mars 1990.

5 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 161.

أما في مصر لقد اختلف المؤسس الدستوري في تنظيم مسألة حل البرلمان عما هو معمول به في الجزائر، ففي دستور 1971 كانت المادة 136 منه تقضي بأن رئيس الجمهورية لا يستطيع حل البرلمان إلا بتوافر حالة الضرورة وموافقة أغلبية الناخبين المطلقة في الاستفتاء." إلا أن القيد الأخير الوارد في المادة الآنفة الذكر، تم إلغاؤه بموجب التعديل الدستوري الذي تم في 27 مارس 2007، وكون أن المؤسس الدستوري لم ينص على موقف رئيس الجمهورية في حال ما كانت نتيجة الاستفتاء غير متوافقة مع ما ذهب إليه رئيس الجمهورية من حل البرلمان، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ **عبد الغني بسيوني** عبد الله أن الإجابة على هذا التساؤل تتوقف على الهدف الذي أريد لأجله حل مجلس الشعب؛ فإذا كان القصد من الحل هو حسم الخلاف بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية، ثم جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لبقاء المجلس فإن هذا يعني رفض سياسة الرئيس مما قد يدفع به إلى التنحي عن الرئاسة[1]، ولو كان الباعث على الحل لا صلة لرئيس الجمهورية به، فإن عدم موافقة الشعب على الحل لن تثير مسؤولية الرئيس على الأرجح[2].

وفي كلتا الحالتين تبقى تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية في هذه الحالة بيد الرئيس الذي له أن يتنحى عن الحكم كما له أن يبقى، ووجب القول أن الدستور المصري لسنة 2012 كان قد وضع حدا لهذا الخلاف ونظم هذه المسألة على نحو صريح، أين قضى في المادة 127 منه أن:" ... وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه." أين أو جب الدستور على رئيس الجمهورية تقديم استقالته متى لفظ الشعب قراره بالحل[3]، هذا حتى لا يتعسف رئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل البرلمان، إلا أن دستور 2014 قضى بحذف هذا الحكم بحذف الفقرة الأخيرة من المادة 127، أين عاد الأمر إلى ما كان معمولا به في دستور 1971 قبل تعديله.

بذلك رأى بعض الفقه أن رئيس الدولة وهو يمارس سلطة الحل، إنما يمارس حق دستوري كفله له الدستور وعليه فلا داعي للربط بين مسؤولية رئيس الجمهورية ونتيجة الاستفتاء[4]، في مقابل ذلك يرى البعض الآخر من الفقه أن رفض الشعب قرار الرئيس بحل المجلس فإنها تنبئ على أن سياسة رئيس

---

1 عبد الغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 281، 282.

2 المرجع نفسه.

3 خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 255.

4 Claud Leclereq, op,cit, 640

الدولة لا تحظى برضا الأغلبية من الشعب[1]، ومن ثمة تتقرر مسؤوليته السياسية أمام شعبه في إطار الالتزام الأدبي نظرا لعدم وجود نص قانوني يحكمها[2].

الفرع الثاني: المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية أمام البرلمان

تنصرف المسؤولية السياسية التي يقرها البرلمان في النظم التي تتبنى ثنائية السلطة التنفيذية إلى الوزارة أو الحكومة، ويبقى رئيس الجمهورية منزها عنها كما هو الحال بالنسبة للملك في النظم البرلمانية التقليدية.

وقد تعاقبت الدساتير الجزائرية على الأخذ بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية دستوريا أمام البرلمان باستثناء دستور 1963، الذي كان يعطي لأعضاء المجلس الوطني إمكانية إيداع لائحة لسحب الثقة من رئيس الجمهورية، أين يؤدي التصويت عليها إلى استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس بموجب المادة 56 من دستور 1963، إذ اعتبر الأخذ بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان على هذا النحو خصوصية جزائرية غير معروفة في جل الدساتير[3]، إلا أنه ولما كان رئيس الجمهورية في النظم البرلمانية المتطورة يتمتع بسلطات فعلية وواسعة على حساب الحكومة التي هي في تبعية عضوية ووظيفية له، فإن الفقه جاء بحالات يمكن أن تثار فيها مسؤولية رئيس الجمهورية بصفة غير مباشرة أمام البرلمان، وذلك لما يتعلق الأمر بسحب الثقة من البرلمان سواء عن طريق عدم الموافقة على مخطط الحكومة، أو إيداع ملتمس رقابة وحتى في حالة رفض طلب التصويت بالثقة، ولما كان رئيس الجمهورية يلتقي مع البرلمان بمناسبة عرض الأوامر التشريعية على هذا الأخير فإنه يمكن اعتبار عدم موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية، أو عدم التصويت على قانون اعترض عليه رئيس الجمهورية ثانية حالة من حالات إقامة المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية.

أولا: المسؤولية السياسية للحكومة كآلية غير مباشرة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا

في ظل صورية ثنائية السلطة التنفيذية والتبعية الواضحة والهيمنة الرئاسية على الحكومة سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، فإنه يمكن اعتبار المسؤولية السياسية للحكومة تعبير غير مباشر من

---

1 دلين سردار زهري، المرجع السابق، ص 181.

2 خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 256.

3 عمار عباس، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، مجلة القانون، المركز الجامعي أحمد زبانة، غليزان، العدد 02، 2010.

الأغلبية البرلمانية عن عدم الرضا على السياسة المتبعة من طرف رئيس الجمهورية، ومن ثمة مسؤوليته بطريقة غير مباشرة، وتكون مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان إما بسبب عدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي، أو في حال التصويت على ملتمس رقابة وكذا في حال رفض البرلمان طلب التصويت بالثقة المقدم من الوزير الأول.

1- عدم موافقة البرلمان على مخطط الحكومة وعلاقته بمسؤولية رئيس الجمهورية

بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أفصح المؤسس الدستوري صراحة أن البرنامج الذي تسعى الحكومة إلى تطبيقه هو برنامج رئيس الجمهورية، مزيلا بذلك التناقض الذي كان قبل التعديل أين كانت هناك ازدواجية في البرامج، مع أنه على المستوى الفعلي والواقعي كانت تضطلع الحكومة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

فقد تم النص صراحة في القانون 08- 19 المادة 79 أن الوزير الأول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء." إلا أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد جاء الدستور خاليا من ذكر أي برنامج تضطلع بتنفيذه الحكومة، ففي المادة 93 منه نص على أن الحكومة تعد مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء."

وطبقا للمادتين 94، 95 من الدستور فإن الوزير الأول يعرض مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وفي حال الموافقة عليه فإن الحكومة تستمر في العمل، ويمكن أن يفسر ذلك بوجود توافق بين الأغلبية البرلمانية والحكومة من جهة أو بالأحرى بين الحكومة و رئيس الجمهورية، كون أن المخطط كان لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وفي حال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط الحكومي، فإن الوزير الأول يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة يكون أمام رئيس الجمهورية احتمالين، إما أن يعين رئيس الجمهورية وزير أول جديد وبمخطط جديد، وبعد عرض الحكومة مخطط عملها على المجلس فإنه في حال رفضه للمرة الثانية فإن الحكومة تستقيل والمجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا، وفي هذه الحالة متى ما أسفرت الانتخابات التشريعية عن فوز الأغلبية السابقة المعارضة، فإنه في هذه الحالة يمكن اعتبار أن الشعب وقف إلى جانب الأغلبية وأصبح رافضا لسياسة رئيس الجمهورية، ومن ثمة يصبح لا مبرر لبقاء رئيس الجمهورية في الحكم طالما أن سياسته رفضت من ممثلي الشعب، مرتين ثم من طرف الشعب بعد الانتخابات

التشريعية وفي هذا مخاطرة كبيرة من رئيس الجمهورية، إذ أن رئيس الجمهورية يلجأ إلى تعيين وزير أول بمخطط آخر بعد تغيير في نوع السياسة[1].

وفي هذه الحالة يمكن تكييف هذه الاستقالة الحكومة بسبب إقامة مسؤوليتها نتيجة عدم الموافقة على مخطط عملها بأنها مسؤولية سياسية غير مباشرة لرئيس الجمهورية أمام البرلمان، كون أن رئيس الجمهورية هو صاحب البرنامج، الذي على ضوئه أعدت الحكومة مخطط عملها، وما يؤكد أن رفض مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي هو رفض لسياسة رئيس الجمهورية، هو أن الحكومة حتى في وضع مخطط العمل فإنها لا تتمتع باستقلالية كاملة في إعداده، وتبرز هيمنة رئيس الجمهورية على عملية إعداده بصورة واضحة وذلك من خلال عرضه على مجلس الوزراء بموجب المادة 3/93 من الدستور، ومعلوم أن مجلس الوزراء يتولى قيادته رئيس الجمهورية، إضافة لذلك فإنه بحسب المادة 94 من الدستور فإن الوزير الأول بعد عرض المخطط على المجلس الشعبي الوطني مناقشته ليس بإمكانه تكييف مخطط العمل على ضوء المناقشة إلا بعد التشاور مع رئيس الجمهورية.

ولما كان يمكن اعتبار مسؤولية الحكومة بسبب عدم الموافقة على مخطط عملها سبب غير مباشر للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ،لم يتم ذكر البرنامج الذي تضطلع الحكومة بتطبيقه في نص الدستور تفاديا لإثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وإخضاع الحكومة لها[2].

2 – المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بسبب التصويت على ملتمس رقابة ضد الحكومة

يعتبر تقديم بيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني فرصة مناسبة يلتقي فيها البرلمان مع الحكومة، ويقدم بيان السياسة العامة للحكومة طبقا للمادة 98 من الدستور[3]، ولا بد أن نشير إلى أنه بخصوص السياسة العامة فإنه من المفروض أن البرلمان هو من يتولى رسم السياسات العامة، إلا أنه في الأنظمة الحديثة أصبحت السلطة التنفيذية هي من تتولى وضعها نظرا لما تحوزه من كفاءات

---

1 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 173، 174.

2 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 226، 227.

3 تنص المادة 98 من الدستور الجزائري على ما يلي:" يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختم هذه المناقشة بلائحة.

يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إدلع ملتمس رقابة طبقا لأحكام المواد 153، 154، 155."

ومعطيات تقنية، و في سبيل إقرار التوازن بين السلطتين ألزم الدستور الحكومة بتقديم بيانا عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني ويترتب على هذا العرض أمران:

إما **إصدار لائحة** ونزولا عند حكم المادة 98 السالفة الذكر وكذا النصوص القانونية الناظمة من القانون العضوي (16- 12) فإنه لم يرد النص على الجزاء أو الأثر الذي يمكن أن يترتب على هذه اللائحة، وفي هذا يمكننا القول أنه متى ما كانت الأغلبية البرلمانية متوافقة مع الحكومة فإن هذه اللائحة تكون لائحة دعم، ومتى ما كانت العلاقة متوترة بينهما فإنها تكون لائحة لوم وعتاب للحكومة[1]، معنى ذلك وإن كانت غير ملزمة من الناحية الدستورية والقانونية إلا أنه في حال تجاهلها من طرف الحكومة يمكن أن تتحول إلى **ملتمس رقابة**، هذا الأخير الذي متى ما استوفى الإجراءات الدستورية و القانونية له فإنه طبقا لذلك تقام مسؤولية الحكومة بعد تقديمها استقالتها إلى رئيس الجمهورية، وعلى ذلك فإننا نرى بأن المسؤولية السياسية للحكومة بسبب تفعيل ملتمس رقابة هي مسؤولية رئاسية غير مباشرة، خصوصا وأن غالبية الفقه الحديث اتجه إلى تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية بطريق غير مباشر، في حال التصويت على ملتمس الرقابة والذي لا يمكن إثارته إلا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة التي يشترك في وضعها رئيس الجمهورية والوزير الأول، ولو كان من الناحية الفعلية أن رئيس الجمهورية هو من يقوم بإعدادها في مجلس الوزراء، بالإضافة إلى أن الحكومة في حال عدم اعتراضها على سياسة الرئيس فإنها تتضمن موافقة ضمنية على قراراته[2].

خصوصا وأن رئيس الجمهورية من الناحية الفعلية هو من يتولى قيادة الحكومة من حيث إلزامها بتنفيذ برنامجه أو من عرض مخطط التنفيذ على مجلس الوزراء، وحتى تكييفه بعد مناقشته من طرف المجلس الشعبي الوطني لا بد وأن تكون بناء على المشاورات بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية، الأمر الذي يؤكد أن رئيس الجمهورية له دور لا يستهان به في صنع السياسة العامة. وما تعقيد شروط وإجراءات تفعيل ملتمس الرقابة إلا دليل على ذلك[3] كما سنبينه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

3- التصويت بعدم الثقة: جاء في المادة 5/98 أن الوزير الأول يمكنه أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة

---

1 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 228.

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 332.

3 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 230.

الحكومة." ولقد تم ضبط إجراءات تقديم لائحة الثقة واللآثار المترتبة عنها بموجب المواد 63، 64، 65 من القانون العضوي 16- 12 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، مع وجوب الإشارة إلى أن تقرير المسؤولية السياسية للحكومة محجوز ومقتصر على المجلس الشعبي الوطني وحده فقط، دون إعطاء مجلس الأمة حق إثارة المسؤولية السياسية للحكومة[1].

في هذا الصدد يمكننا اعتبار سحب الثقة من الحكومة سحب للثقة من رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة، كون أن الوزير الأول مجرد أداة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية، فهو بمثابة القابس في النظام الجزائري، فرئيس الجمهورية هو صاحب السلطة السياسية أما الوزير الأول فهو مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية التي يمارسها بشكل فعلي عن طريق مجلس الوزراء[2]، الأمر الذي يجعل من إقامة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق عدم التصويت على لائحة الثقة بمثابة مسؤولية غير مباشرة لرئيس الجمهورية.

في هذه الحالة يكون أمام رئيس الجمهورية إما قبول تغيير الحكومة وتغيير السياسة العامة للدولة لتتفق مع الأغلبية البرلمانية، كون أن سحب الثقة من الحكومة في حقيقته هو عدم موافقة على السياسة الرئاسية، أو يبقي على الوزارة ويحل البرلمان ويلجأ إلى هيئة الناخبين لتختار ما تريد[3]، ولا يلجأ رئيس الجمهورية إلى الاحتمال الأخير إلا إذا كان متأكدا من رضا الشعب وأن هذا الأخير لازال متمسكا به وبخياراته وسياساته وثقته فيه.

وفي الأخير يمكننا القول أن سحب الثقة من الحكومة لأي سبب من الأسباب المقررة في الدستور يعتبر سحب للثقة بطريقة غير مباشرة من رئيس الجمهورية، كون أن رئيس الجمهورية في حقيقة الأمر هو القائد الفعلية للسلطة التنفيذية والموجه للعمل الحكومي، إلا أن هذه المسؤولية غير مؤكدة بصريح النص الدستوري وإنما هي مجرد التزام أدبي يقع على رئيس الجمهورية مادامت النصوص الدستورية خالية من النص عليها.

وفي التاريخ الدستوري الفرنسي فإن هناك ثلاث حالات[4] قدم فيها رئيس الجمهورية استقالته بسبب سحب الثقة من الحكومة المعنية من طرفه.

---

1 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 278.

2 عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 217.

3 سامية العايب، حميد حميدي، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري، دراسة مقارنة الجزائر، مصر، فرنسا، المرجع السابق، ص 338.

4 وهذه الحالات كلها كانت في ظل الجمهورية الثالثة أين كان رئيس الجمهورية يتم اختياره ن قبل البرلمان.

وكانت البداية سنة 1879 مع الرئيس **ماكماهون** الذي اضطر لتقديم استقالته نتيجة عدم منح الثقة من طرف مجلس الشيوخ للوزارة التي اختارها بناء على ثقته الشخصية دون اعتبار للأغلبية البرلمانية[1].

أما الحالة الثانية فكانت مع الرئيس **Jules Grevy** سنة 1887 أين اضطر لتقديم استقالته بسبب عدم منح البرلمان الثقة لحكومته المشكلة من طرفه، إضافة إلى رفض رجال السياسة قبولهم منصب رئيس الحكومة بسبب الفضيحة التي سببها له صهره والذي كان يتاجر بنفوذه بمنح الأوسمة في الإليزيه مما أساء إلى سمعته[2].

أما الحالة الأخيرة فكانت مع الرئيس **ألكسندر ميلران** بسبب تدخله غير الدستوري في اتخاذ الحكومة لقراراتها مما أجبره على الاستقالة سنة 1924[3].

ثانيا: إقرار البرلمان لمشروع قانون رغم اعتراض رئيس الجمهورية عليه

يعتبر اعتراض رئيس الجمهورية على القانون أحد الآليات الدستورية لتأثيره على البرلمان، وهو مكنة دستورية لخلق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تم النص عليه في المادة 145 من الدستور الجزائري والتي تقضي بأن: "رئيس الجمهورية يمكنه طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، ولا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء غرفتي البرلمان."[4]

وفي هذا الصدد ذهب الفقه إلى القول أنه في حال إقرار البرلمان القانون الذي اعترض عليه رئيس الجمهورية ،فإن ذلك يعتبر تقريرا غير مباشر لمسؤولية رئيس الجمهورية كون أن إعادة الإقرار يؤدي إلى زعزعة مركز رئيس الجمهورية وإحراجه أمام أفراد الشعب، وقد ينبئ عن وجود صراع بين البرلمان ورئيس الجمهورية مما قد يجعله مضطرا لتقديم استقالته[5]. في مقابل ذلك يرى بعض الفقه أن إقرار القانون من طرف البرلمان بخصوص القانون الذي طلب بخصوصه رئيس الجمهورية مداولة ثانية، لا يعتبر من قبيل المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية، كون أن رئيس الجمهورية في هذا

---

1 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص329.

2 المرجع نفسه.

3 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 265.

4 للاطلاع على أحكام وإجراءات الاعتراض على القوانين انظر المبحث الأول من الفصل الثاني من الباب الأول من الأطروحة.

5 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 331.

يكون لديه من الأسباب ما يبرر لجوئه إلى الاعتراض على القانون رغم إصرار المجلس على إقرار هذا القانون، وبالتالي لا يعتبر إعادة إقراره من قبل المجلس نوعا من قبيل المسؤولية[1]، وهذا الذي نرى به، إذ أن طلب رئيس الجمهورية إعادة إجراء مداولة ثانية للقانون لا تعني أبدا الرفض الكلي للقانون في كل الأحوال، إذ يمكن أن يلفت أو ينبه من خلال طلبه البرلمان إلى بعض الهفوات التي وقع فيها بناء على ذلك قد يعيد البرلمان تكييف وتعديل القانون ومن ثمة إقراره.

ومن الناحية الواقعية في النظام الجزائري، فرغم عدم لجوء رئيس الجمهورية إلى تفعيل هذه المكنة إلا أنه في ظل الأداء البرلماني الحالي من المستحيل أن يعيد البرلمان إقرار قانون اعترض عليه رئيس الجمهورية في ظل سيطرة أغلبية برلمانية مساندة لرئيس الجمهورية على مقاعد البرلمان، ومن المستبعد قبل ذلك أن يلجأ رئيس الجمهوري إلى حق الاعتراض في ظل محدودية المبادرات البرلمانية باقتراحات القوانين، إذ أن السلطة التنفيذي أصبحت الرحم الذي يحمل أكثر من 90% من قوانين المنظومة القانونية الجزائرية.

ثالثا: رفض البرلمان الموافقة على الأوامر التشريعية

طبقا لنص المادة 142 من الدستور فإن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر التشريعية التي يتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها. مع وجوب الإشارة إلى أن المادة 37 من القانون العضوي 16- 12 قضت بأن الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على البرلمان يطبق عليها إجراء التصويت دون المناقشة.

ورغم ذلك إلا أن مصير هذه الأوامر بيد البرلمان خصوصا وأن المؤسس الدستوري جعل الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية كأن لم تكن، وفي حال عدم موافقة البرلمان على الأوامر التي عرضها عليه رئيس الجمهورية فإنها تكون محلا للإلغاء ومن ثمة لا محالة حدوث أزمة سياسية بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وفي هذا الصدد ترى الأستاذة حنان مفتاح أنه: على فرض تكرار هذا الرفض فإن ذلك سيبرز بشكل جلي أمام الرأي العام شدة الخلاف وانعدام الثقة بين أهم المؤسسات الدستورية التي اختارها الشعب للتعبير عن إرادته، وممارسة مظاهر سيادته، وقد يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة بهدف التخلص من الائتلاف

1 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 248.

المعارض والمعرقل لإرادته، لكن في حال انتخاب الشعب نفس الأغلبية البرلمانية السابقة، فإنه في هذه الحالة رئيس الجمهورية يلتزم سياسيا بتقديم استقالته[1]."

إلا أننا نرى بهذا الخصوص بأن تقديم رئيس الجمهورية استقالته في هذه الحالة من تعتبر من قبيل الالتزام الأدبي فقط، ولا يرقى هذا الموقف من رئيس الجمهورية لدرجة الالتزام الدستوري أو القانوني مادام أن الدستور ورد خلوا من هذا الحكم أو الاحتمال.

وما يدعم اعتبار عدم الموافقة كمناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية بطريقة غير مباشرة هو أن هذه الأوامر تدخل حيز النفاذ وتنتج آثارها قبل عرضها على البرلمان، فإذا كانت هذه القوانين مقبولة من طرف أفراد الشعب وأكسبتهم حقوقا في ظلها، فإنه في حال رفضها من البرلمان ولجوء رئيس الجمهورية إلى حل البرلمان فإنه من الأكيد أن الشعب سيقف إلى جانب رئيس الجمهورية، ويؤيده في قراره بانتخاب أغلبية مغايرة عن تلك التي حل في فترة نيابتها المجلس الشعبي الوطني، وفي حال ما كانت هذه الأوامر مقيدة أو فيها تضييق على أفراد الشعب مثلا، ورفضها البرلمان ولجأ رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني، فإن الشعب سيقف إلى جانب النواب وينتخب نفس الأغلبية السابقة ما يجعل من رئيس الجمهورية في موقف لا يليق به، مما قد يؤدي إلى صعوبة التعايش بينه بين البرلمان الذي هو مضطر للتعاون معه وفق آليات دستورية، كما قد ينبئ هذا الموقف من البرلمان عن عدم رغبته في تمرير مشاريع الرئيس مستقبلا.

إلا أن هذا الاحتمالات لا يمكن التنبؤ بها إلا في ظل تعددية حزبية فعالة وأغلبية برلماني تعكس فعلا الإرادة الشعبية، ذات تمثيل حقيقي تمثل تطلعات وطموحات الشعب دون خوف من سلاح الحل أو الرضوخ للسلطة التنفيذية، أما في ظل الممارسة البرلمانية الحالية فهي أمر مستحيل خصوصا وأن الواقع يثبت عدم إقبال البرلمان على رفض أي أمر رئاسي إلى حد الآن[2].

---

1 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 217.

2 صالح بلحاج، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 205.

رابعا: مدى إمكانية إثارة المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية من خلال إدارة العلاقات الخارجية

إضافة إلى الحالات السالف ذكرها والتي تؤدي إلى إمكانية قيام المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية، فإن هناك حالات أخرى أيضا يمكن أن يكون فيها إثارة هذه المسؤولية لرئيس الجمهورية لما يتعلق الأمر بإدارة العلاقات الخارجية وهو ما نتعرض له في النقاط التالية:

1- رفض البرلمان الموافقة على المعاهدات الدولية

سبق لنا القول أن إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية من الاختصاصات التي يباشرها رئيس الجمهورية بشكل مستقل كأصل عام (المادة 9/91 من الدستور الجزائري)، إلا أن المادتين 111، 149 من الدستور استثنى المؤسس الدستوري الجزائري بموجبهما بعض الاتفاقيات وأوجب عرضها على البرلمان للموافقة عليها، كما أن مناقشة القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات تخضع للتصويت بدون مناقشة أو تعديل كما هو الحال بالنسبة للأوامر التشريعية عملا بالمادة 1/38 من القانون العضوي 16- 12 التي تنص على أنه:" لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل لأي تعديل."

وفي هذا الخصوص وفي حال وجود أغلبية برلمانية معارضة، أو في حال تشكيل ائتلاف أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية يجعل من عدم موافقة البرلمان على الاتفاقيات أو المعاهدات وارد جدا، خصوصا إذا ما كانت متيقنة من التأييد الشعبي لها، مما يدفعها إلى تفعيل الآليات الرقابية المخولة لها دستوريا ضد السلطة التنفيذية[1].

وحري بنا أن لا ننسى في هذه الحالة الأخذ بعين الاعتبار إمكانية رئيس الجمهورية يتجاوز المعرضة دستوريا بلجوئه مباشرة إلى استفتاء الشعب حول المعاهدات والاتفاقيات التي رفض البرلمان الموافقة عليها، أو لجوئه إلى حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة[2].

وفي ذات الآن فإن هذه الحلول الرئاسية والبدائل الدستورية التي يلجأ إليها رئيس الجمهورية قد تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للرئيس في حال رفض الشعب موضوع الاستفتاء، أو إعادة

---

1 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 211.

2 المرجع نفسه.

انتخاب نفس التشكيلة البرلمانية المعارضة ، ففي هذه الحالات يتعين على رئيس الجمهورية تقديم استقالته لأنه لم يعد يتمتع بثقة الشعب الكافية للاستمرار في الحكم[1].

2- إصدار لائحة حول السياسة الخارجية

تنص المادة 148 من الدستور على أنه يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين. يمكن أن تترج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية."

يستخلص من المادة السالفة الذكر أنه لا تصدر هذه اللائحة عقب كل مناقشة حول السياسة الخارجية، إلا عند الاقتضاء أي الضرورة، ورغم خلو النص من أي أثر قانوني يمكن أن يترتب عنها إلا أنه ذات قيمة معنوية كبيرة كونها صادرة عن ممثلي الشعب خصوصا إذا كانت تتضمن لوما أو نقدا لسياسة الرئيس في المجال الخارجي، الأمر الذي قد يؤثر على مركزه نوعا ما إلا أنها لا ترقى إلى إثارة مسؤوليته السياسية غير المباشرة، لذلك رئيس الجمهورية لا يلجأ إلى طلب من البرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية إذا كانت الأغلبية الرئاسية متوافقة مع الأغلبية البرلمانية ومتى ما كانت غير متوافقة فإن رئيس الجمهورية لا يلجأ إلى طلبها، إلا أنه في حال طلبها رئيس إحدى الغرفتين وكانت الأغلبية البرلمانية معارضة لرئيس الجمهورية، فإنه متى ما تضمنت اللائحة لوما ونقدا لسياسة رئيس الجمهورية في المجال الخارجي فإنها ستجعل منه في موقف حرج، إلا أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إجهاض إصدار هذه اللائحة من خلال الثلث الرئاسي الذي يعينه في مجلس الأمة[2].

وفي الأخير نشير إلى أن المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية بنوعيها أمام البرلمان أو أمام الشعب، لا وجود لها في نصوص الدستور الجزائري، إلا أنه يمكن أن تشكل قواعد فقهية يمكن الاستناد عليها في حال تغير الظروف والأوضاع الدستورية في اتجاه دسترة مسؤولية رئيس الجمهورية، كما أن حدوث تلك الحالات يمكن أن تكون في حال وجود وعي سياسي وقانوني لدى الشعب وتغير الممارسة الحزبية وارتفاع مستوى الأداء البرلماني وارتقائه نحو الفعالية، فيصبح المعبر الحقيقي عن

---

1 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 212.

2 الخير قشي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 13، ديسمبر، 2014.

إرادة الشعب، وبذلك يمكنها أن تؤتي ثمارها بخصوص تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية ومن ثمة إقامتها.

المبحث الثاني

المسؤولية السياسية للحكومة إقرار دستوري وانعدام تطبيقي

تعتبر المسؤولية السياسية للحكومة ميزة أساسية للنظم البرلمانية والمختلطة ومن أهم المقتضيات التي تقوم عليها، وهي إحدى النتائج المترتبة عن الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي تعتبر أهم خصائص النظام البرلماني القائم على التعاون والتوازن بين السلطات.

وإذا كان البرلمان يختص أساسا بالوظيفة التشريعية إلا أنه إلى جانب ذلك أصبحت وظيفة الرقابة من أهم المهام الموكلة له، والتي عن طريقها يقف في وجه السلطة التنفيذية وانحرافها للحد من استبدادها، إلا أن فعالية هذه الرقابة تختلف باختلاف النظم الدستورية ومدى تجذر الفكر الديمقراطي فيها.

وعودة إلى النظام الدستوري الجزائري، فإن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان تثور في ثلاث مناسبات وهي عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة، التصويت على ملتمس رقابة، عدم التصويت على طلب الثقة الذي يكون بناء على طلب الحكومة.

المطلب الأول: عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة سبب لمسؤولية الحكومة السياسية

يمثل عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان المناسبة الأولى التي تجمع بين الحكومة والبرلمان، من خلاله تتضح معالم وأطر يتم تصور طبيعة العلاقة التي ستكون بين المؤسستين، ومنه يتم جس النبض إما التوافق أو التعارض، وفي هذه الحالة تعتبر موافقة البرلمان على مخطط العمل بمثابة ضمان استمرار الحكومة في عملها، أما في حال عدم منح الموافقة على مخطط العمل الحكومي فإنه في هذه الحالة تثور المسؤولية السياسية للحكومة، وهي مسؤولية سياسية سابقة لعمل الحكومة وقبل الخوض في تفاصيل هذه المسؤولية وجب التطرق إلى إجراءات عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان (الفرع الأول) وإجراءات مناقشته ومن ثمة مصيره (الفرع الثاني)، ومدى فعاليته كآلية رقابية برلمانية على عمل الحكومة في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إجراءات عرض مخطط عمل مخطط عمل الحكومة على البرلمان

المتفق عليه أن الدستور الجزائري بعد تعديله سنة 2008 جعل من برنامج رئيس الجمهورية، البرنامج الذي تسعى الحكومة إلى تجسيده، وذلك من خلال المادة 79 من الدستور قبل تعديله سنة

2016، أين تجلى اتجاه المؤسس الدستوري بذلك إلى أحادية السلطة التنفيذية بعد إلغاء البرنامج الحكومي واضطلاع الحكومة بالسهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية[1]، وفي ظل أحادية برنامج السلطة التنفيذية كما بينا سابقا[2] أصبحت إمكانية إسقاط الحكومة من أول لقاء بعد عدم الموافقة على مخطط عملها معناه رفض برنامج رئيس الجمهورية من طرف البرلمان، الأمر الذي أدى إلى تعديل المادة 79 بموجب التعديل الذي تم سنة 2016، أين تم حذف لفظ البرنامج من المادة مع الاكتفاء بالإشارة إلى دور الوزير الأول فقط دون تحديد للبرنامج الذي يسهر على تطبيقه، وعلى ذلك أصبح نص المادة 3،2/93 كالتالي: "ينسق الوزير الأول عمل الحكومة. تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء."

وجب الإشارة أيضا إلى أنه قبل التعديل الأخير كانت تنص المادة 79 على أن: "الوزير الأول يضبط مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه على مجلس الوزراء." من الصياغة يتبادر إلى الأذهان أن الوزير الأول وحده فقط يتولى إعداد المخطط دون مشاركة أعضاء حكومته، وهذا يعتبر قصور في صياغة المادة، وقد تدارك المؤسس الدستوري هذا النقص في الصياغة بعد التعديل الأخير بموجب المادة 93 فقرتها الأخيرة والتي تقضي بأن: الحكومة تعد مخطط عملها وتعرضه على مجلس الوزراء، ومن الطبيعي أن يتم إعداد هذا المخطط بالتشاور والمشاركة بين أعضاء الحكومة ككل تحت رئاسة الوزير الأول في اجتماع الحكومة طبقا للمادة 3/99، يرأس الوزير الأول اجتماعات الحكومة ليتم عرضه بعد ذلك في مجلس الوزراء، أي أن مخطط العمل الحكومي أول رقابة يكون محلا لها هي رقابة رئيس الجمهورية الذي يراقب مدى التزام الوزير الأول بتوجيهاته وكذا مراعاة الأولويات والخطوط العريضة التي تضمنها برنامجه[3].

ولو أنه في هذا الصدد قبل تعديل 2008 فإن عرض برنامج الحكومة في مجلس الوزراء كان حسب البعض مجرد إجراء يسمح لرئيس الجمهورية للاطلاع عليه وتقديم بعض التوجيهات[4]، وبذلك يمكننا القول أن مخطط عمل الحكومة محل رقابة مزدوجة الأولى رئاسية في مجلس الوزراء، أما الثانية برلمانية أمام المجلس الشعبي الوطني، ومن ثمة يمكننا القول أن مخطط عمل الحكومة لا

---

1 حتى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 وإن كانت على المستوى الواقعي الحكومة تنفذ برنامج رئيس الجمهورية رغم النصفي صلب الدستور على أن الحكومة لها برنامج مستقل خاص بها.

2 انظر الفصل الأول من الباب الأول.

3 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، 236.

4 المرجع نفسه، 237.

يعرض على المجلس الشعبي الوطني إلا بعد الموافقة الرئاسية عليه في مجلس الوزراء، وبعد هذه الموافقة فإن الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني[1] وللموافقة عليه خلال الخمسة والأربعين يوما لتعيين الحكومة[2]، ولعل سبب تحديد هذا الأجل هو تجنب تعسف الوزير الأول في عدم عرض مخطط العمل على المجلس الشعبي الوطني[3]، وهي مدة معقولة كي تضبط الحكومة مخطط عملها وهي نفس المدة التي كان معمولا به قبل تعديل 2008، أين كانت الحكومة تقوم بعرض برنامجها خلال نفس المدة.

وقبل الخوض في إجراءات مناقشة مخطط العمل لا بأس أن نشير إلى مدى وجوبية تقديم مخطط العمل الحكومي إلى المجلس الشعبي الوطني، فباستقراء الصيغة التي وردت بها المادة 1/94 "يقدم الوزير الأول... " نستشف أن السياق الذي وردت فيه المادة يفيد الإلزام أي أن الوزير الأول ملزم بتقديم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني وهو غير مخير في ذلك.

إلا أنه ورغم ورود النص بإلزام الحكومة على عرض مخطط العمل على البرلمان، وكذا الربط بين مسؤولية الحكومة التضامنية وعدم الموافقة على المخطط إلا أن الواقع أثبت أن أعضاء الحكومة يشرعون في ممارسة مهامهم قبل عرض مخطط العمل الحكومي أو البرنامج الحكومي قبل تعديل 2008 على الحكومة للموافقة عليه[4].

وقد طرح هذا الإشكال في الفقه الدستوري الفرنسي الذي انقسم في هذا الخصوص إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى أن الحكومة ليست ملزمة بعرض برنامجها على الجمعية الوطنية عقب تشكيلها لنيل ثقتها رغم نص المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن الوزير الأول يطرح بعد مداولة مجلس الوزراء أمام الجمعية الوطنية مسؤولية الحكومة حول برنامجها. محتجين في ذلك بأن رئيس الجمهورية يستقل باختيار الحكومة وتستمد الأخيرة وجودها منه وفي ذلك يقول الوزير **بومبيدو**: "إن روح ونص الدستور يريدان من الحكومة أن يكون لها مطلق الحرية في أن تطلب الثقة

---

1 المادة 1/94 من الدستور الجزائري.

2 المادة 47 من القانون العضوي (16- 12)

3 خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، بن عكنون، 2012/2011، ص 119.

4 وقد احتج النواب على هذه الممارسة أثناء مناقشة برنامج حكومة سيد أحمد غزالي، حيث شرعت في تطبيق برنامجها قبل موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، ص 241، 242.

أو لا تطلبها." فهو يرى بأن اللجوء إلى الفقرة الأولى من المادة 49 ينظر إليه دائما على أنه فرصة سياسية يقدمها الوزير الأول بكامل حريته[1].

إلا أن **جورج بومبيدو** نفسه طرح مسألة الثقة بالحكومة أمام الجمعية الوطنية حول برنامج حكومته الأولي في 26 أفريل 1962، ثم رفض الخضوع لمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 49 من الدستور خلال حكومته الثالثة سنة 1966، وكذا الرابعة سنة 1967، وقد سار في نفس الاتجاه السيد **كوف دي مورفيل** سنة 1968، والسيد شابان داماس سنة 1969 الذي صرح أمام البرلمان أن: " الحكومة تنبثق من رئيس الجمهورية لذلك فهي حرة في أن تطلب أو لا تطلب التصويت من قبل أعضاء الجمعية الوطنية[2].

كما أن هناك وزارات لم تطلب الثقة عقب تشكيلها، وطلبتها في وقت لاحق بصدد سياستها العامة كوزارة السيد **ميشيل روكارد** المشكلة في 10 ماي 1988، والتي لم تطلب الثقة إلا في 16 يناير 1991، بمناسبة بيانها حول حرب الخليج[3].

الاتجاه الثاني: فيرى أصحابه أن طلب ثقة الجمعية عن طريق عرض برنامجها عليها أمر إجباري عقب تشكيلها، معتمدين التفسير الذي يرى أن السياق الذي جاءت به المادة 1/49 يفيد الإلزام، وقد تبنى هذا الاتجاه غالبية الفقه الفرنسي[4]. وهذا الاتجاه الذي نميل إليه باعتبار أن البرلمان من المفروض هو الذي يعد النصوص التشريعية لتنفيذ السياسة العامة وبذلك الواجب والمفترض أن يعمل في تجانس مع الحكومة لتحقيق الصالح العام.

وخلال العهدة الثانية للرئيس **عبد العزيز بوتفليقة** لم يقدم كل من رئيس الحكومة **عبد العزيز بلخادم** و**أحمد أويحي** برنامج حكومتيهما إلى المجلس الشعبي الوطني رغم نص الدستور على ضرورة حصول الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني وقبل الشروع في تنفيذه[5].

وعودة إلى النظام الدستوري الجزائري فإنه بحسب المادة 48 من القانون العضوي 16- 12 فإنه لا يشرع في مناقشة مخطط عمل الحكومة بعد تقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني إلا بعد سبعة (07)

---

1 Jean Gicquel, P 710.

2 خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 122

3 سامح محمد سعد حسن علي، المرجع السابق، ص 581.

4 Dominique Rousseau, Alexandre Viala, Op,Cit, P 363.

5 عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، ص 21.

أيام من تبليغه للنواب، وهي المدة التي يقوم خلالها النواب بدراسة المخطط ، إلا أنه أثناء دراسة المخطط من المفروض على أساس أن النواب يكونون على اطلاع مسبق ببرنامج رئيس الجمهورية الذي تضطلع الحكومة بتنفيذه، وإلا على أي أساس يقوم النواب بدراسة هذا المخطط، وعليه فإن حصر مناقشة النواب على المخطط معناه الموافقة الضمنية على البرنامج الرئاسي.

يمكننا القول أن مدة السبعة (7) أيام لا تكون كافية للنائب من أجل دراسة مخطط عمل الحكومة دراسة معمقة في كل المجالات خصوصا وأن المنطق يفرض أنه قبل دراسة المخطط لا بد من دراسة البرنامج، وعليه فإن قصر هذه المدة يؤدي إلى المناقشة غير الفعالة للبرنامج فقد لا تكون هذه المدة كافية في بعض الأحيان لاطلاع النواب على كل من البرنامج والمخطط ومدى ملائمته لتنفيذ البرنامج[1].

وبعد المناقشة العامة للنواب لمخطط الحكومة فإن الوزير الأول يقوم بتكييف هذا المخطط بناء على المناقشات التي تمت مع النواب بالتشاور مع رئيس الجمهورية[2]، أي أن رئيس الجمهورية يبقى دائما صاحب السلطة والامتياز بخصوص العمل الحكومي والوزير الأول مجرد موظف لدى مؤسسة الرئاسة، فإن كان مبرر عرض مخطط العمل الحكومي في مجلس الوزراء كون أن رئيس الجمهورية صاحب البرنامج ومن المنطقي أن يتم مراقبة ما إذا كان المخطط يتفق ومضمون البرنامج، ألا يمكن اعتبار لجوء الوزير الأول إلى التشاور مع رئيس الجمهورية لتكييف المخطط بعد مناقشته من طرف النواب يشكل همزة وصل بين رئيس الجمهورية والبرلمان؟

وعلى ذلك يمكننا القول أن لجوء الوزير الأول إلى تكييف البرنامج بالتشاور مع رئيس الجمهورية بعد مناقشته لأول مرة في المجلس الشعبي الوطني، معناه تبليغ رئيس الجمهورية برؤى النواب وكذا وجهات نظرهم، ومن ثمة جس النبض حول رأي البرلمان في البرنامج وإمكانية تصور لطبيعة العلاقة التي ستجمع الطرفين. وإن كان يتبادر إلى الأذهان أن مناقشة مخطط عل الحكومة في البرلمان دال على مشاركة البرلمان الحكومة في رسم السياسة العامة للدولة وهندستها، أي يشترك في قيادة الدولة ويبذل كل مساعيه لتوجيه العمل الحكومي، بغية تحقيق الرغبات المشروعة لجميع المواطنين[3]، إلا أنه

---

1 خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 128.

2 انظر المادة 94/ 2 من الدستور الجزائري.

3 خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 119.

سرعان ما يزول هذا الاعتقاد بعد الرجوع إلى الواقع الذي يثبت أن مناقشة البرنامج ومن ثمة التكييف إجراء غير ذي أهمية، يكون بقدر طفيف في مسائل ثانوية، الأمر الذي يجعل منه مجرد إجراء شكلي وصوري.

مع ملاحظة أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتطرق إلى احتمال رفض رئيس الجمهورية أو الوزير الأول إجراء تغييرات وتعديلات في مخطط العمل الحكومي الذي تمت مناقشته مع النواب داخل المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: مصير المخطط الحكومي بعد عرضه على المجلس الشعبي الوطني

وبعد تكييف مخطط العمل الحكومي من طرف الوزير الأول عند الاقتضاء[1] فإنه يتم التصويت عليه خلال 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة[2]، وحينها يكون مصير المخطط الحكومي إما القبول والموافقة من طرف النواب وفي هذه الحالة يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل حكومته لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

ويمكن اعتبار هذه الموافقة منحا للثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني للوزير الأول الذي يستطيع وطاقمه الحكومي حينها البدء في العمل بكل أريحية، لعلمه أن هناك أغلبية برلمانية تقف إلى جانبه تساعده في تمرير مشاريعه وسياساته[3].

أما الاحتمال الثاني وهو رفض النواب الموافقة على مخطط العمل، ما يعني إخفاق الحكومة في نيل ثقة البرلمان[4]. وفي هذه الحالة فإن الوزير الأول نزولا عند حكم المادة 95 من الدستور يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية الذي يتوجب عليه في هذه الحالة تكليف شخص آخر بتشكيل الحكومة حسب الكيفيات نفسها[5]، والتي يجب أن تحظى بثقة البرلمان.

إن عدم الموافقة من طرف النواب على مخطط عمل الحكومة تؤدي إلى قيام المسؤولية التضامنية للحكومة عن طريق عدم منحها الثقة، وهذا أمر منطقي، مقارنة بما كان معمول به قبل تعديل سنة 2016 أين كان الوزير الأول بنص الدستور هو الذي يعد مخطط العمل، وعدم الموافقة عليه كم

---

1 معنى ذلك أن مخطط العمل الحكومي لا يخضع في كل الأحوال للتكييف بعد المناقشة، إذ يمكن أن يوافق عليه النواب مباشرة بعد أول عرض له.

2 انظر المادة 49 من القانون العضوي 16-12.

3 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 251.

4 حميد حنون خالد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق 2005، العدد، 01

5 انظر المادة 2/95 من الدستور.

طرف النواب تؤدي إلى المسؤولية السياسية للحكومة ككل وليس الوزير الأول فقط، أما بعد تعديل سنة أصبحت الحكومة تعد مخطط العمل ومن ثمة أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاستقالة الجماعية والمسؤولية التضامنية للحكومة أمر منطقي ومبرر.

وبالعودة إلى واقع ممارسة البرلمان وظيفته الرقابية فإنه لغاية اليوم لم يسجل أن البرلمان امتنع عن منح الثقة للحكومة سواء بالاعتراض على برنامج الحكومة، أو بعدم الموافقة على مخطط العمل بعد تعديل سنة 2008 رغم كثرة الحكومات بعد سنة 1999[1].

ويمكن أن يأخذ رفض النواب الموافقة على مخطط عمل الحكومة يمكن أن يأخذ تفسيرين: إما احتجاج الأغلبية البرلمانية على عدم تعيين الوزير الأول من تشكيلتها وعدم مراعاة رئيس الجمهورية لها[2]، الأمر الذي يدفع برئيس الجمهورية وبغية تجاوز عقبة البرلمان خلال تأدية مهمته الانتخابية أن يلجأ إلى تعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، لتفادي عدم منح الثقة بالموافقة على مخطط العمل لتنفيذ برنامجه بغية خلق نوع من التعايش بين السلطتين، أو إما أن الهدف هو رئيس الجمهورية وذلك بالرفض الضمني لبرنامجه وهذا في حال تعارض الأغلبية البرلمانية مع رئيس الجمهورية.

وبعد استقالة الحكومة بعد عدم الموافقة على مخطط عملها وتعيين رئيس الجمهورية وزير أول آخر، فإنه في حال عدم حصول عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد على مخطط العمل الحكومي، فإنه ينحل وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية لغاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر وهذا تفاديا للنزاع المؤسساتي[3].

وفي هذه الحالة فرضا أن عدم الموافقة على مخطط العمل كانت بسبب تعيين وزير أول خارج الأغلبية البرلمانية، فإن رئيس الجمهورية وبغية تفادي الصراع مع البرلمان وتجنبا لأزمة دستوري قد تعصف باستقرار المؤسسات[4]، فإنه يلجأ إلى تعيين وزير أول بعد استقالة الحكومة الأولى من الأغلبية البرلمانية.

وفي حال ما كان السبب في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة مخطط العمل في حد ذاته، رغم إعادة تكييفه من طرف الوزير الأول بالتشاور مع رئيس الجمهورية بناء على المناقشات التي تمت

---

1 سعيد لوصيف، المرجع السابق، ص 345.

2 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 253.

3 صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 283.

4 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 253.

داخل أروقة البرلمان، فإنه لا محالة أن الهدف في هذه الحالة هو برنامج رئيس الجمهورية، وهنا في حال اعتماد الأغلبية على قاعدة شعبية واسعة فإنها تلجأ إلى رفض مخطط العمل الحكومي، رغم علمها بالحل الوجوبي للمجلس لأنها تدرك أنها ستعود إلى البرلمان بعد الانتخابات التشريعية لتيقنها من ثقة الشعب فيها، وفي حال ما كانت غير متأكدة من ثقة الشعب فيها فإنها لا محالة سترضخ للأمر الواقع وتوافق على مخطط الحكومة خوفا من سلاح الحل. أي أنه في هذه الحالة الأمر يكون قد أحيل إلى هيئة الناخبين التي يكون لها دور المحكم بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، وفي حال مساندتها لرئيس الجمهورية فإن الانتخابات التشريعية ستسفر عن أغلبية برلمانية غير التي كانت قبل الحل، وفي حال معارضتها لرئيس الجمهورية فإنها تجدد الثقة في الأغلبية البرلمانية التي سيطرت على المجلس الشعبي الوطني قبل الحل[1]، ولن يلجأ رئيس الجمهورية إلى تفعيل حقه بحل المجلس الشعبي الوطني ما لم يتيقن بأنه يحظى بثقة شعبية تفوق بكثير تلك التي يحظى بها نواب البرلمان، تمكنه من تجاوز البرلمان وتقوي من مركزه تجاه باقي المؤسسات الدستورية.

عودة إلى ذي بدء، فإنه في حال موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة فإنه طبقا للمادة 94/ 3،4 يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني وذلك خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه[2]. أي أن مجلس الأمة له حق مناقشة مخطط العمل الحكومي ومعفى من التصويت عليه عكس المجلس الشعبي الوطني.

ويعتبر هذا العرض على مجلس الأمة إجراء شكلي كون أن مخطط عمل الحكومة يدخل حيز التنفيذ بموافقة المجلس الشعبي الوطني[3]. والوزير الأول لا يعرض مخطط العمل الحكومي على مجلس الأمة كما تم تقديمه للمجلس الشعبي الوطني في شكله الأول، وإنما يعرضه عليه في الصورة التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني وبعد تكييفه على ضوء المناقشات إن كان قد استدعى الأمر ذلك[4]. الأمر الذي يجعل من هذا الإجراء مجرد وسيلة إعلامية لمجلس الأمة، إذ لا يمكن لمجلس

---

1 انظر عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 134، 135.

2 انظرا لمادة 50 من القانون العضوي 16-11.

3 كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 171.

4 سعيد أوصيف، المرجع السابق، ص 346.

الأمة إسقاط الحكومة ولم يخوله الدستور مكنة منح الثقة للحكومة. ومرد ذلك أن مجلس الأمة من طريقة تأسيسه لا يعكس التمثيل الحقيقي للشعب.

وتكون الغاية من عرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة إعلامه بمضمون وفحوى المخطط الحكومي الذي هي بصدد تطبيقه باعتباره شريك في العمل التشريعي، وبالتالي سيناقش جميع القوانين التي تأتي من الحكومة لتنفيذ برنامجها، وعليه فلا يعقل منطقيا أن يوافق على قوانين تتعلق ببرنامج يجهله.

إلا أنه وبناء على المناقشة قد يضطر مجلس الأمة بسبب كثرة الملاحظات الموضوعية التي يقرها أعضاؤه إلى إصدار لائحة[1] تودع مكتب المجلس[2].

ومن نافلة القول أن نشير إلى أن عرض مخطط العمل الحكومي أمام مجلس الأمة هو مسألة إجبارية، للصياغة التي وردت بها المادة " يقدم ..." والفعل المضارع يفيد إلزامية الوقوع، أما إصدار اللائحة فهو أمر اختياري بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة الذين لهم حرية توقيعها من عدمه، وهي تخلو من أي جزاء مادي ملموس على الحكومة، إلا أنها تعتبر بمثابة تعبير عن وجهات نظر أعضاء المجلس وموقفهم من الحكومة وذلك إما الإيجاب[3] مما قويا وقوة معنوية للحكومة ككل في مباشرة مهامها والشروع في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. كما قد تتضمن اللائحة موقفا سلبيا من الحكومة، كأن تتضمن نقد موضوعي حاد، وفي هذه الحالة يكون لها تأثير معنوي سلبي على الحكومة وينبئ عن عدم رضا المجلس الشعبي الوطني عليها، وعلى ذلك فإنه على الحكومة أن تأخذ ذلك بعين الاعتبار عند وضع مشاريع القوانين قصد الحصول على موافقة مجلس الأمة بسهولة[4].

---

1 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 154

2 المادة والإجراءات النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 154.

4 جمال عبد الناصر مانع، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خبضر، بسكرة، العدد الرابع، ص 34.

وعليه فلائحة الرفض أو الموافقة على مخطط العمل الحكومي لها ثقلها وتأثيراتها السياسية والمعنوية لدى السلطات العامة في الدولة ولدى الرأي العام الوطني، ونظرا للمكانة الدستورية والسياسية التي يحتلها مجلس الأمة في الدولة[1].

الفرع الثالث: مدى فعالية المخطط الحكومي في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة

إن مصير المخطط الحكومي بعد عرضه على مجلس النواب هو الموافقة في أغلب الأحيان، وليس هذا في النظام الجزائري وحسب، بل يسود هذا الاتجاه في غالبية الأنظمة التي تعتنق نظام الأغلبية البرلمانية مثل بريطانيا أين تتمتع الحكومة بأغلبية متجانسة وثابتة في البرلمان، تستمر عادة أثناء كامل الفترة التشريعية[2]، ويعود هذا الأمر لاعتبارات عديدة أهمها:

التشكيلة الوزارية التي تضم حزب الأغلبية أو أحزاب التحالف الرئاسي وبالتالي قطع الطريق أمام المعارضة، وهذا الذي يحدث في الحكومة الجزائرية في الوقت الحالي إذ أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الشرفي لحزب جبهة التحرير الوطني صاحب الأغلبية في البرلمان، والوزير الأول هو الآخر منتم لحزب صاحب المركز الثاني في قبة البرلمان من حيث عدد الأعضاء، فكيف يتصور التصويت بعدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي؟

وهذا الوضع تعرفه الجزائر وتعيشه منذ فتح التعددية بعد المرحلة الانتقالية خاصة بعد سنة 1999، واحتجاجا على الوضع فقد خاطب أحد نواب المجلس الشعبي الوطني رئيس الحكومة بالقول:" السيد رئيس الحكومة ألا ترون أن التحالف الرئاسي بين الأحزاب الثلاثة يعتبر خطة مبيتة لدفن التعددية والديمقراطية والمعارضة، وإن صح التعبير رجوعا إلى عهد الحزب الواحد، ولن تكون مستقبلا هناك معارضة فعالة مادام رئيس الجمهورية يتبنى حزب جبهة التحرير الوطني، ورئيس الحكومة يتبنى التجمع الوطني الديمقراطي، ووزير الدولة حركة مجتمع السلم."[3]

كذلك من الأسباب الارتباط العضوي والوظيفي للحكومة برئيس الجمهورية الذي يتمتع بمركز قوي ساهم في صنعه له الدستور، من خلال الصلاحيات والسلطات التي يحظى بها في النظام الجزائري وهي صلاحيات وسلطات قلما يحظى بها رئيس دولة في نظام ديمقراطي، فالرئيس هو محور النظام الذي تدور حوله باقي السلطات.

---

1 عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03 جوان 2003، ص 13

2 موريس دوفرجيه،المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 201.

3 كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 168.

كما أن هناك أسباب تعود للبرلمان في ذاته، أهمها خلو البرلمان من كفاءات لها الجرأة في الوقوف أمام الحكومة والحد من تدخلات وتجاوزات السلطة التنفيذية، وكذا المساهمة الفعالة في صنع السياسة العامة عن طريق المناقشات التي تتم بين البرلمان والحكومة من خلال اللقاءات الدستورية.

ومن الأسباب أيضا التي تحول دون فعالية الرقابة البرلمانية على مخطط العمل الحكومي مسألة الآجال، إذ تمنح للنواب فترة محددة بسبعة (7) أيام فقط للاطلاع على المخطط دون أن يعرض عليهم البرنامج، فهم من يسعون إلى الحصول عليه ودراسته لتحديد مدى ملائمة مخطط العمل للبرنامج الذي أعد بصدد تنفيذه، كما يتجلى قيد الزمن والوقت من خلال المدة القصيرة جدا والمحددة لمناقشات النواب. إذ تكون تدخلات النواب وفقا لمدة محددة يمكن لرئيس المجلس تقليصها في حال ما اقتضى الأمر ذلك نظرا لكثرة المتدخلين[1].

المطلب الثاني: مسؤولية الحكومة السياسية للحكومة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة ومصادقتها عليه، فإن الحكومة تشرع في تنفيذ مخططها بغية التجسيد الفعلي لبرنامج رئيس الجمهورية، وفي كل الأحوال فإنها تبقى تحت رقابة البرلمان في ذلك، والذي يلتقي الحكومة في لقاءات دورية سنوية لمناقشة بيان السياسة العامة، كما نص عليها الدستور في المادة 98 من الدستور الحالي.

ويعرف بيان السياسة العامة بأنه ذلك الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تمت المصادقة على برنامجها، تقدم بموجبه عرضا عن التطورات الجديدة والهامة لسياستها[2]، وبموجبه يراجع البرلمان الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أتته من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق الدستور والقانون[3].

وعليه يمكن اعتبار بيان السياسة العامة حصيلة عمل وإنجازات الحكومة خلال سنة من تاريخ الموافقة على مخطط عملها، تقدمه الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، يتم من خلاله توضيح كيفية سير مخطط العمل وفقا لما يتطلبه برنامج رئيس الجمهورية وهذا بالتطرق إلى ما أنجز وما هو

---

1 خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، المرجع السابق، ص 128.

2 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 261.

3 أحمد عبد الجبار، عرض رسالة ماجستير الرقابة البرلمانية ، الأداء الحكومي في العراق، (2006، 2014)، مركز رؤية للسياسات والدراسات المستقبلية، متاح على الموقع: www.rcpfs-iq.net ، تاريخ الاطلاع، مارس 2018، على الساعة 11:16.

في طور الإنجاز، وما لذي تنوي الحكومة إنجازه في المستقبل[1]. مراعية في ذلك مضامين مخطط عملها الذي لقي الموافقة الصريحة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني[2].

ويمكن اعتبار تقديم بيان السياسة العامة إلى الحكومة فرصة لإعلام المجلس الشعبي الوطني بالتغييرات التي تحصل في المخطط، وذلك في حال تغير الظروف وحدوث وقائع ونوازل لم تكن في الحساب عند وضع المخطط، وبذلك يمكن اعتبار تقديم بيان السياسة العامة أمام الحكومة فرصة من خلالها تقوم الحكومة بالدفاع عن نفسها ،مع تبرير إتيانها لبعض التصرفات والقرارات طيلة مسيرة السنة.

ولقد أثبتت الممارسة السياسية في الجزائر أن رؤساء الحكومات عادة ما يركزون في عرضهم على النتائج الإيجابية التي حققتها حكوماتهم، مؤيدين ذلك بالأرقام مع تفادي ذكر العيوب والنقائص[3].

وبالرجوع إلى المادة 98 من الدستور فإنها تقضي بأنه يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختم هذه المناقشة بلائحة."

يفهم من النص أن تقديم بيان السياسة العامة بصفة دورية كل سنة هو أمر إلزامي على الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، وذلك لورود المادة بصيغة الإلزام، وهذا على خلاف ما كان منصوص عليه قبل التعديل الدستوري 2016 أين كانت تنص المادة 1/84 على: " تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة." ورغم أن الفعل المضارع يفيد الإلزام إلا أن البعض فسر المادة أنها جاءت على سبيل التخيير، الأمر الذي دفع ببعض الحكومات قبل تعديل 2016 إلى التخلف عن تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني.

يتبع تقديم بيان السياسة العامة مناقشة من خلالها يقف النواب على مدى جدية الحكومة في تنفيذ المخطط بالوقوف على نسبة التقدم في إنجازه، وكذا الوقوف من خلال المناقشة على المشاكل التي تعترض طريق الحكومة بخصوص التنفيذ، وتنتهي المناقشة بإحدى حالات أربع جاءت بها المادة 98

---

1 كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص 189.

2 عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 167.

3 عمار عباس بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، مداخلة ألقيت في الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، يومي 22 و23 أكتوبر، 2014.

وهي: إما قبول عمل الحكومة وذلك في حال عدم مبادرة النواب بأي إجراء عقب المناقشة، ما يعني أن النواب راضون ضمنيا عن الوضع الحكومي[1]، أو صدور لائحة من النواب أو التوقيع على ملتمس رقابة أو طلب الوزير الأول التصويت بالثقة. وسنعرض إلى الثلاث احتمالات الأخيرة بشيء من التفصيل في النقاط التالية تباعا.

الفرع الأول: صدور لائحة

يعتبر صدور اللائحة أول الاحتمالات التي يمكن أن تترتب عن عرض بيان السياسة العامة ونتعرض في النقاط الموالية إلى إجراءات صدورها (أولا) وأثرها على المسؤولية السياسية للحكومة (ثانيا).

أولا: إجراءات صدور اللائحة

طبقا للفقرة الثالثة من المادة 98 السالفة الذكر فإنه يمكن أن تختم مناقشة بين السياسة العامة بلائحة، وبالرجوع إلى القانون العضوي 16- 12 فإنه نص في المادة 52 منه على إمكانية تقديم اقتراحات لوائح وليست لائحة واحدة فقط، تقدم خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاء تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان.

إن تعدد هذه اللوائح يفيد أنها تكون على غير ذات لون واحد، فهي مختلفة المضمون ومتعددة الأهداف[2]، وحتى يحظى اقتراح اللائحة بالقبول وجب أن يوقع من طرف عشرون (20) نائبا، على الأقل يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني[3]، ولا يمكن النائب الواحد أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة[4].

وقد أكد القانون العضوي 16- 12 في مادته 55 على أنه: "في حال تعدد اقتراحات اللوائح فإنها تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها، وفي حال مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحداها بأغلبية أعضائه فإنها تلغي بقية اللوائح."

---

1 صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 284.

2 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 264.

3 انظر المادة 264 من القانون العضوي 16-12.

4 انظر المادة 54 من القانون العضوي 16- 12.

وفي هذا الخصوص يمكننا القول أنه إذا كانت هذه اللوائح متباينة المضمون، فما الذي يدفع بالمشرع إلى اعتبار مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحداها بمثابة إلغاء للأخرى ألا يعتبر هذا تقييدا للرقابة في شقها الإجرائي؟

وقبل تصويت المجلس الشعبي الوطني ومصادقته على اللائحة فإنها تعرض على المناقشة إلا أن هذه المناقشة تدور فقط بين الحكومة بناء على طلبها كونها هي المعنية باللائحة، وكذا مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة[1].

ثانيا: أثر اللائحة على مسؤولية الحكومة

بمراجعة المادة 98 من الدستور وكذا القانون العضوي 16- 12 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان، وكذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان فإننا لا نجد أي إشارة لأي أثر يمكن أن يترتب عن اللائحة التي تعقب مناقشة بيان السياسة العامة، شأنها في ذلك شأن اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة عقب عرض المخطط الحكومي عليه بعد المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

إلا أنه في حالة المصادقة على اللائحة فإنه لا تخلو من احتمالين: إما تأييد الحكومة على المضي في تنفيذ مخططها[2]، مما يجعلها غير آبهة بآراء القلة من المعارضة طالما أنها حازت على دعم الأغلبية البرلمانية[3]، أو توجيه لوم وانتقاد لها خصوصا في حال ما كان التقصير الحكومي في تنفيذ المخطط واضح، وفي هذه الحالة فإنه لا يمكن تجاهل أثر اللائحة من طرف الحكومة، والتي إن رغبت في استمرار التأييد لها من طرف النواب عليها أن تعمل على تفادي كل ما من شأنه أن يضاعف حدة الخلاف بين المجلس والحكومة ونتائجه التي ستعود بالسلب على مصير بقائها قائمة[4]، كون أن هذه اللائحة قد تشكل إنذارا للحكومة باحتمال إيداع ملتمس رقابة ضدها أو بسحب الثقة منها،

---

1 انظر المادة 56 من القانون العضوي 16- 12.

2 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 267.

3 محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري، المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص176.

4 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 162

إن هي لم تقم بمراجعة سياستها أو عملها محل الانتقاد[1]، وإذا لم يتمكن النواب من تفعيل ملتمس الرقابة وإسقاط الحكومة فإنهم يلجؤون إلى رفض المصادقة على مشاريع القوانين الحكومية التي أمامهم[2].

وفي الأخير نقول أن هذه اللائحة بخلو النصوص القانونية من أي جزاء يترتب عليها[3]، فإنها لا تتضمن أي نتيجة فعلية في مواجهة الحكومة، وإن كانت تتضمن في الواقع نوعا من الجزاء الأدبي فهي بمثابة إنذار للحكومة بأن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة إلى احترام المخطط[4]، والعدول عن التجاوزات التي حدثت بمناسبة تنفيذه.

وعملا بالفقرة الأخيرة من المادة 98 من الدستور، فإنه يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة، وهذا الإجراء هو إجراء اختياري بالنسبة للحكومة لها أن تقوم به كما لها أن لا تقوم بعرض البيان أمام مجلس الأمة[5]، ولم ينص الدستور على الحالات التي تترتب على عرضه، إلا أنه يمكننا القول أنه متى ما نالت الحكومة رضا المجلس الشعبي الوطني من خلال اللائحة التي تعقب بيان السياسة العامة، فإن ذلك سيكون دافعا لها لعرض بيان سياستها على مجلس الأمة والعكس صحيح، إلا أنه يمكننا القول أنه في ظل اضطلاع الحكومة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فإنه في حال تضمنت اللائحة الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني لوما للحكومة فإن هذه الأخيرة تلجأ إلى

---

1 محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري، المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 177.

2 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 267.

3 لذلك يصفها بعض الفقه باللوائح الميتة.

4 خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، المرجع السابق، ص 173.

5 في ظل دستور 1996 قبل تعديله سنة 2008، قد لجأ رئيس الحكومة لتقديم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة بتاريخ 7، 8 جوان 2005، وأعقب ذلك مناقشة عامة علنية تدخل فيها 62 عضوا من أعضائه وصبت تلك التدخلات في الثناء على أداء الحكومة ، كما تضمنت العديد من الملاحظات والتوصيات، من أجل التكفل الأفضل بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية وبانشغالات المواطنين ف في كافة المجالات السياسية الاقتصادية والاجتماعية ، وقد جاء في بداية رد رئيس الحكومة آنذاك أحمد أويحي عن انشغالات وتساؤلات أعضاء مجلس الأمة "... الواجب يقضي مني أولا أن أشكر الجميع على الاهتمام بقدوم الحكومة إراديا لأنه إذا قرأتم المادة 84 من الدستور يمكن للحكومة أن تأتي فأتينا بإرادة كاملة، حرصا منا على الإشارة بكل وضوح على احترام مجلسكم الموقر كمؤسسة دستورية وإلحاحنا من ذلك أن نغتنم الفرصة للاستماع والاستئناس بآراء السيدات والسادة، أعضاء مجلس الأمة لكي تكون فرصة من حين لآخر لتوضيح نقطة وإعادة المعطيات لمجراها الحقيقي وفرصة للمشاركة في نقاش ديمقراطي..." عمار عباس بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، المرجع السابق، ص 150، 151.

مجلس الأمة، الذي عن طريق التلث الرئاسي يثبت رضاه عن ما تم إنجازه من طرف الحكومة ومن ثمة دعمه لها.

الفرع الثاني: ملتمس الرقابة

تعتبر المسؤولية السياسية نتيجة أساسية لرقابة البرلمان على السلطة التنفيذية في مقابل حق هذه الأخيرة في حل المجلس الشعبي الوطني، الذي كفل له الدستور آليات عديدة عن طريقها يمكن إسقاط الحكومة منها آلية ملتمس الرقابة[1]، وهي الآلية التي تم النص عليها في غالبية الدساتير تحت مسميات عديدة كلائحة اللوم، أو اقتراح اللوم أو لائحة الثقة، ومتى ما استوفي ملتمس الرقابة شروطه القانونية فإن الحكومة تكون مجبرة على تقديم استقالتها، لذلك أحاطه المؤسس الدستوري الجزائري بمجموعة من الضوابط والشروط وعليه سنتناول مدلوله (أولا) لنعالج (ثانيا) إجراءات وشروط تقديم ملتمس رقابة لنتناول إيداع ملتمس الرقابة ونشره (ثالثا).

أولا: مدلول ملتمس الرقابة

يعتبر ملتمس الرقابة الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب لإسقاط الحكومة بعد عدم الموافقة على مخطط العمل، تم النص عليه بموجب المادة 4/98 من الدستور والتي قضت بأنه يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153، 154، 155 من الدستور يعرف بأنه: "الوسيلة التي يستطيع بواسطتها النواب طلب تصويت المجلس على قرار إسقاط الحكومة، وذلك بمواجهتها بأعمالها واتهامها بالمسؤولية[2]." فملتمس الرقابة إذن هو عبارة عن لائحة يوقعها عدد من النواب متى ما استوفت الشروط القانونية لها فإنها تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة، ومتى ما توافر له النصاب القانوني في التصويت فإنه يؤدي إلى مسؤولية الحكومة السياسية[3].

---

1 يعود أصل تسمية ملتمس الرقابة إلى النظام الدستوري المغربي، حيث يلتمس البرلمان من الملك حل الحكومة طبقا لأحكام المادة 81 من الدستور المغربي لسنة 1962، الذي يمكن مجلس النواب ن يعارض الحكومة في مواصلة عملها بتحمل مسؤوليتها، وذلك بالمصادقة على ملتمس رقابة الذي لا يقبل إلا إذا وقعه ربع النواب على الأقل. انظر فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري النظرية العامة للدساتير، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1994، ص 165.

2 سامح محمد سعد حسن علي، المرجع السابق، ص 585.

3 أحمد وافي، إدريس بكرا، المرجع السابق، ص 315.

كما أن بعض الفقه يطلق عليه اقتراح اللوم الذاتي[1] وذلك كونه يتم بمبادرة النواب أنفسهم، عكس اقتراح اللوم الذي يكون بناء على طلب الحكومة كما هو الحال بالنسبة لطلب التصويت بالثقة.

وبالعودة إلى نص الدستور يتضح لدينا أن حق المبادرة بملتمس رقابة محصور فقط لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، وهذا التوجه من المؤسس الدستوري منطقي كون أن هذا الأخير التمثيل الشعبي فيه لا يرقى إلى التمثيل الشعبي الذي يحظى به المجلس الشعبي الوطني، إضافة لذلك فهو غير قابل للحل ومن ثمة لا ينبغي أن يمنح أعضاؤه سلطة إسقاط الحكومة[2].

كما أن الموافقة على مخطط العمل كانت من طرف المجلس الشعبي الوطني وبالتالي هو الذي يحق له متابعة سير وتطبيق المخطط على ضوء المناقشة التي تمت بينه وبين الحكومة. وحتى في الدساتير المقارنة فإن الغرفة الثانية معفاة من حق إسقاط الحكومة، كونها لا تشارك في تنصيبها ومنحها الثقة وبالتالي لا يمكنها أن تسحب منها الثقة بملتمس رقابة[3].

إن إيداع ملتمس رقابة من طرف الحكومة معناه وجود خلاف كبير بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بالأحرى بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، فذلك معناه وجود تقصير حكومي واضح في تنفيذ المخطط الذي صوت عليه المجلس بعد طرحه للمناقشة بعد أول لقاء بينهما، وفي ظل سهر الحكومة على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية قد يكون المقصود من ورائه إيصال رسالة لرئيس الجمهورية بضرورة تغيير حكومي أو تعبير عن رفض سياسة رئيس الجمهورية، خصوصا إذا ما حدثت بعض التغييرات الجديدة في رسم السياسة العامة فملتمس الرقابة ينبئ عن استحالة التعايش بين السلطتين، ولما أحيط بإجراءات مشددة نوعا ما فإنه متى ما تم التصويت عليه فمعنى ذلك أن الأغلبية البرلمانية أصبحت معارضة للسلطة التنفيذية، فيؤدي ذلك إلى مسؤولية الحكومة السياسية من ثمة تقديمها لاستقالتها.

---

1 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 585.

2 المرجع نفسه.

3 مثلا في النظام الدستوري المغربي فملتمس رقابة مجلس المستشارين لا يمكن أن تترتب عنه استقالة الحكومة. أحمد مفيد، ص 7.

ثانيا: إجراءات وشروط تقديم ملتمس رقابة

يعتبر ملتمس الرقابة من أخطر الآليات الرقابية البرلمانية التي تستهدف إسقاط الحكومة، تم ضبط إجراءات وشروط تحريكه بموجب الدستور وكذا القانون العضوي الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة وهي كالتالي:

1- ارتباط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة: وذلك بموجب المادة 98 من الدستور والتي ربطت بين بيان السياسة العامة وإمكانية إيداع ملتمس رقابة، وعلى ذلك فملتمس الرقابة لا يمكن أن يكون إلا سنويا، هذا على خلاف سحب الثقة في بعض الأنظمة المقارنة التي تستعمل العديد من المرات خلال السنة[1]، فالنواب إذن لا يمكنهم المبادرة بإيداع ملتمس رقابة إلا مرة في السنة، محددة بنص الدستور عقب مناقشة بيان السياسة العامة، وإن كان هذا الشرط معقول نوعا ما حتى لا يتعسف النواب في استعماله واللجوء إليه مرات متكررة لإسقاط الحكومة، ومن ثمة تفادي عدم الاستقرار الحكومي[2]، إلا أنه كان يمكن المؤسس الدستوري تفادي ذلك دون ربط إيداع ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة، وذلك بعدم السماح للنواب من توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد خلال الدورة التشريعية[3].

إن ربط إيداع ملتمس الرقابة بمناقشة بيان السياسة العامة ساهم في عدم إعطاء الفرصة للنواب بإثارته، خصوصا قبل تعديل الدستور سنة 2016 أين تخلفت الحكومات في بعض المرات عن تقديم بيانها السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني، معتبرة أن تقديمها البيان السنوي أمام الحكومة هو إجراء جوازي بالنسبة لها.

2- أن يوقع من طرف سبع (7/1)عدد النواب: وهذا بمقتضى المادة 2/153 من الدستور، والمادة 58 من القانون العضوي 16- 12 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان التي تقضي بأنه يقدم سبع عدد النواب المجلس الشعبي الوطني ككل وليس الحاضرين، وعلى ذلك لا يمكن أن يقدم ملتمس الرقابة بطريقة فردية لارتباطه بالمسؤولية السياسية للحكومة ما يجعل منه أمرا مقبولا، ومتى ما كان المجلس الشعبي الوطني لا يملك هذا العدد لإيداع ملتمس رقابة لإسقاط الحكومة، فإن ذلك معناه أن

---

1 فوزي أوصديق،الوافي في شرح القانون الدستوري النظرية العامة للدساتير، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 165.
2 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 272.
3 المرجع نفسه.

النواب لا يرغبون في التصويت عليه[1]. كما لا يجوز للنائب التوقيع على أكثر من ملتمس رقابة[2]، ويمكن اعتبار النصاب اللازم لتوقيع ملتمس الرقابة مبالغ فيه مقارنة بالدستور الفرنسي الذي حدده بثمن (8/1) عدد النواب، ويصعب تحقيق نصاب السبع بسبب طبيعة التشكيلة الحزبية والسياسية في المجلس الشعبي الوطني، فعلى سبيل المثال بلغ عدد التشكيلات السياسية في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة 22 تشكيلة سياسية، لا يستوفي منها شرط السبع إلا تشكيلتين فقطهما حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي[3].

ثالثا: إيداع ملتمس الرقابة ونشره

بعد توقيع سبع نواب أعضاء المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة لابد من إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف مندوب أصحابه[4]. وتدل مرحلة الإيداع على مدى جدية النواب في إثارة مسؤولية الحكومة[5]، وبعد ذلك يتم نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي ال ويوزع على كافة النواب[6].

ولعل الغاية من النشر هي تمكين الرأي العام من الاطلاع على مضمون الانتقادات الموجهة من قبل النواب للحكومة، والتي لا تخرج عن إدانتها بالتقصير في إدارة الشؤون العمومية[7]، وكأن الهدف من النشر هو تبرير البرلمان رغبته في إسقاط الحكومة للرأي العام.

وبعد إيداعه ملتمس الرقابة فإنه على مكتب المجلس أن يدرجه في جدول أعماله ليحدد تاريخ مناقشته، وإلا لا يمكن مناقشته أو التصويت عليه[8].

---

1 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 272.

2 انظر المادة 59 من القانون العضوي 16- 12، المرجع السابق.

3 محمد هلملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري، المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 179.

4 انظر المادة 60 من القانون العضوي 16- 12، المرجع السابق.

5 خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، المرجع السابق، ص178.

6 المادة 2/60 من القانون العضوي 16- 12، المرجع السابق.

7 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 273.

8 حدث هذا في ظل التجربة البرلمانية المغربية عام 1977، 1983، حيث لم تدرج بعض الملتمسات الرقابية ضد الحكومة التي تقدمت بها المعارضة الاتحادية حول الأوضاع في المناطق الصحراوية المسترجعة، وحول طبيعة السياسة الحكومية في المجالات الدبلوماسية والعسكرية والإعلامية، أما الملتمس الثاني فتعلق بمراجعة ممارسة الإذاعة و التلفزة في نقل ومتابعة أعمال مجلس النواب بشكل مشوه، أما الملتمس الثالث الذي تقدمت به المعارضة البرلمانية

رابعا: مناقشة ملتمس الرقابة والتصويت عليه

بعد إدراج ملتمس الرقابة ضمن جدول الأعمال فإنه يكون محلا للمناقشة، إلا أن كيفية إجراء هذه المناقشة كفلها القانون العضوي 16- 12 بموجب المادة 61 منه والتي قضت أنه لا يتدخل أثناء المناقشات التي تطلب التصويت على ملتمس رقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا: الحكومة بناء على طلبها، أي أنها في حال لم تطلب ذلك فلا تتدخل في النقاش وتنتظر نتيجة التصويت، إلا أن الراجح أنها تتدخل للدفاع عن نفسها وعن الخيارات التي أخذتها وكذا الرد على الانتقادات المتضمنة في الملتمس، إضافة إلى مندوب أصحاب ملتمس الرقابة والذي يسعى هو الآخر إلى إيصال وجهات نظر أصحاب الملتمس إلى النواب وإقناعهم بالتصويت عليه، وشرح وإعطاء أسباب توقيع الملتمس وتبيان التجاوزات والأخطاء التي قامت بها الحكومة، والتي تستدعي فعلا إسقاطها كما يتدخل في النقاش أيضا نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، وبذلك يكون مدافعا عن الحكومة بطريقة غير مباشرة، لأنه سينتقد زملائه الموقعين على الملتمس ونائب يرغب في التدخل لتأييد الملتمس أي الدفاع عنه، ومحاولة إقناع النواب بالتصويت عليه، ولم ينص القانون العضوي 16 – 12 على تاريخ المناقشة إلا أنه نص في المادة 2/62 على أن: "التصويت على ملتمس الرقابة لا يتم إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه." ما يفيد أن المناقشة تجري في أجل ثلاثة أيام من إيداعه وقبل التصويت ويعتبر الهدف من مدة الثلاثة أيام فسح المجال أمام الحكومة للعمل والتحرك داخل المجلس، بهدف إفشال الملتمس أثناء التصويت[1]، ذلك عن طريق إقناع المترددين والأحزاب القابلة للتعامل معها بالوقوف إلى جانبها[2].

وحتى يؤتي ملتمس الرقابة مفعوله ويؤدي إلى قيام مسؤولية الحكومة السياسية فلابد أن يحظى بتصويت أغلبية ثلثي النواب (المادة 1/154 من الدستور) وتتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب[3]. وتعتبر النسبة المطلوبة للتصويت نسبة مشددة نوعا ما تجعل من تفعيل

=فكان حول هزالة نتائج البكالوريا. خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، المرجع السابق، ص 178.

1 صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 286.

2 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 165.

3 انظر كذلك المادة 162 من القانون العضوي 16- 12.

إجراء ملتمس الرقابة شبه مستحيل وغير قابل للتطبيق واقعيا[1]. على خلاف المشرع الفرنسي الذي يشترط لنجاح ملتمس الرقابة فقط تصويت الأغلبية المطلقة لنواب الجمعية الوطنية، مع احتساب أصوات الممتنعين عن التصويت لصالح الحكومة[2]. وهذا النصاب يسهل تحقيقه في ظل الأنظمة السياسية القائمة على الثنائية الحزبية كما هو الحال في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية[3]، ونظرا لتركيبة الجمعية الوطنية الفرنسية التي تتميز بسيطرة حزبين على المشهد السياسي وسهولة إجراءات ملتمس الرقابة، بلغ عدد ملتمسات الرقابة من جانفي1959 إلى غاية 1996 41 ملتمسا[4].

ولم يلق نجاحا على امتداد الجمهورية الفرنسية الخامسة إلا مرة واحدة في أكتوبر 1962، حين وافقت الجمعية الوطنية على سحب الثقة من حكومة **جورج بومبيدو** وبأغلبية 280 صوت من إجمالي عدد أعضاء الجمعية البالغ عددهم 480 عضوا، ولكن رئيس الجمهورية **شارل ديغول** قام بحل الجمعية الوطنية[5].

وبذلك يمكن القول أن النصاب المطلوب للتصويت على ملتمس الرقابة حتى يتمكن بموجبه المجلس الشعبي الوطني من إسقاط الحكومة يمثل قيد حقيقي إصدار ملتمس رقابة، خاصة إذا ما كانت الحكومة منبثقة من الأغلبية البرلمانية، خصوصا بعد إدراج شرط استشارة الأغلبية البرلمانية عند قيام رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول بعد التعديل الدستوري 2016، إذ لا يمكن أن نتصور من الناحية العملية أن هذه الأغلبية تصوت ضد الحكومة التي تنتمي إليها[6].

خامسا: آثار التصويت على ملتمس الرقابة

في حال مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة بحصوله على الأغلبية المطلوبة فإن الوزير الأول يكون ملزما بتقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية (المادة 155 من الدستور)[7].

---

1 نصر الدين عاشور، فيصل نسيغة، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد، الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 311.

2 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 586.

3 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 176.

4 محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري، المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 110.

5 سامح يعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 578.

6 عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 176.

7 انظر أيضا المادة 3/62 من القانون العضوي 16- 12

يفسر نجاح التصويت على ملتمس الرقابة بأغلبية الثلثين وإسقاط الحكومة بأن العلاقة بين الحكومة والبرلمان متدهورة لدرجة يستحيل التعايش معها بين المؤسستين.

إلا أنه بالقراءة المتأنية لنص المادة 155 من الدستور والمادة 62 من القانون العضوي 16- 12 فإننا لا نجد أي إشارة إلى إلزامية رئيس الجمهورية بقبول استقالة الحكومة، ما يفيد أن رئيس الجمهورية له كامل السلطة التقديرية في قبول الاستقالة من عدمها خصوصا بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، أي أصبحت الحكومة تضطلع بوضع مخطط لتنفيذ البرنامج الرئاسي، مما يجعل من توقيع ملتمس رقابة ضدها بمثابة معارضة المجلس الشعبي الوطني لرئيس الجمهورية، كونه هو الذي يضع البرنامج ثم يتولى رسم الخطوط العريضة لمخطط العمل الحكومة بمناسبة عرضه على مجلس الوزراء.

بناءً على ذلك رئيس الجمهورية يمكنه أن يستعمل حق الحل كرد فوري على ملتمس رقابة ناجح، وذلك بغرض الدفاع عن برنامجه الذي تنفذه الحكومة[1]، ويرى بعض الفقه أن رئيس الجمهورية يمكنه قبل قبول الاستقالة أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني كما يمكنه أن يرفض الاستقالة ويحل المجلس، وفي حال ما قبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة، فإن التساؤل يثار بشأن الجهة التي تتولى تسيير الأعمال بعد إقالة الحكومة، وبالقياس على التجربة الفرنسية فإن الحكومة المقالة تستمر في تسيير الشؤون إلى غاية تعيين حكومة جديدة، فبعد نجاح التصويت على ملتمس رقابة ضد حكومة **بومبيدو** بتاريخ 06 أكتوبر1962، فإنها استمرت في تسيير الأعمال الجارية رغم تقديمها استقالتها للرئيس ديغول إلى حين إجراء الانتخابات التشريعية المسبقة، التي تم إجراؤها بعد حل الجمعية الوطنية بتاريخ 09 أكتوبر 1962، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في **قرار بروكاس** في 19 أكتوبر 196 على شرعية الأعمال التي تأتيها الحكومة المستقيلة عند تسييرها للأعمال الجارية[2].

وعليه فالسلطة التقديرية التي يملكها رئيس الجمهورية في قبول استقالة الحكومة من عدمه إضافة إلى حقه الدستوري في حل المجلس الشعبي الوطني، يجعلان من ملتمس الرقابة آلية عديمة الأثر ومفرغة المحتوى، إلا أننا بقراءة مقتضيات المادة 98 من الدستور في فقرتها ما قبل الأخيرة يمكننا القول أن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في هذه الحالة منعدمة، وسكوت المؤسس الدستوري لا يجب أن يفسر بحرية رئيس الجمهورية بين القبول والرفض بخصوص قبول الاستقالة، ولو كان الأمر

1Mohamed Brahimi, op, cit, p 67

2 انظر عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 279. محمد هلملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري، المصري والفرنسي، المرجع السابق، ص 18.

كذلك لم أشار إلى حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان قبل قبول الاستقالة كما هو الحال في حالة فشل الوزير الأول في التصويت على طلب التصويت بالثقة (المادة 5/98 من الدستور).

وما تجدر الإشارة إليه ومنذ إقرار ميكانيكية ملتمس الرقابة في النظام الدستوري الجزائري بعد الاعتراف به في دستور 1963 وغيابه في دستور 1976، ثم عودته في دستور 1989 لم يتم تفعيله سوى مرة واحدة كانت سنة 1990، بمبادرة من النائب **عبد القادر هزار** ضد حكومة مولود حمروش ولم يوقع عليه أي نائب آخر.

إن إمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني ردا على إسقاط الحكومة، يجعل من ملتمس الرقابة آلية انتحارية بالنسبة للبرلمان، عوض أن يكون سلاح دستوري يلوح به في وجه الحكومة أو يستخدم إذا استدعى الأمر العودة إليه لوضع حد لمنحرفات الحكومة[1].

وعليه فملتمس الرقابة يعتبر آلية رقابية فعالة في مواجهة الحكومة حتى ولو لم يؤد إلى إنهاء وجودها القانوني، إذ يمكن اعتبرها كإنذار لها من المعارضة التي تستعمله كتعبير عن عدم رضاها على النشاط الحكومي.

الفرع الثالث: طلب التصويت بالثقة

مما جاء في المادة 98 من الدستور الجزائري أن الوزير الأول يمكنه أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حال عدم الموافقة عليها يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة.

يفهم إذن أن مكنة طلب التصويت بالثقة اختصاص دستوري للوزير الأول فقط حق ممارسته دون بقية الطاقم الحكومي، رغم أن التصويت بالثقة ينصب على الحكومة ككل، وهو إجراء اختياري يمكن الوزير الأول أن يؤتيه كما يكنه أن يعزف عنه، فهو يملك السلطة التقديرية المطلقة في اللجوء إليه، فهو بذلك يختلف عن إجراء ملتمس الرقابة الذي يكون بمبادرة النواب.

ويلجأ الوزير الأول إلى طلب التصويت بالثقة ليتثبت أنه يتمتع بثقة الأغلبية في المجلس، أي أنه يحظى بالدعم السياسي لعمله[2]، قاصدا بذلك تدعيم موقفه تجاه البرلمان وفي حالات نادرة تجاه رئيس الجهورية حتى يتحصل على الدعم اللازم من قبل الأغلبية البرلمانية ضمانا لبقائه في الحكومة،

---

1 عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة الجزائر السياسية، المؤسسات والأنظمة، المرجع السابق،

2 صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 286.

ويمكن أن يكون لجوء الوزير الأول إلى طلب التصويت بالثقة منصبا على بيان السياسة العامة للحكومة أو على مشروع قانون لم يصوت عليه البرلمان.

كما أن هناك فرق بين منح الثقة للحكومة بمناسبة عرض مخطط عملها الذي لا يمكن البدء في تنفيذه، إلا بعد موافقة البرلمان عليه ويكون ذلك عند تشكيلة الحكومة وبمثابة رقابة سابقة، أما التصويت بالثقة فيكون أثناء تنفيذ مخطط العمل الحكومي فيكون بمثابة رقابة لاحقة، إلا أن كلتا الوسيلتين تأتيان بمبادرة وطلب من الحكومة وليس البرلمان[1].

وعلى العموم فإن الوزير الأول ممثلا للحكومة يلجأ إلى طلب التصويت بالثقة في حالات أربع أساسية هي:

الحالة الأولى: في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة سواء من طرف النواب أو من الساحة السياسية، فهنا يتجه الوزير الأول إلى المجلس السياسي طالبا التصويت بالثقة، فإن كان صوت المجلس الشعبي الوطني لصالح الحكومة بعد ذلك انتصارا للحكومة وتأكيدا على أن الحكومة تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية[2]. وبهذا تواصل الحكومة عملها بكل أريحية ويكون هذا التصويت بمثابة تجديد لثقة النواب فيها، أما إذا لم يمنح النواب ثقتهم للحكومة فإنه تضطر لتقديم استقالتها لرئيس الجمهورية، وبالتالي يشكل هذا انهزاما لها أمام المعارضة[3]، لذلك فإن الوزير الأول لا يلجأ إلى طلب التصويت بالثقة إلا إذا تأكد من مساندة النواب له في حال طلبه التصويت بالثقة.

الحالة الثانية: في حال نشوب خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، فإن نالت الحكومة ثقة النواب فإن ذلك يدعم موقفها أمام رئيس الجمهورية، أما إذا حدث العكس فإنها تكون مضطرة إلى الاستقالة[4]. إلا أن هذه الحالة صعبة الحدوث في ظل نظام يملك رئيس الجمهورية فيه الحرية الكاملة في تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، غير أنه ورغم ذلك يمكننا القول أنه في حال ما لجأ الوزير الأول إلى طلب التصويت بالثقة قبل إصدار رئيس الجمهورية مرسوم الإقالة، وكان التصويت لصالحه فإن ذلك يكون دافعا لرئيس الجمهورية في التردد لإقالة الحكومة[5]. إلا أنه في هذه الحالة فإن الأغلبية

---

1 عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 177.

2 أحمد وافي، بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 317.

3 المرجع نفسه

4 أحمد وافي، إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 317.

5 Taleb Tahar, Du monocéphalisme…….p 712.

البرلمانية قد تختار التضحية بالوزير الأول وتجنب الدخول في نزاع مع رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحية حل المجلس.

الحالة الثالثة: وتكون بمناسبة إرفاق الحكومة مشروع نص قانوني بطلب التصويت بالثقة، وقد أخذ بها الدستور الفرنسي في المادة 3/49 والدستور المصري.

الحالة الرابعة: تكون على إثر تقديم بيان السياسة العامة أمام النواب وتطلب الحكومة التصويت بالثقة، وهي الحالة الوحيدة المدسترة بنص الدستور الجزائري المادة 5/98 منه.

وعملا بالمادة63 من القانون العضوي 16-12 فإنه بعد طلب الوزير الأول التصويت بالثقة، فإنه يسجل ضمن جدول الأعمال وجوبا بناء على طلب الوزير الأول، وقبل التصويت عليه فإنه يسبق بمناقشة يتدخل فيها فقط الحكومة ونائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة، ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة وهي أغلبية معقولة يسهل تحقيقها إذا ما قورنت بالأغلبية التي اشترطها المؤسس الدستوري في ملتمس الرقابة، وعليه فمتى ما تم التصويت بالثقة فإن الحكومة تستمر في عملها وتنفيذ مخططها لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بكل أريحية دون عراقيل مستأنسة في ذلك بثقة النواب التي تتجسد في المصادقة على مشاريع القوانين مستقبلا.

أما في حالة عدم بلوغ النصاب المطلوب للتصويت على لائحة الثقة، فإن الوزير الأول يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية، أي أنه تقوم المسؤولية التضامنية للحكومة وليس الفردية أي لا تنصب على الوزير الأول فقط رغم أنه هو الذي طلبها، وقد قضت المادة 98من الدستور في فقرتها الأخيرة أن رئيس الجمهورية قبل قبوله استقالة الحكومة يمكنه أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا يرى بعض شراح القانون الدستوري أن رئيس الجمهورية له كامل السلطة التقديرية في قبول استقالة الحكومة من عدمها، فله أن يرفضها ويلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة، إلا أنه في هذا الخصوص نقول أنه وإن كان لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني قبل أن يقبل الاستقالة كحق دستوري مخول له، لكن لا يملك السلطة التقديرية في إقالة الحكومة من عدمها في هذه الحالة لأن النص الدستوري واضح، فقد جاءت صياغة المادة بأن رئيس الجمهورية قبل أن يقبل استقالة الحكومة له أن يلجأ إلى الحل، ومقتضى النص أن

=رأى قاصدي مرباح عقب إنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية أنه من الضروري أن يسحب المجلس الشعبي الوطني ثقته من حكومته غير أن هذا لم يحدث، عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 290.

رئيس الجمهورية بإمكانه تسبيق قبول استقالة الحكومة بحل المجلس الشعبي الوطني، أي أنه في كل الأحوال هو ملزم بقبول استقالة الحكومة التي لم تحظ بتصويت الأغلبية على طلب الثقة، إلا أن حل البرلمان هو الذي يملك رئيس الجمهورية بخصوصه السلطة التقديرية.

إن لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول الاستقالة يمكن اعتباره كرد منه على إسقاط الحكومة التي يعينها هو لتسهر على تطبيق برنامجه الرئاسي الذي انتخب عليه من طرف عامة الشعب، وفي حال ما لم يقم رئيس الجمهورية بإشهار سلاح الحل في وجه المجلس الشعبي الوطني يمكننا اعتبار ذلك دلالة على وقوف رئيس الجمهورية إلى جانب البرلمان، الأمر الذي ينبئ عن وجود خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية.

وعلى صعيد الممارسة فإن طلب التصويت بالثقة لم يمارس إلا مرة واحدة أين قام مولود حمروش بتقديم طلب التصويت بالثقة بمناسبة عرضه لبيان السياسة العامة وذلك سنة 1990[1]، وتحصلت على ثقة 275 نائب.

المطلب الثالث: معوقات المسؤولية السياسية للحكومة

تعتبر الوظيفة الرقابية الوظيفة الثانية للبرلمان بعد وظيفة التشريع، فالرقابة البرلمانية تعتبر آلية مهمة لتجسيد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالأخيرة يمكنها حل الأولى كما أن الأولى هي الأخرى يمكنها إسقاط الأولى بتحريك مسؤوليتها وسحب الثقة منها وفق تقنيات وآليات تم النص عليها في صلب الدستور والقوانين ذات الصلة.

كما أن الوظيفة الرقابية للبرلمان أصلح ينظر إليها كمؤشر على مدى نسبة الديمقراطية في البلد[2].

وفي ظل تراجع دور البرلمان التشريعي لصالح السلطة التنفيذية فإن وجود رقابة برلمانية يصبح أمر ضروري، بغية ضبط نشاط الحكومة وحماية المال العام من الإسراف الحكومي ومراقبة الخطط الاقتصادية كذا الحفاظ على حقوق والحريات العامة، وتكافؤ الفرص بين أفراد الشعب[3].

إلا أنه بتغير النظم الدستورية وتراجع دور البرلمان لصالح الهيئة التنفيذية، فإن ذلك أدى إلى تقهقر الدور الرقابي للبرلمان ومن ثمة أصبحت مسؤولية الحكومة السياسية من الأمور المستبعدة والمستحيلة الحدوث في ظل الأوضاع الراهنة، التي باتت تشهد تزايدا ملحوظا لدور الحكومات على

---

1 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 288.

2 Hortense de Foulhiac de Padirac,Op,Cit, p 38.

3 علي محمد الصلابي، البرلمان في الدولة الحديثة المسلمة، دار المعرفة، بيروت، لبنان، ص 166.

جميع الأصعدة والمستويات يستحيل معه أن تلحق به البرلمانات، هذا التزايد كان لاجتماع أسباب وظروف عديدة.

وتعرف الآليات الرقابية في النظام الدستوري الجزائري الفتور الذي تعرفه الآليات الرقابية البرلمانية في النظم المعاصرة، وذلك لظافر مجموعة من العوامل أدت إلى فتور هذه الرقابة وضعفها، ومن ثمة صعوبة تحريك مسؤولية الحكومة السياسية ولو على سبيل الإنذار والتلويح، والدال على ذلك أنه منذ إقرارها بموجب تعديل سنة 1988 إلى غاية اليوم لم يقم البرلمان بتحريك أي وسيلة رقابية فعالة، باستثناء الآليات عديمة الأثر كالأسئلة والاستجوابات ولجان التحقيق. لم نقل إسقاط الحكومة على الأقل تحريكها ولو على سبيل التهديد باستثناء حالات تم فيها التلويح باقتراح ملتمس رقابة ضد حكومة **بلخادم**.

وهذا ليس حكرا على النظام الجزائري فقط بل حتى في الديمقراطيات العريقة، كالجمهورية الفرنسية مثلا فإنه لم يتم إسقاط الحكومة من طرف البرلمان إلا مرة واحدة سنة 1962[1]. فالمسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني باختلاف تطبيقاته تعرضت للاهتزاز الضعف، وأصبحت في الواقع العملي غير ذات نفع[2].

يشير الفقه الفرنسي إلى أن مسؤولية الحكومة السياسية أمام الجمعية الوطنية المنصوص عليها في المادتين 49، 50 من الدستور الفرنسي لم تعد لها قيمة حاسمة، وأنها أصبحت ذات قيمة تقديرية لاسيما عند إثارة هذه المسؤولية بمبادرة من الحكومة نفسها، حيث تعمل على تحديد موقف أعضاء الجمعية من الحكومة[3].

أما في النظام الجزائري فإنه بالعودة إلى المادة 98 من الدستور فنجد أن تحريك المبادرة بمسؤولية رئيس الجمهورية بيد الوزير الأول، سواء عن طريق عرض مخطط العمل أو طلب التصويت بالثقة أو حتى ملتمس الرقابة الذي يحرك بمناسبة بيان السياسة العامة الذي يعرضه الوزير الأول. وهذا الأمر

---

1 فبعد التصويت من طرف الجمعية الوطنية على اقتراح لوم فإن الرئيس ديجول قبل قبول استقالة الوزارة، لجأ إلى حل الجمعية الوطنية وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة أسفرت عن تأييد اتجاه الرئيس، فقام الرئيس بإعادة تكليف بومبيدو بإعادة تشكيل الحكومة مرة أخرى. سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 637.

2 محمد طه حسين الحسيني، مبررات وجود البرلمان، مجلة الكوفة، العدد 25، ص 140.

3 Claud Leclereq , Op,Cit, p 666.

يجعل من الرقابة البرلمانية غير فعالة مادام اقتراحها ليس بيد البرلمان، وإنما للحكومة التي من المستحيل أن تستعمل سلاحا ضدها[1] خصوصا إذا ما تعلق الأمر بطلب التصويت بالثقة.

وقد عمد المؤسس الدستوري إلى إحاطة وسائل الرقابة البرلمانية المرتبة لمسؤولية الحكومة بإجراءات مشددة وصعبة التحقق في بعض المرات، تأسيا في ذلك بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي انتهج ذلك في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة بغية تفادي عدم الاستقرار الوزاري الذي عرفته الجمهوريتين الثالثة والرابعة. ويتجلى شل عملية الرقابة البرلمانية في فرنسا وتقليصها من خلال الإلغاء العملي لبعضها أو عدم إمكان استعمال بعضها الآخر عمليا في ظروف معينة[2].

وعلى ذلك، من الناحية الواقعية فقد تعرضت الرقابة البرلمانية للضعف والاهتزاز، وأصبحت غير ذات نفع[3]، و يمكن إجمال أسباب عدم فعالية المسؤولية السياسية في الفروع التالية:

الفرع الأول: تقوية دور السلطة التنفيذية على حساب البرلمان

المعلوم أن الدستور الجزائري سار على نهج الدستور الفرنسي وعمل على تقوية مركز السلطة التنفيذية وزيادة دورها، في مقابل تقليص دور البرلمان سواء في وظيفته التشريعية أو الرقابية، وتتجلى قوة السلطة التنفيذية من خلال السلطات الكبيرة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والتي قد تفوق اختصاصات الرئيس في النظام الرئاسي في بعض الحالات.

فتزايد دور السلطة التنفيذية كان له تأثير كبير في حرمان المعارضة من الفعالية والحركة المؤثرة، فالحكومة هي التي تحدد جدول أعمال البرلمان وهذا ما قاد إلى تناقص حجم الرقابة البرلمانية[4]، إن تطبيق النظام البرلماني بشكله الحالي يؤدي إلى وجود خلل كبير بين السلطة والمسؤولية داخل السلطة التنفيذية. خاصة وأن السلطة التنفيذية وبالذات رئيس الجمهورية أصبح يحتل مكانة بارزة في هذه النظم نظرا للتدجين الدستوري لسلطاته التي اتسعت لدرجة أن هذه النظم أصبح يطلق عليها بعض الفقه النظام الرئاسي المتردي[5].

---

1 خدوجة خلوفي،الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور 1996،مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص 56.

2 محمد طه حسين الحسيني، المرجع السابق، ص 140.

3 علي محمد الصلابي، المرجع السابق، ص 140

4 المرجع نفسه.

5 Télesphore ondo, Op, Cit, p 92 .

كما ساهم التدخل الحكومي المكثف في أعمال البرلمان بالتأثير السلبي على دور البرلمان الرقابي، الذي انقلب دوره إلى دعم وتعزيز سياسة الحكومة، مما جعله مجرد أداة في يدها وأدى ذلك إلى تجريد رقابته عليها من كل فعالية[1].

الفرع الثاني: ارتباط الحكومة برئيس الجمهورية

تميل الأنظمة الجمهورية الحديثة إلى جعل رئيس الجمهورية هو محور النظام الذي تدور في فلكه كل السلطات، وذلك كونه يستمد قوته من الشرعية التي يتمتع بها فهو يصل إلى سدة الحكم عن طريق الانتخاب السري العام والمباشر، إضافة إلى ذلك فالدستور جعل منه حامي الدستور والمجسد لإرادة الأمة داخليا وخارجيا، ليس هذا فحسب فرغم نص الدستور على ثنائية السلطة التنفيذية إلا أن هذه الثنائية شكلية لا ترقى إلى الازدواج الحقيقي في قيادة السلطة التنفيذية، فرئيس الجمهورية هو من يتولى وضع البرنامج الذي تضطلع الحكومة بتنفيذه، هو الذي يعين الوزير الأول وطاقمه الحكومي دون أن تشركه في ذلك أي سلطة بصورة فعلية. فالحكومة إذن تقوم بتطبيق وتبني سياسة رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يتمتع بحصانة أمام البرلمان، ومن الطبيعي أن تنتقل هذه الحصانة إلى الحكومة برمتها[2].

كما أن الحكومة في ظل الدستور الجزائري كما سائر الدساتير التي نحت منحى الدستور الفرنسي لا ترتبط في وجودها بالأكثرية البرلمانية، وإنما ترتبط في وجودها برئيس الدولة وذلك بقدر ما يقوم هذا الأخير باختيار الوزير الأول بمحض إرادته بعيدا عن إرادة البرلمان[3].

ونتيجة اختيار الوزير الأول من قبل رئيس الجمهورية، فإنه سيكون محط ثقته ولا يقوم إلا بتطبيق توجيهاته، الأمر الذي يجعل من ثقة المجلس الشعبي في هذه الحالة بالوزير الأول غير معول عليها كثيرا من الناحية الفعلية[4]، وعلى ذلك يمكننا القول أن ارتباط الحكومة برئيس الجمهورية سبب رئيسي في فشل الرقابة البرلمانية لاستفادتها من حماية رئيس الدولة[5].

وتتجلى سيطرته على السلطة التنفيذية من خلال مظاهر عديدة أهمها رئاسة مجلس الوزراء، الذي فيه يتم إعطاء التوجيهات للحكومة ورسم أهم الخطوط العريضة للسياسة العامة للدولة، فرئيس

---

1 خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور 1996، المرجع السابق، ص22.

2 Télesphore ondo, Op, Cit, p 165.

3 عبد الرضى حسين الضعان، المرجع السابق، ص 453.

4 المرجع نفسه.

5 Télesphore ondo, Op, Cit, p 160.

الجمهورية على كل هو مهندس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة بداية من الوزير الأول ليسوا سوى منفذين مهمتهم الأساسية السهر على تطبيق وتنفيذ تعليمات رئيس الجمهورية، هذه التبعية الحكومية الواضحة لرئيس الجمهورية جعلت البرلمان يتخوف من اللجوء إلى تفعيل آلياته الرقابية لتحريك مسؤولية الحكومة، وذلك للارتباط الوثيق بين الحكومة ورئيس الجمهورية. مما يجعل من رفض البرلمان منح الثقة للحكومة أو التصويت على ملتمس رقابة معناه رفض لبرنامج رئيس الجمهورية وسحب للثقة منه بطريقة غير مباشرة، وهو المنتخب من قبل الشعب كافة، في حين أنه ليس للمجلس الشعبي الوطني الحق في طرح الثقة برئيس الجمهورية[1].

يمكننا القول إذن أن العلاقة التي تربط الحكومة برئيس الجمهورية أثرت كثيرا على رقابة البرلمان للحكومة، فتعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول وأعضاء الحكومة، رئاسته لمجلس الوزراء سواء في الدستور الجزائري وحتى في بعض الدساتير المقارنة، يجعل من الصعب جدا أن تكون الرقابة البرلمانية كآلية للحد من أخطاء الحكومة[2]، عرقل تقرير المسؤولية السياسية للحكومة بشكل كبير[3].

فالوزير الأول هو من يطلب تصويت الثقة في النظامين الجزائري والفرنسي، ومن الطبيعي أن يكون قد تم التداول بشأنه داخل مجلس الوزراء، فيتبادر بذلك إلى أذهان النواب أن الرئيس يؤيد موقف الحكومة ويشاركها الرأي في أهمية المسألة محل طلب الثقة، وأنه مستعد بالتمسك بحكومته حتى آخر لحظة، حتى وإن كلفه الأمر حل البرلمان[4].

كل هذا أدى بالبرلمان إلى التخوف والعدول عن تحريك مسؤولية الحكومة السياسية، خصوصا إذا وضع في اعتباره الشرعية الانتخابية التي يحظى بها رئيس الجمهورية، وكذا إمكانية رئيس الجمهورية اللجوء إلى استعمال حقه بحل البرلمان في حال إسقاط الحكومة من طرفه، كإجراء مضاد على تصرف النواب وإجراء انتخابات مسبقة، خاصة إذا ما كان رئيس الجمهورية يحظى بشعبية كبيرة هي أساس شرعيته، مما جعل من ضعف رقابة البرلمان على الحكومة واضح لا جدال فيه.

الفرع الثالث: الأسباب والعوامل التي تعود للبرلمان في حد ذاته

إذا كانت صعوبة تحريك المسؤولية السياسية ترجع إلى تقوية السلطة التنفيذية وتزايد دورها في النظم المعاصرة فإنه من الأسباب الرئيسية التي تساهم في ذلك تلك الأسباب التي تعود للبرلمان في

---

1 محمد طه حسين الحسيني، المرجع السابق، ص 140.

2 Télesphore ondo, Op, Cit, p160.

3 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 640.

4 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع نفسه، ص 640.

حد ذاته، إذ شهد هذا الأخير تقهقرا وتراجعا في دوريه التشريعي والرقابي في العقود الأخيرة وذلك في مختلف النظم الدستورية المقارنة، خصوصا إذا ما تعلق الأمر بالجانب الرقابي. إذ أصبحت البرلمانات تعاني عجزا ملحوظا، رغم كثرة التعديلات الدستورية فزادت الانتقادات الموجهة لوظيفته الرقابية التي أصبحت توصف بالتراجع والانحطاط والتدجين في بعض الحالات[1].

وقد بدأ هذا الضعف في ممارسة البرلمان لاختصاصه بإثارة المسؤولية السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية في البلد الأم للنظام البرلماني (بريطانيا) والقائم على الثنائية الحزبية[2]، أي اختفت استقلالية النواب وأصبح ولاء النائب للحزب أكثر منه لناخبيه، فأصبحت الحكومة نتيجة ذلك تحظى بثقة الأغلبية خلال دورة تشريعية كاملة.

فقد أدت الثنائية الحزبية إلى تشويه العلاقة التقليدية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وجاء التطبيق والواقع السياسي ليدعم سلطة على حساب سلطة أخرى، وانعكس ذلك الدور الرقابي للبرلمان في تقريره المسؤولية السياسية للحكومة[3]، وبذلك فقد مجلس اللوردات دوره في الحياة البرلمانية وأصبح مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة مبدءً رمزيا، فالحكومة لم تعد تخشى سحب الثقة منها كونها مستندة إلى أكثرية حزبية ملتزمة بسيادة الحزب داخل البرلمان[4]؛ إذ أصبح النواب يلتزمون بالتعليمات التي يوجهها الحزب إليهم، الأمر الذي أدى إلى فقدان العضو المبادرة الفردية في مراقبة الحكومة[5].

وبسبب تأثير الحزب وسيطرة الحكومة على البرلمان تقلصت مسؤولية الحكومة بسبب الحماية التي يقدمها الحزب لوزرائه أيا كانت درجة مسؤوليتهم عن الأخطاء التي يرتكبونها[6]؛ فمسؤولية الحكومة لا يمكن أن تثار طوال ولاية البرلمان التشريعية إلا في حال إخفاق الوزير الأول في إدارة أو مواجهة أزمة كبرى، أو كان فشله ذريعا بالنسبة للجميع، ففي هذه الحالة سيستقيل من رئاسة حزبه الذي يسمي بعده رئيسا جديدا للحزب ويكلفه بتشكيل حكومة جديدة[7].

---

1 Hortense de Foulhiac de Padirac, Op,Cit, P 33.

2 محمد طه حسين الحسيني، المرجع السابق، ص 140.

3 دلين سردار زهري، المرجع السابق، ص 288.

4 إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعة للنشر، بيروت، لبنان، 2006، ص 258.

5 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 655.

6 محمد طه حسين الحسيني، المرجع السابق، ص 140.

7 مثال ذلك استقالة رئيسة الوزراء **مارغريت** تاتشر سنة 1989 نتيجة معارضة وزير المالية **لاوسن** لسياستها المالية وقامت بتسمية جون ميجر لكون خلفا لها في رئاسة الوزراء، كذلك استقال **توني بلير** سنة 2007 نتيجة تصاعد

كل هذا أدى إلى خلق برلمان مبني على أساس الانتماءات الحزبية والمحاباة وليس الكفاءة، مما أوجد برلمانا عاجزا عن أن أداء مهامه الأساسية التشريعية أو الرقابية على السواء.

إضافة لما سبق فإن عدم وجود كفاءة قانونية سياسية داخل المجلس الشعبي الوطني وسائر المجالس النيابية، أمر جعل من مراقبة الحكومة أمر مستبعد وغير ضروري، ويعود سبب ضعف هذه الكفاءة إلى عزوف النخب عن ولوج الانتخابات التشريعية إما لعلمها المسبق أنها ستهمش أو لحدوث بعض التصرفات المشبوهة والفساد الذي تعرفه الانتخابات التشريعية خصوصا في الدول النامية[1].

ومن الأسباب التي لا يمكن إغفالها أيضا بخصوص تراجع دور البرلمان الرقابي المساندة المطلقة للأغلبية البرلمانية للحكومة، خصوصا في الأنظمة التعددية أين يصعب عادة على حزب واحد الحصول على الأغلبية المطلقة على مستوى البرلمان، الأمر الذي يضطره إلى التحالف مع حزب أو مجموعة من الأحزاب ليكون معهم تجمع ائتلافي الغرض منه تمتع الحكومة بمساندة وتأييد السلطة التشريعية[2].

فرغم ما يمكن أن تثيره الأدوات الرقابية التي يملكها البرلمان، من قدرة على دفع الحكومة إلى تحسين أدائها والالتزام بمخطط عملها من خلال تسليط الضوء على الاختلالات والمشاكل التي قد تطبع تنفيذ السياسة العامة، فإن التطبيق العملي لهذه العمليات من طرف النواب لم يرق للمستوى المطلوب، فمثلا ملتمس الرقابة من أخطر الآليات الرقابية وأشدها على الحكومة، إلا أنه بقي دون تفعيل أو استعمال ولا مرة واحدة ولو على سبيل التحذير أو التهديد[3].

=المعارضة على سياسته المؤيدة لأمريكا في العمليات العسكرية الأمريكية ضد العراق. دلين سردار زهري، المرجع السابق، ص 228.

1 لابد أن نشير أن الفساد والتزوير من الصفات اللصيقة بالانتخابات أينما كانت فقط تختلف كيفية التعامل مع هذه المواقف بين العالمين المتقدم والمتخلف، ففي تسعينيات القرن الماضي لما فاز جورج بوش الأب في الانتخابات الرئاسية، وقد قيل حينها أن فوزه كان نتيجة تزوير لنتائج، قال

المرشح الأخر عقب إعلان النتائج،: لا أعترف بهزيمتي في الانتخابات لكنني أحترم مؤسسات الدولة". يعني مادام أن إعلان نتائج الانتخابات تم إعلانها من طرف مؤسسة دستورية لها هيبتها فلا يجوز الطعن في ما يصدر عنها. محاضرات في مقياس الحقوق والحريات، ألقاها الدكتور عبد الوهاب خريف على طلبة الدكتوراه سنة أولى تخصص قانون عام بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، سنة 2016.

2 بشير يلس شاوش، موانع المسؤولية السياسية أمام مجلس النواب، م، ج، ع، إ، س، ق، العدد 01، 1991، ص559.

3 عبد المنعم لزعر، المؤسسة البرلمانية بالمغرب توصيفات التردي ورهانات الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011، 24 ديسمبر 2011، ص 08. متاح على الرابط: MAROC DROIT.com، تاريخ الاطلاع، مارس 2018.

إن هيمنة الأغلبية البرلمانية الموالية للحكومة وعدم وجود ثقافة المعارضة يعتبر كسبب رئيس رئيسي في ندرة استعمال سائل إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وحتى تلك الغير مرتبة لمسؤولية الحكومة رغم تعددها[1].

هذا وتساهم طبيعة الثقافة السياسية للنخب الممثلة لصوت الشعب في زيادة عدم فعالية الوسائل الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة، بسبب نظرتهم لهذه الممارسة خاصة الثقافة الاجتماعية السائدة حول مفهوم السلطة والمعارضة[2].

الفرع الرابع: هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان

بمراجعة نصوص الدستور نلمس هيمنة السلطة التنفيذية على دواليب البرلمان، فقد منح الدستور لكل من قطبا السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية ومن بعده الوزير الأول ميكانيزمات كثيرة، من خلالها تم تقزيم دور البرلمان في ممارسته اختصاصاته بشكل فعلي دون رقابة أو قيود، ومن هذه الميكانيزمات أنه أعطى للسلطة التنفيذية سلطة كبيرة في إعداد جدول البرلمان، الذي من خلاله يصبح للحكومة الحق في تسجيل القضايا التي ترغب في أن تكون في موضوع المناقشة في جدول الأعمال الخاص بالبرلمان طبقا لنظام الأولوية[3]، فالحكومة إذن وبغية الحيلولة دون بلوغ مناقشة ملتمس الرقابة والتصويت عليه، فإنها تلجأ إلى رفع أو زيادة عدد القضايا التي تتمتع بالأولوية دون الوصول إلى تسجيل ملتمس الرقابة في جدول الأعمال[4].

وتبرز هذه الهيمنة أكثر من خلال حق رئيس الجمهورية في الإخطار الوجوبي على أنظمتها الداخلية، كما أعطى لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في مجال التشريع لدرجة أن جعل منه السلطة التشريعية الأصلية، إذ أن جل القوانين العادية القانونية من رحم الحكومة عن طريق مشاريع القوانين دون أن ننسى الأوامر التشريعية، والتي أصبحت بحق رئيس الجمهورية المشرع االمنافس للبرلمان،

---

1 Hortense de Foulhiac de Padirac,Op,Cit, p 38.

2 أحمد عبد الجبار، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي في العراق، متاح على الموقع:http://elmarja.com، تاريخ الاطلاع مارس 2018، على الساعة 11:55.

3 نصت المادة 15 من القانون العضوي 16- 12 على أنه:" يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر المجلس الشعبي الوطني بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة."

4 عبد الرضى حسين الطعان، المرجع السابق، ص 430

إضافة للسلطة التنظيمية التي يشرع بموجبها رئيس الجمهورية في كل المجالات التي تخرج عن مجالات القانون.

كل هذا جعل من رئيس الجمهورية صاحب السيادة في إعداد القانون، أي أن رئيس الجمهورية عن طريق امتلاكه لهذه الآليات التشريعية أبعد البرلمان عن ممارسة دور الاختصاص التشريعي، مما أضعف دورة فأعاق بالتالي طلبات المسؤولية الموجهة إلى الحكومة.

الفرع الخامس: ضعف حجم المعارضة في البرلمان

تلعب المعارضة دور أساسي في تطوير أداء السلطة التنفيذية، ذلك أن بعض الآليات الرقابية التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة تستلزم لتفعيلها نصاب معين، وهو الذي يصعب تحقيقه في ظل وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة وبذلك لا يتاح لها إلا ممارسة حق السؤال أو حق الاستجواب اللذان يخلوان من أي أثر سياسي يؤدي إلى سقوط الحكومة.

ولو أن تعزيز المعارضة في صلب الدستور من شأنه أن يعطي دفعا قويا لإمكانية مساءلة الحكومة ومن ثمة ترتيب مسؤوليتها، إلا أن الواقع يثبت أن المعارضة في نفسها بحاجة إلى قدر كبير من التنظيم الذاتي سواء من خلال إعادة الهيكلة أو من خلال وضع البرامج والاستراتيجيات السياسية[1]. وما يجعل المعارضة عديمة التأثير على المسؤولية السياسية للحكومة، وجود كتل برلمانية تدعم موقف الحكومة بتوحيد مواقف النواب المنتمين إليها، إذ تضمن عدم معارضة نائب واحد من تلك الكتلة بالإضافة إلى مهام الكتل البرلمانية التي يمكن أن تستعمله كوسيلة ضغط على اللجان[2].

الفرع السادس: تعقيد إجراءات إثارة المسؤولية السياسية

سبق لنا تبيان أن المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني تثار في ثلاث حالات، وهي في حال عدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي، في حال التصويت على ملتمس رقابة وكذا في حال عدم التصويت على طلب الثقة المقدم من قبل الوزير الأول، إلا أننا بالعودة إلى إجراءات تحريك هذه المسؤولية نجد أنها تتسم بالتعقيد، وتجعل من المستعصي إقامة مسؤولية الحكومة السياسية.

---

1 البرلمان في الدول العربية، رصد وتحليل (الأردن، لبنان، المغرب، مصر)، المركز العربي لتطوير حكم القانون النزاهة، بيروت لبنان، 2007، ص 411

2 خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور 1996

ففيما تعلق بمخطط العمل الحكومي، فإنه لا يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني طرح مسؤولية الحكومة إلا بعد قيام الوزير الأول بعرض مخطط العمل؛ الذي رغم أن الدستور أوجب على الحكومة تقديم هذا العرض إلا أن امتثال الحكومة في هذا الأمر غير مضمون[1]، فالواقع أثبت أن مرات كثيرة عدلت فيها الحكومة عن تقديم برامجها السياسية قبل تعديل الدستور سنة 2008، أو تأخرت في عرضها الأمر الذي يعني تفويت الفرصة على النواب في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، ففي سنة 2001، لم يقدم رئيس الحكومة السيد **أحمد أويحي** برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني، عندما تم تعيينه خلفا للسيد **عبد العزيز بلخادم**، بحجة أن هذا التغيير طال رئاسة الحكومة دون أن يمس تشكيلتها ولا برنامجها المتمثل في تطبيق برنامج رئيس الجمهورية[2] ،هذا التقليد في التجاوز وجد حتى في فرنسا، فقد امتنع رؤساء الحكومات في فترة الستينات عن عرض برنامج الحكومة أمام الجمعية الوطنية للمصادقة عليه بعد تعديل الدستور سنة 1962، أين أصبح رئيس الجمهورية ينتخب من قبل الشعب مباشرة.

إضافة لذلك فإن المؤسس الدستوري الجزائري قيد من سلطة النواب في رفض مراقبة مخطط الحكومة بإمكانية رفضه للمرة الثانية، مما يعني عدم إكمالهم عهدتهم التشريعية بالحل التلقائي للمجلس[3]، وخوفا من هذا المآل فإن المجلس الشعبي الوطني يكون مضطرا لقبول مخطط العمل الحكومي، حتى ولو كان غير راض عنه.

وعلى ذلك فإن هذا المصير الذي يواجه البرلمان في حال رفضه مخطط العمل الحكومي للمرة الثانية، حد من فعالية رفض مخطط العمل الحكومي، كما أنه لا ويوجد مانع قانوني يمنع رئيس الجمهورية من إعادة تعيين الوزير الأول المستقيل نفسه[4]، الأمر الذي يجعل من فعالية عدم الموافقة على المخطط الحكومي مرهون بيد رئيس الجمهورية.

كما أن ظاهرة الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة أدت إلى انحصار دورهم في التصويت اللامشروط دون محاسبتها[5]، وبذلك شكلت ظاهرة الانتماء الحزبي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني

---

1 بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 356.

2 عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي، المرجع السابق.

3 جمال عبد النصر مانع، المرجع السابق، ص 33.

4 عقيلة خرباشي، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 117.

5 المرجع نفسه.

معوق أساسي لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان[1].

كل هذه العوامل أدت إلى جعل مناقشة المخطط الحكومي مجرد إجراءات صورية شكلية روتينية مفرغة من المحتوى تبدأ بالعرض وتنتهي بالمصادقة التلقائية[2]، فالرقابة التي يمارسها البرلمان اليوم تشبه إلى حد بعيد الحوار مع السلطة التنفيذية[3].

و بالنسبة لملتمس الرقابة ورغم خطورة اللجوء إليه من طرف البرلمان على الحكومة، إلا أنه هو الآخر نظرا لخضوعه لقواعد شديدة، أصبح من المستعصي على البرلمان اللجوء إلى هذه الوسيلة الرقابية الجماعية، كما ساهم في الوقت نفسه في التقليل من أهميتها[4]، فقد اشترط الدستور لإيداع ملتمس رقابة تصويت سبع (7/1) عدد نواب المجلس الشعبي وهي نسبة مرتفعة، ويعتبر هذا قيد من فلاذ في ظل وجود أغلبية برلمانية أو كتل البرلمانية التي عادة ما تكون الظهر الواقي للحكومة أمام البرلمان[5].

ويتجلى التشدد الدستوري في اللجوء إلى ملتمس الرقابة في جعله مرتبط بالبيان السنوي للسياسة العامة، ما يعني أنه في حال فشل التصويت عليه فإنه لا يمكن النواب اللجوء إليه إلا بعد مرور سنة، وعرض الحكومة لبيانها السنوي مرة أخرى، والدال على أن إجراءات ملتمس الرقابة أكثر تعقيدا هو أن التصويت على ملتمس الرقابة ينبغي أن يتم بأغلبية ثلثي النواب أي نواب المجلس الشعبي الوطني ككل وليس الحاضرين فقط. وهذه النسبة يصعب تحقيقها في ظل الطابع الفسيفسائي للبرلمان، الذي لا يمكن من تحقيق الأغلبيات المطلوبة لجعل ملتمس الرقابة ساري المفعول[6]. هذا ليس في ظل النظام الجزائري بل حتى في الدستور الفرنسي لسنة 1958، والذي عمل على تشديد إجراءات إثارة مسؤولية الحكومة السياسية، وفي هذا يرى بعض الفقه الفرنسي أن دستور 1958 بنصوصه المعقدة يكون قد أسهم في استبعاد اقتراح التأنيب بشكل يكاد أن يكون كليا من ميدان العلاقة بين الحكومات والبرلمان

---

1 صادق أحمد علي يحي، الاستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008، دون مكان نشر، ص 156.

2 عقيلة خرباشي، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 103.

3 Hortense de Foulhiac de Padirac,Op,Cit, p65.

4 Duverger Institutions Politique, 629.

5 عقيلة خرباشي، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 125.

6 البرلمان في الدول العربية رصد وتحليل (الأردن، لبنان، المغرب، مصر)، المركز العربي لتطوير حكم القانون النزاهة، المرجع السابق، ص 413.

في ظل الجمهورية الخامسة[1]، وقد عمد المؤسس الدستوري الفرنسي من وراء ذلك لاستبعاد عدم الاستقرار الوزاري الذي عرفته فرنسا في الجمهوريات الثالثة والرابعة.

وبسبب تعقيد إجراءات الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة فإن اللجوء إليها أصبح غير ذا قيمة كونها أضحت عديمة الفعالية، الأمر الذي أدى إلى عزوف النواب عنها ولجوئهم إلى آليات رقابية استعلامية تستهدف متابعة النشاط الحكومي دون أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة[2].

1 عبد الرضى حسين الطعان، ص 482.

2 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 299.

الفصل الثاني

المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية

بين إقرار الدستور وقصور التشريع

الفصل الثاني

المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية بين إقرار الدستور وقصور التشريع

لقد النص الدستور الجزائري لسنة 1996 على مسؤولية السلطة التنفيذية سياسيا والتي تتحملها الحكومة بصفة مباشرة، ويقوم البرلمان بتحريكها في حين تم اعتماد عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا بموجب الدستور، إلا أن الأمر يختلف بخصوص المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية التي تم استحداثها بموجب دستور 1996، الذي نص في المادة 177 من الدستور منه على إمكانية محاكمة رئيس الجمهورية، عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما مهامهما، وقد أحال محاكمة قطبي السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية والوزير الأول إلى محكمة عليا للدولة مختصة بمحاكمتهما فقط، يتم إنشاؤها بموجب قانون عضوي يحدد تشكيلتها وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المتبعة وكذا الإجراءات المطبقة.

وفي ظل عدم صدور القانون العضوي الخاص بتنظيم محاكمة قطبي السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية والوزير الأول، وإيمانا منا بأن الإشكال يثور بخصوص مسؤولية رئيس الجمهورية أكثر من مسؤولية الوزير الأول، نظرا للغموض الذي وردت به الخيانة العظمى في نص الدستور، فإنه استئناسا بدساتير فرنسا ومصر وحتى الدستور الأمريكي آثرنا أن نقسم هذا الفصل لمبحثين نعالج في المبحث الأول مفهوم المسؤولية الجزائية للسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري والدساتير المقارنة محل الدراسة مع ذكر الأسباب الموجبة لها، أما المبحث الثاني فنتطرق فيه إلى القواعد الإجرائية الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية وذلك بالقياس على الدساتير المقارنة القريبة من النظام الدستوري الجزائري والسير على هدى قواعد المحاكمة في قوانينها المتعلقة بهذا الخصوص.

المبحث الأول

مفهوم المسؤولية الجزائية للسلطة التنفيذية

تجد المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الجزائري مرجعيتها في المادة 177 من دستور 1996 المعدل والمتمم، التي نصت على محاكمة رئيس الجمهورية والوزير الأول في حال ما ارتكب الأول أثناء تأدية مهامه أحد الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، أما الوزير الأول فيمتثل أمام المحكمة الخاصة عن كل الجنايات والجنح التي يرتكبها أثناء تأدية مهامه، وما يمكن قوله عن هذه المسؤولية أنه بالنسبة لطبيعة الجرائم أو موضوع المسؤولية فقد أطلق الدستور مسؤولية الوزير الأول، إذ جعلها تشمل كل الجنايات والجنح التي يرتكبها أثناء تأدية مهامه وفي ظل عدم صدور القانون العضوي الخاص بتنظيم المحكمة، فإنه بالرجوع إلى المادة 573 من قانون الإجراءات الجزائية فقد نصت على المسؤولية الجزائية لأعضاء الحكومة عند ارتكابهم جنح أو جنايات، دون أن يتم النص على طبيعة هذه الجنايات والجنح في قانون العقوبات.

إذا كان عضو من أعضاء الحكومة... قابلا للاتهام بارتكاب جناية أو جنحة أثناء مباشرة مهامه أو بمناسبتها، يحيل وكيل الجمهورية الذي يخطر بالقضية الملف عندئذ بالطريق السلمي على النائب وتعين هذه الأخيرة أحد أعضاء المحكمة العليا ليجري التحقيق.

ويقوم القاضي المعين للتحقيق في جميع الحالات المشار إليها في هذه المادة بإجراءات التحقيق ضمن الأشكال والأوضاع المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية المتعلقة بالتحقيق الإبتدائي في الجرائم مع مراعاة أحكام المادة 574 من نفس القانون والتي تحيل اختصاص غرفة الاتهام إلى تشكيلة من المحكمة العليا، كما يمارس النائب العام لدى المحكمة العليا اختصاصات النيابة العامة."

يمكن أن نستشف أن المؤسس الدستوري قد أخذ بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية باستثناء ارتكابه أفعال يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والتي يبقى مفهومها وتكييفها غامضا في ظل عدم تحديد الدستور للجهة التي يمكن أن تقوم بتحريك الاتهام بالخيانة العظمى، وكذا الجزاءات المترتبة في حال ثبوتها على رئيس الجمهورية في ظل عدم صدور القانون العضوي الخاص بإنشاء المحكمة منذ إقراره في دستور 1996 إلى غاية اليوم.

وقد اختلف الفقه حول مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية في حال ارتكابه جريمة من الجرائم المعاقب عليها في قانون العقوبات، شأنه في ذلك شأن الأفراد العاديين وبذلك تعتبر مسؤولية رئيس الجمهورية أوسع من مسؤولية الأفراد العاديين، في ظل التشريعات الداخلية التي جعلت منه مسؤولا

عن الجرائم الدستورية في حال ارتكابها وكذا عن الجرائم العادية في حال إتيانها، إلا أن هذه المسؤولية لا تعدو أن تكون كأثر منطقي لطبيعة المنصب الذي يشغله رئيس الجمهورية، وكذا الصلاحيات التي يحوزها بموجب الدستور خصوصا في ظل الأنظمة التي تعمل على تقوية مركزه بتركيز غالبية السلطات في يده[1].

وفي هذا الصدد اختلفت الدساتير في تنظيمها لهذه المسألة، ومن ثمة اختلف الفقه في الإجابة على هذا التساؤل، فقد كان الدستور المصري أكثر دقة من الدستورين الجزائري والفرنسي في التطرق لهذه المسألة وهذا ما سنتناوله في المطالب الثلاث التالية.

المطلب الأول: مدى مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم الجنائية في النظام الجزائري

حالة المسؤولية الوحيدة والمباشرة لرئيس الجمهورية بحسب الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم تكون في حال ارتكابه جريمة الخيانة العظمى، وهي المسؤولية الدستورية التي تعنينا في دراستنا، إلا أن التساؤل يثور في حال ارتكاب رئيس الجمهورية جريمة من الجرائم الواردة في قانون العقوبات والتي تستوجب المتابعة، فهل يتم متابعته أمام القضاء أم أنه معفى من ذلك؟

قد اختلف الفقه حول مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية في حال ارتكابه جريمة من الجرائم المعاقب عليها في قانون العقوبات، شأنه في ذلك شأن الأفراد العاديين وبذلك تعتبر مسؤولية رئيس الجمهورية أوسع من مسؤولية الأفراد العاديين في ظل التشريعات الداخلية، التي جعلت منه مسؤولا عن الجرائم الدستورية في حال ارتكابها وكذا عن الجرائم العادية في حال إتيانها، إلا أن هذه المسؤولية لا تعدو أن تكون كأثر منطقي لطبيعة المنصب الذي يشغله رئيس الجمهورية، وكذا الصلاحيات التي يحوزها بموجب الدستور خصوصا في ظل الأنظمة التي تعمل على تقوية مركزه بتركيز غالبية السلطات في يده[2]. وبخصوص الجرائم الجنائية (الجرائم العادية) فإن التساؤل الذي يطرح هل رئيس الجمهورية مسؤول جنائيا ويجوز محاكمته في حال ارتكابها جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات؟ وهل يتمتع رئيس الجمهورية بحصانة جنائية مطلقة؟

---

1 نور الدين محمود أردولان، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014، ص 06.

2 المرجع نفسه.

رجوعا إلى الدستور الجزائري نجده نص على مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية عن جريمة الخيانة العظمى فقط، دون أن ينص على مسؤوليته في حال ارتكابه جريمة أخرى فهل هذا يعني أنه معفى من المتابعة لعدم التنصيص عليها في الدستور؟

إن الغموض الذي وردت به الخيانة العظمى في نص الدستور هو مقصود وعن سبق قصد بهدف تحقيق توافق وتوازن وغموض في الممارسة السياسية يهدف إلى تحقيق توافق، إذ يبقى احتمال دائم لتحقيق اتفاق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتوازن حتى يتفادى من خلاله رئيس الجمهورية القيام بأعمال مضرة قد تؤدي إلى تحريك مسؤوليته ويهدف إلى تحقيق غموض، هو ما يعطي الإجراءات قوة أكبر[1].

بالعودةّ إلى قانون العقوبات فإنه حدد طائفة من الأعمال التي يشكل القيام بها جريمة خيانة في المواد 61، 62، 63 منه، وقد جاء نص المادة حادا دون تحديد(كل مواطن جزائري)، أي أن رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول يمكن متابعتهما جنائيا أمام المحاكم العادية، إلا أننا نقول أنه لو كان يمكن متابعة رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول عن هذه الجرائم أمام المحاكم العادية، لما نص الدستور على المادة الخاصة بمحاكمتهما ضمن الدستور لو كان شأنهما شأن الأفراد العاديين.

المطلب الثاني: مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم الجنائية في الدستور المصري

يعتبر الدستور المصري أكثر دقة في تنظيمه لمسؤولية رئيس الجمهورية، إذ جاء في المادة 85 من دستور 1971 يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية" وقد نص المؤسس الدستوري المصري على الجرائم الجنائية حتى لا يتهرب رئيس الجمهورية من المساءلة في حال ارتكابه لها، وكذلك حتى لا يصبح عدم التنصيص حجة لرئيس الجمهورية[2]، إلا أن المادة 159 من الدستور المصري الحالي الناصة على مسؤولية رئيس الجمهورية كانت أقل دقة من المادة 85 السالفة الذكر، إذ جاء فيها أن اتهام رئيس الجمهورية يكون في حال انتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى أو أي جناية أخرى... " ونظرا لعدم تحديد المقصود بالجناية فإن التساؤل يطرح هل المقصود بالجنايات الجنايات المذكورة في قانون العقوبات بموجب المادة 10 منه أم تتعداها لتشمل

1 دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، 2011/ 2012، ص 343.

2 فتيحة عمارة، المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، مجلة العلوم القانونية، العدد 03، جوان، 2011.

بقية الجرائم الأخرى؟ وهل تقتصر الحصانة القضائية المقررة على الجنايات فقط أم أنها تمتد لتشمل كافة الجرائم الجنائية الأخرى من جنح ومخالفات؟

في هذا الخصوص يرى بعض الفقه الدستوري المصري أن الجناية هنا تمتد لتشمل الجنايات والجنح والمخالفات التي يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء توليه المنصب، وبذلك فهي غير محصورة في الجنايات فقط مستندين في ذلك إلى مصطلح الجناية الذي أورده المؤسس الدستوري في المادة 159 والذي يفيد في اللغة ارتكاب ذنب أو جريمة[1].

إلا أنه في هذا الصدد يرى الأستاذ **سامح سعد محمد حسن علي** أن رئيس الجمهورية يسأل فقط عن الجنايات الواردة في المادة 10 من قانون العقوبات دون الجنح والمخالفات[2]، أي أن إرادة المؤسس الدستوري انصرفت إلى الجنايات دون الجنح والمخالفات لأهميتها وخطورتها، وبيان أن رئيس الجمهورية المرتكب للجناية يكون فاقدا الثقة التي تؤهله لأن يحكم الشعب، لذلك خص بها المؤسس الدستوري المحكمة الخاصة في فترة الرئاسة، أما دون ذلك من الجرائم المتمثلة في الجنح والمخالفات فإن رئيس الدولة يجب أن يحاكم عنها بعد انتهاء فترة الرئاسة[3]، هذا في ظل انتظار صدور القانون الخاص بمسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية.

المطلب الثالث: مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم الجنائية في الدستور الفرنسي

نميز بخصوص مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم الجنائية بين مرحلتين أساسيتين الأولى قبل التعديل الدستور الفرنسي لسنة 2007 والمرحلة الثانية فهي بعد هذا التعديل.

الفرع الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية عن الجرائم الجنائية قبل سنة 2007

نص الدستور الفرنسي في المادة 68 منه قبل تعديل الدستور سنة 2007 على أن رئيس الجمهورية لا يكون مسؤولا عن الأعمال التي يرتكبها أثناء مباشرته مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، وبصدد تفسير هذه المادة انقسم الفقه الفرنسي في هذا الخصوص إلى ثلاث اتجاهات:

---

1 سامح سعد محمد حسن علي، ص 551.

2 عرف المشرع المصري الجناية في المادة 10 من قانون العقوبات المصري رقم 58 سنة 1937 بالقول:" الجنايات هي الجرائم المعاقب عليها بالعقوبات الآتية: الإعدام،، الأشغال الشاقة المؤبدة، الأشغال الشاقة المؤقتة، السجن."

3 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 551.

الاتجاه الأول: يرى أنصاره بانتفاء مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية في حال ارتكابه الفعل المجرم أثناء تأديته وظيفته الرئاسية فقط[1]، أي أن رئيس الجمهورية أثناء ممارسة وظيفته الرئاسية فإنه يتمتع بحصانة قضائية مطلقة أمام القضاء العادي ولا يمكن مساءلته في كل الأحوال، إلا في الحالة المنصوص عليها دستوريا وهي ارتكابه جريمة الخيانة العظمى[2]، مستندين في ذلك على تفسير المادة 68 والتي مفادها أن إجراءات الاتهام وجهة المحاكمة المنصوص عليها في عجز المادة لا يمكن إعمالها إلا بخصوص الجريمة المنصوص عليها في صدر المادة وهي الخيانة العظمى[3]، وبذلك فرئيس الجمهورية باستثناء جريمة الخيانة العظمى فإنه يخضع لمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة، سواء تعلق الأمر بالجنايات أو الجنح التي ارتكبها قبل مباشرة أعمال الوظيفة أو أثناء مباشرتها بصرف النظر عن ارتباطها بأعمال الوظيفة فلا يمكن مساءلته أصلا.[4]

وحسب أنصار هذا الرأي يجب إيقاف أي متابعة أمام القضاء الجنائي العادي أثناء ممارسة مدة الرئاسة. ويرى في ذلك بعض الفقه من أنصار هذا الاتجاه أن رئيس الجمهورية هو الشخص المنتخب من مجموع الأمة وهو الذي يكفل السير المنتظم للسلطات العامة والاستقلال الوطني وهو رئيس القوات المسلحة والذي يلجأ إليه لإصدار القانون، وهذا على سبيل المثال لا يمن أن يون محلا لرقابة قضائية تعرقل انتقاله أو أن يون محلا للاستدعاء من جانب قاضي التحقيق يوم اجتماع مجلس الوزراء[5].

ما يؤكد ذلك التاريخ الدستوري الفرنسي الذي يقرر حماية خاصة لكل تصرفات رئيس الجمهورية ضد المتابعات الجنائية أثناء مدة الرئاسة، فنص المادة 68 قريب من نص المادة السادسة من القانون الدستوري بتاريخ 25 فبراير 1785، والتي كانت تقرر أن رئيس الجمهورية لا يكون مسؤولا إلا في حالة الخيانة العظمى." كما أنها إعادة بصفة كاملة لصياغة المادة 42 من دستور 1976 أي أن الدساتير السابقة قد قررت حصانة جنائية كاملة لرئيس الجمهورية باستثناء حالة الخيانة العظمى[6].

---

1 فتيحة عمارة المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 191.

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 297.

3 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 506.

4 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 297.

5 محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005.، ص 204.

6 المرجع نفسه، 205

الاتجاه الثاني: يرى أنصاره أنه لا فرق بين رئيس الجمهورية وأي مواطن عادي طالما أن الدستور سكت عن ذكر أي شيء آخر[1]، وهذا إعمالا لمبدأ المساواة طالما أنه لم يرد نص في القانون أو الدستور يستثني رئيس الجمهورية من المتابعة القضائية أمام جهات القضاء العادي، فلا يمكن القول بعدم مسؤوليته عن ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات.

ومن ثمة فإن اختصاص المحكمة القضائية العليا يقتصر فقط على محاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى ويختص القضاء العادي بمحاكمته عن الأفعال التي يرتكبها خارج نطاق ممارسة الوظيفة[2]، وقد رأت بهذا التفسير وزيرة العدل الفرنسية السابقة **madam Guigou** إذ جاء في تصريح لها بتاريخ 17 ماي 2000 "أن رئيس الجمهورية هو مواطن عادي كباقي المواطنين يمكن مقاضاته أمام المحاكم العادية[3]."

ويقول في هذا الصدد الفقيه الفرنسي **لافروف:** "إن نص المادة 68 من الدستور الفرنسي الحالي (قبل تعديله سنة 2007) على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها في ممارسة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى لا يعني على الإطلاق أن رئيس الجمهورية يتعين أن يوضع فوق القانون، أو أنه يتمتع بميزة تجعله غير خاضع للقانون، ومن هنا فإنه يمكن أن تثار مسؤوليته الجنائية والمدنية عن الأعمال التي يرتكبها خارج نطاق ممارسة وظيفته الرئاسية أمام قضاء القانون العام[4].

ومن جهته أشار الفقيه الفرنسي **فاير** أنه بالنسبة للجنايات والجنح التي يرتكبها رئيس الجمهورية خارج ممارسة وظائفه يخضع رئيس الجمهورية ككل مواطن للمحاكم العادية[5].

أي أن رئيس الجمهورية باعتباره مواطنا، فإن العدالة تقتضي أن يكون أول من يخضع للقانون[6]، وهذا من المبادئ أو الدعائم الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون وهو مبدأ خضوع الجميع حكاما ومحكومين للقانون، إذ أن المقابل الوحيد لعدم مسؤولية رئيس الدولة أو الحصانة المطلقة هو الاستبداد[7].

---

1 سامح محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 506.

2 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع نفسه، ص 506.

3 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 297.

4 George Lavrroff ,droit constitutionnel de la ve république, p 588.

5 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 206.

6 نور الين محمود أردولان، المرجع السابق، ص 12.

7 المرجع نفسه، ص 11.

الاتجاه الثالث: وهو الرأي الذي يؤيده غالبية الفقه الفرنسي، فيرى أنصاره بفصل فقرتي المادة 68 السالفة الذكر عن بعضهما، والتي تدل الفقرة الأولى منهما على مسؤولية رئيس الجمهورية أثناء مباشرته أعمال وظيفته فيحال ارتكابه جريمة الخيانة العظمى وهي حالة خاصة.

أما إجراءات الاتهام والمحاكمة المنصوص عليها في الفقرة الثانية فإنها تنطبق على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى، وفي حال ارتكابه جريمة من الجرائم العادية والتي تخرج عن نطاق وظيفته الرئاسية[1].

وعلى ذلك فإن رئيس الجمهورية طيلة فترته الرئاسية لا يمكن اتهامه إلا بواسطة المجلسين ولا تتم محاكمته إلا أمام المحكمة القضائية العليا، متى ما ارتكب ما يستوجب المتابعة الجزائية سواء تعلق الأمر بالخيانة العظمى أو الجرائم العادية[2]، ويبرر أصحاب هذا الرأي عدم ارتباط فقرتي المادة 68 من الدستور الفرنسي ببعض قبل التعديل بأن الدستور الفرنسي متى ما أراد أن يربط فقرة سابقة بفقرة لاحقة فإنها تكون بداية الفقرة الجديدة بعبارة في هذه الحالة En ce cas أو بعبارة في ذات الحالة dans le meme cas وذلك كما هو الحال في المواد (27، 45، 49، 61، 89) من الدستور[3].

ويضرب أنصار هذا الاتجاه المثال بقضية مونيكا جاتس Monica gate والتي تمتع فيها الرئيس الأمريكي بيل كلينتون بحماية قانونية خاصة، إذ لم يتم التحقيق في هذه القضية بواسطة قاض عادي ولكن بواسطة مدعي خاص يخضع لقانون خاص، وتحت إشراف ورقابة المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية، وعليه وجب أن تخضع المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة ومحاكمته لشروط صارمة حتى ولو تعلقت هذه المسؤولية بأفعال لا تتصل بوظيفته الرئاسية[4].

وذهب إلى هذا التفسير المجلس الدستوري الفرنسي، الذي أظهر عدم ارتباط المادة 68 صراحة بالأعمال المرتكبة أثناء ممارسة رئيس الجمهورية لوظائفه، إذ أن الفقرة الثانية تبدأ بعبارة وغير ذلك والفقرة الأولى تدرج تعبير أثناء ممارسته لوظائفه، وهذا التفسير ينصرف إلى كل أعمال رئيس الدولة والتي لا تستند فقط إلى أعمال وظيفته[5].

---

1 Jean Eric schottel, Le responsabilité penal de la chef de l état, R.D.P, 1990 np 1038.

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 298

3 سامح سعد محمد حين علي، المرجع السابق، ص 507.

4 المرجع نفسه، ص 508.

5 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 299،

إلا أن القضاء كان له دور مخالف تجلى من خلال نظره في قضية الرئيس الفرنسي السابق جاك شيراك، أين أثير النقاش حول مسؤولية رئيس الجمهورية في فرنسا عام 1997 بشأن اتهام الرئيس جاك شيراك، حيث اتهم بارتكاب أفعال قبل عام 1995 حينما كان عمدة لبلدية باريس يعاقب عليها قانون العقوبات وانصب الخلاف على تحديد مدى علاقة تلك الأفعال بممارسة وظيفة رئيس الجمهورية، فانفصال تلك الأفعال عن الوظيفة الرئاسية كان يعني إمكانية مثول الرئيس أمام المحكمة الجنائية في إطار القانون العام، وبالعكس أن عدم قابلية تلك الأفعال للانفصال عن ممارسة الوظيفة الرئاسية كان يعني النأي بالرئيس عن المساءلة تحت مظلة الحصانة الرئاسية[1].

وقد انتهت محكمة استئناف فارساي بشأن قضية **شيراك** في 11 كانون الثاني 2000 إلى أن الرئيس لا يمكن اتهامه وملاحقته للحكم على تصرفاته، وذلك لتمتعه بالحصانة القضائية وهو نفس ما ذهبت إليه محكمة استئناف باريس بتاريخ 29 حزيران 2011[2].

ولقد تم تأكيد هذا الاتجاه أيضا من طرف محكمة النقض الفرنسية في قرارها المؤرخ في 2001/10/10، والذي ذهبت فيه إلى أن المحكمة القضائية العليا تختص فقط بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأعمال التي تشكل حالة خيانة عظمى، والتي يرتكبها أثناء ممارسة وظيفته الرئاسية، وبما أن رئيس الجمهورية منتخب مباشرة من قبل الشعب الفرنسي، فإنه لا يمكن مساءلته جنائيا أمام القضاء الجنائي العادي وبالتالي يلزم وقف مواعيد التقادم لحين انتهاء فترة رئاسته[3].

فمن أجل حماية الوظيفة الرئاسية فإن رئيس الجمهورية يحتفظ بحق الحصانة الرئاسية طيلة مدة ولايته الرئاسية[4]، وفعلا بعد شهرين من انتهاء ولاية الرئيس جاك شيراك بتاريخ 16/ 5/ 2007 أصبح بالإمكان إحالة الرئيس إلى القضاء لمقاضاته عن الأفعال التي تشكل جناية أو جنحة وفق قانون العقوبات الفرنسي[5].

والملاحظ أنه رغم اختلاف القضاء والمجلس الدستوري في تفسير المادة 68 من الدستور الفرنسي، إلا أنهما وصلا إلى ذات النتيجة والتي مفادها أن رئيس الجمهورية يتمتع بحصانة قضائية طيلة مهمته

---

1 علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، مجلة الكوفة، المرجع السابق، ص 15.

2 المرجع نفسه

3 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 509.

4 علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة الفرنسية، المرجع السابق، ص 16.

5 المرجع نفسه.

الرئاسية، وبذلك فرئيس الجمهورية لا يسأل في فرنسا عن الجنايات والجنح التي تقع بسبب وظيفته ولا يمكن متابعته أو إدانته أمام المحاكم الجنائية العادية[1].

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في فرنسا بموجب التعديل الدستوري لسنة 1999

رأينا أنه قبل تعديل الدستور الفرنسي سنة 1999 كيف كان رئيس الجمهورية يتمتع بحصانة قضائية طيلة المهمة الرئاسية، وهو الأمر الذي تغير بعد توقيع فرنسا معاهدة روما سنة 1998 المتعلقة بالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

فقد تم التوقيع على معاهدة روما 1998 المتضمنة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ويتحدد اختصاصها على أساس نوع الجريمة وشخص مرتكبها وزمان ومكان ارتكابها، وللمحكمة بموجب النظام الأساسي اختصاص النظر في الجرائم التالية: جريمة الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية، جرائم الحرب، جريمة العدوان[2].

أين أصبح بالإمكان متابعة ومساءلة جميع الأشخاص بصورة متساوية دون تمييز بسبب الصفة الرسمية، سواء كان رئيسا لدولة أو حكومة أو عضو فيها أو في البرلمان أو ممثلا أو منتخبا أو موظفا حكوميا، كما لا تشكل الصفة في ح ذاتها سببا لتحقيق العقوبة نزولا عند حكم المادة 27 من نظام روما الأساسي.

وقبل تصديق الدولة الفرنسية على معاهدة روما فقد تلقى المجلس الدستوري النظر بتلقي طلب مقدم من رئيس الجمهورية والوزير الأول في 24 ديسمبر 1998، من أجل الحكم على دستورية معاهدة روما والتي تعتبر المادة 27 السالفة الذكر المتعلقة بإمكانية إحالة رئيس الجمهورية للمحكمة الجنائية الدولية، في حال ارتكابه أحد الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة[3].

وتم تقديم الطلب إلى المجلس الدستوري نزولا عند حكم المادة 54 من الدستور الفرنسي التي تنص على أن: " المجلس الدستوري بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من

---

1 حازم صادق، المرجع السابق، ص 251.

2 علي عبد القادر القهوجي ، القانون الدولي الجنائي أهم الجرائم الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2001، ص 323.

3 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، ص 293.

الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ إذا ما وجد اتفاقا دوليا يتضمن شروطا مخالفة للدستور أن يقوم بإجراء تعديل للدستور قبل التصديق على المعاهدة."

وبعد نظر المجلس الدستوري في المعاهدة أقر في قراره رقم 98- 408 بتاريخ 22 جانفي 1999 أن بعض نصوص المعاهدة تتعارض مع نصوص الدستور كالتالي:

- مساس نص 3/57 من نظام روما الأساسي المتعلقة بمباشرة التحقيقات بمعرفة المدعي العام على إقليم فرنسا بالسيادة الوطنية لتعارضها مع نص المادة 17 من الدستور الفرنسي[1].

- تعارض ما يتعلق بالحصانات أو المزايا القضائية المعترف بها بموجب الصفة الرسمية الواردة بالمادة 27 من النظام الأساسي مع نص المادة 68 من الدستور الفرنسي التي تقضي أن: "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسته لوظائفه إلا في حالة الخيانة العظمى ..."

- ما يتعلق بالعناصر المكونة للجريمة طبقا لنص المادة 09 من نظام روما وتعارضها مع السيادة الوطنية وكذلك قواعد الإجراءات والإثبات طبقا لنص المادة 51[2].

- تعارض نص المادة 89 من نظام روما الأساسي المتعلق بنظام تسليم المجرمين مع التزامات فرنسا بموجب اتفاقيات تسليم المجرمين.

- تعرض المادة 51 من نظام روما الأساسي مع نص المادة 68 من الدستور الفرنسي.

إلا أن ما يهمنا في دراستنا هو التعارض بين نص المادة 27 من نظام روما الأساسي[3] والمادتين 26 و68 من الدستور الفرنسي، إذ تتعلق المادة الأولى بحصانة البرلمانيين وتتعلق الثانية بحصانة السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة.

وبعد نظر المجلس الدستوري في الطلب فإنه على ضوء الملاحظات السابقة التي قدمها خصوصا ما تعلق بنصي المادتين 27 من نظام روما الأساسي 68 من الدستور الفرنسي، فقد أصدر قراره رقم 198- 408 بتاريخ 22 جانفي 1999 القاضي بوجوب تعديل مواد الدستور لتتلاءم مع نصوص

---

1 Roland Debbasch, , Op,Cit, p 143.

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 294.

3 تنص المادة 27 من نظام روما الأساسي على مايلي:" يطبق هذا النظام على جميع الأشخاص بصورة متساوية دون أي تمييز بسبب الصفة الرسمية، وبوجه خاص فإن الصفة الرسمية للشخص سواء كان رئيسا لدولة أو حكومة أو عضو في حكومة أو برلمانيا أو ممثلا أو منتخبا أو موظفا حكوميا لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب هذا النظام، كما أنها لا تشكل في حد ذاتها سببا لتخفيف العقوبة.

لا تحول الحصانات أو القواعد الإجرائية الخاصة التي قد ترتبط بالصفة الرسمية للشخص سواء أكانت في إطار القوانين الوطنية أو الدولية دون ممارسة المحكمة لاختصاصاتها عليه.

المعاهدة، وقد طرأ تعديل على نص المادة 2/53 من الدستور الفرنسي والتي أصبحت تنص على إمكانية الجمهورية الاعتراف بسلطة المحكمة الجنائية الدولية[1].

وبهذا يكون الدستور الفرنسي قد استبعد أي حصانة لرئيس الجمهورية حال ارتكابه جريمة تنظرها المحكمة الجنائية الدولية، سواء كان هو مرتكبها أو شريك فيها[2] وهذا يعني توسيع للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية الفرنسي، فبعد أن كان الرئيس فقط يسأل عن جريمة الخيانة العظمى أصبح يسأل عن جرائم الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية، جرائم الحرب، جريمة العدوان أمام القضاء الدولي[3].

وبخصوص الجزائر فإنها رغم أنها وقعت على اتفاقية روما سنة 2000[4] إلا أنه إلى غاية اليوم لم تصدق عليها، السبب في ذلك ربما التخوف من الولاية القضائية للمحكمة، خصوصا وأن جل الدول الإفريقية أصبحت تشكو من توجه سلطة اتهام المحكمة إليها فقط في ظل ما بات يعرف بتسييس المحكمة. مما أدى إلى بروز اتجاه على مستوى القارة الإفريقية يفكر في إعلان انسحاب جماعي منها، نظرا للانتقادات الموجهة لآليات عمل المحكمة[5]، خصوصا بعد أن تم توسيع الكتلة الدستورية بجعلها تشمل إضافة إلى الدستور والديباجة المعاهدات الدولية وحتى الأعراف الدبلوماسية وذلك في قرارات عديدة[6].

وبالنظر إلى غالبية الدول التي صادقت على اتفاقية روما فإنها لجأت مسبقا إلى استشارة هيئاتها الدستورية، التي حددت نقاط التعارض ما بين اتفاقية روما والدساتير المعنية وتراوحت جلها في مسائل قانونية ذات صلة بسيادة الدولة.

---

1 Claud Leclercq , p 553.

2 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 519.

3 علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، المرجع السابق، ص 19.

4 وقعت الجزائر على اتفاقية روما بتاريخ 28 ديسمبر 2000

5 نصر الدين بوسماحة، الرقابة على دستورية المعاهدات اتفاقية روما نموذجا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 03، الجزائر، 2014،

6 عمار عباس، انفتاح القضاء الدستوري على المتقاضين ومساهمته في تنقية النظام القانوني من القوانين الماسة بالحقوق والحريات في الدساتير المغاربية، الجزائر، تونس، المغرب أنموذجا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 07، 2016، ص 34.

ولا يمكن للجزائر أن تشذ عن القاعدة في حالة التوجه نحو التصديق على الاتفاقية المتعلقة بنظام روما الأساسي، بالنظر إلى التعارض ما بين الدستور واتفاقية روما في بعض المسائل والتي منها الحصانة، إذ أقر الدستور الجزائري حصانة قضائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول، فلا يمكن محاكمتهما إلا أمام المحكمة العليا عن جريمة الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية والجنايات والجنح بالنسبة للوزير الأول المرتكبة أثناء تأديتهما لمهامهما، وهذا تعارض مطلق بين نص المادة 177 من الدستور الجزائري والمادة 27 من اتفاقية روما.

المبحث الثاني

الأسباب الدستورية لمسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية

في ظل تنامي دور رئيس الجمهورية في النظم الدستورية الحديثة، أصبحت غالبية الدساتير تسير في اتجاه تقرير مسؤوليته، وإن اختلفت الدساتير في تبني المسؤولية السياسية أو الجنائية إلا أن جلها اتفقت على اعتبار الخيانة العظمى كسبب رئيسي لتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية، وهي ذات السبب الذي اعتبره المؤسس الدستوري الجزائري كسبب وحيد لقيام مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية، وهي الحالة الوحيدة لمسؤولية رئيس الجمهوري المباشرة في الدستور الجزائري، بخلاف بعض الدساتير المقارنة كالدستور المصري والعراق، مثلا فقد تم إقرار المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية إضافة لارتكابه جريمة الخيانة العظمى، بسبب انتهاك قواعد الدستور أو ارتكاب جناية وحتى الحنث في اليمين الدستورية، وعلى ذلك فإننا سنتطرق في هذا المبحث إلى الخيانة العظمى كسبب رئيسي لمسؤولية رئيس الجمهورية، ثم نتطرق في المبحث الثاني إلى أسباب المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في دستوري مصر والعراق.

المطلب الأول: الخيانة العظمى كسبب رئيسي لمسؤولية رئيس الجمهورية

بمراجعة المادة 177 الدستور الجزائري نلمس أن المؤسس الدستوري منذ إقراره للخيانة العظمى كسبب رئيسي لمسؤولية رئيس الجمهورية المباشرة، في دستور 1996 قد أحال تطبيق المادة إلى قانون عضوي وهو الذي لم يصدر إلى غاية اليوم، رغم تعديل الدستور ثلاث مرات كان آخرها سنة 2016، أين تزامن هذا التعديل مع تعديلات وإصلاحات دستورية شهدتها الدول العربية المجاورة التي تطرقت إلى مسؤولية رئيس الجمهورية بمنتهى الدقة مقارنة بما كانت عليه من قبل.

وعودة إلى جريمة الخيانة العظمى فإن الدساتير قد تباينت في تحديد المحتوى الموضوعي لحالة الخيانة العظمى وفق ثلاث اتجاهات رئيسية هي:

الاتجاه الأول: تبنى أصحاب هذا الاتجاه التحديد المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى وهذا المنهج منعدم في الدساتير الحديثة باستثناء الدستور الأمريكي 1787 وكذا الدستور الفرنسي لعام 1848[1].

الاتجاه الثاني: أخذ أصحاب هذا الاتجاه بالتحديد غير المباشر للفكرة الموضوعية للخيانة العظمى، إذ أشارت بعض التشريعات الدستورية إلى حالة الخيانة العظمى وأناطت بالسلطة التشريعية إصدار قانون مكمل للدستور يحدد محتوى الخيانة العظمى وماهية الأفعال المكونة لها، وسار في هذا الاتجاه الدستور المصري لعام 2014، الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل والمتمم (رغم أن هذا التشريع لم يصدر لغاية اليوم)[2].

الاتجاه الثالث: درج أصحاب هذا الاتجاه على عدم تحديد الفكرة الموضوعية للخيانة العظمى وعدم تبيان ماهية وطبيعة الأفعال التي تدخل في تكوينها، وتبنت هذا النهج غالبية التشريعات الدستورية من أبرزها الدساتير الفرنسية للأعوام 1875، 1946، 1958 والدستور العراقي الصادر عام 2005[3].

وعليه سنتعرض في هذا المطلب إلى تحديد مفهوم الخيانة العظمى وطبيعتها والأفعال التي تندرج تحت لوائها.

الفرع الأول: مفهوم الخيانة العظمى

تعتبر جريمة الخيانة العظمى من الأفعال الموجبة لمسؤولية رئيس الجمهورية نصت عليها غالبية الدساتير التي تعكف على تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية في النظم الدستورية الحديثة.

تعتبر الخيانة العظمى من ابتكار الدستور الأمريكي، تم النص عليها في أول الدساتير المدونة في العالم إذ جاء في المادة 4/2 من الدستور الأمريكي ما يلي:" يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأمريكية من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بعدم الولاء أو الخيانة[4].

ثم تم النص عليه بعد ذلك في دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة لسنة 1795، إذ جاء في المادة 106 منه أن: "مديري الإدارات أو الموظفين الذين يؤخرون أو يعرقلون اجتماع المجالس الابتدائية

---

1 رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، الطبعة الأولى، مطبعة البينة، العراق، ص18.

2 رافع خضر صالح شبر، المرجع نفسه، ص 18.

3 المرجع نفسه.

4 علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 92.

المكلفة بتعيين الناخبين للجهاز التشريعي هم متهمون بجريمة الخيانة العظمى وبالإخلال بأمن الدولة[1]."

ورغم قدم جريمة الخيانة العظمى في الظهور إلا أن غالبية الدساتير لم تنص على تحديد مفهوم دقيق لجريمة الخيانة العظمى، أو تنص تكوينها باستثناء الدستور الأمريكي 1787 والدستور الفرنسي 1848 اللذان تبنيا مفهوم ضيق للخيانة العظمى، إلا أن الدساتير الموالية لدستور 1848 حادت على نهج هذا الاتجاه.

وبذلك سنتعرض إلى مدلول الخيانة العظمى في الفقه الدستوري (أولا) ثم نتناول مفهومها في النصوص الدستورية (ثانيا).

أولا: الخيانة العظمى في الفقه الدستوري

يعتبر مفهوم الخيانة العظمى من المفاهيم الغامضة في الفقه الدستوري الحديث، ذلك أن معظم الدساتير الناصة عليها لم تورد تعريفا لها وكذا الأفعال المكونة لها، بداية من الدستور الفرنسي لسنة 1958 قبل تعديله سنة 2007، وكذا الدساتير التي سارت على هديه ومنها الدستور الجزائري والمصري.

وقد أوكل الدستور الجزائري السلطة التشريعية سلطة إصدار قانون عضوي يتولى تحديد تنظيم المحكمة، أي أن الجهة التي تتولى محاكمة رئيس الجمهورية هي جهة قضائية مختصة، على خلاف غالبية الدساتير الحديثة الناصة على مسؤولية رئيس الجمهورية في حال الخيانة العظمى، التي أوكلت السلطة التشريعية صلاحية الاتهام، الأمر الذي يفسح المجال واسعا لتدخل الاعتبارات السياسية لاسيما إذا كان الرئيس لا ينتم للحزب الذي يشكل الأغلبية البرلمانية[2].

وفي ظل عدم تحديد وتعريف معنى الخيانة العظمى في الدستور بنص المادة 68 من الدستور الفرنسي قبل تعديله سنة 2007 وكذا القوانين الأخر ذات الصلة، فإن الأمر قد فسح المجال واسعا أمام الفقه في محاولة وضع تعريف الخيانة العظمى وفق منهجين رئيسيين، خصوصا في ظل عدم وجود سابقة فعلية تم فيها تطبيق المادة 68 من دستور 1958، مما دفع بجانب من الفقه إلى القول بأن مبدأ شرعية التجريم والعقاب يحول دون أية محاكمة على الخيانة العظمى، طالما أن عناصر

---

1 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 74.

2 علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 94.

الجريمة غير محددة[1]، والسبب في ذلك كون أن الدستور لم يقم بتحديد الخيانة العظمى والعقوبة الواجبة التطبيق على جريمة الخيانة العظمى، الأمر الذي يجعل من غير الممكن من الناحية القانونية القول بوجود مخالفة تدخل تحت هذا الوصف، وعليه فإن الجهة التي تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية لن تستطيع أن توقع عليه أي عقوبة، كما لا تستطيع عزله إعمالا لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص[2].

وقد اختلف الفقه الفرنسي في تحديد مفهوم جريمة الخيانة العظمى على نحو ثلاث اتجاهات رئيسية:

الاتجاه الأول: ينادي أتباع هذا الاتجاه بنفي صفة الجريمة على الخيانة العظمى وعدم الإقرار بها كأساس لمحاكمة رئيس الجمهورية[3]، ويتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي **دوجي** الذي ذهب إلى القول بأن الدستور لم يعرف الخيانة العظمى وعليه فلا يمكن إدخال مخالفة معينة تحت هذا الوصف[4]. وذهب إلى القول بأن النصوص الدستورية الفرنسية التي ورد بها النص على الخيانة العظمى لن يكتب لها التطبيق، وستظل حروفا ميتة[5].

وذلك لأسباب قانونية وواقعية فقانونيا كما سبق الذكر الدستور لم يتطرق إلى تعريف محدد لجريمة الخيانة العظمى، كما جاء خلوا من العناصر المكونة لها والعقوبات المقررة لها، وواقعيا لم توجد سوابق قضائية في هذا الخصوص، إذ أنه في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة لم تتم ملاحقة الرئيس[6].

وإلى غاية اليوم في فرنسا لم يتم محاكمة أي رئيس جمهورية أمام المحكمة القضائية العليا التي أسند إليها دستور 1958 الاختصاص بتكييف الأعمال التي تشكل جريمة الخيانة العظمى، بعد أن كان هذا الأمر مسندا في ظل الجمهورية الثالثة إلى مجلس الشيوخ، وفي ظل الجمهورية الرابعة كان مسندا إلى لجنة تحقيق يشكلها النائب العام بعد اتهام رئيس الجمهورية من قبل البرلمان، ولم يصدر

---

1 علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، المرجع السابق، ص 06.

2 محمد مرسي علي غنيم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2013، ص 471، 472.

3 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 50.

4 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 213.

5 محمد مرسي علي غنيم، المرجع السابق، ص 471.

6 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 253.

تعريف لجريمة الخيانة العظمى عن محكمة القضاء العليا الفرنسية[1] حتى حين إلغاء جريمة الخيانة العظمى.

في حين يرى آخرون أن عدم تحديد تعريف للخيانة العظمى سببه صعوبة التنبؤ مستقبلا بعمل يرتكبه رئيس الدولة ويكون خطيرا خطورة كافية على مبدأ عدم مسؤوليته[2].

الاتجاه الثاني: ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى تحديد الأفعال التي تشكل في مضمونها خيانة عظمى، وهذه الحالات على سبيل الحصر، فقد سار الفقيه الفرنسي **لير** سنة 1889 على أن جريمة الخيانة العظمى تتحقق في ثلاث حالات وهي :

- خرق رئيس الجمهورية لأحكام الدستور.
- تجاوز الرئيس حدود سلطاته الدستورية.
- إساءة الرئيس حدود سلطاته الدستورية[3].

أما الأستاذ **Jean Pierre rougeaux** فإنه لم يعرف الخيانة العظمى لكنه أورد لها تطبيقين أساسيين هما:

- حالة الإخلال الجسيم بالالتزامات الرئاسية على سبيل المثال استخدام المادة 16 من الدستور لأغراض شخصية أو لأغراض حزبية.
- حالة الخلاف العميق الذي لا يمكن علاجه بين الرئيس وسلطة عامة كما في حالة التفكك بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، وبافتراض أن الشعب بعد حل الجمعية الوطنية أكد باختياره الأصلي أن الرئيس لم يستجب للنتائج السياسية لهذا الاختيار فإن الخيانة العظمى يمكن أن تطرح شرعا لحل الأزمة[4].

أما الفقيه **Jean Gicquel** فيرى بأن جريمة الخيانة العظمى تتمثل في مظهرين أساسيين هما الإهمال الجسيم المتعمد من قبل رئيس الجمهورية في أداء واجباته الدستورية التي احتوتها المادة الخامسة من الدستور (السلامة الترابية) والانتهاك الصارخ لأحكام الدستور[5].

---

1 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 182.

2 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 82.

3 محمد مرسي علي غنيم، المرجع السابق، ص 471.

4 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 181.

5 سامح سعد محمد حسن علي، ص 511

أما الأستاذ **Adhémar Esmein** فيذهب إلى القول بأن الخيانة العظمى تتعلق بالحالات التي يتعسف فيها رئيس الجمهورية بسلطاته بشكل يحدث خرقا عميقا لقوانين الدستور أو تعريض مصالح فرنساّ أمام الخارج للخطر بسبب خطأ جسيم[1].

أما الفقيه **Jaen Paui ayer** فق ذكر أن جريمة الخيانة العظمى هي إهمال جسيم من الرئيس في أداء الواجبات الملقاة على عاتقه والموضحة في المادة 05 من دستور 1958 والتي تكلف رئيس الدولة بالسهر على السير العادي للسلطات وتتحقق أيضا في حال حدوث انتهاك خطير صارخ للدستور[2].

أما الفقيه **Serge Allain Rozenblum** فقد ذهب إلى التأكيد على أن الخيانة العظمى تتمثل في الأفعال الآتية:

- خيانة رئيس الجمهورية مصالح فرنسا عمدا.
- امتناع الرئيس عن مباشرة أعمال وظيفته حينما يروح لاختصاص ليس له.
- عندما يباشر الرئيس عادات تتناقض مع الدستور ولذلك فإن هذه الأفعال يمكن أن تكيف بأنها جنايات أو جنح بواسطة قانون العقوبات[3].

أما الفقيه **Claude Leclercq** فيرى أن الخيانة العظمى هي كل الأخطاء السياسية الجسيمة التي تكيف على أنه جنح أو جنايات في قانون العقوبات[4].

الاتجاه الثاني: يذهب بعض الفقه من أنصار هذا الاتجاه إلى تعريف الخيانة العظمى بأنها تبتدئ في صورة الإهمال الخطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية أو خرق انتهاك أحكام الدستور، على أن يترك تقدير ما إذا كان الفعل مكونا لهذه الجريمة من عدمه للجهة المختصة بالاتهام والمحاكمة[5].

فأنصار هذا الاتجاه إذن رأوا بأنه رغم خلو الدستور والنصوص القانونية من تعريف جريمة الخيانة العظمى، وعدم تعرضها إلى مضمون الأفعال التي تشكل عند إتيانها من طرف رئيس الجمهورية جريمة خيانة عظمى، إلا أن هناك حسبهم بعض الأفعال المحددة والتي تبلغ درجة من الجسامة فإن

---

1 كمال جعلاب، الرجع السابق، ص 83.

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 254.

3 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 43.

4 Claud Leclercq , p 552.

5 خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 206.

رئيس الجمهورية ونظرا لمركزه السياسي يكون مرتكبا لجريمة خيانة عظمى متى أتاها، وهذه الأفعال التي تعتبر كذلك اختلفت طبيعتها ونوعها من فقيه لآخر، إلا أن جلهم اتفق على أنها من الأفعال التي تشكل انتهاكا خطيرا للدستور، كالاستخدام التعسفي للسلطات الاستثنائية في المادة 16 من الدستور الفرنسي[1] وهي محددة حسبهم على سبيل الحصر.

فالأستاذ **يحي الجمل** يرى بأن الخيانة العظمى من الأساليب الاستثنائية التي لا يصح اللجوء إليها إلا في حالتين:

الحالة الأولى: حالة المخالفة الجسيمة للواجبات الدستورية كما لو استخدم الرئيس المادة 16 من الدستور الفرنسي لتمكين دولة أجنبية من فرض سيطرتها على البلاد.

الحالة الثانية: حالة تغير نظام الحكم من جمهوري إلى ملكي أو من ديمقراطي إلى أوتوقراطي[2].

الاتجاه الثالث: إن عدم إعطاء تعريف جامع مانع للخيانة العظمى بنص الدستور، دفع بالفقه لإعطاء تعريفات عديدة جامعة ومانعة لجريمة الخيانة العظمى ومن هؤلاء الفقيه **موريس دوفرجيه**، الذي ذهب إلى تعريف الخيانة العظمى بأنها: "تتكون من إساءة استعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد[3]."

أما **أدمون رباط** فقد عرفها بأنها جرم سياسي لا يحدده القانون بل يترك تقديره لاجتهاد الهيئة التي تعود إليها صلاحية النظر فيه وهي مجلس الشيوخ[4]. أما الأستاذ **فيدال** فيرى بأن الخيانة العظمى لا يمكن أن تكون جريمة جنائية لأن القانون الجنائي اقتصر على تعريف الخيانة ولم يعرف الخيانة العظمى، وبالتالي فلا يمكن اعتبار الإهمال الشديد من قبل رئيس الجمهورية للواجبات الملقاة على عاتقه خيانة عظمى، وأن هذا الأمر متروك للجمعية الوطنية والمحكمة العليا المختصة[5]. بينما ذهب

---

1 Roland Debbasch, , Op,Cit, p 142.

2 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 45

3 محمد عودة محسن الدراجي، مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية، دراسة دستورية مقارنة، مجلة الكوفة، العدد 13، ص 185.

4 وردة بلجاني، المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة في النظامين السياسي الجزائري والأمريكي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 10 جانفي 2015، ص 224.

5 إسماعيل نعمة عبود، مثم حسين الشافعي، مساءلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا في ستور جمهورية العراق لعام 2005 دراسة مقارنة، مجلة رسالة الحقوق، المجلد الأول، العدد الثاني، 2009، ص 155.

الفقيه Laferriere إلى اقتباس تعريف الخيانة العظمى من دستور **فيمار** الألماني الذي عرفها بأنها كل خرق غير مشروع للدستور أو القانون[1]."

أما الأستاذ **ميشيل هنري فابر** فيرى بأن الفقه يتفق بصفة عامة أن الخيانة العظمى تتضمن كل انتهاك خطير من جانب رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية[2].

ويذكر Dominique Chagnolland أن جريمة الخيانة العظمى غير معروفة، ويترك للقضاء الحرية في تحديد أركانها وتوقيع العقوبة التي يراها[3].

أما الفقيهان Pactet Pierre,Melin soucramanien فقد ذهبا إلى إعطاء معنى واحد لجريمة الخيانة العظمى فيريا بأن الخيانة العظمى جريمة يعود تقديرها للجمعيتين، ولكن من الممكن التفكير بأنها مرتبطة بشكل كبير بكل فعل من شأنه الإخلال بممارسة الوظائف ووضع مستقبل الجمهورية والدولة في خطر[4].

ويعرف J.E.Schoel الخيانة العظمى بأنها: "فكرة غير محددة تتمثل فيما يرتكبه رئيس الجمهورية من أخطاء جسيمة في الواجبات بالنسبة لأعباء الوظيفة الرئاسية واحترام الدستور وتصيب المصالح العليا للبلاد[5]."

إن عدم النص على مفهوم دقيق وواضح لجريمة الخيانة العظمى وكذا عدم النص على الأفعال التي تنطوي عليها، ويمكن القول بحدوثها وقوع خيانة عظمى من طرف رئيس الجمهورية، فسح المجال واسعا أمام الفقه الفرنسي خصوصا وأنه أعطى كل مفهومه ورؤيته للأفعال التي يمكن تشكل هذه الجريمة.

إن هذا يعني أن المؤسس الدستوري الفرنسي ومنه الدساتير التي نحت منحاه تبنت تقرير المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية بشكل واسع، خصوصا في الدول التي تسند إلى البرلمان عملية الاتهام والمساءلة. فلا يستطيع رئيس الدولة الدفع بأن عناصر محددة للجريمة لم تكتمل، وهو الأمر الذي

---

1 خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 207.

2 عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 255.

3 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 255.

4 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 46.

5 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 255.

يتوقف على قوة البرلمان في مواجهة رئيس الدولة وعلى اهتزاز الثقة الشعبية التي يعتمد عليها الرئيس لبقائه في منصبه[1].

لقد ذكر عضو مجلس الشيوخ الفرنسي **Dailly** بتاريخ 28 ماي 1993 بعض الحالات التي يمكن أن يشكل حدوثها خيانة عظمى منها:

- خيانة رئيس الدولة مصالح فرنسا عمدا لحساب قوة أجنبية.
- الامتناع عمدا عن مباشرة أعمال وظيفته.
- مباشرة عادات تتناقض مع الدستور.
- على أن يتولى قانون العقوبات تكييف هذه الأعمال إذا ما كانت جنايات أو جنح[2]

ثانيا: الخيانة العظمى في النصوص الدستورية

1- مدلول الخيانة العظمى وفق الدستورين الأمريكي 1787، الفرنسي 1848

أ- الخيانة العظمى في الدستور الأمريكي

نصت المادة الثانية 02 من الدستور الأمريكي في فقرتها الرابعة (4) على إمكانية عزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأمريكية من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بالخيانة أو الرشوة أو غيرهما من الجنايات الكبرى.

يستفاد من نص المادة أن الأشخاص الخاضعين للمحاكمة البرلمانية عن الجرائم السالفة الذكر هم: الرئيس الأمريكي، نائب الرئيس جميع الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة الأمريكية.

إلا أنه بخصوص نائب الرئيس فإنه عبر التاريخ الدستوري الأمريكي لم تتخذ إجراءات الاتهام البرلماني حيال أحد من نواب رئيس الجمهورية، إلا مرة واحدة تتعلق بنائب الرئيس **هويلر كولفاكس**، وذلك عندما قامت اللجنة القضائية التابعة لمجلس النواب بالتحقيق في تهم الفساد المنسوبة إلى نائب الرئيس **كولفاكس**، في القضية المعروفة بفضيحة الشركة الأمريكية **جريدت هويلير**[3].

---

1 محمد مرسي علي غنيم، المرجع السابق، ص 472.

2 Serge Allain Rozenblum, I ntervient Jacques Robert, La responsabilité pénale de Jacque Chirac est àla fois juridique et politique ,Revue politique et parlementaire 2000,n 1008, September, October, p 35.

سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 214

3 حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كآلية لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 518.

أما بخصوص جميع الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة الأمريكية فإنه رغم اتساع العبارة، إلا أنه تم تفسيرها على أنها تشمل جميع موظفي الولايات المتحد الأمريكية الذين يتم تعيينهم في الحكومة الفيدرالية، سواء كانت مهامهم قضائية أو إدارية أو تنفيذية سواء كانوا من فئة كبار الموظفين أو من فئة موظفي الدرجات الدنيا[1].

أما حالات المساءلة فقد تم تحديدها على سبيل الحصر وهي: الخيانة، الرشوة، وغيرها من الجنايات والجنح الخطيرة، إلا أن ما يعنينا ويهمنا في هذا الصدد هو حالة الخيانة، والتي رغم أنها أثارت اختلاف وجدل فقهي واسع في النظم الدستورية المقارنة الحديثة، إلا أنها ليست كذلك في النظام الدستوري الأمريكي. فلم تثر أي إشكال في تحديد مفهومها بعد أن تولى الدستور الأمريكي نفسه تحديدها في المادة الثالثة في فقرتها الثالثة تحديد مفهومها والذي جاء كالآتي:" جريمة الخيانة بحق الولايات المتحدة الأمريكية لا تكون إلا بشن حرب عليها أو بالانضمام إلى أعدائها وتقدي العون والمساعدة لهم."

يفهم من النص الدستوري السالف الذكر أن المؤسس الدستوري الأمريكي تبنى مفهوما ضيقا للخيانة العظمى، اقتصر على الأفعال الماسة بالشخصية الخارجية للدولة، فالخيانة إذن وفقا لمفهوم الدستور الأمريكي تتحدد في جرائم أمن الدولة الخارجي[2].

ولا يمكن القول بارتكاب هذه الجرائم إلا خلال فترة شن الحرب ضد الولايات المتحدة الأمريكية، وعليه فمضمون الخيانة العظمى يتحدد بعدم الولاء للحكومة الأمريكية في حالات قد تشمل تقديم المساعدة أو التسهيلات إلى العدو، كما قد تشمل القيام بأعمال مناهضة تستهدف بصورة فعلية وعلنية إسقاط الحكومة من قبل أفراد من رعايا الدولة، كما قد تشمل محاولة تسليم الدولة إلى أيدي أجنبية[3].

ونظرا لخطورة جريمة الخيانة العظمى والآثار المترتبة عنها في حق المتهمين بها الذين تثبت إدانتهم، أحاطها الدستور الأمريكي بمجموعة من الضمانات حماية للمتهمين وهذه الضمانات هي: عدم إدانة أحد بتهمة الخيانة إلا إذا شهد شاهدان على وقوعها، رأيا فعلا اقتراف الفعل المكون للجريمة

---

1 حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كآلية لنفاذ القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص 519.

2 خضر رافع شبر، المرجع السابق، ص 24.

3 حيدر محمد حسن الأسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، مؤسسة دار الصادق الثقافية، عمان، الأردن، 2012، ص 34.

(جريمة الخيانة) أو بناء على اعتراف المتهم بارتكابه لهذا الفعل في محاكمة علنية هذا وفقا للمادة 3/3 من الدستور الأمريكي.

ب- مضمون الخيانة العظمى في الدستور الفرنسي لسنة 1848

رغم تبني جل الدساتير الفرنسية لجريمة الخيانة العظمى[1]، إلا أنها لم تتعرض إلى التحديد الموضوعي لها باستثناء الدستور الفرنسي للجمهورية الفرسية الثانية لسنة 1848، الذي تصدى لتعريف الخيانة العظمى في المادة 68 منه والتي جاءت ناصة على الأفعال التي توصف بأنها جريمة خيانة عظمى وهي كالتالي: كل إجراء يتخذه رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية أو تمديدها أو عرقلة ممارستها لنيابتها.[2]

يستخلص من النص أن الدستور الفرنسي 1848 تبنى معنى ضيق للخيانة العظمى وقصرها على الأفعال التي تمس الأمن الداخلي للدولة، وتتمثل في الأفعال التي تصدر من رئيس الجمهورية وينتج عنها مساس وبشكل غير مشروع مؤسسة البرلمان[3].

ووجب الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1848 أضفى عليها طابع الجريمة، وباستثنائه فإنه لم يتم التعرض إلى التحديد الموضوعي للخيانة العظمى في الدساتير الفرنسية اللاحقة بداية من دستور 1875 (دستور الجمهورية الثالثة) إلى غاية دستور 1958 المعدل، إلا أنه في زمن الجمهورية الفرنسية الثالثة تم تقديم مشروعين قانونيين لتحديد مفهوم الخيانة العظمى وهما كالتالي:

الأول: كان مشروع الدستور المؤقت المقدم بواسطة **Duc Albert Broglie** في ماي 1874 والذي جاء فيه: "أن مسؤولية رئيس الجمهورية لا تثار إلا في حالة الخيانة العظمى أو الشروع في الاغتصاب أو الاختلاس."[4]

الثاني: وهو المشروع القانوني المعروف الذي قدمه النائب الفرنسي: **Pascal Dupart** سنة 1878 أين تم فيه اقتراح حالات خمسة يمكن أن تشكل خيانة عظمى في حال ارتكابها من رئيس الدولة وهي كالتالي:

---

1 تم النص على الخيانة العظمى في المادة 33 من دستور 1814، المادة28 من دستور 1830، المادة 68 من دستور 1848، المادة 1/68 من دستور 1958.

2 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 74.

3 رافع خضر شبر، المرجع السابق، ص 26.

4 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 227.

– قيام رئيس الجمهورية بأعمال غير مشروعة من شأنها عرقلة ممارسة السلطة التشريعية لعملها، كالحل غير المشروع للبرلمان.

– إدانة رئيس الجمهورية بارتكاب جرائم ضد أمن الدولة مصنفة كذلك في قانون العقوبات.

– إعلان رئيس الجمهورية للحرب دوم موافقة مجلسي البرلمان.

– قيام رئيس الجمهورية بإدخال قوات أجنبية أو عملها على مساعدتها في الدخول إلى إقليم الجمهورية.

– إدانة رئيس الجمهورية بأعمال وتحركات من شأنها تعليق الدستور أو إلغائه[1].

2– مفهوم الخيانة العظمى في الدستور الجزائري

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري كما سائر الدساتير الخيانة العظمى كأساس لقيام مسؤولية رئيس الجمهورية واعتبرها الحالة الوحيدة الموجبة لقيام مسؤولية رئيس الجمهورية جزائيا، أوكل محاكمة الرئيس بتهمة ارتكابها إلى جهة قضائية مختصة دون أن يحدد مدلولها ومفهومها ولا حتى الأفعال التي تتضمنها، وأحال تنظيم تلك المسائل كما غيره من الدساتير إلى قانون عضوي ينظم ذلك وهو القانون الذي لم يصدر بعد مرور أزيد من اثنين وعشرين (22) سنة على إقرارها دستوريا، رغم الحاجة لذلك خصوصا في ظل تطور حركة الدستورالية في الوقت الحديث، والتي أصبحت مسؤولية السلطة التنفيذية فيها أحد سمات الديمقراطية، في ظل تزايد واتساع سلطات السلطة التنفيذية وبالذات رئيس الجمهورية.

ولقد غابت محاولة وضع مفهوم الخيانة العظمى حتى عن مذكرة الحوار الوطني بتاريخ 11 ماي والتي تضمنت الخطوط العريضة لمشروع دستور 1996[2]، ما يفيد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم تكن لديه أي نية في تبني مسؤولية رئيس الجمهورية بشكل فعلي، وإنما تم النص عليها من باب الترف الدستوري لا غير بغية إضفاء نوع من الديمقراطية على الدستور، رغم كل الاختصاصات الواسعة التي منحها لرئيس الجمهورية.

إلا أن الرئيس الجزائري آنذاك **اليامين زروال** كان قد أشار إلى مفهوم الخيانة العظمى على نحو غير محدد ودقيق، قدمه في شكل عموميات إذ ذهب إلى القول في مؤتمر صحفي له بتاريخ 05 ماي 1996 أن الرئيس يتمتع بسلطات واسعة بموجب دستور 1989 ولكنه لا يخضع لأي رقابة، إذ أنه لا

---

1 محمد مرسي علي غنيم، المرجع السابق، ص 471.

2 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 81.

توجد أي سلطة لمحاكمته على أفعاله، وصرح قائلا:" لا أحد معصوم، وعندما تمس الأخطاء المرتكبة أمن وسيادة الدولة فإنه حتى رئيس الجمهورية يجب أن تتم محاكمته من قبل سلطة مختصة عندما لا يفي بواجباته وتعهداته أمام الشعب[1]."

وفي هذا يمكننا القول أن رئيس الجمهورية السابق لم يحدد بصورة مباشرة الأفعال التي تشكل في مضمونها خيانة عظمى، إلا أنه بصورة غير مباشرة أشار إلى أن الأفعال المشكلة للخيانة العظمى بتلك الطائفة من الأفعال التي تؤدي إلى المساس بأمن وسيادة الدولة، دون أن يحدد صور من الأخطاء التي متى ما آتاها رئيس الجمهورية يكون ماسا بأمن الدولة وسيادتها، كما جعل من إخلال رئيس الجمهورية بواجباته وتعهداته أمام الشعب من أحد مضامين الخيانة العظمى وفعلا من الأفعال المشكلة لها، أي أنه متى ماخان رئيس الجمهورية ثقة الشعب وحاد عن تنفيذ البرنامج والوعود التي قطعها على الشعب من خلاله فإنه يكون مرتكبا للخيانة العظمى، وعلى ذلك يمكننا القول أن رئيس الجمهورية السابق كان ينحو نحو تكييف الخيانة العظمى على أنها مسؤولية سياسية لما جعلها تقوم بسبب خيانة ثقة الشعب، فالخيانة العظمى حسبه ليست جريمة جنائية بحتة.

وفي قانون العقوبات الجزائري تم النص على جريمة الخيانة دون أن يتم التطرق إلى تعريفها، مكتفيا بالأفعال التي تشكل في حال ارتكابها من أي مواطن جريمة خيانة، وشدد من عقوبة هذه الجريمة وجعلها الإعدام[2]. ووحب الإشارة إلى أن جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات ليست هي جريمة الخيانة المنصوص عليها في نص الدستور.

وعليه فإنه طبقا لمبدأ الشرعية الذي يقضي بأنه لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، فإنه من الصعب اتهام رئيس الجمهورية ومتابعته عن جريمة الخيانة العظمى طالما أنها غير محددة، لأن مبدأ الشرعية يطبق على المحكمة العليا كما يطبق على بقية الجهات القضائية[3].

الفرع الثاني: طبيعة جريمة الخيانة العظمى

نظرا لعدم وجود تعريف جامع مانع للخيانة العظمى في ثنايا النصوص الدستورية، وحتى القوانين الناظمة لها في بعض النظم القانونية المقارنة كما هو الحال في مصر وفرنسا، وفي ظل عدم صدور

---

1 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 81.

2 انظر المواد 61، 62، 63 من قانون العقوبات الجزائري.

3 سامية العايب، حميد حميدي، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري، دراسة مقارنة، الجزائر، مصر، فرنسا، المرجع السابق، ص 326.

القانون العضوي المتعلق بتنظيم المحكمة العليا للدولة في الجزائر، فإنه يتوجب علينا الاستعانة بالفقه الذي كما اختلف في تحديد مفهوم الخيانة العظمى، فإنه قد اختلف أيضا في تحديد طبيعتها وذلك للغموض الذي شابها في النصوص الدستورية والقوانين الناظمة لها في مختلف النظم.

أولا: التكييف الفقهي لجريمة الخيانة العظمى

توزع الفقه على ثلاث اتجاهات رئيسية في تحديد طبيعة الخيانة العظمى فهناك من رأى بأنها ذات طبيعة سياسية بحتة، وهناك من الفقه من اعتبرها ذات طبيعة جنائية خالصة، في حين يرى اتجاه ثالث من الفقه أن الخيانة العظمى ذات طبيعة جنائية سياسية، وكان لكل اتجاه من الاتجاهات السابقة أسانيده وحججه التي استند عليها.

1- الاتجاه الأول: الخيانة العظمى ذات طابع جنائي

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى اعتبار مسؤولية رئيس الجمهورية مسؤولية ذات طبيعة جنائية تنطوي تحت مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية وتستوجب على ذلك توقيع عقوبة جنائية عليه فتقيده في حريته[1]، وهم بذلك يضفون عليها وصف الجريمة، واستند أصحاب هذا الرأي إلى أن النظام البرلماني التقليدي يعتبر أحد دعائمه عدم مسؤولية الملك، الذي يمثل دورا شرفيا فقط، أين كانت المسؤولية السياسية تلقى على عاتق الوزارة، باعتبارها الممارس الفعلي للسلطة وصاحبة الاختصاصات الأصلية للسلطة التنفيذية، إعمالا لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية وحيثما توجد السلطة توجد المسؤولية.

وكون أن الخيانة العظمى باعتبارها استثناء وارد على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة فإنه ليس لها إلا أن تكيف على أنها جريمة جنائية[2].

لا بأس أن ننوه إلى أن هذا الرأي تبناه قله من الفقه الفرنسي، الذي استرشد في قوله بجنائية طابع الخيانة العظمى على نص المادة 06 من دستور 1875 التي تشير إلى مواد قانون العقوبات الخاصة بجرائم الأفراد التي يرتكبونها ضد سلامة الدولة[3].

ويتبنى هذا الرأي أيضا جانب من الفقه المصري الذي يرى بأن القانون المصري خالف القانون الفرنسي الذي لم ينص على إعطاء تعريف محدد للخيانة العظمى وبالتالي عدم تحديد عقوبتها، ونص

---

1 محمد فورزي لطيف نويجي ، المرجع السابق، ص 184.

2 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 120.

3 عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص 123.

عليها وعلى مضمونها وكذا العقوبات المحددة لها بصفة صريحة في قانون العقوبات[1]، فقد جاء في القانون الخاص بمحاكمة الوزراء أن الخيانة العظمى هي كل جريمة تمس سلامة الدولة وأمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري، ويكون منصوصا عليها في القوانين المصرية والسورية، ومحدد لهل في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت[2]."

كما تم تحديد عقوبة جنائية لرئيس الجمهورية متى ما ارتكب عملا من أعمال الخيانة العظمى، فقد جاء في المادة 06 من القانون رقم 247 لسنة 1956:" يعاقب رئيس الجمهورية بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة إذا ارتكب عملا من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري." وهو ما ينبئ عن انصراف نية المشرع نحو إضفاء الوصف الجنائي عليها، كما أن المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 247 لسنة 1956 قد أحالت إلى قانون العقوبات لتحديد أعمال الخيانة العظمى، ولا يخفى على أحد أن قانون العقوبات هو القانون الجزائي الذي يتناول تحديد الجرائم الجنائية وبيان عقوبتها[3].

فالخيانة العظمى هي جريمة جنائية متكاملة الأركان بكل ما يحمله هذا المعنى في قانون العقوبات[4].

2- الاتجاه الثاني: الخيانة العظمى ذات طابع سياسي

أنصار هذا الاتجاه وهم غالبية الفقه الدستوري الفرنسي يرون بأن الخيانة العظمى ذات طابع سياسي، يستمدون آرائهم من النظام البرلماني التقليدي الفرنسي قبل دستور 1875 أين كان رئيس الجمهورية يخضع للبرلمان من ناحيتين، الأولى أنه يتم تعيينه من جانب الجمعية الوطنية، الأمر الذي يجعل منه أقل قوة من البرلمان والثانية أنه يخضع للمسؤولية السياسية أمام المحكمة العليا[5].

وعليه فالخيانة العظمى جريمة سياسية يترتب على وقوعها عقوبة سياسية وهي عزل رئيس الدولة من منصبه[6]، باعتبار أن رئيس الجمهورية المواطن الوحيد الذي يمكن أن يتهم بالخيانة العظمى[7].

---

1 فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية من منظور الفقه الدستوري، دراسة مقارنة لكل من فرنسا مصر، الجزائر، المرجع السابق، ص297.

2 المادة 05 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958.

3 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 209.

4 عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص 440.

5 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 257.

6 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 184.

7 محمد مرسي علي غنيم، المرجع السابق، ص 473.

كما أن الفقه الفرنسي يتجه إلى اعتبار الخيانة العظمى ذات طبيعة سياسية بسبب الواجبات الموكلة لرئيس الجمهورية على خلاف ما يقضي به النظام البرلماني التقليدي، ولأن الخطأ لا بد أن يقع في العمل فإن رئيس الجمهورية سيكون بالتأكيد مسؤولا مسؤولية سياسية كاملة عما وقع منه تطبيقا لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية[1].

وقد ذهب الفقيه الفرنسي **فيدال** إلى القول بأن الخيانة العظمى ليست بجريمة جنائية ذلك لأن قانون العقوبات عرف الخيانة ولم يحدد المقصود بالخيانة العظمى، ومن ثمة فإنه يجب على الجمعية الوطنية التي توجه الاتهام، والمحكمة القضائية العليا التي تتولى المحاكمة أن تقدران إذا ما كانت الأفعال المنسوبة لرئيس الجمهورية تكون جريمة خيانة عظمى أم لا، وينتهي بذلك إلى أن جريمة الخيانة العظمى جريمة ذات مضمون سياسي[2]، وما يجعل من الخيانة العظمى جريمة ذات طابع سياسي أكثر حسبهم عدم وجود أي رقابة على قرار المحكمة العليا فيما يتعلق بوجود تلك الجريمة[3].

أما الأستاذ **بايير** Payer فيرى بأنه يترتب على اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى مسؤولية سياسية حقيقية، فالخيانة العظمى هي جريمة سياسية وليست جنائية فتوجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، يكون بادئ ذي بدء من اختصاص البرلمان، هذا بالإضافة إلى أن المحكمة المختصة بمحاكمته عن هذا الاتهام هي محكمة سياسية، من الدرجة الأولى حيث يجري تشكيلها من أعضاء البرلمان[4].

كما أن نص المادة 68 من الدستور الفرنسي بعدم تحديده لعناصر جريمة الخيانة العظمى وكذا عدم تبيانه العقوبة المحددة لها فضلا على أن نظام المحكمة ونظام الاتهام بواسطة البرلمان لا يتم وفقا لقانون العقوبات، وكذلك الإجراءات لم تكن كتلك المتبعة لمحاكمة الأشخاص العاديين، يجعل من الخيانة العظمى جريمة ذات طبع سياسي أكثر منه جنائي[5].

وذهب الفقيه **هوريو** إلى اعتبار الخيانة العظمى جريمة ذات طابع سياسي ومن ثمة فإنها تدرج تحت نطاق المسؤولية السياسية لرئيس الدولة وليس المسؤولية الجنائية، إذ أنه باستعراض المادة 68 من الدستور الفرنسي يتبين خلوها من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التجريم في قانون العقوبات

---

1 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة المرجع السابق، ص 118.

2 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 186.

3 محمد عودة حسن الدراجي، المرجع السابق، ص 187.

4 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 74.

5 عزة مصطفى حسني غبد المجيد، المرجع السابق، ص 258.

من حيث حصر الجرائم وبيان العقوبات المحددة لها، ومن ثمة لا يمكن أن تكون المسؤولية المترتبة على هذه الجريمة مسؤولية ذات طابع جنائي[1].

أما الأستاذ **Antide Moreau** فيرى بأن الخيانة العظمى فيما يتعلق بالسير المنتظم للمؤسسات تتطلب أن يترك للمحكمة سلطة سيادة في تقدير تكييف الوقائع وتحديد العقوبات وذلك بسبب الطابع السياسي للخيانة[2].

ومن الفقه المصري من اعتبر أيضا أن الخيانة العظمى المنصوص عليها في المادة 85 من الدستور المصري قبل تعديله هي جريمة ذات طابع سياسي مستندين في ذلك إلى:

– الدستور عندما ذكر الحالتين اللتين يجوز فيهما اتهام رئيس الدولة قد أورد لفظ بجناية أو بالخيانة العظمى." الأمر الذي يدل أبلغ الدلالة على أن الخيانة العظمى ليست جريمة جنائية وإنما جريمة ذات طابع سياسي، حيث يوحي لفظ "أو" التباين في الطبيعة بين الجناية والخيانة العظمى، ولو كانت من نفس الطبيعة لجمع المؤسس الدستوري بينهما[3].

– خلو القانون المنظم لمحاكمة رئيس الجمهورية من أي تعريف للخيانة العظمى، كما أن إحالتها إلى قانون العقوبات لا جدوى منه، ذلك أن هذا القانون في حد ذاته لم يعرف فعل الخيانة العظمى[4]، وإن كان القانون رقم 79 لسنة 1958 المتعلق بمحاكمة الوزراء قد عرف الخيانة العظمى بأنها جريمة، فإن هذا لا يعني وجوبا حسبهم سريان هذا التعريف بحق رئيس الجمهورية، كون أن القانون السالف الذكر يقتصر على الوزراء فقط، وكل ما قام به القانون رقم 274 لسنة 1956 هو عدم وضع تعريف محدد لها تاركا ذلك للسلطة القائمة على الاتهام والمحاكمة، وهي سلطة سياسية متمثلة في مجلس النواب[5].

وبناء على ما سبق فإن أنصار هذا الاتجاه يرون بأن القول أن الخيانة العظمى ذات طبيعة جنائية لا أساس دستوري أو قانوني له، وبالنظر إلى جهة المحاكمة المحكمة العليا المشكلة من البرلمانيين، والعقوبة المترتبة عن الاتهام وهي العزل وكذا إجراءات المحاكمة والمتابعة بالإضافة إلى الأفعال

---

1 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 73.

2 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 187.

3 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 211.

4 فتيحة عمارة، مسؤولية رئيس الجمهورية من منظور الفقه الدستوري، دراسة مقارنة لكل من فرنسا مصر، الجزائر، المرجع السابق، ص 298.

5 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 211.

المشكلة لها كل هذا يجعل من الخيانة العظمى جريمة ذات طابع سياسي بحت لا صلة لها بالقانون الجنائي.

3- الاتجاه الثالث: الخيانة العظمى ذات طابع مختلط (جنائي سياسي)

يتخذ أنصار هذا الرأي موقفا وسطا بين الرأيين السابقين، فأنصار هذا الرأي يرون بأن الخيانة العظمى ذات طبيعة مختلطة، سياسية جنائية، وحسب هؤلاء فبالنظر إلى إجراءات الاتهام والمحاكمة ومن حيث الجهة التي تنظر في الاتهام وتنظر في الحكم، وكذا العقوبة الأساسية المترتبة على عاتق رئيس الجمهورية (عقوبة العزل أو الإبعاد عن المنصب)، فإن الخيانة العظمى جريمة ذات طابع سياسي، كما يرون في الخيانة العظمى أنها ذات طابع جنائي من خلال أن الخيانة العظمى لا تشكل في حقيقتها إلا فعل مخالف للقانون ينطبق عليه وصف الجريمة[1].

وعلى ذلك فقد رأى بعض الفقهاء أن الخيانة العظمى جريمة سياسية بصفة أصلية وجنائية بصفة تبعية، مستندين في ذلك إلى عدم تجريم الخيانة العظمى والمعاقبة عليها سلفا في قانون العقوبات، كما أنه ليس للمحكمة أن تقرر عقوبات جنائية بمفهومها الدقيق عند قوع هذه الجريمة، إلا إذا كانت الوقائع المنشئة لها تقع أيضا تحت طائلة قانون العقوبات، هذا إضافة إلى أن الحكمة من وراء تجريم هذا الفعل توحي وكأن المشرع أراد وضع قاعدة ذات طبيعة سياسية وليست جنائية[2].

فالخيانة العظمى كما يرى الفقيه **إيزمان** تستند في شرعيتها إلى التحديد بواسطة القانون الجنائي[3]، ويرى الأستاذ **ميشيل هنري** أن الفقه يتفق بصفة عامة على أن الخيانة العظمى تتضمن كل انتهاك خطير من جانب رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية، ويرى أن المسؤولية الناتجة عنها ليست قانونية صرفة وإنما هي مسؤولية مختلطة سياسية جنائية[4].

ويذهب الأستاذ **Antide Moreau** إلى القول بوضوح الطابع المختلط السياسي الجنائي لمسؤولية رئيس الجمهورية الفرنسية الاستثنائية خلال إجراءات الاتهام والمحاكمة[5]، وعلى ذلك فالخيانة العظمى كما يقول الفقيه **ميشيل** هي جريمة ذات شكل جنائي لمسؤولية سياسية[6].

---

1 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 121.

2 عامر عبد رسن الموسوي، المرجع السابق، ص 168.

3 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 259.

4 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 229.

5 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 76.

6 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 259.

ويرون بهذا الاتجاه كون أن الاتهام بالمسؤولية عند وقوعها ليس اتهاما قضائيا بل هو مزيج بين الاختصاص السياسي والجنائي، فالجمعية الوطنية هي تلك التي تملك اتهام رئيس الجمهورية وتتم محاكمته أمام محكمة القضاء العليا ومن ثم فإن الجريمة جريمة مختلطة بين الاختصاص السياسي والجنائي[1].

ثانيا: طبيعة الخيانة العظمى في الدستور الجزائري

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية كأصل عام كما هو معمول به في النظم الدستورية البرلمانية التقليدية، ونص على مسؤوليته كاستثناء بموجب المادة 177 منه والتي جاء فيها: "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما لمهامها."

فقد نص المؤسس الدستوري على حالة وحيدة يكون رئيس الجمهورية فيها محلا للمتابعة والمحاكمة وهي حالة ارتكابه أفعال توصف بالخيانة العظمى دون أن يحدد هذه الأفعال، ويورد لها ذكرا ولو على سبيل المثال، مثله في ذلك مثل غالبية الدساتير التي وردت نصوصها خلواً من تحديد هذه الأفعال ولم يحدد طبيعة هذه الجريمة إذا ما كانت سياسية أو جنائية أو ذات طبيعة مختلطة، وقد أحال المحاكمة إلى جهة قضائية مختصة، وهي المحكمة العليا للدولة على أن تحدد تشكيلتها وتنظيمها وسيرها والإجراءات المطبقة على المحاكمة بموجب قانون عضوي لم يصدر لغاية اليوم، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن طبيعة الخيانة العظمى في الدستور الجزائري خصوصا أن المحكمة العليا للدولة لا يمكن أن تباشر مهامها في حال لم يصدر القانون العضوي الناظم، لها وعليه من غير الممكن اتهام رئيس الجمهورية أو متابعته بجريمة الخيانة العظمى في ظل عد صدور القانون العضوي، الأمر الذي يدفعنا إلى القول أن المؤسس الدستوري يجنح إلى الأخذ بعدم مسؤولية رئيس الدولة، ونص المادة 177 يعتبر من قبيل التضخيم أو التدجين الدستوري لا غير، متأسيا في ذلك بموجة الديمقراطية والظروف التي شهدها ميلاد دستور 1996.

كما لم يحدد الدستور الجزائري حتى العقوبة التي يمكن أن يترتب في حال ثبوت اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، الأمر الذي يجعل من غير الممكن القول بإمكانية متابعة رئيس الجمهورية في الوقت الحالي.

---

1 محمد فوي لطفي نويجي، المرجع السابق، ص 184.

أما عن الأسباب التي دفعت بالمؤسس الدستوري إلى تبني هذا المنحى في عدم تحديد واضح ودقيق لمفهوم الخيانة العظمى، هو تأسيه بالمؤسس الدستوري الفرنسي، إذ يرجع بعض الفقه عدم وضع تعريف محدد للخيانة العظمى في الدستور الفرنسي لسنة 1958 إلى وجود اتفاق ضمني بين المدافعين عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فتسعى الطائفة الأولى إلى ذلك باعتبار أن هذا النقص سيقف عائقا أمام تطبيق هذه الجريمة، بينما ترغب الطائفة الثانية في الإبقاء على أكبر سلطة تقدير للبرلمان في شأن تحديد الأفعال التي تشكل في حال قيامها خيانة عظمى[1]، خصوصا إذا ما كان البرلمان في مركز قوي تجاه رئيس الجمهورية تسيطر عليه أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية.

فعدم تحديد مفهوم دقيق للخيانة العظمى من شأنه أن يفتح الباب واسعا لتقرير مسؤولية رئيس الدولة، حيث لا يستطيع الدفع بأن عناصر محددة للجريمة لم تكتمل ويتوقف ذلك على مدى قوة البرلمان في مواجهة رئيس الدولة، وعلى مدى اهتزاز الثقة الشعبية التي يعتمد عليها لبقائه في منصبه[2]، ويرجع بعض الفقه سبب عدم إعطاء تعريف للخيانة العظمى إلى مضمونها في حد ذاته، الذي في حال تحديده فإنه يصبح كقيد على إقامة مسؤولية رئيس الجمهورية لاستحالة التنبؤ المسبق بكل الأفعال التي يمكن أن تشكل خيانة عظمى خصوصا في ظل تطور وتوسع سلطات رئيس الجمهورية في النظم الدستورية الحديثة[3].

في مقابل ذلك يرى بعض الفقه عدم تحديد مفهوم الخيانة العظمى متعمد من جانب المؤسس الدستوري كون أن اقتضاب هذه الفكرة ومرونتها من شأنه أن يعطيها قوة أكبر وذلك من منظور تحقيقها لفكرتي التوافق والتوازن بين المؤسسات الدستورية[4].

فالتوافق إذ يبقى احتمال دائم لتحقيق اتفاق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتوازن حتى يتفادى من خلاله رئيس الجمهورية القيام بأعمال مضرة قد تؤدي إلى تحريك مسؤوليته ويهدف إلى تحقيق غموض هو ما يعطي للإجراءات قوة أكبر[5].

---

1 محمد عودة محسن الدراجي، المرجع السابق، ص 186.

2 محمد مرسي علي غنيم، المرجع السابق،ص 472.

3 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 239.

4 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع نفسه، ص 240.

5 دلال لوشن، المرجع السابق، ص343.

أما عن طبيعة الخيانة العظمى فلم يحدد نص الدستور طبيعتها إذا ما كانت تتدرج تحت لواء المسؤولية الجنائية أو السياسية أو المختلطة، مع وجوب الإشارة إلى أن الخيانة العظمى الواردة بنص المادة 177 من الدستور ليست هي جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

لذلك بعض شراح القانون الدستوري في الجزائري يصنفونها على أنها جريمة ذات طابع سياسي بينما يصنفها البعض الآخر على أنها ذات طبيعة جنائية، ويصنفها البعض على أنه ذات طبيعة مزدوجة.

1- جريمة الخيانة العظمى الواردة في المادة 177 من الدستور ذات طبيعة سياسية

وفي هذا يرى البعض أنه يمكن تكييف الخيانة العظمى المنصوص عليها في الدستور أنها ذات طبيعة سياسية للاعتبارات التالية:

أ- عدم النص على عقوبة محددة على الفعل الموصوف بالخيانة العظمى في النص الدستوري فضلا عن عدم صدور القانون العضوي المتعلق بها. والعقوبة المقررة لجريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات لا تنطبق على جرم الخيانة العظمى ذات المضمون السياسي المرتبط برئيس الجمهورية[1].

ب- عدم النص على الخيانة العظمى في قانون واضح المعالم يحدد إجراءات المحاكمة فيها يجعل منها تفتقد لمرجعيتها الجنائية، ويصعب متابعة رئيس الجمهورية كون أن أركان وعناصر جريمة الخيانة العظمى غير محددة بدقة. ولا يمكن الطعن بأن هذا المبدأ يطبق فقط على الجهات القضائية، بل يطبق على المحكمة العليا للدولة كما يطبق على بقية الجهات القضائية[2]، خصوصا وأن الجرائم المرتبطة بالخيانة العظمى لا ترتبط بالعنصر الأجنبي دائما، أو التعاون مع جهات أجنبية ضد مصالح الدولة، وإنما قد ترتبط بأفعال ترتكب داخل حدود الدولة وفي إطار ممارسته لوظيفته كخرق أحكام الدستور وانتهاكها، سواء بتجاوز نصوص أو تطبيق أحكامه كما هو منصوص عليه في دساتير بعض الدول المقارنة.

ج- كما أن غياب تجريم الخيانة العظمى في قانون العقوبات الجزائري يقر سلفا بطابعها السياسي لا الجزائي[3].

---

1 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 241.

2 عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 215.

3 سامية العايب، حميد حميدي، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري، دراسة مقارنة، الجزائر، مصر، فرنسا، المرجع السابق، ص 330.

2- جريمة الخيانة العظمى الواردة في المادة 177 من الدستور الجزائري ذات طابع مختلط

وهناك اتجاه ينادي أصحابه بإضفاء الطابع المختلط الجنائي السياسي على جريمة الخيانة العظمى، فهي ذات طبيعة مزدوجة، كون أن الدستور لم يحدد نطاقها ومؤداها[1].

وعلى ذلك فإن تعريف الخيانة العظمى يعتمد على معيار ذاتي مرتبط برئيس الجمهورية وتكييفها يكون بدرجة الضرر الذي يتسبب فيه الفعل ولا يمكن حصره في قائمة معينة محددة فهو خاضع للتغيير حسب الزمان والمكان الذي تطبق فيه، فوجب أن تكون بدرجة متناسبة مع الاختصاصات التي يملكها رئيس الجمهورية وهي الجريمة التي يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء عهدته التمثيلية، لا يشترط أن تكون متعلقة بوظائفه تكون جسيمة بالقدر الذي خان عهده أمام الشعب، فتشمل حتى الجرائم التي ذكرت في تقنين العقوبات مادامت تشكل خيانة للشعب[2].

3- الاتجاه الثالث: الخيانة العظمى الواردة في المادة 117 من الدستور الجزائري ذات طبيعة جنائية يحاكم رئيس الجمهورية في حال متابعته أمام قضاء خاص وهو المحكمة العليا للدولة، وهي ذات طبيعة خاصة يحاكم عليها رئيس الجمهورية فقط دون غيره، كون أن نص المادة حدد أن الوزير الأول يتابع في حال ارتكابه الجنح والمخالفات إعمالا لمبدأ "من يرتكب جريمة عليه وزرها وحده[3].

ونزولا عند نص المادة 177 من الدستور السالفة الذكر فقد تم إبعاد البرلمان عن تحريك الاتهام كما كان عليه في الدستورين الفرنسي والمصري[4].

بناء على ما سبق فإننا نرى بأنه في ظل عدم صدور القانون العضوي الذي سيتولى تحديد الأفعال التي يشكل ارتكابها من طرف رئيس الجمهورية خيانة عظمى، وكذا إجراءات المحاكمة والعقوبة المحددة فإنه من الصعب أن نجزم بطبيعة إذا ما كانت جنائية أو سياسية فهي ذات مضمون فضفاض وواسع طبقا لما وردت به في نص المادة 177 إلا أننا نرى بأنها ذات طبيعة جنائية وذلك كون أن:

أ - الجهة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية:

قد أسند الدستور محاكمة رئيس الجمهورية أمام جهة قضائية تسمى المحكمة العليا للدولة، وهي بذلك ذات طابع قضائي استثنائي، ومن حيث الاختصاص الشخصي فإنها تختص بمحاكمة شخصين فقط

---

1 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، المرجع السابق، ص 241.

2 دلال لوشن، المرجع السابق، ص 349.

3 رياض دنش، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذي في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الرابع، ص 383.

4 حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، ص 382.

هما رئيس الجمهورية والوزير الأول عن ارتكاب الجنايات في حال ارتكاب الأفعال التي توصف بأنها خيانة عظمى في حين أن الثاني في حال ارتكابه الجنايات والجنح أثناء تأديتهما لمهامهما أي لمباشرة رئيس الجمهورية الوظيفة الرئاسية أما الوزير الأول فأثناء تأديته مهامه.

ب- إضفاء الصفة الجزائية على الخيانة العظمى:

إن ربط المؤسس الدستوري الجزائري بين الخيانة العظمى كفعل موجب لمسؤولية رئيس الجمهورية والجرائم الجزائية (الجنايات والجنح) يدل على أن هدفه من وراء ذلك إضفاء الصبغة الجزائية على الخيانة العظمى، كما أن قانون العقوبات الجزائري تحدث عن الجنايات والجنح التي تشكل جرائم خيانة بموجب المواد 61، 62، 63 منه، وقد حدد عقوبة الإعدام كجزاء لها متى ما ارتكبها شخص جزائري[1]، وعليه فتطبيقا لمبدأ المساواة أمام القضاء فإن هذه الأحكام والعقوبات تنطبق أيضا على رئيس الجمهورية، وفقا لذلك فإن إعمال هذه المواد يقر بأن الخيانة العظمى جريمة جزائية، تستوجب المساءلة الجزائية والعقاب المقرر في ذلك يكون وفق أحكام قانون العقوبات[2].

إلا أننا في هذا الصدد نقول بأن النص الدستوري لم يصف الخيانة العظمى بالجريمة بل نص على محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ولو كان الأمر كذلك لنص صراحة على محاكمة رئيس الجمهورية بسبب الجنايات والجنح التي يرتكبها أثناء ممارسة مهامه الوظيفية مثلما فعل بالنسبة للوزير الأول.

خلاصة القول نقول أن إضفاء الطابع السياسي أو الجنائي على الخيانة العظمى الواردة في نص المادة 177 من الدستور الجزائري تبقى مجرد تخمينات وافتراضات في ظل عدم صدور القانون العضوي المتعلق بتنظيم المحكمة العليا للدولة، وإن كان يحتج على عدم صدور القانون العضوي في وقت مضى بحداثة دستور 1996، إلا أن اليوم لم يعد لغياب هذا القانون ما يبرره وأصبح مطلب أساسي وملح في ظل تعاظم مركز رئيس الجمهورية وتوسع اختصاصاته وامتدادها للسلطتين التشريعية والتنفيذية، إضافة إلى اجتياح موجة الديمقراطية في السنوات الأخيرة بلدان العالم.

المطلب الثاني: أسباب مسؤولية رئيس الجمهورية في دستوري مصر والعراق

تعتبر الخيانة العظمى سبب وحيد لمسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية رغم اتساع سلطاته وصلاحياته الدستورية، رغم تعديل الدستور الجزائري لثلاث مرات كان آخرها سنة 2016، بعد أن

---

1 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 210.

2 المرجع نفسه.

كانت المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية قد عرفت تطورا في بعض النظم الأنظمة الدستورية العربية منها مصر، العراق، تونس، وهي النظم التي قد أضافت إلى جريمة الخيانة العظمى جرائم أخرى يمكن أن يحاسب عليها رئيس الجمهورية جزائيا في حال إتيانه إياها، وذلك لما يتعلق الأمر بانتهاك أحكام الدستور وهي الجريمة المنصوص عليها في دستوري العراق ومصر (الفرع الأول)، وجريمة الحنث باليمين الدستورية المنصوص عليه في دستور العراق (الفرع الثاني) ارتكاب جناية (الفرع الثالث) وتناولنا في الدراسة دستوري مصر والعراق كون أن الدستور المصري أقرب في التطبيق إلى الدستور الجزائري، إذ كلاهما نحى منحى الدستور الفرنسي لسنة 1958 مع بعض التغييرات مراعاة لخصوصية البيئة السياسية الاجتماعية الثقافية، أما الدستور العراقي فهو يعتبر كنموذج للنظام البرلماني التقليدي ومع ذلك تم تبني مسؤولية رئيس الجمهورية لامتلاكه صلاحيات فعلية في الحكم تختلف عن دور الملك في النظام البريطاني.

الفرع الأول: جريمة انتهاك أحكام الدستور

لقد نص الدستور المصري لعام 1971 على المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية وأبقى عليها بموجب الدستور الأخير لسنة 2014، مع بعض التمايز عن أحكامها المنصوص عليها في دستور 1971، أين تم إضافة حالة من الحالات الموجبة لمساءلة رئيس الجمهورية وهي حالة انتهاكه أحكام الدستور، ملتحقا في ذلك بمصاف الدساتير التي تقر مسؤولية رئيس الدولة عن انتهاك أحكام الدستور[1]، كما تم التخلي عن التشكيل السياسي والمختلط للمحكمة، إذ أصبحت ذات تشكيلة قضائية صرفة، بعد أن كان بعض الفقه يدمج انتهاك أحكام الدستور ضمن الأفعال التي تشكل في مضمونها خيانة عظمى وبذلك يكون المؤسس الدستوري المصري قد خطا خطوة إيجابية في هذا الخصوص، حبذا لو سار على نهجه المؤسس الدستوري الجزائري وجعل من انتهاك الدستور كما المؤسس الدستوري المصري جريمة قائمة بذاتها موجبة لمساءلة رئيس الجمهورية.

إن اعتبار انتهاك أحكام الدستور كأساس لمسؤولية رئيس الجمهورية له ما يسوغه وما يبرره، فرئيس الدولة هو من يقع عليه الالتزام والسهر على احترام أحكام الدستور، وهو الالتزام الملقى على عاتق رئيس الدولة في العديد من الدساتير العربية منها الدستور الجزائري بموجب المادة 84 منه، إلا أن

---

1 الدساتير التي تنص على مسؤولية رئيس الجمهورية عن انتهاك الدستور: الدستور اللبناني لسنة 1926 بموجب المادة 60 منه، الدستور اليمني لسنة 1994 بموجب المادة 128 منه، الدستور العراقي لسنة 2005 بموجب المادة 61/سادسا/ب/ 2.

الدستور الجزائري ورد خلواً من مسؤولية رئيس الجمهورية حال ارتكابه جرم مخالفة الدستور، وقد كان بعض الفقه يدرج انتهاك أحكام الدستور ضمن الأفعال المشكلة لجريمة الخيانة العظمى.

وقد تم اعتبار إلزام رئيس الجمهورية بحماية قواعد الدستور واحترامها من أهم الالتزامات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية ويدخل هذا النص ضمن موجبات اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية قبيل مباشرته المهام[1]، ونظرا لأهمية الدور المنوط برئيس الجمهورية وهو احترام الدستور فقد تم جعل مخالفة رئيس الجمهورية اليمين خيانة ثقة الشعب بانتهاك أحكام الدستور ترقى لأن تشكل أحد الجرائم التي توجب متابعة رئيس الجمهورية جنائيا[2].

رجوعا إلى المادة 159 من الدستور المصري فإنها لم تنص تعريف انتهاك أحكام الدستور مكتفية فقط بالنص على اعتباره حالة من حالات مساءلة رئيس الجمهورية مباشرة، شأنه في ذلك شأن الخيانة العظمى في غالبية الدساتير.

وفي ظل عدم صدور القانون المتعلق بتطبيق المادة 159 من الدستور فإننا سنتناول مفهومه على ضوء الاجتهادات الفقهية والقانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية في مادته السادسة.

وإن كان بعض الفقه يعتبر انتهاك وخرق أحكام الدستور صورة من صور الخيانة العظمى وأحد الأفعال المشكلة لها، خصوصا بعض الفقه الفرنسي الذي ذهب إلى تعريف الخيانة العظمى بأنها إهمال أو انحراف أو خرق أو تجاوز لأحكام الدستور أو حدود سلطاته أو إساءة التصرف في مصالح البلاد[3].

وكذلك الفقيه **فاير** الذي رأى بأن كل انتهاك خطير من جانب رئيس الجمهورية لالتزاماته المحددة في الدستور هو عنصر أساسي في تكوين فكرة الخيانة العظمى[4].

وعليه فإن نص المؤسس الدستوري المصري على انتهاك الأحكام الدستورية كجريمة قائمة بذاتها يكون قد أخرج انتهاك أحكام الدستور من طائفة الأفعال المشكلة خيانة عظمى.

---

1 تنص المادة 144 من الدستور المصري على أن: رئيس الجمهورية قبل أن يؤدي مهام منصبه مام مجلس النواب يشترط أن يؤدي اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم، أن أحافظ مخلصا على النظام الجمهوري وأن أحترم الدستور والقانون."

2 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 538.

3 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 200

4 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 513

أولا: تعريف انتهاك أحكام الدستور

سبق لنا القول أن الدستور المصري كغيره من الدساتير التي نصت على انتهاك أحكام الدستور كسبب من أسباب اتهام رئيس الجمهورية ومتابعته، لم ينص على تعريف محدد ودقيق لمدلول انتهاك أحكام الدستور، الأمر الذي دفع بالفقه الدستوري إلى إعطاء تعريفات عديدة.

فقد عرّف انتهاك أحكام الدستور بأنه الانحراف عن تطبيق قواعده ومبادئه على الوجه المبين في الوثيقة أو النصوص الدستورية، أي التباعد بين نص الدستور وممارسته[1].

ويرى بعض الفقه أن انتهاك الدستور يكمن في توافر النية لدى رئيس الجمهورية بالعمل على منع تطبيق أحكام الدستور مما يؤدي إلى خرق فاضح للواجبات الدستورية الملقاة على عاتقه[2]. ويرى بعض من الفقه أن انتهاك أحكام الدستور يتحقق من خلال إتيان أي فعل من رئيس الجمهورية يشكل مخالفة صريحة أو ضمنية لأي نص من نصوص الدستور والعمل على خلاف ما ورد فيها من خلال استعمال الصلاحيات الممنوحة له بموجب تلك النصوص استعمالا يؤدي إلى تلك المخالفة[3].

ومن الأسباب الرئيسية التي قد تدفع برئيس الجمهورية إلى انتهاك الدستور هو الغموض و اللبس الذي ترد به نصوص بعض المواد، وكذا بعض الفراغات الدستورية أو حتى بسبب سوء الصياغة أحيانا الأمر الذي يؤدي لا محالة إلى إثارة الخلافات في تفسير النصوص الدستورية، وصعوبة استخراج النية الحقيقية والتفسير أو المبتغى الذي كان يبتغيه المؤسس الدستوري وذلك لتعدد قراءات النص[4]، خصوصا إذا ما كانت هذه النصوص ذات صلة بصلاحيات رئيس الدولة الذي سيعمل على تطبيق هذه النصوص حسب التفسيرات التي تلائمه ويبتغيها لتحقيق مصالحه التي يصبو إليها. إضافة كون أن رئيس الجمهورية يتمتع بتأهيل عام من أجل تفسير أحكام نص الدستور الغامضة والمبهمة وغير الدقيقة، على خلاف المبدأ العام الذي يقر بعدم جواز تفسير نص إلا من قبل القاضي باعتبار هذا الأخير الجهة المختصة والوحيدة لمنحه المعنى الأصيل[5].

وحسب الأستاذة **مياسة بلطرش** فإن رئيس الدولة ينتهك أحكام الدستور في الحالتين التاليتين:

---

1 مياسة بلطرش، تنظيم العهدة الرئاسية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، بن يوسف بن خدة بن عكنون، كلية الحقوق،، 2011/2010، ص 214.

2 محمد عودة محسن الدراجي، المرجع السابق، ص 191.

3 ميثم حسن الشافعي، مسؤولية القائمين بأعباء السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، كلية القانون ص 201.

4 مياسة بلطرش، المرجع السابق، ص 215.

5 المرجع نفسه، ص 219.

1- في حال الفراغات الدستورية[1]: وذلك في حال خلو الدستور من التصدي لبعض الحالات التي تستوجب من المفروض ورود نص دستوري بشأنها.

ومثال ذلك خلو الدستور الفرنسي من النص على الجهة المختصة بإقالة الوزير الأول، فقد نصت المادة 8 من الدستور الفرنسي على أن تعيين الوزير الأول وقبول استقالته من اختصاصات رئيس الجمهورية، وعلى ذلك فإن إنهاء مهامه لا يندرج ضمن اختصاص الرئيس مادام الدستور لم ينص عليه إطلاقا، وهكذا تبين الممارسة عكس المضمون وروح نص الدستور بعزل الرئيس **ديغول** وزيره الأول خلال شهر جانفي سنة 1964[2].

2- في حال غموض نص الدستور[3]: الأمر الذي يؤدي إلى تعدد القراءات ومنه تعدد التفاسير.

وعرف البعض حالة انتهاك أحكام الدستور بأنها كل فعل يصدر عن رئيس الجمهورية أو بناء على أوامره أو تحت إشرافه وكان من شأنه تغيير نظام الحكم في البلاد وفقا لدستور 2014، أو أي تصرف من شأنه تعطيل العمل بالدستور كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون اتباع القواعد والإجراءات التي حددها المشرع في الدستور[4].

وفي ظل عدم تحديد النصوص القانونية للأفعال التي يستغرقها انتهاك أحكام الدستور يمكننا القول بأن كل مخالفة من رئيس الجمهورية لأحكام الدستور، وكل تجاوز من طرف رئيس الجمهورية للنص الدستوري وكل تجاهل منه يعتبر انتهاكا منه للدستور وكل تعطيل منه لأحكام الدستور يعتبر انتهاكا لأحكام الدستور.

ثانيا: حالات انتهاك رئيس الجمهورية للدستور

وحسب القانون رقم 06 المتعلق بإجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا لسنة1995 اليمني فإنه قد نص على الحالات التي تشكل انتهاكا للدستور، وذلك بموجب المادة (2/ز التي نصت على أنه:" خرق الدستور مخالفة نص من نصوص الدستور أو تعليقه أو تعديله دون اتباع الإجراءات المحددة فيه[5]."

---

1 مياسة بلطرش، مرجع سابق،. 215.

2 مياسة بلطرش، المرجع نفسه، ص 217

3 المرجع نفسه.

4 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 539.

5 جميل عبد الله القائفي، المرجع السابق، ص 78.

وفي مصر في ظل عدم صدور القانون المنظم لمحاكة رئيس الجمهورية تطبيقا لنص المادة 159 وكذا ورود الدستور خلوا من تعريف انتهاك أحكام الدستور، فإنه بالعودة إلى القانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء فإننا نجد الأفعال التي اعتبرها الفقه وكذا القانون اليمني قد اعتبرها المشرع المصري من قبيل الأفعال التي تدخل تحت لواء عدم الولاء النظام الجمهوري، وذلك في المادة 06 من القانون 247 لسنة 1956 التي قضت بأن رئيس الجمهورية يعاقب بالإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا ارتكب عملا من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري." وحدد القانون عدم الولاء للنظام الجمهوري إذ نص على أنه:" ويعتبر عدم الولاء للنظام الجمهوري الأفعال الآتية:

– العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى نظام ملكي

– وقف الدستور كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون اتباع القواعد والإجراءات التي قررها الدستور[1].

بناءً على ذلك فحسب الآراء و التعاريف السابقة والقوانين السالفة الذكر فإن انتهاك أحكام الدستور يتحقق بإتيان رئيس الجمهورية أحد الأفعال التالية: مخالفة القواعد الدستورية، تعديل الدستور دون اتباع الإجراءات الدستورية وهي الحالات التي سنتعرض لهل تباعا في النقاط التالية.

1– مخالفة نص من نصوص الدستور

المسلم به أن القواعد الدستورية تتسم بالسمو والأعلوية على باقي القواعد القانونية، تنظم هذه القواعد الحياة السياسية، في الدولة وتطبيقها بالإضافة إلى تنظيمها للسلطات العامة والعلاقة فيما بينها وكذا تحديد تنظيمها للحقوق والحريات وعلاقة السلطات بالأفراد[2]، وعلى ذلك فإن أي مخالفة من رئيس الجمهورية لهذه القواعد إما بتجاوز صلاحياته إلى مباشرة صلاحيات أخرى أو أي تجاوز حدوده الدستورية وامتدت إلى حدود سلطة أخرى أو امتنع عن مباشرة اختصاص موكول له بنص الدستور، أو مباشرة اختصاص يتنافى وقواعد الدستور فإنه يعد انتهاكا لقواعد الدستور[3].

ومخالفة رئيس الجمهورية للدستور فإنها قد تكون مخالفة للقواعد الشكلية أو مخالفته للقواعد الموضوعية

---

1 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 539.

2 علي يوسف الشكري، المرجع السابق، مباحث في القانون الدستوري، ص 107.

3 ميثم حسين الشافعي، إسماعيل نعمة عبود، المرجع السابق، ص 202.

أ- **مخالفة القواعد الشكلية:** يتحقق هذا الانتهاك مثلا لو مارس رئيس الجمهورية صلاحياته دون اعتبار للإجراءات المحددة في الدستور[1]، وبمفهوم المخالفة فإن رئيس الجمهورية حتى تعتبر تصرفاته صحيحة ومنتجة لكافة آثارها وجب أن تتم في أحكام الدستور والقانون، مثال ذلك ما نص عليه الدستور المصري في المادة 152 والتي تقضي بأن رئيس الجمهورية لا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء، فإذا ما قام رئيس الجمهورية بإرسال القوات المسلحة في مهمة قتالية خارج حدود الدولة دون أخذ رأي مجلس الدفاع وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء، فإذا ما قام رئيس الجمهورية بإرسال القوات المسلحة في مهمة قتالية خارج حدود الدولة، دون أخذ رأي مجلس الدفاع وموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، مع تجاهله لأحكام الفقرة 02 من المادة 152 إذا ما كان المجلس في عطلة فإنه يكون قد ارتكب مخالفة شكلية لنص الدستور في ذلك وتستوجب مساءلته.

ويهدف المؤسس الدستوري من وراء هذه القيود الشكلية عادة إلى:

- تحقيق الصالح العام.
- تحقيق قدر لا يستهان به من الضمانات للمؤسسات الدستورية والأفراد في مواجهة رئيس الدولة[2].

ولا بأس أن نشير إلى أن مثل هذه الانتهاكات الدستورية في الجانب الشكلي تكثر في الدول حديثة الحياة الدستورية والتي لم تتجذر فيها التقاليد الديمقراطية؛ إذ نجد رئيس الجمهورية يكون مسيطرا على كافة وغالبية السلطات والاختصاصات، كما نجدها في الدساتير التي تفتقر دساتيرها إلى هيئات رقابية تكون غير ذات فعالية إن وجدت[3]، ورغم العمومية التي ورد بها النص الدستوري لما يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور إلا أنه لا يتصور متابعة رئيس الجمهورية ومساءلته فور مخالفته الإجراءات الشكلية، إلا أذا نظرت الجهات المختصة (المحكمة الدستورية العليا في الأمر وأصدرت قرارها بعدم دستورية الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية، ومتى ما أصر على التصرف الذي قام به رغم صدور قرار المحكمة بعدم دستوريته فإنه في هذه الحالة يمكن اتهامه، إلا أنه في حال ما

---

1 علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 107.

2 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 541.

3 انظر علي يوسف الشكري، مباحث الدساتير العربية، المرجع السابق، 108.

امتثل لحكم المحكمة وتراجع عن قراره فإنه في هذه الحالة لا يمكن مساءلته عن جريمة انتهاك الدستور[1].

ب- المخالفة الموضوعية: إن الامتثال من رئيس الجمهورية للقواعد الشكلية لا يكفي، بل لا بد من الامتثال لمضمون القواعد الموضوعية للدستور حتى تعتبر تصرفاته صحيحة منتجة لكافة آثارها وعلى كل يمكننا حصر انتهاك أحكام الدستور بمخالفة القواعد الموضوعية في حالتين:

2- الانتهاك الظاهر للقواعد الدستورية: يتمثل الانتهاك الظاهر للقواعد الدستورية فيما يصدر عن رئيس الجمهورية من قرار أو عمل تشريعي، يتضمن مساسا بالمبادئ والأحكام التي تتضمنها القواعد الواردة في الدستور، كمبدأ كفالة حق التقاضي ، ومبدأ المساواة وفي هذه الحالة يعتبر الإجراء الذي اتخذه غير دستوري لانتهاكه الصريح للقيود الدستورية، وتجاوزه للمحتوى الموضوعي لها، كما لا يجوز لرئيس الجمهورية التدخل في مجال حقوق الأفراد بأن يصدر قرارا يفترض فيه تقييدات أو تحديدات تضيق من نطاق ممارسة أي من الحقوق الواردة في الدستور لأن هذا التقييد غير جائز إلا بموجب قانون[2].

3- الانتهاك المستتر القواعد الدستورية (انتهاك روح الوثيقة الدستورية[3]): يعتبر هذا النوع من الانتهاك أشد خطورة من الانتهاك الظاهر للقواعد الدستورية، كونه يرتبط بمسألة الغاية أو الهدف[4]، الذي يتمثل في المصلحة العامة والتي يجب على رئيس الجمهورية أن يسعى لتحقيقها، ومتى ما سعى رئيس الجمهورية إلى تحقيق غاية خفية غير المصلحة العامة فإنه يعتبر مرتكبا لجريمة الانتهاك المستتر للقواعد الدستورية.

---

1 علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة) مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية، العدد الثاني، 2010، ص 109.

2 محمد عماد شحادة صيام، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في التشريع الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة)، مذكرة ماجستير، في القانون العام، الجامعة الإسلامية غزة، كلية الشريعة والقانون، جانفي 2017، ص 86.

3 روح الدستور هو الرابطة التي تجمع بين نصوص الدستور جميعا وتجعل منها وحدة متناسقة لا تعارض بين أجزائها. دلال لوشن، المرجع السابق، ص 358.

4 محمد عودة محسن الدراجي، المرجع السابق، ص 192.

وموطن خطورة عيب الغاية أنه يصعب الكشف عنه كونه عيب خفي، ورئيس الجمهورية يحرص على عدم مخالفة الدستور بشكل صريح لسهولة كشفه فيستتر بعمله مخالفا روح الدستور ومنتهكا لحرمته[1].

ومثال الانتهاك المستتر للقواعد الدستورية في التجربة المصرية الهدف الذي كان يصبو إليه الرئيس **أنور السادات** من تطبيق المادة 74 من دستور 1971 إذ لم يكن إزالة التهديدات التي تتعرض لها الدولة والتي كانت قد انتهت أصلا، وإنما كانت الغاية محاسبة المسؤولين عن هذه الأسباب، من وجهة نظر الرئيس نفسه[2].

إن ظاهرة الخرق المستتر للدستور غير موجودة في الأنظمة العربية أو دول العالم الثالث فقط كما يظن البعض، بل هي ظاهرة موجودة حتى في النظم الديمقراطية العريقة كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية ينص الدستور على أن الكونغرس هو من يتولى سلطة إعلان الحرب بحسب المادة 01/ القسم 08 منه، أما الرئيس فيعد قائدا للقوات المسلحة عملا بالمادة 02/القسم 02 من الدستور الأمريكي، إلا أنه على صعيد الممارسة من الناحية الفعلية فإن الرئيس قد اتخذ قرارات تقارب طبيعة إعلان الحرب بتدخله في مجال اختصاصات البرلمان بإرسال وحدات عسكرية كما حدث في كوريا سنة 1960، أو تلغيم مرافئ (minage des ports)، نيكارغوا سنة 1983[3].

كما شهدت صلاحيات الرئيس الأمريكي توسعا ملحوظا لنطاقها عقب أحداث 11 سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة الأمريكية، إثر ظروف الحرب العراقية إلى حد الاعتبار أن قرارات الرئيس الأمريكي في هذا الشأن ضاعفت في الانحراف والتوجه نحو الرئاسة الإمبراطورية بتغلغلها في مجال اختصاص البرلمان[4].

أما في فرنسا فنجد الخرق المستتر للدستور من طرف رئيس الجمهورية في مناسبات عديدة، منها لجوء الجنرال **ديغول** إلى تعديل الدستور بناء على استفتاء شعبي بناء على المادة 11 التي تنص

---

1 محمد عماد شحادة صيام، المرجع السابق، ص 87.

2 ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 2015.

3 مياسة بلطرش المرجع السابق، ص 218.

4 Gean Louis, La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encor l avenir de vémé République R.D.P.2005 ? n6, LGDJ, p 1511.

على صلاحيته في اللجوء إلى الاستفتاء، متفاديا بذلك تطبيق المادة 89 من الدستور الفرنسي الناصة على إجراءات تعديل الدستور[1].

وقد لجأ الجنرال ديغول إلى هذا الإجراء تفاديا لعدم تصويت النواب على مشروعه المتعلق بتعديل الدستور، باللجوء إلى استفتاء الشعب بدلا من عرضه على النواب للمصادقة عليه، واعتبر الفقه الدستوري الفرنسي هذا الإجراء اختصار الطريق المقرر من أجل تجاوز عقبة البرلمان[2].

ت- وقف العمل بأحكام الدستور: تتجلى أهمية الدستور في السمو العملي لقواعده على جميع السلطات في الدولة، بما فيها رئيس الجمهورية، وإلا لا قيمة لوجوده متى ما تعطلت أحكامه وتم وقف العمل به كليا أو جزئيا، إلا أنه يحدث وأن يتم تعطيل الدستور ووقف العمل به كليا أو جزئيا من طرف رئيس الجمهورية في بعض المرات الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن الحالات التي يشكل فيها تعليق الدستور أحد مسوغات جريمة انتهاك الدستور.

ث- تعليق الدستور: يقصد بتعليق الدستور تعطيل العمل ببعض نصوص الدستور ولمدة مؤقتة[3]. ويتحقق تعليق الدستور حينما يصدر رئيس الجمهورية قرارا رسميا، يقضي فيه بتعليق العمل بالدستور كله أو بعضه خاصة النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات العامة وحقوق المواطن بحجة الظروف الاستثنائية[4].

ويرى جانب من الفقه أن رئيس الجمهورية يلجأ إلى تعليق العمل بالدستور متى ما كان الدستور يشكل عقبة قانونية سياسية أمامه لتحقيق أغراضه، ولا سبيل لتجاوز هذه العقبة إلا بتعليق العمل به، متذرّعا بحجج مختلفة، أبرزها الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، كالحرب أو العصيان المدني مثلا[5]، أو وجود خطر يهدد استقلال الدولة وسلامة أراضيها ومؤسساتها الدستورية[6].

كما قد يكون تعليق الدستور غير رسمي (واقعي أو فعلي) لا يستند إلى الدستور نفسه وإنما إلى إرادة رئيس الدولة بوصفه المسؤول عن تطبيقه، ويتحقق عند ترك النصوص الدستورية ووقفها والعمل على

---

1 مياسة بلطرش، المرجع السابق، ص 2017.

2 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 201.

3 ليلى حنتوش الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة بابل، كلية القانون، 2009، ص 151.

4 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 543.

5 علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 109.

6 رافع خضر شبر، المرجع السابق، ص 178.

غير مقتضاها كلا أو جزءً[1] لفترة قد تطول أو قد تقصر وهي مازالت قائمة لم يطرأ عليها أي تعديل ولم يتم إلغائها[2].

وعليه فإن رئيس الجمهورية لا يعد منتهكا للدستور إذا مارس صلاحيته في وقف العمل بالنصوص الدستورية في الظروف الاستثنائية، مع التزامه بالقيود الشكلية والموضوعية التي تتطلبها إعلان الحالة الاستثنائية، حتى ولو لم ينص الدستور على ذلك (تعطيل الدستور) صراحة.

ويستند الفقه إلى تسويغ إقراره رئيس الجمهورية بصلاحية تعليق العمل ببعض الأحكام الواردة في الدستور إلى أن المواد 16 من الدستور الفرنسي و74 من الدستور المصري 1971 الملغى تفترضان مشروعية كل إجراء ضروري يتخذه رئيس الجمهورية للقضاء على الأزمة التي تتعرض لها الدولة حتى لو اقتضى ذلك المساس بالدستور[3].

ويعد رئيس الجمهورية منتهكا للدستور متى ما قام بتعليق أحكام الدستور والتحرر من أحكامه في الظروف الاستثنائية دون مراعاة للشروط الموضوعية والشكلية لتقريرها[4]، كما يعد منتهكا للدستور إذا أوقف العمل به كليا أو جزئيا في ظل الظروف العادية[5]، ويعد أيضا تعطيلا لأحكام الدستور امتناع رئيس الجمهورية عن تطبيق نص من النصوص المحددة لصلاحياته كامتناعه عن إصدار القوانين كما هو منصوص عليه دستوريا.

إلا أن ما يثير التساؤل هو أنه في الدستور المصري الحالي لم يتم النص على الحالة الاستثنائية كما كان معمولا به في المادة 74 من دستور 1971 الملغى، وعليه فهل يجوز لرئيس الجمهورية تعطيل الدستور في حال ثبوت ظروف استثنائية بالبلاد؟ وهل يعتبر رئيس الجمهورية في هذه الحالة مرتكبا لجريمة انتهاك أحكام الدستور؟

وفي هذا الصدد فإن غالبية الفقه المصري إعمالا لقاعدة سلامة الشعب فوق القانون، وكون أن بقاء الدولة واستمرارها فوق القانون فإنه يجوز لرئيس الجمهورية وقف العمل ببعض أحكام الدستور متى دعت الحاجة الماسة لذلك وهذا تطبيقا لمبدأ الإسلام دين الدولة وأهم القواعد الفقهية المعمول بها في الشريعة الإسلامية الضرورات تبيح المحظورات لكن الضرورة بقدرها.

---

1 رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص 178.

2 ليلى حنتوش الخالدي، المرجع السابق،ص 151.

3 عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 406.

4 رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص 132.

5 ليلى حنتوش الخالدي، المرجع السابق، ص 151.

ثالثا: تعديل الدستور دون مراعاة الإجراءات الدستورية

يعتبر الدستور ترجمة للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية التي تعرفها الدولة وهي ظروف تتغير بتغير الزمان والمكان وعليه فمن الطبيعي والمنطقي أن تتغير أحكام الدستور وتعدل بتغير ظروف المجتمع وتغير الأجيال وإلا ما الحكمة من وجود دستور لا يعكس ولا توافق أحكامه ظروف الأفراد المعنيين به

ولذلك ولأهمية وضرورة تعديل الدستور فإنه قد تم النص في صلب نصوصه على الجهة المختصة بتعديل الدستور، وغالبا ما يكون رئيس الجمهورية أحد هذه الجهات، وكذا الإجراءات التي تخضع لها هذه الجهات عند لجوئها إلى تعديل الدستور وهي قيود شكلية وقيود موضوعية يعتبر انحراف رئيس الجمهورية عنها انتهاكا منه لقواعد الدستور.

1- الانحراف في القواعد الشكلية لتعديل الدستور

يتم النص عادة على القيود الشكلية لتعديل الدستور في الوثيقة الدستورية، منها ما تم النص عليه مثلا في المادة 226 من الدستور المصري لسنة 2014[1]، والتي منها المبادرة بتعديل الدستور إما من طرف رئيس الجمهورية أو من خمس أعضاء مجلس النواب، وكذا النص في طلب التعديل على المواد المطلوب تعديلها أو أسباب التعديل، وعلى ذلك فمتى ما قام رئيس الجمهورية بتقديم طلب تعديل الدستور دون أن يضمنه المواد المراد تعديلها، وكذا الأسباب التي تكون بمثابة مسوغ فعلي أو دستوري

---

1 تنص المادة 226 من دستور مصر لسنة 2014 على ما يلي:" لرئيس الجمهورية أو لخمس مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها وأسباب التعديل.

وفي جميع الأحوال يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كليا أو جزئيا بأغلبية أعضائه.

وإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي.

إذا وافق المجلس على طلب التعديل يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوما من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين 30 يوما من تاريخ صدور هذه الموافقة.

ويكون التعديل نافذا من تاريخ إعلان النتيجة وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء.

وفي جميع الأحوال لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية أو بمبادئ الحرية أو المساواة ما لم يكن التعديل متعلقا بالمزيد من الضمانات."

يدعو للتعديل فإن ذلك من شأنه إبطال إجراءات التعديل ومساءلة الرئيس عن جريمة خرق أو انتهاك الدستور[1].

كما يكون رئيس الجمهورية منتهكا للدستور إذا ما ألغى أو غير الإجراءات المتعلقة بتعديل الدستور وبذلك يكون قد ألغى الأساس الذي تقوم عليه سلطته، ويعد تصرفه معيبا من الناحية القانونية ومخالفا للشرعية الدستورية[2].

وقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا في مصر إلى اعتبار النصوص والمبادئ التي تمت الموافقة عليها من طرف الشعب عن طريق الاستفتاء بمثابة نصوص دستورية لا يجوز تعديلها إلا وفقا للإجراءات المنصوص عليها في الدستور [3].

2- الانحراف في القواعد الموضوعية لتعديل الدستور

تتضمن الدستور عادة لبعض المبادئ والأحكام التي يحظر تعديلها بصفة مطلقة يطلق عليها في الفقه الدستوري المواد الصماء في الدستور، تكون هذه النصوص متعلقة في الغالب بالمبادئ العليا التي تحكم المجتمع، دين ولغة الدولة... ، فإذا ما قام رئيس الجمهورية بتعديل هذه النصوص محل الحظر، ولم يراع هذا الحظر فإنه يعد مرتكبا لجريمة انتهاك الدستور، الأمر الذي قد يؤدي إلى مساءلته وعزله عن سدة الرئاسة[4]، كما أن بعض الفقه يعتبر أن انتهاك الأحكام الموضوعية لتعديل الدستور لا تشمل فقط مخالفة نص صريح في الدستور ويحظر تعديل بعض الموضوعات بل يعتبر كذلك حين تتعارض نصوص التعديل مع نصوص أخرى تمثل الركائز الأساسية للمجتمع[5]، ومنها مثلا أن يهدف التعديل في جوهره إلى تغيير روح الدستور أو المبادئ الأساسية التي تسيطر على الدستور، بحيث تتعارض نصوص التعديل مع نصوص أخرى تمثل الركائز الأساسية للمجتمع[6].

---

1 علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 17.

2 ليلى حنتوش الخالدي، المرجع السابق، ص 151.

3حكم المحكمة الدستورية العليا القضية رقم 23 لسنة 10 قضائية دستورية، بتاريخ 05 فبراير 1994 مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء السادس، متاح على الموقع http://www.f-law.net/law/threads/19936-موسوعه-أحكام-المحكمه-الدستوريه-العليا-متجددة، تاريخ الاطلاع 15 أوت 2018، على الساعة 19:35.

4 علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 18.

5 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 548.

6 المرجع نفسه، ص 547.

فتغيير روح الدستور مثل أن يحول التعديل الدستوري من دستور ديمقراطي يقوم على أساس احترام مبدأ الفصل بين السلطات إلى دستور يميل إلى الدكتاتورية المدسترة، أو يركز السلطة في يد شخص واحد وهو رئيس الجمهورية[1].

مثاله ما يحدث في كثير من النظم الدستورية العربية أين يلجأ رئيس الجمهورية قبل انتهاء عهدته الأخيرة وبناء على حقه في طلب التعديل الدستوري، اللجوء إلى تعديل النص الدستوري القاضي بتحديد العهدة الرئاسية وإرجاعها مفتوحة، مثلا في تونس قبل قيام الثورة التونسية وكذلك التجربة الدستورية الجزائرية أين نص دستور 1996 عند صدوره على عهدتين فقط لرئيس الجمهورية، إلا أنه تم تعديل الدستور بمبادرة من رئيس الجمهورية وتم فتح العهدة الرئاسية، فتحول الدستور بذلك من دستور يتبنى مبدأ التداول على السلطة إلى دستور يأخذ بمبدأ تركيز السلطة في يد حاكم فرد، إلا أنه تم التراجع عن هذا المنحى الذي فرضته ظروف سياسية معينة وتم الرجوع إلى ما كان عليه الأمر قبل تعديل 2008، وتمت العودة إلى ما قبل تعديل 2008 وتم غلق العهدة لرئاسية بموجب التعديل الدستوري 2016. ليس هذا فحسب بل جعلها من المواد التي يشملها الحظر الموضوعي، أي يحرم تعديلها، ونفس السيناريو حدث في مصر بموجب تعديل دستور 1971 في ماي 1980، إذ تم تعديل المادة 77 من دستور 1971 التي كانت تقضي بعدم جواز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا مرة واحدة فقط، وأصبحت تنص على جواز انتخاب رئيس الجمهورية لمدة أخرى، وبهذا أصبح النظام المصري يميل إلى ما يطلق عليه الجمهورية الملكية، إلا أن المؤسس الدستوري تدارك هذا الأمر في ظل دستور 2014 وذلك بنصه في المادة 226 منه على حظر التعديل على النص المتعلق بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية

3- انتهاك القيود الزمنية لتعديل الدستور: تنص بعض الدساتير على حظر تعديل أحكامها بصفة مطلقة أو نسبية خلال مدة معينة من تاريخ صدورها[2]، أو خلال فترات معينة كحالة خلو أو شغور منصب رئيس الجمهورية بالإضافة إلى الحالات الاستثنائية، مثال ذلك ما نص عليه الدستور الجزائري في المادة 104 التي تحظر التعديل على من يتولى رئاسة الدولة بالتأقيت.

---

1 سامح سعد محد حسن علي، المرجع السابق، ص548.

2 علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 116.

أما المؤسس الدستوري المصري فقد نص في المادة 160 من دستور سنة 2014 على أنه لا يجوز للقائم بأعمال رئيس الجمهورية على وجه التأقيت أن يترشح لمنصب رئيس الجمهورية، كما لا يجوز له تعديل الدستور.

والحكمة من وراء النص على هذا النوع من الحظر إضفاء طابع القدسية والاحترام من خلال ضمان استقرار نصوصه والنأي بها عن التعديلات العشوائية[1] بغية تحقيق الاستقرار الدستوري.

وعلى ذلك فمتى ما أقدم رئيس الجمهورية على تعديل النصوص محل الحظر متجاوزا النصوص التي تحظر ذلك، فإنه يكون قد ارتكب جريمة انتهاك أحكام الدستور مما يستوجب مساءلته.

ومن الفترات الزمنية التي يعتبرها الفقه الدستوري المصري قيد زمني على سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور، فترة حل مجلس النواب، كون أن مباشرة مجلس النواب سلطة التعديل من القواعد الشكلية التي تم النص عليها في المادة 226 من الدستور المصري 2014، في مقابل ذلك يرد بعض الفقه أنه يمكن رئيس الجمهورية أن يتفادى الوقوع في هذه المخالفة باللجوء إلى تطبيق المادة 157 من الدستور والتي تجيز له استفتاء الشعب في المسائل الهامة، إلا أن المحكمة الدستورية العليا قد قضت أن تعديل الدستور لا يدخل ضمن هذه المسائل الهامة، وبناء على ذلك فإن قيام رئيس الجمهورية بتعديل الدستور لا يدخل ضمن هذه المسائل الهامة، وعليه فإن قيام رئيس الجمهورية بتعديل الدستور في فترة حل مجلس النواب يدخل في باب الانقلاب على الدستور، ويشكل صورة من صور انتهاك أحكام الدستور التي تستوجب المساءلة والمتابعة[2].

الفرع الثاني: جريمة الحنث باليمين الدستورية

يعتبر الدستور العراقي الدستور الوحيد بين الدساتير العربية الذي أقر بمساءلة رئيس الجمهورية عن جريمة الحنث باليمين الدستورية وذلك بموجب المادة 61/ سادسا/ب من الدستور العراقي. وعلى ذلك فإن الإخلال بموجب من موجبات اليمين الدستورية أو بمفردة من مفرداتها يوجب قيام مسؤولية رئيس الجمهورية[3].

1علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 116.

2 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 550.

3 محمد عودة محسن الدراجي، المرجع السابق، ص 194.

وقد ألزمت المادة 70 من الدستور العراقي رئيس الجمهورية بأداء اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة 50 من الدستور[1]. ويعرف الحنث في اليمين الدستورية بأنه نقض العهد المؤكد في اليمين والمأخوذ على رئيس الجمهورية. وبعرف الأستاذ علي يوسف الشكري الحنث في اليمين الدستورية أنه إتيان الرئيس لعمل يخالف اليمين الدستورية التي أقسم بها إثر تبوئه لسدة الرئاسة[2].

واستنادا للمادة 50 من الدستور العراقي فإن الالتزامات الدستورية التي يقسم رئيس الجمهورية على الالتزام بها هي:

- أداء المهام والمسؤوليات بأمانة وحياد.
- المحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه.
- رعاية مصالح الشعب وصيانة الحقوق والحريات العامة والخاصة.
- الالتزام بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد.
- ضمان استقلال القضاء.
- السهر على حماية النظام الديمقراطي الاتحادي.[3]

وعليه فبعد تأدية رئيس الجمهورية اليمين يستوجب عليه أن لا ينقض العهد الذي قطعه على نفسه وإلا عد مرتكبا لجريمة الحنث باليمين الدستورية مما يستوجب قيام مسؤوليته.

وعليه متى ما انحرف رئيس الدولة عن أداء واجباته الدستورية التي تعهد بها والمذكورة سابقا فإنه يكون قد حنث في يمينه، مما يستوجب مساءلته ومثال ذلك كأن يقدم رئيس الجمهورية على فعل من شأنه المساس باستقلالية القضاء كأن يصدر أوامر إلى السلطة القضائية بعدم تنفيذ حكم معين، فإن ذلك يعد مخلا بموجبات اليمين والذي بدوره يكون سببا موجبا لإثارة مسؤوليته[4].

الفرع الثالث: ارتكاب جناية

عملا بالمادة 159 من الدستور المصري الأخير، فإن من أسباب مساءلة رئيس الجمهورية ارتكاب جريمة جنائية أخرى، فضلا عن جريمتي الخيانة العظمى وانتهاك أحكام الدستور، وكما لم يحدد الدستور المصري تعريف الجريمتين سالفتي الذكر، لم يحدد المقصود كذلك بجريمة جنائية أخرى.

---

1 ميثم حسن الشافعي، المرجع السابق، ص 200.

2 علي يوسف الشكري، مباحث في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 118.

3 محمد محسن عودة الدراجي، المرجع السابق، ص 194.

4 ليلى حنتوش الخالدي، المرجع السابق، ص 149.

وقد كان قد نص دستور 1971 على محاكمة ومساءلة رئيس الجمهورية جنائيا في حالة ارتكابه جريمة جنائية.

إلا أن تحديد مفهوم الجناية وإن لم ينص عليه في الدستور، لا تثور بصدد تحديده أية إشكالية كتلك التي ثارت بشأن الخيانة العظمى، التي عرفت جدالا فقهيا دستوريا واسعا.

وقع عرف الفقه الجريمة الجنائية المنصوص عليها في الدستور أنها تلك الجنايات والجنح المنصوص عليها في قانون العقوبات والقوانين المكملة له مع استبعاد المخالفات لعدم أهميتها[1].

ومن التعريفات التي استقر عليها الفقه للجريمة الجنائية أنها:" كل مخالفة أو انتهاك لأحكام القانون الجنائي مما يستلزم تطبيق النص وتوقيع العقوبة الواردة بها[2]."

وبالرجوع إلى قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 فإن الجنايات هي الجرائم المعاقب عليها بالعقوبات الآتية: الإعدام، الأشغال الشاقة المؤبدة، الأشغال المؤقتة، السجن."

إلا أن التساؤل الذي أثير في هذا الخصوص هو حول وقت ارتكاب الجناية، هل هي الجرائم التي يأتيها أثناء فترة الرئاسة أم أنها تشمل الجرائم التي ارتكبها رئيس الجمهورية قبل فترة الرئاسة أو بعدها؟

وفي هذا ذهب الفقه إلى التمييز بين الحالات التالية:

أولا: الجرائم المرتكبة أثناء فترة الرئاسة

وتقسم الجرائم المرتكبة من قبل رئيس الجمهورية أثناء فترة الرئاسة إلى قسمين:

1- الجرائم المرتبطة بالوظيفة الرئاسية: فإذا ما ارتكب رئيس الجمهورية أثناء توليه لمنصبه جرائم مرتبطة بوظيفته الرئاسية فإن الحماية المنصوص عليها في الدستور والقانون رقم247 لسنة 1956 تسري في حقه، ولا يجوز محاكمته إلا أمام المحكمة القضائية العليا[3]، ويرجع ذلك إلى الحصانة التي منحها الدستور لرئيس الدولة وعدم معاملته كأحد الأفراد العاديين أثناء توليه منصب الرئاسة وحساسية مركزه وسمعته[4].

---

1 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 551.

2 سامية العايب، مسؤولية رئيس الدولة بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري، التواصل في الإدارة والاقتصاد والقانون، العدد45، مارس 2016، ص 118.

3 ليلى حنتوش الخالدي، المرجع السابق، ص 159.

4 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 200.

2- الجرائم الخارجة عن نطاق الوظيفة الرئاسية: إن الجرائم التي يرتكبها رئيس الجمهورية أثناء فترة الرئاسة وغير مرتبطة بوظيفته الرئاسية، وتعد جريمة جنائية فإنه لا يتمتع بالحماية المقررة في نص الدستور والقانون قم 247 لسنة 1956، ويخضع بخصوصها لإجراءات المحاكمة العادية[1].

إلا أنه بالرجوع إلى الدستور المصري وكذا القانون 247 لسنة 1956 فإنها لا تفرق بين كون هذه الأفعال متصلة بممارسة الوظيفة أو منبثقة الصلة عنها إذ تتكلم النصوص عن إجراءات واحدة للمحاكمة وطريقة واحدة للاتهام[2].

وفي هذا يرى الأستاذ **سامح سعد محمد حسن علي** أن الحصانة الممنوحة للرئيس لا تعتبر حصانة ممنوحة لشخصه، وإنما هي حصانة ممنوحة للوظيفة الرئاسية نفسها، وعليه فالعبرة من تمتع رئيس الجمهورية بالحصانة القضائية من عدمه هو وقت اتخاذ الإجراءات ومباشرتها لا بوقت ارتكاب الجريمة[3]. ومؤدى هذا أن رئيس الجمهورية لا يخضع للقضاء العادي في كل الأحوال متى ما كان في منصب الرئاسة، ويحاكم أمام المحكمة الخاصة عن الجرائم المرتكبة سواء أثناء فترة رئاسته أو قبلها متى ما كان في منصبه ولم تنته عهدته بعد.

ثانيا: الجرائم المرتكبة خارج فترة الرئاسة

الجرائم المرتكبة خارج فترة الرئاسة هي الجرائم التي يرتكبها رئيس الجمهورية قبل فترة الرئاسة، أو بعد فترة الرئاسة وعلى ذلك فالحصانة الدستورية القانونية التي يحظى بها رئيس الجمهورية لا تسري عليه.

وتخضع جرائم رئيس الجمهورية في هذه الحالة لقواعد القانون العام، حيث تتولى النيابة العامة تحريك الدعاوى بشأنها ومباشرتها كما تكون المحاكم العادية هي المختصة بالمحاكمة[4]، ويصعب تطبيق محاكمة رئيس الجمهورية على أرض الواقع نظرا لمركزه الدستوري[5]، فهو يمثل قبة النظام لذلك وجب أن تتم محاكمته أمام جهة قضائية خاصة، إلا أنه في هذا الخصوص يمكننا القول أن الصعوبة تكمن في إذا ما كان رئيس الجمهورية في منصب الرئاسة، أما إذا كان قبل توليه المنصب أو بعد توليه المنصب فإن الجرائم التي يأتيها رئيس الجمهورية قبل توليه منصب الرئاسة فإنه يسأل عنها فور

---

1 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 204.

2 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 202.

3 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 553.

4 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 207.

5 المرجع نفسه.

انتهاء عهدته الرئاسية، إذ يتم تأجيل محاكمته لحين انتهائه من مباشرة مهامه، كما جرى العمل في فرنسا فإنه يمكن تأجيل هذه المسؤولية لحين انتهاء فترة الرئاسة[1].

ودليل ما نقول أن النص الدستوري يتحدث عن الوضع الرئيس باق في منصبه، وينظم القواعد والإجراءات في هذا الشأن وهذه القواعد لا تسري في حالة عدم شغله للمنصب[2].

المبحث الثالث

القواعد الإجرائية لتقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في النظم المقارنة

سلف القول أن المؤسس الدستوري الجزائري نص على اعتبار الخيانة العظمى كمسوغ وحيد لمسؤولية رئيس الجمهورية طبقا للمادة 177 من الدستور الجزائري، التي جاءت مستحدثة لهيئة قضائية خاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية وهي المحكمة العليا للدولة، أمامها يتم متابعة رئيس الجمهورية عن أفعاله في حال ارتكابه فعل من الأفعال التي يمكن اعتبارها من أفعال الخيانة العظمى أثناء تأديته لمهامه.

ورغم نص المؤسس الدستوري على المحكمة كجهة قضائية استثنائية عن القضاءين العادي والإداري، ذات طبيعة خاصة يحاكم أمامها شخصين فقط هما رئيس الجمهورية والوزير الأول، مع الإشارة إلى أن نطاق مسؤولية الثاني أكبر بكثير من نطاق مسؤولية الأول، فرئيس الجمهورية يحاكم فقط حال ارتكابه أحد الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى إلا أن الوزير الأول يحاكم عن الجنايات والجنح التي يرتكبها أثناء فترة استوزاره (تولي منصبه).

وقد أحال الدستور كيفية تنظيم إجراءات سير المحكمة وعملها إلى القانون العضوي الذي لم يصدر إلى غاية اليوم، الأمر الذي يجعلها ذات مضمون صوري مجازي ويعدمها من الناحية الأصلية[3].

وفي ظل غياب المرجعية القانونية لإجراءات المحاكمة في المنظومة القانونية الجزائرية، فإننا سنتعرض إلى إجراءات المتابعة والمساءلة وفق بعض التشريعات والنظم المقارنة (النظامين الفرنسي والمصري) باعتبارهما الأقرب إلى النظام الجزائري في التصنيف.

---

1 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 236.

2 محمد محسن عودة الدراجي، المرجع السابق، ص 191.

3 سامية العايب، حميد حميدي، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري، دراسة مقارنة، فرنسا، مصر، الجزائر، المرجع السابق، ص 327.

المطلب الأول: إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية في فرنسا

كما هو معلوم فإن المتفق عليه أن إجراءات المتابعة لا تخرج عن مرحلتين أساسيتين هما مرحلة الاتهام والتحقيق (الفرع الأول) مرحلة المحاكمة والنطق بالحكم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مرحلة الاتهام والتحقيق

نظرا لعدم وجود القانون العضوي المنظم لإجراءات متابعة رئيس الجمهورية ومساءلته، فإنه بالاعتماد على القوانين ذات الصلة في التشريعات المقارنة، نجد أن مرحلة الاتهام والتحقيق تعتبر أولى المراحل التي تمر عليها متابعة رئيس الجمهورية ومساءلته في مختلف القوانين والنصوص الدستورية التي أقرت ذلك صراحة، إلا أن هذه النصوص تختلف في كل دولة عن الأخرى، وعلى ذلك فإننا سنتعرض إلى مرحلة الاتهام (أولا) ثم مرحلة التحقيق (ثانيا).

أولا: مرحلة الاتهام

من التقاليد المسلم بها في القانون الجنائي أن كل دعوى تبدأ بمرحلة إخبار أو اتهام[1] على إثرها تحرك الدعوى وتبدأ المتابعة القضائية أمام الجهة المختصة التي تم رفع الدعوى أمامها وعلى كل فإن مرحلة الاتهام تمثل نقطة البدء في تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية، وقد تباينت الدساتير في الجهة التي يحق لها تحريك الاتهام ضد رئيس الجمهورية، وكذا إجراءاته، وسنتناول هذه الاختلافات وفقا للدستورين الفرنسي و المصري.

1- الجهة المختصة بالمحاكمة: نصت المادة 67 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 قبل تعديله سنة 2007 على إنشاء محكمة قضائية عليا لمحاكمة رئيس الجمهورية عن ارتكاب الأفعال الموصوفة بأنها خيانة عظمى، وأحالت المادة تنظيم قواعد عمل المحكمة وسيرها وإجراءات المتابعة أمامها إلى قانون عضوي يصدر في هذا الخصوص.

وبهذا يكون الدستور الفرنسي قد أوكل محاكمة رئيس الجمهورية إلى جهة غير البرلمان وهي المحكمة القضائية العليا، مسايرا في ذلك الأنظمة البرلمانية التي تقضي بضرورة وجود هيئة مختصة بمحاكمة القائمين بأعباء السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو الوزراء) حال ارتكابهم جرائم ذات تهديد كبير لمصالح الدولة وأمنها[2]، وهو الأمر الذي اختلف في دساتيرها السابقة.

---

1 ميثم حسن الشافعي، المرجع السابق، ص 202.

2 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 131.

فقد تم تطبيق النهج البريطاني (المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية) والذي يقوم على الفصل بين سلطتي الاتهام والمحاكمة في دساتير أطلق عليها دساتير الملكية الدستورية (1814- 1818)، وكذا دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 والتي جعلت سلطة الاتهام لمجلس النواب وسلطة المحاكمة من اختصاص المجلس الأعلى للشيوخ[1].

أما في دستور الجمهورية الثانية سنة 1848 فإن مجلس النواب هو من كان يتولى النظر في الاتهام الموجه إلى رئيس الجمهورية ومحاكمته[2]، إلى أن تطورت الأوضاع الدستورية في ظل هذا الدستور، وانتقلت سلطة المحاكمة إلى مجلس الشيوخ، أما سلطة الاتهام فبقيت في يد مجلس النواب[3]، إلى غاية دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة سنة 1946 أين حدث تغير جذري في إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية، إذ تم إسناد الجمعية الوطنية حق اتهام رئيس الجمهورية بموجب المادة 12 منه وذلك بالاقتراع السري وبالأغلبية الساحقة للأعضاء الذين تتكون منهم الجمعية الوطنية، أما محاكمته فقد تم جعلها تتم أمام محكمة عليا[4]، وبذلك تم التخلي عن دور مجلس الشيوخ في محاكمة رئيس الجمهورية.

إلا أن دستور 1958 بموجب المادة 68 منه قبل تعديله سنة 2007 جعل من سلطة الاتهام رئيس الجمهورية تتم مشاركة بين مجلس البرلمان ومجلس الشيوخ والجمعية العامة، أما سلطة المحاكمة فقد أوكلها للمحكمة القضائية العليا، وقد قضت المادة 68 السالفة الذكر أن اتهام رئيس الجمهورية يكون بواسطة المجلسين وبقرار موحد يصدر بتصويت علني بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهما المجلسين وتجري محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا.

وبموجب المادة 67 من الدستور الفرنسي، فإن المحكمة تتشكل من أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية، يتم انتخابهم مناصفة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب من بين أعضائهما بعد كل تجديد عام أو جزئي للمجلسين، ويتم انتخاب الرئيس من بين الأعضاء فيما بينهم.

---

1 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 131.

2 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 221.

3 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 259.

4 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 131.

وعليه فإن تشكيل المحكمة على هذا النحو يوحي بأنها ذات تصميم سياسي، ما دفع ببعض الفقه لأن يطلق عليها مصطلح القضاء السياسي[1].

قد أحال عجز المادة كيفية تطبيقها إلى قانون عضوي، وتطبيقا لذلك صدر القانون الأساسي رقم 01 لسنة 1959بتاريخ 02 فبراير 1959 الخاص بتشكيل المحكمة العليا في فرنسا[2]، وقد حدد هذا القانون عدد أعضاء المحكمة بأربعة وعشرين (24) عضوا أصليا، واثني عشر (12) عضوا احتياطيا، يختارون مناصفة بين المجلسين عن طريق الانتخاب السري بالأغلبية المطلقة لكافة الأعضاء[3]، والحكمة من وجود أعضاء احتياطيين هو أنه إذا حال طارئ دون حضور عضو أصلي أو تغيب عن الحضور اختير بدلا منه أحد الأعضاء الاحتياطيين المنتخبين من المجلس عن طريق الاقتراع السري العلني من بين الأعضاء الاحتياطيين المنتخبين من المجلس الذي غاب منه العضو الأصلي[4]، وبالنسبة لولايتهم بالمحكمة فإن أعضاء مجلس النواب يظلون طيلة مدة ولايتهم، أما أعضاء مجلس الشيوخ فيظلون حتى تجديدهم الجزئي[5].

2- توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية: نزولا عند حكم المادة 68 من الدستور الفرنسي السالف الذكر، فإنه قد أنيط لأعضاء البرلمان ممثلي الشعب حصرا توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية، وبذلك يكون اتهام رئيس الجمهورية بواسطة المجلسين بالتصويت المنفصل لكل مجلس بالانتخاب السري العام وبالأغلبية المطلقة للأعضاء، ومتى تم تحريك الاتهام في هذه الحالة فإن مصير الرجل الأول في الدولة يكون بين يدي البرلمان، لذلك أشرك المؤسس الدستوري الفرنسي مجلس الشيوخ إلى جانب الجمعية الوطنية بغية جعل عدم صدور الاتهام أكثر صعوبة وكذا لتفادي التعسف باستخدام هذا الحق[6].

---

1 كاظم علي الجنابي، المرجع السابق، ص 134. وقد انتقد الفقه فكرة القضاء السياسي ورأى بوجوب عدم الأخذ به وفي ذلك يقول الفقه الفرنسي **GARRAND** إن القضاء السياسي من أسوأ ما خلقته قوانين النظام القديم لأن السبب الوحيد في تكوينه هو أن نجعل الخصوم يحاكم بعضهم بعضا. حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 181.

2 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 181.

3 محمد عماد شحادة صيام، الرجع السابق، ص 91.

4 المادة الأولى (1) من القانون الأساسي الفرنسي ذي الرقم 01- 59 الصادر في جانفي 1959.

5 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 317.

6 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 129.

وطبقا للمادة 158 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية المعدل سنة 2008 وكذا المادة 18 من القانون الأساسي رقم 01 لسنة 1959 والمادة 86 من لائحة مجلس الشيوخ، فإنه يجب أن يقدم الاقتراح بالاتهام لرئيس الجمهورية عن طريق طلب موقع من عشرة نواب على الأقل من أعضاء غرفتي البرلمان، ويتضمن هذا الاقتراح اسم المتهم وعرض موجز الأخطاء المنسوبة إليه.

ويصدر قرار الاتهام من مجلسي البرلمان ويتخذ بالتصويت العلني وبالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين، على أن يضع المجلس موجزا للاتهام في خلال عشرة (10) أيام ويكون فيه اتهام رئيس الجمهورية[1].

وعلى ذلك فإنه حتى يكون اتهام رئيس الجمهورية صحيحا وجب توافر الشروط التالية:

– أن يكون القرار صادرا من مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ)، ومعنى ذلك وجب أن يكون البرلمان مجتمعا إما بقوة القانون، وإذا ما كان في فترة عطلة وجب أن يجتمع في دورة غير عادية ويعلن المجلس الدستوري وجود عائق مؤقت لرئيس الجمهورية وهو اتهامه[2].

– أن يصدر القرار بشكل موحد من قبل المجلسين ويدل على ذلك أن كل المجلسين يجتمعان في هيئة مؤتمر ويصدران قرارا موحدا[3].

– أن يصدر التصويت من المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين، ويكون الاقتراع علنيا على أن لا يشرك في الاقتراع أعضاء المحكمة العليا ونوابهم، ولا يعد من ضمن الأغلبية المطلقة الأعضاء الممتنعين عن التصويت[4].

يرسل بعد ذلك طلب الاتهام بعد أن يكون قد حددت فيه الوقائع إلى النائب العام أمام محكمة النقض الذي يمثل النيابة العامة، والذي يعلن في خلال 24 ساعة تالية لتسلمه طلب اتهام رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا ورئيس لجنة التحقيق[5].

---

1 Antide Moreau, La haute trahison du president de la république sous la v é république, R.D.P. n5,6,1987,p 1563 .

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 262.

3 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 132.

4 المادة 19 من القانون الأساسي الفرنسي رقم 01– 59 الصادر في 02 جانفي عام 1959.

5 إبراهيم عبد العزيز شيحا، محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 776.

ثانيا: مرحلة التحقيق

تعتبر مرحلة التحقيق المرحلة التي تلي مرحلة الاتهام، الهدف منها التأكد من صحة الاتهامات من خلال البحث عن الأدلة الكافية لها[1]. تبدأ بعد أن يبلغ النائب العام بالمحكمة العليا قرار الاتهام، فإن التحقيق في قرار الاتهام يتم طبقا للمادة 12 من القانون الأساسي رقم 01 لسنة 1959 عن طريق لجنة تتكون من خمسة أعضاء أساسيين وعضوين احتياطيين يعينون لمدة سنتين، بواسطة مكتب محكمة النقض من بين أعضائها، ويتم تعيين رئيس اللجنة من بين أعضائها ويحضر انضمام أي عناصر سياسية لتشكيلتها[2].

وعلى هذا يمكننا القول إن كان يعاب على المحكمة القضائية العليا أنها ذات تشكيلة سياسية صرفة فإن تشكيلة اللجنة هي قضائية بحتة، الأمر الذي وإن كان يجعل من قرار اتهام رئيس الجمهورية هو قرار سياسي فإن التحقيق هو قضائي، نظرا لطبيعة الهيئة التي تتولاه وكذا خضوعه للقواعد العامة للإجراءات الجزائية. والحكمة من جعل مكونات لجنة التحقيق قضائية هو توفير أكبر ضمانة ممكنة تقتضيها طبيعة الجرائم التي تقوم هذه السلطة بالتحقيق فيها وشخصية المتهمين الذين يجري التحقيق معهم[3].

وتتلخص مهمة هذه اللجنة في تقدير مدى كفاية الأدلة فيما يتعلق بالأخطاء المنسوبة لرئيس الجمهورية وبعد تفحصها لملف الدعوى لها سلطة التصرف بالإحالة على المحكمة[4].

وللجنة أن تجري كافة الإجراءات الضرورية بغية التوصل إلى الحقيقة، ومدى حقيقة الاتهام الموجه ضد رئيس الجمهورية وذلك وفق القواعد المحددة بقواعد الإجراءات الجزائية، لا سيما المتعلقة منها بحقوق الدفاع وذلك في كل مالا يتعارض مع أحكام الأمر المتضمن القانون العضوي المنظم للمحكمة العليا للدولة[5].

ولأن طبيعة اللجنة قضائية فإنها تختص بتفحص قرار الاتهام دون تغيير للتكييف، كون أن القرار المتعلق بتكييف مسؤولية رئيس الجمهورية هو قرار ذو طبيعة سياسية لأنه صادر عن أعضاء النواب الذين لهم كامل السلطة، وعلى اللجنة أن تتقيد بالوقائع الواردة في قرار الاتهام والمتهمين الذين وردت

---

1 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 94.

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 263.

3 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 165.

4 بلجاني وردة، المرجع السابق، ص 228 .

5 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 263.

أسماءهم، فإذا أظهر لها التحقيق في حالة الخيانة العظمى وجود وقائع جديدة غير تلك الواردة باقتراح الاتهام أو كشف التحقيق عن وجود شركاء آخرين طبقا للمادة 2/26 فإن اللجنة تأمر بإرسال الملف إلى النائب العام[1]. كما لا يحق للجنة تقديم أي وصف للوقائع لأنه اختصاص يعود للمحكمة القضائية العليا فقط[2]، وعمل اللجنة ينتهي بإصداره قرار الاتهام، وتنهي اللجنة عملها ويكون أمامها احتمالين:

في حال ثبوت الوقائع فإنها تصدر قرار الاتهام ضد رئيس الجمهورية وبتبليغ المدعي العام المكلف بإبلاغ الرئيس قبل مثوله أمام المحكمة بثمانية أيام على الأكثر، ليعقد الاختصاص للمحكمة العليا لمحاكمته[3].

وفي حال تقريرها عدم ثبوت الوقائع فإنه تقر بأن لا وجه للمتابعة وتلغي كل إجراءات المتابعة بشكل نهائي وتعتبر قراراتها غير قابلة لأي طعن[4].

الفرع الثاني: مرحلة المحاكمة والنطق الحكم في النظام الدستوري الفرنسي قبل 2007

أولا: مرحلة المحاكمة

بعد أن تتثبت لجنة التحقيق من حقيقة التهم المنسوبة إلى رئيس الجمهورية وانتقال ملف الاتهام إلى المحكمة العليا، فإن هذه الأخيرة تتولى باقي إجراءات المتابعة إلى غاية إدانة رئيس الجمهورية أو تبرئته، ومن ثمة إصدار الحكم.

والقاعدة العامة في إجراء المرافعات في محاكمة رئيس الجمهورية أنها تكون علنية كما يجوز عقد جلسة المرافعة سريا إذا اقتضى الأمر[5].

وتخضع قواعد وإجراءات المتابعة في المحكمة القضائية العليا إلى القواعد المطبقة في قانون الإجراءات الجزائية إلا ما تم النص عليه في الأمر المتضمن 01- 59 بنص خاص[6]، إعمالا لقاعدة الخاص يقيد العام، إلا أن هذا لا يعني أن المحكمة تتقيد بكل القواعد والمبادئ المكفولة في قواعد

---

1 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 168.

2 كمال جعلاب، المرجع السابق، 95.

3 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين القانون الدستوري والفقه الإسلامي، المرجع السابق، ص 2017.

4 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 96.

5 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق،

6 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 100.

الإجراءات الجزائية، ومن هذه القواعد والمبادئ التي تعفى منها المحكمة مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص في حالة الخيانة العظمى[1].

ومن الصعب جدا اعتماد مبدأ افتراض البراءة إذ يرى الأستاذ Antide Moreau أن الحكم ببراءة رئيس الجمهورية مما هو منسوب إليه في رأيه يشكل خطورة على الذين وجهوا إليه الاتهام بالخيانة العظمى[2].

ثانيا: العقوبة الواجبة التطبيق

قبل تعديل الدستور الفرنسي سنة 2007 فإن الدساتير الفرنسية جميعها اشتركت في عدم تحديدها للعقوبة الواجبة تطبيقها على رئيس الجمهورية في حال ثبوت إدانته بالخيانة العظمى (ثبوت تهمة الخيانة العظمى في حقه)، وهي العقوبة التي تم تحديدها بعد تعديل الدستور سنة 2007 أين تم جعل عقوبة العزل كجزاء على رئيس الجمهورية في حال ثبوت إخلاله بواجباته الوظيفية، بعد أن تخلى المؤسس الدستوري الفرنسي عن الخيانة العظمى كداع من دواعي اتهام رئيس الجمهورية، وقد كانت المحكمة القضائية العليا هي الجهة التي تتولى محاكمة رئيس الجمهورية وفق الإجراءات المنصوص عليها في القانون 01-59 المعدل، إلا أن هذا الأخير لم ينص على عقوبة رئيس الجمهورية في حالة إدانته وبذلك كانت لها السلطة التقديرية في تحديد هذه العقوبة.

وكانت المحكمة هي الجهة المخولة باختيار العقوبة التي تراها مناسبة لنوع التهمة، وتعد سلطة المحكمة في اختيار العقوبة مطلقة فيمكن لها أن توقع على رئيس الدولة عقوبة جنائية منصوص عليها في قانون العقوبات، أو غير منصوص عليها، أو تفرض عقوبة سياسية وهي العزل أو تجمع بينهما[3].

ويتم اختيار العقوبة عن طريق تصويت أعضاء الحكومة، ويتم التصويت في بطاقات سرية وبالأغلبية المطلقة لأعضاء الحكومة، وتكون العقوبة التي صوتت عليها الأغلبية المطلقة هي العقوبة المقررة.

وفي حال لم تستقر الأغلبية على عقوبة معينة كأن تتفرق الأصوات بين ثلاث عقوبات دون أن تحظى أي منها على الأغلبية المطلقة، فإنه بعاد التصويت بعد استبعاد أشد العقوبات، فإن لم تستقر

---

1 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 266.

2 عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 234.

3 كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 106.

الأغلبية المطلقة على إحدى العقوبتين من جديد فإنه تكرر عملية التصويت وفي كل مرة يتم استبعاد العقوبة الأشد حتى تستقر الأغلبية المطلقة على عقوبة معينة[1].

وتكون أحكام المحكمة القضائية العليا نهائية غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن، إلا أنه يمكن الاحتفاظ باللجوء إلى العفو حيث يسمح لرئيس الجمهورية المحكوم عليه في جريمة الخيانة العظمى بواسطة المحكمة القضائية العليا بالتماس العفو من جانب خلفه، كون أن ممارسة هذا الحق يدخل ضمن سلطات هذا الأخير[2].

وقد نصت بعض الدساتير على ضرورة توقف رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه في حال إلى حين الفصل في قضية الاتهام الموجهة إليه من قبل الجهة المختصة، وقد أخذ بهذا الدستور الفرنسي صراحة بعد تعديله سنة 2007 أين جاء في المادة 68 أن رئيس الجمهورية يتوقف عن ممارسة وظائفه على أن يتولى رئيس مجلس الشيوخ مهام رئاسة الدولة وفقا للأوضاع المتعلقة بشغور منصب الرئاسة[3].

المطلب الثاني: إجراءات محاكمة رئيس الجمهورية في الدستور المصري

لقد سبق القول أن المؤسس الدستوري المصري الحالي قد أقر بموجب المادة 159 منه مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية صراحة في حال ارتكابه جريمة من الجرائم المنصوص عليها في صدر المادة السالفة الذكر.

وقد أحال هو الآخر كبقية الدساتير المقارنة وكذا الدساتير المصرية السابقة تنظيم إجراءات التحقيق والمحاكمة والعقوبة إلى قانون يصدر بشأن هذا الخصوص، وهو القانون الذي لم يصدر لغاية اليوم نظرا للظروف والتغيرات السياسية التي تمر بها الدولة المصرية منذ ثورة 11 يناير 2011، إلا أن الدستور المصري لسنة 2014 خالف الدساتير المصرية السابقة وكذا الدساتير المقارنة (الفرنسي والجزائري) بأن نص مع المغايرة في بعض شروط الاتهام كما سنوضح لا حقا.

وفي ظل عدم صدور القانون الخاص بإجراءات سير المتابعة أمام المحكمة العليا المختصة بمتابعة رئيس الجمهورية جزائيا، فإننا نكون أمام نفس الوضع الذي كان عليه دستور 1971 والذي لم يصدر القانون الخاص بالمحكمة الخاصة بمساءلة رئيس الجمهورية طيلة فترة سريانه، أين ثار خلاف فقهي

---

1 المادتين 34، 33 من القانون الأساسي رقم (01- 59)

2 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 269.

3 كمال جلاب، المرجع السابق، ص 94.

بخصوص مدى جواز تطبيق القانون رقم 247 لسنة 1956 بشأن محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء الصادر في ظل دستور 1956[1]، إذ يعتبر دستور 1956 في مصر أول دستور جمهوري بعد سقوط الملكية، اعترف بمسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية وجاء متحمسا لمساءلة رئيس الجمهورية، وقد ذهب رأي من الفقه إلى القول بعدم جواز تطبيق القانون رقم 247لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية في ظل دستور 1971 على أساس أنه ألغي ضمنيا بصدور دستور 1971، وهو صدر في ظل دستور 1956 الملغى.

وإن كان هذا قد قيل في ظل دستور 1971 فإن أصحاب هذا الاتجاه يرون بإنكار تطبيقه في ظل دستور 2014، وبرر أصحاب هذا الرأي قولهم بتغير مضمون أساس المسؤولية لرئيس الجمهورية إذ في دستور 1971 عنه في دستور 1956 إذ أنه في ظل هذا الأخير كان السبب في مساءلة رئيس الجمهورية هو إتيانه عملا من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، في حين أنه في ظل دستور 1971 أساس المسؤولية هو الخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية[2].

غير أنه في مقابل ذلك يرى بعض الفقه بإمكانية وجواز تطبيق أحكام القانون رقم 246 الصادر سنة 1956 فيما ورد به من أحكام، على النحو الذي لا يتعارض ونصوص الدستور القائم أو المعمول به، لأن القول بغير ذلك يصطدم مع قاعدة "**إعمال النص خير من إهماله**"، وبذلك يقطع الطريق أمام تطبيق المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة[3].

كما أن دستور 1971 عند صدوره لم يلغ كل النصوص القانونية التي وجدت في ظل الدساتير السابقة إلا إذا تعارضت معه[4]، ذلك كون أن إلغاء دستور وإصدار دستور لا يعني بالضرورة إلغاء القوانين الصادرة في ظل الدستور الملغى، إلا إذا صدر نص بذلك صراحة أو تم إلغاء القانون ضمنيا بصدور قانون ينظم نفس الحالة.

وإن كان القول بهذا في ظل الدستور المصري لسنة 1971 فإنه في ظل الدستور المصري لسنة 2014 وفي ظل تأخر صدور القانون الخاص بإجراءات المحاكمة فلا بأس بالقياس على دستور 1971 وتطبيق القانون 247 لسنة 1956

---

1 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 388.

2 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع نفسه، ص 388.

3 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 222.

4 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 212.

وعلى ذلك سنتعرض إلى إجراءات الاتهام والتحقيق في ظل دستور 2014 وكذا القانون 247 لسنة 1956 الخاص بمحكمة رئيس الجمهورية والوزراء مع تبيان نقاط التمايز بين دستور 2014 المادة 159 وكذا المادة 85 من دستور 1971.

الفرع الأول: إجراءات الاتهام والتحقيق

أولا: الجهة المختصة بتقديم اقتراح الاتهام

تقضي المادة 159 من الدستور المصري لسنة 2014 بأن اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور أو بالخيانة العظمى، أو أية جناية يكون بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام وإذا كان به مانع يحل محله أحد مساعديه."

وبذلك فإن الدستور المصري ظل متمسكا بما كان معمول به في سابق الدساتير المصرية كما هو في الحال في الدستور الفرنسي 1958 أين أبقى بحق أعضاء البرلمان في توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية وتمر مرحلة الاتهام بمرحلتين أساسيتين:

الأولى: اقتراح الاتهام والذي يشترط أن يقدم من طرف أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، أي أغلبية الأعضاء ككل وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين هذا بمقتضى المادة 159 السالفة الذكر، على خلاف ما كان معمولا به في دستور 1971 وحتى دستور 2012 أين كان المؤسس الدستوري المصري يشترط لأن يكون الاقتراح مقبول أن يقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب، وبذلك يكون المؤسس الدستوري المصري قد شدد من شروط اتهام رئيس الجمهورية بأن رفع من النصاب المطلوب لاقتراح الاتهام من الثلث إلى الأغلبية المطلقة، هذه النسبة التي من الممكن أن تدفع بالبرلمان إلى التقاعس عن إعطاء المبادرة باقتراحات لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية[1]، لصعوبة بلوغ النسبة المطلوبة لتقديم الاقتراح.

أما المرحلة الثانية وهي مرحلة اقرار الاتهام والتي تلي إجراءات التحقيق التي تمايز تنظيمها هو الآخر في دستور 2014 كما كان معمولا به في دستور 1971.

ثانيا: مرحلة التحقيق و إقرار الاتهام

بموجب دستور 1971 وحتى دستور 2012 فإن النص الدستوري كان قاصرا فقط على الإشارة إلى أن قرار الاتهام لا يصدر إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وعلى ذلك فإن إجراءات التحقيق في

1 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 544.

اقتراح الاتهام كانت تتم وفقا لأحكام المواد 10، 11 12، من القانون 247 لسنة 1956 فقد كانت تقضي المادة 10 من القانون السالف الذكر أنه بمجرد تقديم اقتراح باتهام رئيس الجمهورية أو الوزير فإن مجلس الشعب يقوم بتشكيل من 05 من أعضائه بطريق الاقتراع السري وفي جلسة علنية لدراسة موضوع اقتراح الاتهام والتحقيق فيه.

وتعد هذه اللجنة تقريرا بنتيجة عملها وترفعه إلى رئيس مجلس الشعب خلال شهر واحد فقط من تاريخ تكليفها ببحث الموضوع كما يجوز تقليص مدة الشهر بقرار من مجلس الشعب هذا بمقتضى المادة 11 من القانون السالف الذكر.

وبعد انتهاء اللجنة من تقريرها يحدد رئيس مجلس الشعب جلسة لمناقشة تقرير اللجنة خلال 15 يوما من تاريخ رفع التقرير إليه[1] لإقرار اقتراح الاتهام وموافقة ثلثي أعضاء المجلس عليه أي أغلبية الأعضاء ككل وليس أغلبية الحاضرين[2].

فإذا ما صدر قرار الاتهام من قبل المجلس فإن رئيس الجمهورية يتوقف عن ممارسة صلاحياته الدستورية ويتولى بدلا عنه نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا لحين الفصل في الاتهام[3]، ولا تستطيع لجنة التحقيق تقرير التكييف القانوني للوقائع لا تغييره باعتباره خيانة عظمى كما ليس بمقدورها إصدار أمر بألا وجه لإقامة الدعوى، إذ ينحصر دورها في تقدير مدى كفاية الأدلة بالنسبة لوجود الوقائع الإجرامية[4].

أما في ظل الدستور الحالي فإن إجراءات التحقيق تختلف ولا يمكن إعمال المواد 10، 11، 12 السابقة بشأنها كون أن الدستور الذي يعتبر هو الأساس اعتمد قواعد وأحكام مغايرة لأحكام التحقيق التي كان معمولا بها من قبل بمقتضى المادة 159 منه، والتي تقضي بأن سلطة التحقيق في اقتراح الاتهام الموجه لرئيس الجمهورية أصبح يتولاها النائب العام، الذي أصبحت له سلطة التحقق من مدى توافر أدلة الاتهام من عدمها بعد أن يحيل إليه رئيس المجلس اقتراح الاتهام، وبذلك لا يصح أن يعمل بالمادة 10 أي أن نص المادة 159 من دستور 2014 يعتبر بمثابة إلغاء ضمني للمادة 10 من القانون 247 لسنة 1956.

---

1 المادة 12 من القانون 247 لسنة 1956.

2 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 376.

3 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 136.

4 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 237.

إذا كان هناك مانع يحول دون أن يباشر في إجراءات التحقيق من رئيس الجمهورية فإنه يحل مكانه أحد مساعديه طبقا للمادة 1/159 من الدستور ونظرا لعدم صدور أي قانون لتنظيم الإجراءات فإن النائب العام في سبيل مباشرة عمله كافة صلاحيات جهة التحقيق وفقا لما هو معمول به في القواعد العامة الناظمة لإجراءات التحقيق في قانون الإجراءات الجنائية[1].

وإن كان يمكن أن يتم التساؤل حول إمكانية النائب العام التصرف في التحقيق بأن لا وجه لإقامة الدعوى؟ وفي هذا الحالة يمكن القياس على دور قاضي التحقيق في هذا الصدد على دور لجنة التحقيق التي كان معمولا بها في القانون 247 السالف الذكر، أين كان غالبية الفقه يرى بأن اللجنة يحظر عليها سلطة التصرف في التحقيق بأن تصدر ألا وجه لإقامة الدعوى إذا كان المتهم رئيس الجمهورية أو أن تضعف الاتهام[2]. وقياسا على ذلك فإن النائب العام لا يمكنه التصرف في التحقيق فدوره يقتصر على تقديم نتائج ما أجراه من تحقيق إلى البرلمان الذي بدوره إما أن يصدر قرار الاتهام لرئيس الجمهورية، أو لا تتوافر الأغلبية الخاصة بذلك فلا يكون رئيس الجمهورية موضع مسؤولية[3].

وبعد أن ينهي القائم بالتحقيق (النائب العام أو أحد مساعديه) إجراءات التحقيق فإنه يرسله إلى المجلس، متضمنا ما انتهى إليه التحقيق من وقائع أو أدلة ومواد اتهام فإن رئيس مجلس النواب يقوم بتحديد جلسة لمناقشة هذا التقرير لإصدار قرار الاتهام الذي يتطلب أغلبية ثلثي أعضاء المجلس لإقراره، فإذا لم تتوافر هذه الأغلبية فإن الأمر يعود إلى ما كان معمولا عليه قبل اقتراح الاتهام، إلا أنه في هذه الحالة نقول بأن الأغلبية التي بادرت بالاتهام تكون في موقف حرج، أما إذا حاز اقتراح الاتهام بموافقة أغلبية ثلثي أعضائه فإنه طبقا للمادة 2/159 من دستور 2014[4] فإن رئيس الجمهورية يوقف عن عمله ويعتبر ذلك مانعا مؤقتا يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصات إلى غاية صدور حكم في الدعوى. وتؤول رئاسة الدولة في هذه الحالة إلى رئيس مجلس الوزراء نزولا عند حكم المادة 160[5] من الدستور المصري لسنة 2014.

---

1 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 214.

2 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 376.

3 سامح سعد، محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 555.

4 جاء في المادة2/159 من الدستور المصري الحالي: وبمجرد صدور هذا القرار يوقف رئيس الجمهورية عن عمله ويعتبر ذلك مانعا مؤقتا يحول دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم في الدعوى."

5 تنص المادة 1/160 من الدستور على أنه:" إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته حل محله رئيس مجلس الوزراء."

وفي هذا الصدد فإنه يمكن اعتبار وقف رئيس الجمهورية عن أداء مهامه إلى غاية صدور حكم في الدعوى فيه خرق للمبدأ القانوني المسلم به في القوانين الجنائية، والقاضي بأن المتهم بريء حتى تثبت إدانته." إلا أن لهذا الخرق أو الانتهاك ما يبرره نظرا لمركز رئيس الجمهورية والسلطات الخطيرة المسندة له، وتؤهله لمواجهة مثل هذا الإجراء البرلماني[1].

ثالثا: الجهة المختصة بإحالة رئيس الجمهورية إلى المحاكمة

نظرا لورود دستور 2014 خلوا من النص على الجهة القضائية المختصة التي يؤول إليه إحالة قرار الاتهام، فإننا نعود بذلك إلى أحكام القانون 247 لسنة 1956 والذي نص في المادة 13[2] منه بأن رئيس المجلس يقوم بإرسال القرار في اليوم التالي لصدوره إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى، في هذه الحالة بصفته رئيس للمحكمة الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية، مع نسخة من محضر الجلسة التي أخذ فيها قرار الاتهام والمداولات التي جرت بشأنه وقرار النائب العام[3]، جميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام.

وفي ظل دستور 1971 فإنه عملا بالمادة 13 فور إرسال القرار إلى رئيس المجلس القضاء الأعلى لإجراء القرعة لاختيار المستشارين لعضوية المحكمة العليا الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية وتعيين رئيسا لهم من بينهم، وبعد مرور ثلاثة أيام على الأكثر من تعيين رئيس المحكمة يرسل رئيس مجلس الشعب إليه قرار الإحالة مع صورة من محضر الجلسة التي حدد فيها المداولات التي جرت بشأنه ولجنة التحقيق المشكلة بموجب المادة 10 السالفة الذكر، جميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام وكذلك أسماء أعضاء مجلس الشعب الذين انتخبهم المجلس ممثلين للاتهام أمام المحكمة[4].

الفرع الثاني: مرحلة المحاكمة والحكم

وإن أحالت المادة 85 من دستور 1975 وكذا دستور 2012 مسألة تشكيل المحكمة المختصة إلى قانون عضوي فإن دستور 2014 تولى هو نفسه النص على تشكيلها في ثناياه، إذ نصت المادة 01 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية رقم 247 لسنة 1956 فإن الجهة التي تتولى المحاكمة هي محكمة عليا تشكل من اثني عشر عضوا ستة منهم أعضاء مجلس الأمة يختارون بطريق القرعة،

---

1 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم البرلماني دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 130.

2 يتم الأخذ بمضمون المادة 13 فقط بخصوص جهة الإحالة أما باقي أحكامها فلا مجال لتطبيق أحكامها كون أن الدستور تولى تنظيم ذلك.

3 محمد عماد شحادة صيام، المرجع السابق، ص 95.

4 عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص 437.

وستة من مستشاري محكمة النقض ومحاكم الاستئناف يختارون بطريق القرعة أيضا من بين مستشاري محكمة النقض، وأقدم ثلاثين مستشارا من محاكم الاستئناف ويختارون بطريق القرعة كذلك عدد مساو من أعضاء مجلس الأمة والمستشارين بصفة احتياطية، على أنه في حالة غياب أي عضو من أعضاء المحكمة يحل محله عضو احتياطي ويكون من أقدم المستشارين، إذا كان مستشارا ومن أكبر الأعضاء سنا إذا كان المتغيب عضو[1]،

وقد كانت تشكيلة المحكمة في ظل القانون 247 لسنة 1956 ذات تشكيلة مختلطة سياسية قضائية، تعكس هذه المحكمة مدى تدخل المجلس النيابي في عملية محاكمة رئيس الجمهورية مما يعكس حجم التأثير الذي يمارسه البرلمان[2].

وقد جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون 247 لسنة 1956 أن هذا التشكيل ليس ثابتا، وإنما يتم بعد صدور قرار الاتهام في كل حالة على حدة حتى لا يكون أعضاء المحكمة معروفين سلفا ضمانا لعدم إمكان التأثير من جانب السلطة التنفيذية[3]. إلا أن للأستاذ **عادل أبو الخير** رأي مخالف في هذا إذ يرى بأن تشكيل المحكمة بعد توجيه الاتهام لرئيس الدولة يمكن أن يتم بصورة تخدم مصالح الأخير لا سيما مع غلبة الطابع السياسي لأعضاء المحكمة وطريقة اختيارهم[4].

وقد انتقد الفقه تشكيل المحكمة قبل صدور دستور 2014 كون أن الزج بعناصر سياسية ضمن تشكيل المحكمة من شأنه المساس بضمان الجيدة والنزاهة خاصة وأن نظام القرعة في اختيار أعضاء المحكمة من المجلس لن يحول دون إمكانية اختيار هؤلاء الأعضاء من حزب الأغلبية الذي يتولى رئيس الدولة قيادته[5].

وحتى تكون المحاكمة عادلة وبعيدة عن الاعتبارات السياسية وجب أن تسند إلى أعضاء قانونيين لديهم العلم والدراية بالقانون وأحكامه وبإجراءات المحاكمة ومن ثم توافر الكفاءة المطلوبة لمراقبة إجراءات الاتهام وتكييف الوقائع وانتقاء العقوبة المناسبة مما يؤدي إلى الاطمئنان لإجراءات المحاكمة والحكم الصادر فيها[6].

---

1 عزة مصطفى حسني عبد المجيد، المرجع السابق، ص 215.

2 ليلى حنتوش الخالدي، المرجع السابق، ص 171.

3 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 379.

4 خضر محمد عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 228.

5 المرجع نفسه، ص 227.

6 المرجع نفسه.

وقد أحسن المؤسس الدستوري الفرنسي صنعا لما حدد تشكيلة المحكمة مسبقا وجعلها قضائية مخالفا بذلك المؤسس الدستوري الفرنسي.

أولا: إجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة الجنائية

تتم إجراءات نظر الدعوى أمام المحكمة العليا طبقا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور وكذا القانون 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية وكذا الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية والتي لا تتعارض مع ما هم منصوص عليه في الدستور، وكذا القانون بمحاكمة رئيس الجمهورية.

ويحدد رئيس المجلس الأعلى للقضاء بصفته رئيس المحكمة موعد انعقادها لنظر الدعوى، على أن يكون ذلك خلال 30 يوما من تاريخ إعلان النيابة العامة المتهم بصورة قرار الإحالة.

ونزولا عند حكم المادة 14 من القانون 247 لسنة 1596 فإن النيابة العامة تتولى إعلام المتهم بصورة من قرار الإحالة وقائمة شهود الإثبات.

إلا أنه طبقا لدستور 2014 فإن للنيابة سلطة الادّعاء أمام المحكمة عكس ما كانت تقضي به المادة 03 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية، والتي كانت تقر بأن سلطة الادعاء مقررة لثلاثة أعضاء من مجلس الشعب يتم اختيارهم بالاقتراع السري وبأغلبية أعضائه ويجوز أن يعاونهم محام عام يندبه النائب العام بناء على طلب المجلس[1].

على أن يتم تعيين تاريخ انعقاد المحكمة خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ إعلان المتهم بصورة بقرار الإحالة من طرف رئيس المجلس الأعلى للقضاء وبصفته رئيس المحكمة[2]، ثم تقوم النيابة العامة بإعلان المتهم بهذا الموعد والمكان الذي ستنعقد فيه المحكمة قبل الموعد المحدد لانعقادها بثمانية أيام على الأقل[3].

أما عن مكان انعقاد المحكمة فإنه طبقا للمادة 05 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية فإن المحكمة تعقد جلساتها في دار محكمة النقض، أما وظيفة قلم المحكمة فيتولاها قلم كتاب محكمة النقض[4].

---

1 محمد خضر عبد الرحيم، المرجع السابق، ص 229.

2 ليلى حنتوش الخالدي، المرجع السابق، ص 172.

3 سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 556.

4 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 380.

ثانيا: حدود ولاية المحكمة

طبقا للمبدأ المعروف في القضاء والقاضي بأن القاضي مطالب بالحكم فيما طلب منه، فإن المحكمة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية غير مستثناة من المثول لهذا المبدأ فلا يجوز لها تجاوز نطاق ولايتها المنصوص عليها في قانون محاكمة رئيس الجمهورية، فهي ملزمة بالالتزام بما ورد في قرار الإحالة.

وهذا طبقا للمادة 17 من القانون الآنف الذكر فلا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة أخرى غير التي وردت بقرار الإحالة، فليس لها أن تتصدى من تلقاء نفسها في الدعوى[1]. وقد جاءت المادة 17 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية ناصة في هذا الخصوص على ما يلي:" لا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بقرار الإحالة ولا تشديد للتهمة المسندة إليه بهذا القرار ومع ذلك يجوز للمحكمة:

– إصلاح كل خطأ مادي وتدارك كل سهو في عبارة الاتهام مما يكون في أمر الإحالة.

– تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها قانونا للجريمة الواردة في قرار الإحالة، وهكذا لا يكون للمحكمة سوى الإبقاء على ما هو منسوب للمتهم من اتهامات أو استبعاد بعض الظروف المشددة بسبب ما يظهر من تحقيق أو مرافعة بما يؤدي إلى تحقيق العقاب عليه.

– الحكم على المتهم في كل جريمة نزلت إليها الجريمة الواردة في قرار الإحالة بسبب ما ظهر من التحقيق أو المرافعة في الدعوى[2].

ثالثا: إصدار الحكم والعقوبة

بعد أن تستنفذ المحكمة كل إجراءات المحاكمة من سماع شهادة الشهود ودفاع المتهم بعد أن تكون لديها القناعة الكافية[3]، فإن لها أن تحكم ببراءة المتهم من الأفعال المنسوبة إليه أو بإدانته، وطبقا للمادة 18 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية فإن الحكم بالإدانة وجب أن يصدر بأغلبية ثلثي

---

1 محمد فوزي لطيف نويجي، المرجع السابق، ص 381.

2 حيدر محمد حسن الأسدي، المرجع السابق، ص 220.

3 ميثم حسن الشافعي، المرجع السابق، ص 204.

أعضاء المحكمة، وبمفهوم المخالفة يفهم من النص أنه يكفي لإجهاض صدور حكم إدانة رئيس الجمهورية أن يصوت الثلث زائد واحد لتبرئته[1].

إن الحكم على رئيس الجمهورية يصدر طبقا للمادة 19 من القانون السالف الذكر، ومتى ما صدر القانون في غيبة رئيس الجمهورية فإنه تعاد محاكمته عند حضور المحكوم عليه أو ضبطه، وعلى النائب العام بمجرد ضبط المحكوم عليه أو حضوره أن يخطر بذلك رئيس مجلس الأمة ويجب أن تعاد المحاكمة خلال شهر من تاريخ هذا الإخطار[2].

ويكون الحكم الصادر عن المحكمة نهائيا ولا يجوز الطعن فيه بأي وجه من أوجه الطعن الأخرى سوى إعادة النظر، ولا يكون ذلك إلا بعد سنة على الأقل من صدور الحكم بناء على طلب من النائب العام أو المحكوم عليه أو من يمثله قانونا أو أقاربه بعد وفاته[3]، وينبغي أن يكون هذا الطلب متضمنا الأسباب أو العناصر التي وجدت بعد صدور الحكم، والتي يبنى عليها طلب إعادة النظر إلى الدائرة الجنائية لمحكمة النقض، فإذا قضت بقبوله أعيدت المحاكمة أمام المحكمة العليا، وقبل صدور دستور 2014 فإن المحاكمة تعاد أمام المحكمة العليا التي يعاد تشكيلها وفقا لأحكام قانون محاكمة رئيس الجمهورية رقم 247 لسنة 1956[4].

رابعا: العقوبة المقررة

استنطاقا لما تقضي به المادة 159 في فقرتها الأخيرة فإنه إذا حكم بإدانته رئيس الجمهورية أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى." وهي نفس ما كان منصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة 85 من دستور 1971 وأما نص المادة 06 من القانون رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية، نجد أن المشرع نص على أن العقوبات التي توقع على رئيس الجمهورية في حالة إدانته بارتكاب عملا من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري وهي الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة."

يفهم منه أنه متى ما ثبتت إدانة التهمة في حق رئيس الجمهورية بإدانته فإن عقوبة العزل ستطبق عليه.

---

1 كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 139.
2 ليلى حنتوش الخالدي، المرجع السابق، ص 173.
3 سامية العايب، مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 238.
4 محمد عودة محسن الدراجي، المرجع السابق، ص 200.

خاتمة

خلصنا في دراستا في الأخير لموضوع مدى التوازن بين السلطة والمسؤولية داخل السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى النتائج التالية والتي على ضوئها نقدم مجموعة من الاقتراحات:

رغم التعديلات الدستورية التي شهدها الدستور الجزائري لسنة 1996، كان آخرها التعديل الدستوري المعمق سنة 2016 إلا أن رئيس الجمهورية لازال يمثل محور النظام السياسي الجزائري والذي تدور حوله باقي السلطات، فرغم تبني الدستور لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية إلا أننا وجدنا في دراستنا أنه في حقيقة الأمر أن المدستر هو أحادية السلطة التنفيذية إذ أن رئيس الجمهورية هو القائد الفعلي لها، أما الوزير الأول فهو مجرد مظهر من مظاهر الثنائية الشكلية في الدستور لا غير، ومركزه لا يختلف عن مركز أقرانه الوزراء إلا فيما تعلق ببعض الاختصاصات غير ذات الأهمية، كتنسيق العمل الحكومي ورئاسة اجتماعات الحكومة ...وغيرها من الاختصاصات الوارد ذكرها بالمادة 177 من الدستور وهي أقرب بكثير إلى اختصاصات بقية الوزراء أو مدير في ملحقة إدارية منها إلى اختصاصات وزير أول يتولى قيادة جهاز حكومي، وتجسد ثنائية السلطة التنفيذية قياسا على حجم ونوع السلطات الموكلة له في ثنايا الدستور.

كما أن تفرد رئيس الجمهورية بجل السلطات الموكلة للسلطة التنفيذية يكون أثناء الظروف العادية والاستثنائية على حد السواء، فأثناء الحالات الاستثنائية فإن الدستور قد عمل على مضاعفة سلطات رئيس الجمهورية وتدعيمها، بتركيز كل السلطات في يده، سواء التنفيذية التشريعية والقضائية، ويختفي دور الوزير الأول في هذه الحالات تقريبا باستثناء دوره الاستشاري الغير ذا نفع في هذه الحالة أمام السلطة التقديرية الواسعة التي يحظى بها رئيس الجمهورية في تقرير حالات الاستثنائية وكذا إنهائها دون أيما رقابة في ذلك، ورغم نص الدستور غلى مجموعة الشروط الواجب مراعاتها في تقرير هذه الحالات إلا أن رئيس الجمهورية يبقى هو المهندس الرئيسي في تقدير دواعيها وظروف فرضها دونما اعتبار للاستشارات التي يجريها الأمر الذي يجعل منها غير ذات جدوى.

وربما يعود سبب هذا التفوق الرئاسي داخل السلطة التنفيذية إلى الشرعية التي يحظي بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، فالأول ممثل الأمة منتخب من قبل كافة الشعب في حين أن الوزير الأول تابع من الناحية العضوية لرئيس الجمهورية تبعية تامة، فحتى لو تم تعيينه من قبل الأغلبية البرلمانية فرئيس الجمهورية له حق إنهاء مهامه متى ما أراد.

بالنسبة لعلاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية فإنه رغم أن ظاهر الدستور يوحي أن المؤسس الدستوري الجزائري يميل لتبني مبدأ الفصل المرن بين السلطات أين يفترض وجود تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية غلى أساس التوازن إلا أن السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري هي المهيمنة والمتحكمة في العمل البرلماني، سواء تعلق الأمر بالآليات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول، إلا أن كفة رئيس الجمهورية هي المرجحة في هذا المجال فهو المسيطر على غالبية اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال التشريع، بدءا من مشاريع القوانين التي تعرض على الرقابة السابقة لرئيس الجمهورية في مجلس الوزراء قبل إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ومن هذا الاجراء يبرز هيمنة رئيس الجمهورية في التشريع.

بالإضافة إلى آليتي التشريع عن طريق الأوامر التشريعية والسلطة التنظيمية اللتان عن طريقهما يمارس رئيس الجمهورية السلطة التشريعية بشكل مباشر، ونظرا لعدم وجود قيود دستورية صارمة على رئيس الجمهورية في هذا المجال، فإن التشريع الرئاسي أصبح الرحم الذي يولد عبره أكثر من 80% من قواعد المنظومة القانونية الجزائرية، فبخصوص التشريع عن طريق الأوامر فرغم القيود التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 كشرط الاستعجال والعطل البرلمانية إلا أن رئيس الجمهورية يبقى هو صاحب السلطة التقديرية في تقدير الاستعجال من عدمه، مع عدم تحديد العطل البرلمانية إذا ما كانت تشمل الأعياد الدينية والوطنية فقط أم تمتد لتشمل العطل الأسبوعية، وإذا كانت تشمل هذه الأخيرة فإن المؤسس الدستوري يكون قد وسع من المجال الزمني للتشريع عن طريق الأوامر. الأمر الذي يفرغ هذه الشروط من محتواها ويدفعنا إلى القول بأنها ولدت ميتة.

إضافة للامتداد الرئاسي والحكومي داخل السلطة التشريعية ومزاحمتها في دورها الأصلي فإن رئيس الجمهورية يمكنه حل البرلمان هذا الأخير الذي يعتبر رئيس الجمهورية غير مسؤول أمامه بتاتا بنص الدستور، ما يؤدي إلى اللاتوازن الدستوري في آليات التأثير المتبادل بين رئيس الجمهورية والبرلمان.

كما أقر الدستور وجود علاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية أين يتمتع رئيس الجمهورية بدور أساسي داخل السلطة القضائية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، الأمر الذي يزعزع من مبدأ استقلالية القضاء واعتباره كآلية فعالة لحماية الحقوق والحريات. ومن ذلك اهتزاز أركان دولة القانون، مع الإشارة إلى أنه الوزير الأول معفى من ممارسة هذه الاختصاصات تقريبا.

كما أن السلطة التنفيذية وبالذات رئيس الجمهورية فإنه يملك امتيازات دستورية مهمة في التأثير على المجلس الدستوري كهيئة رقابية سواء من الناحية العضوية أين ينفرد من دون الوزير الأول بتعيين أربعة أعضاء من بينهم الرئيس، وهو ما يؤدي بالتأثير بالتبعية على دوره الوظيفي. ونفس القول يمكن قوله على الهيئات الاستشارية التي يترأس رئيس الجمهورية أغلبها، ما يجعل منها غير ذات أهمية إذا ما شملتها هي الأخرى التبعية العضوية والوظيفية لرئيس الجمهورية.

من كل هذا نخرج بنتيجة أساسية أن السلطة التنفيذية هي أقوى سلطة بين السلطات دستوريا، لكن دون توازن في هذه القوه بين قطباها رئيس الجمهورية والوزير الأول، إذ أن رئيس الجمهورية هو المحرك الأساسي لبقية المؤسسات الدستورية على اختلافها.

بالنسبة للمسؤولية فإن ميز الدستور الجزائري بين السياسية والجنائية منها، ففي حين أقر المسؤولية السياسية في متنه إلا أنهه ألقاها على عاتق الحكومة، وجعل رئيس الجمهورية في حصانة منها، رغم أنه هو صاحب البرنامج السياسي الذي تقوم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان في حال تقصيرها في تنفيذه، فالدستور الجزائري لم يأخذ بحق البرلمان في تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية كإجراء موازي لحق الحل هذا الأخير في حل البرلمان، وبذلك الخلل في تطبيق مبدأ حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية.

وإن عزف المؤسس الدستوري عن إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية السياسة فالأمر مختلف بالنسبة للمسؤولية الجنائية فقد نص المؤسس الدستوري غلى المسؤولية الجنائية لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، في حال ارتكاب الأول فعل من الأفعال الموصوفة بالخيانة العظمى بالنسبة للأول أو الجنايات والجنح التي يرتكبها الثاني أثناء ممارسة مهامه ، مع إحالة إجراءات تنظيم المحكمة وإجراءات المحاكمة إلى قانون عضوي يصدر في هذا الخصوص، وهو القانون الذي لم بصدر بعد 22 سنة من إقراره.

يستخلص من كل هذا أن رئيس الجمهورية رغم الصلاحيات الواسعة التي يحظى بها في دستور 1996 والتعديلات الواردة عليه آخرها 2016،إلا أن مسؤوليته محدودة وشبه منعدمة باستثناء المسؤولية الجنائية المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور، في مقابل ذلك يتمتع رئيس الجمهورية بمسؤولية ثلاثية، السياسية والجنائية إضافة لمسؤوليته أمام رئيس الجمهورية إلا أن صلاحياته الدستورية محدودة جدا، أي مسؤولية بدون سلطة، وفي هذا إخلال واضح بمبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية داخل السلطة التنفيذية، وغلى ضوء هذا فإننا نقدم الاقتراحات التالية:

تدعيم المركز الدستوري للوزير الأول وذلك بتوسيع الصلاحيات الموكلة له، وكذا بتمكينه دستوريا داخل السلطة التنفيذية، من خلال إعطائه السلطة في القيادة الفعلية للحكومة مع تدعيم استقلاليته عن رئيس الجمهورية، وتمكينه من ممارسة بعض الصلاحيات كالمبادرة بتعديل الدستور، مشاركة رئيس الجمهورية سلطة اللجوء إلى الاستفتاء، توسيع حقه في التعيين، و المبادرة بمشاريع القوانين دونما ضرورة لعرضها على مجلس الوزراء.

الحد من السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية، خاصة بالنسبة للتشريع بالأوامر وتقرير الحالة الاستثنائية، فبالنسبة للتشريع بالأوامر عدم ترك مسألة تقدير توفر حالة الاستعجال لرئيس الجمهورية بغية الحد من اللجوء إليها إلا متى ما اقتضت الضرورة ذلك، أما بالنسبة للحالة الاستثنائية فهي فالحد من السلطة التقديرية يكون بإشراك البرلمان لرئيس الجمهورية في اتخاذ قرار إعلان الحالة الاستثنائية إشراكا فعليا، غلى أن يخضع هذا القرار لرقابة الدستورية أو القضاء.

تعزيز استقلالية السلطة القضائية من الناحيتين العضوية والوظيفية، وذلك بإحالة سلطة المجلس الأعلى للقضاء لشخصية ذات تكوين قضائي مشهود لها بالكفاءة والمهنية، التخفيف من سلطات رئيس الجمهورية القضائية سواء في مجال التعيين أو في المجال الوظيفي.

إعادة تقييم الدور الرقابي والتشريعي للسلطة التشريعية وإعادة تعزيز مكانتها بالحد من تدخل السلطة التنفيذية فيها وكذا الحد من بعض اختصاصات السلطة التنفيذية المقيدة للعمل البرلماني سواء الرقابي أو التشريعي.

تطعيم النظام الدستوري الجزائري ببعض تقنيات النظام البرلماني فيما يخص الحكومة بتعزيز مكانتها وإعطائها بعض الصلاحيات الفعلية التي تجعل منها أهلا لمسؤوليتها أمام البرلمان.

إعادة النظر في أحكام المسؤولية السياسية للحكومة من ناحية آليات تجسيدها ومن ناحية الإجراءات بإلغاء بعض الإجراءات المعقدة التي تحول دون فعاليتها، وذلك بجعل المسؤولية السياسية للحكومة تتناسب وحجم الصلاحيات الموكولة للحكومة.

التعجيل بإصدار القانون العضوي المتعلق بسير المحكمة العليا للدولة لمحاكمة رئيس الجمهورية والوزير الأول بغية توضيح طبيعة المسؤولية المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور.

قائمة المراجع:

القرآن الكريم

أولا: المراجع باللغة العربية

1/ الكتب

أ/ الكتب المتخصصة

1- إبراهيم عبد الله ناصف، **مدى توازن السلطة مع المسؤولية في الدولة الحديثة**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

2- إبراهيم عبد العزيز شيحا، **وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة- الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2006.

3- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، **دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني**، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، .2014

4- أنطوان أسعد، **موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، 2008.

5- حميد محديد، **التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان**، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، .2008

6- حيدر محمد حسن الأسدي، **عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، مؤسسة دار الصادق الثقافية، عمان، الأردن، 2012.

7- خضر محمد عبد الرحيم، **المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والمختلط**، دراسة مقارنة بالنظام الإسلامي، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، .2016

8- دانا عبد الكريم، **حل البرلمان آثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة دراسة تحليلية مقارنة**، الطبعة الأولى، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، .2010

9- دلين سردار زهري، **المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2016.

9- رأفت دسوقي، **هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان**، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2006.

10- رافع خضر صالح شبر، **دراسات في مسؤولية رئيس الدولة**، الطبعة الأولى، مطبعة البينة،العراق.

11- سامح سعد محمد حسن علي، **النظام السياسي المختلط (دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية)**، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، الطبعة الأولى، 2016.

12- سامية العايب، **مركز السلطة السياسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري الجزائري**، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، 2018.

13- سعيد السيد علي، **المسؤولية السياسية في الميزان**، الطبعة الأولى، دار أبو المجد القاهرة، مصر، 2008.

14- سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية**، الجزء الثالث، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013

سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة**، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.

15- صادق أحمد علي يحي، **الاستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة**، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008، دون مكان نشر.

16- صالح بلحاج، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم**، الطبعة الثانية،2015، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.

17- عبد الغني بسيوني عبد الله، **سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني**، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان 1995.

18- عز الدين بغدادي، **الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة**، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009.

19- عزة مصطفى حسني عبد المجيد، **مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة)**، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2008.

20- عقيلة خرباشي، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996**، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، القبة القديمة، الجزائر، 2007.

21- علي سعد عمران، **ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، الطبعة الأولى**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2016.

22- عمار عباس، **الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

23- فدوى مرابط، **السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي**، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، .2010

24- محمد قائد طربوش، **السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن**، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996

25- محمد مرسي علي غنيم، **المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة**، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2013،

26- مصطفى حسن البحري، **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية**،

27- كاظم علي الجنابي، **المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)**، الطبعة الأولى، المركز القومي للدراسات القانونية، القاهرة، مصر، 2015.

28- كريمة رزاق بارة، **حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري**، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2016.

29- محمد أحمد إبراهيم المسلماني، **رئيس الدولة بين النظم الدستورية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي**، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، .2015

30- محمد فوزي لطيف نويجي، **مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي**، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005.

31- محمد هاملي ، **هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي**، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014.

32- نور الدين محمود أردولان، **المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية**، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2014.

ب/ الكتب العامة

1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، **النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

2- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الجامعة للنشر، بيروت، لبنان، 2006.

3- أحمد العزي النقشبندي، **تعديل الدستور دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، .2006

4- أحمد سعيفان، **الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، .2008

5- أحمد وافي، بكرا إدريس، **النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989**، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.

6- أحمد يوسف أحمد وآخرون، **كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية دراسة حالة:الأردن، الجزائر، السعودية، السودان، سورية، العراق، الكويت، لبنان، مصر، المغرب، اليمن**، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2010.

7- أحمد نوري النعيمي، **النظام السياسي في تركيا**، الطبعة الأولى، 2011، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

8- البرلمان في الدول العربية، **رصد وتحليل (الأردن، لبنان، المغرب، مصر)**، المركز العربي لتطوير حكم القانون النزاهة، بيروت لبنان،2007.

9- إلياس جوادي، **رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.

10- أندريه هوريو، القانون **الدستوري والمؤسسات السياسية**، دار الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، .1977

11- برهان غليون وآخرون، **حقوق الإنسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية**، الطبعة الأولى، 2005، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي.

12- بوكرا إدريس، **المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.

13- بوكرا إدريس، **المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.

14- حزام والي خميس، **إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع الإشارة إلى تجربة الجزائر**، الطبعة الأولى، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2003.

15- خير إله بروين، **الوسيط في القانون الدستوري الإيراني السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009.

16- سعاد عمير، **الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر**، دار الهدى، عين مليلة، ط 2009.

17- سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2012.

18- سليمة مسراتي، **نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر**، دار هومة، الجزائر..

19- سليمان الطماوي، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)**، الطبعة الخامسة، 1986، مطبعة جامعة عين شمس، مصر.

20- سليمان الطماوي، **النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)**، دون رقم الطبعة، دار الفكر العربي، دون ذكر بلد النشر،.1988

21- سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة**، طبعة مزيدة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، 2006.

22- صالح بلحاج، **أبحاث وآراء في مسألة التحول الديمقراطي بالجزائر**، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، EPA الجزائر.

23- عبد الله بوقفة، **الوجيز في القانون الدستوري (نشأة، فقها، تشريعا) دراسة تحليلية**، نظرية، تطبيقية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2011.

24- عبد الله بوقفة، **أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري**، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2002.

25- عبد الله بوقفة، **آليات تنظيم السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2013.

26- عبد الرضى حسن الضعان، **تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، نموذج فرنسا**، الطبعة الأولى، ، منشورات جامعة قار يونس ببنغازي، ليبيا،2001.

27- عصام سليمان، **الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010.

28- عصام علي الدبس، **النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية**، الطبعة الأولى، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، الأردن، 2011.

29- عقيلة خرباشي، **مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري**، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، .2013

30- علي عبد القادر القهوجي، **القانون الدولي الجنائي أهم الجرائم الدولية**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2001.

31- علي محمد الصلابي، **البرلمان في الدولة الحديثة المسلمة**، دار المعرفة، بيروت، لبنان.

32- علي يوسف الشكري، **مباحث في الدساتير العربية**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2014.

33- علي يوسف الشكري، **الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة**، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى .2012

34- علي يوسف الشكري، **رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي**، الطبعة الأولى مطبعة الفرقان، العراق، 2009.

35- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، دار ريحانة، الجزائر، .1999

36- عمار بوضياف، **القرار الإداري، (دراسة تشريعية، قضائية، فقهية)**، جسور للنشر والتوزيع الجزائر،

37- عمار بوضياف، **الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية**، المؤسسة الوطنية للكتاب، ص 285

38- عمار عباس، **العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري**، الطبعة الأولى، 2010، دار الخلدونية، الجزائر.

39- عمار عباس، **تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر**، مساهمة في إثراء النقاش حول مشروع التعديل الدستوري المقترح، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، القبة القديمة الجزائر، .2015

40- عمر حلمي فهمي، **الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي**، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1980.

41- فاطمة الزهراء رمضاني، **دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر 2016**، الطبعة الأولى، النشر الجامعي الجديد، تلمسان الجزائر، .2016

42- فريد علواش، **حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر**، **الطبعة الأولى**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.

43- فوزي أوصديق، **الوافي في شرح القانون الدستوري النظرية العامة للدساتير**، **الجزء الثاني**، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1994.

44- فوزي أوصديق، **النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي**، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2006

45- ماجد راغب الحلو، **القانون الدستوري**، دار الجامعة الجديدة، مصر، .2006

46- ماجد راغب الحلو، **الاستفتاء الشعبي بين الانظمة الوضعية والشريعة الإسلامية**، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، الطبعة الأولى .1988

47- محفوظ لعشب، **التجربة الدستورية في الجزائر**، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، .2000

48- محسن خليل، **النظم السياسية والدستور اللبناني**، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 1971

49- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري (التنظيم الإداري)**، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.

50- محمد فتوح عثمان، **رئيس الدولة في النظام الفيدرالي**، الهيئة المصرية للكتاب، .1977

51- محمد قائد طربوش، **السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر التوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 1995.

52- محمد كاظم المشهداني، **القانون الدستوري ، الدولة، الحكومة**، الدستور، المكتب العربي الحديث، دون تاريخ النشر، دون دار النشر.

53- مصطفى حسن البحري، **القضاء الدستوري دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، 2017/1438.

54- موريس دوفرجيه، **المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى**، ترجمة أنطوان أسعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان،1992.

55- مولود ديدان، **مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية**، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2009.

56- نعمان أحمد الخطيب، **الوسيط في النظام السياسي والقانون الدستوري**، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن.

57- يوسف حاشي، **في النظرية الدستورية**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، .2009

2/ الرسائل العلمية

أ/ أطاريح الدكتوراه

1- أمال عباس، **السلطة القضائية في ظل الدساتير الجزائرية**، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2016./2015

2- أحسن رابحي، **مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري**، أطروحة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006/2005..

3- نزيهة بن زاغو ، **تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي دراسة مقارنة**، أطروحة دكتوراه، القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2008، .2009

4- جيجيقة لوناسي، **السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ولود معمري تيزي وزو.

5- حبشي لزرق، **أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013/2012.

6- خدوجة خلوفي، **الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، بن عكنون، 2012/2011.

7- دلال لوشن، **الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، 2011/ 2012.

8- محمد أومايوف، **عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري**، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013

9- حنان مفتاح ، **المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة**، أطروحة دكتوراه تخصص قانون دستوري، جامعة باتنة1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015/ 2016.

10- سامر التركاوي، **دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، .2014

11- سعاد ميمونة، **الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في الدستور الجزائري**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة تلمسان، 2016/2015،

12- سعيد بوالشعير، **علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري**، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، .1984

13- سعيد أوصيف ، **البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، .2016

14- سليمة مسراتي، **مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2009، 2010.

15- صليحة بيوش، **الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية طبيعتها القانونية وأثرها على دولة القانو**ن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون دستوري، 2016/2015.

16- عبد الحليم مرزوقي، **حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق**، أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014./2013

17- علي صغير جمال، **رئيس الدولة في النظام الدستوري الجزائري، التونسي والمغربي،** أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 03، 2008/.2009

18- عمر بن دحمان، **حقوق المواطنة في الفقه السياسي والإسلامي دراسة تأصيلية تطبيقية،** أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية والحضارة الإسلامية جامعة وهران 2012، .2013

19- عيسى طيبي ، **طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008،** أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011/2010

20- فاطمة الهواري، **السلطة القضائية في دول المغرب العربي ومصر**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، المغرب، 2011./2010

21- فاطمة موساوي، **الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية الجزائرية والفرنسية والمصرية،** أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016/ 2017،

22- فتاح شباح، **السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية التعددية دراسة مقارنة بين النظامين السياسيين الجزائري واللبناني،** أطروحة دكتوراه تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كاية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2016/2015، ص 269.

23- أحمد بورايو، **السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية،** أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، 2012، ص.160

24- محمد هاملي، **آليات إرساء دولة القانون في الجزائر**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،2012./2011

25- مرزاقة زروقي، **مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري من خلال الدساتير (1963، 1976، 1989، 1996)**، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر03، 2013/ 2014

26- مياسة بلطرش، **تنظيم العهدة الرئاسية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، بن يوسف بن خدة بن عكنون، كلية الحقوق،، 2011/2010

27- كمال جعلاب، **مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري وفي الأنظمة المقارنة**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب، البليدة، 2012.

28- نصر الدين بن طيفور، **السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2003/2002

29_ وليد شريط، **السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.

ب/ مذكرات الماجستير

1- أحمد بركات، **الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري**، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007/ 2008

2- إبراهيم أفطوش، **المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2012**، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، .2012

3- حمزة نقاش، **الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية عليها**، مذكرة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2011- 2012.

4- خدوجة خلوفي، **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور 1996**، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001/2000.

5- سعاد رابح، **المركز القانوني لرئيس الحكومة**، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2007، .2008

6- طارق إسماعيل الغزالي، **الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية**، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، .2012

7- عامر عبد رسن الموسوي، **سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005(دراسة مقارنة)**، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، 2014

8- عبد العزيز برقوق، **ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية (في ضوء النظام القانوني الجزائري الحالي**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، .2002

9- علا عبد العزيز محمد المدني، **علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني دراسة مقارنة**، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة الكوفة، العراق.

10- فواز خلف عليان الدروبي، **مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها وعلاقتها بأعمال السيادة في النظام الديمقراطي، دراسة مقارنة (الأردن، مصر، فرنسا)**، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، رسالة ماجستير، 2010.

11- ليلى حنتوش الخالدي، **تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية**، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة بابل، كلية القانون، 2009.

12- محمد عماد شحادة صيام، **المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في التشريع الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة)**، مذكرة ماجستير، في القانون العام، الجامعة الإسلامية غزة، كلية الشريعة والقانون، جانفي 2017.

13- مروان حسن عطية العيساوي، **مجلس الوزراء في دستور العراق، لعام 2005 (دراسة تحليلية وصفية)**، مذكرة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، .2014

14- منيرة بلورغي، **المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر، بعد التعديل الدستوري 1996 وأثره على النظام السياسي**، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/ 2014 .

15- نسيمة بلحاج، **مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية**، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2006/.2007

16- ياسين ربوح، **مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2008**، مذكرة ماجستير تخصص دولة ومؤسسات عمومية،كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1

3/ المقالات

1- أحمد بن مسعود، **العلاقة بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية في الجزائر**، في ظل التعديل الدستوري 2008، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد24، المجلد الثاني.

2- إسماعيل جابو ربي، **نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ، جانفي، .2016

3- إسماعيل نعمة عبود، مثم حسين الشافعي، **مساءلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا في ستور جمهورية العراق لعام 2005 دراسة مقارنة**، مجلة رسالة الحقوق، المجلد الأول، العدد الثاني، 2009

4- إكرام فالح أحمد الصواف، **المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة**، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد السادس عشر، العدد 03، مارس 2009.

5- أمير حسن جاسم، **نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة**، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد14، العدد 08، 2007

6- بشير يلس شاوش، **موانع المسؤولية السياسية أمام مجلس النواب**، م، ج، ع، إ، س، ق، العدد 01، 1991

7- جمال عبد الناصر مانع، **الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي**، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع

8- جميلة الشربتجي، **الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973**، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الأول، .2013

9- جيجيقة سعيداني لوناس، **إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية**، م، ج، ع، ق، اق، س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 03، 2012

10- خدوجة خلوفي، **التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016**، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، العدد .06

11- خضر عباس أحمد النداوي، محمد كريم كاظم، **التطورات السياسية والتحولات الاقتصادية في الجزائر بعد عام 2008**، مجلة واسط للعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 29، 2015.

12- حسين نعمة خشان الزاملي، محمد عودة محسن الدراجي، **سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية**، مجلة الكوفة، العدد 25، 2013.

13-حميد حنون خالد، **العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق 2005**، العدد، 01.

14- حنان مفتاح، **رئيس الجمهورية بين الحصانة والعزل**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 07، سبتمبر 2015،

15- رشا خليل محمود كنعان، محمد محمود، **حل السلطة التنفيذية للبرلمان دراسة مقارنة**، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العراق.

16- رشيدة العام، **آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية**، مجلة المنتدى القانوني، العدد، .07

17- رياض دنش، **المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذي في ظل التعديل الدستوري 1996**، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد الرابع.

18- زينة صاحب كوزان السيلاوي، **انتهاء ولاية رئيس الدولة في ظل دستور 2005 العراقي**، مجلة الكوفة، العدد 08، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق.

19- سامية العايب، **مسؤولية رئيس الدولة بين الفقه الإسلامي والقانون الدستوري**، التواصل في الإدارة والاقتصاد والقانون، العدد45، مارس 2016

20- سامية العايب، حميد حميدي، **صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري**، دراسة مقارنة الجزائر، مصر، فرنسا، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد مارس، 2014.

21- سعاد ميمونة، **أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست، العدد 06، جوان .2014

21- سعيد بوالشعير، **سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية** ، م، ج،ع، ق، اق، س العدد 01،مارس .2013

22- سليمة مسراتي، **المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية**، مجلة القانون، المجتمع، السلطة، كلية الحقوق جامعة السانيا، وهران، العدد .03

23- سليمة مسراتي، **استقلالية السلطة القضائية كأهم ضمان للحق في التقاضي دستور الجزائر 1996**، نموذجا، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 09

24- شوقي يعيش تمام، **مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 82، نوفمبر، .2011

25- شوقي يعيش تمام ، رياض دنش، **توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية، مقاربة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر .2016

26- **صلاحية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مع صلاحيات مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في القانون الأساسي**، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان سلسلة تقارير قانونية، 2006

27- صليحة بيوش، **التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئاسة الجمهورية في التعديل الدستوري 2016**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد12، جانفي 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة.

28- صويلح بوجمعة، **دراسة قانونية في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء**، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 07، ديسمبر 2004.

29- طارق عبد الحافظ عدنان، **مدة تولي رئاسة السلطة في الفكر السياسي الإسلامي**، مجلة العلوم السياسية، العدد 48، جامعة بغداد، جويلية 2014.

30- عائشة لزرق، العلاقة بين **الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016**، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد الثاني، أكتوبر 2018.

31- عبد الجليل مفتاح، **حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان**، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 11، ماي 2007.

32- عبد القادر بن صالح، **تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان**، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03 جوان 2003،

33- عبد المجيد طيبي، **آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة، النظام الجزائري نموذجا**، مجلة البدر، العدد 09، المجلد 09، سنة .2017

34- عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد03، أفريل2009، ص 08.

35- علي يوسف الشكري، **مدة ولاية الرئيس دراسة في الدساتير العربية**، مجلة الحقوق، العدد الرابع، الجامعة المستنصرية، 2011.

36- علي يوسف الشكري ، **العجز الصحي لرئيس الدولة، دراسة دستورية مقارنة،**

37- علي يوسف الشكري، **الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية (دراسة مقارنة في الدساتير العربية)**، مجلة الكوفة، العدد 07، 2008.

38- علي يوسف الشكري، **الاتجاهات الحديثة لتطور مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا**، مجلة الكوفة، العدد 05، 2010.

39- علي يوسف الشكري ، **تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة)** مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية، العدد الثاني، 2010.

40- عمار عباس، **قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008**، م، ج، ع، ق، إ، س، العدد01، 2009.

41- عمار عباس، **المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري**، مجلة القانون، المركز الجامعي أحمد زبانة، غليزان، العدد 02، 2010.

42- ، عمار عباس انفتاح القضاء الدستوري على المتقاضين ومساهمته في تنقية النظام القانوني من القوانين الماسة بالحقوق والحريات في الدساتير المغاربية، الجزائر، تونس، المغرب أنموذجا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 07، 2016

43- غضبان مبروك، غربي نجاة، **قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات**، في الجزائر، مجلة المفكر، العدد .10

44- فتاح شباح، **مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، مارس .2015

45- فتيحة عمارة، **مسؤولية رئيس الجمهورية**، مجلة الكوفة، العدد الخامس، 2010.

46-فتيحة عمارة، **سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين (دراسة مقارنة)**، مجلة الشريعة والقانون، العدد الخامس والخمسون،1434/ 2013.

47- فتيحة عمارة، **المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية**، مجلة العلوم القانونية،العدد 03، جوان، 2011.

47- فتيحة عمارة، **مسؤولية رئيس الجمهورية من منظور الفقه الدستوري دراسة مقارنة لكل من فرنسا، مصر، الجزائر**، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 07، 2013

48- فوزي حسين سلمان، **تجربة العراق البرلمانية في الميزان بين دستوري 2005 و 1925 النافذ**، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العرق،

49- فريدة بن يوسف، **العفو الشامل والاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري**، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.

50- مالك حسني الحسيني، مصدق عادل طالب، **التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق**، مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، العدد 08، المجلد 03، 2010.

51- مجيد بن الشيخ، أمين سيدهم، الجزائر، **استقلال وحياد النظام القضائي**، الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان كوبنهاجن، الدانمارك، 2011.

52- محمد بركات، **ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر، 2016.

53- محمد بوسلطان، **الرقابة على دستورية المعاهدات، مجلة المجلس الدستوري**.

54- محمد عودة محسن الدراجي، **مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائية، دراسة دستورية مقارنة**، مجلة الكوفة، العدد 13.

55- محمد طه حسين الحسيني، **مبررات وجود البرلمان**، مجلة الكوفة، العدد 25.

56- محمد لمين لعجال، **دراسة مقارنة حول مبادرة التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية 1989، 1996، 2008، 2016 وأثرها على المسار الديمقراطي والحريات**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14 أكتوبر 2016.

57- مروان حسن العيساوي، **اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في دستور العراق لعام 2005**، دراسة تحليلية ودراسة وصفية،مجلة الكوفة، العدد 18.

58- مسعود شيهوب، **المجلس الدستوري قاضي انتخابات**، مجلة المجلس الدستور، العدد 01، سنة 2013، ص 91، 95.

59- ميثم حنظل شريف، **الحل الذاتي للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية**، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 03، السنة 08، 2016.

60- نصر الدين بوسماحة، **الرقابة على دستورية المعاهدات اتفاقية روما نموذجا**، مجلة المجلس الدستوري، العدد 03، الجزائر، 2014

61- نصر الدين عاشور، فيصل نسيغة، **علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996**، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد، الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

62- نزيهة بن زاغو، **العلاقة بين رؤساء الدول والسلطة التشريعية في أقطار المغرب العربي**، م، ج، ع، ق، اق، س، كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد 03، 2007.

63- نوال بن الشيخ، بن محمد، **سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي**، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017،

64- وردة بلجاني، **المسؤولية الدستورية لرئيس الدولة في النظامين السياسي الجزائري والأمريكي**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 10 جانفي، 2015.

65- وليد شريط، **التشريع بأوامر في حالة غيبة البرلمان في ظل النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)**، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012.

66- ياسر علي إبراهيم، **السياسة العامة في العراق دراسة في المعوقات التشريعية**، مجلة دراسات دولية، العدد 61، ص 214.

67- ياسر عطيوي عبود الزبيدي، **دراسة دستورية في مستقبل تنظيم مدة ولاية رئيس الجمهورية في العراق**، مجلة جامعة كربلاء، المجلد 03، العدد 2005.

68- ياسين مزوزي، **دور المجلس الأعلى للقضاء في تعزيز استقلالية السلطة القضائية**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 11، جوان 2017.

4/ المداخلات

1- خديجة سرير الحرتسي، **دور مجلس المحاسبة طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016**، مداخلة ألقيت باليوم الدراسي المتعلق بمستجدات التعديل الدستوري الجزائري 2016، بجامعة البليدة 02، بتاريخ 01 ديسمبر 2016.

2- عبد الحق زهرة، **التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري 2016**، مداخلة ألقيت باليوم الدراسي مستجدات التعديل الدستوري الجزائري، 2016، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة لونيسي علي البليدة 02، ديسمبر 2016.

3- عفاف العقون، **التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016**، مداخلة مقدمة في اليوم الدراسي حول أثر الإصلاحات الدستورية على النظام الدستوري الجزائري، جامعة البليدة 02 بتاريخ 2017/05/23.

4- علي بدراني، **تنظيم وصلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، مداخلة ألقيت باليوم الدراسي حول مستجدات التعديل الدستوري 2016**، بجامعة البليدة 02، بتاريخ 01 ديسمبر 2016.

5- عمار عباس، **بيان السياسة العامة للحكومة بين الإلزام الدستوري والتقدير السياسي**، مداخلة ألقيت في الملتقى الدولي الثاني حول تنظيم السلطات في الدساتير العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، يومي 22 و23 أكتوبر، 2014.

5- النصوص القانونية

أ/ النصوص الدستورية

- دستور 1963، مؤرخ في 08 ديسمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- دستور 1976 الصادر بموجب أمر رقم 76- 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976.
- دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89- 19، المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 9الصادر بتاريخ 1مارس 1989.
- دستور 1996الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96- 438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 الصادر بتاريخ 8ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02- 03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 25 الصادر في 14 أفريل 2002، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08- 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد63 الصادر بتاريخ

16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16- 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 الصادر بتاريخ 7 مارس 2016.

- الدستور التونسي 2014.
- الدساتير المصرية لسنة 1971، 2014.
- الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم.
- الدستور العراقي لسنة 2005.

ب/ الاتفاقيات الدولية

1- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 22 ماي 1969 انظمت إليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 87- 222 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987 المتضمن الانضمام بتحفظ إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969، ج، ر، ج، ج، الصادرة في 14 أكتوبر 1987، عدد 42، سنة 1987.

2- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، قصر الشعب، نهج فرنكلين روزفلت، الجزائر.

ت/ القوانين العضوية

- القانون العضوي 89 – 13 المؤرخ في 07 أوت 1989، المعدل والمتمم والمتضمن قانون الانتخابات
- القانون العضوي 98- 01 المؤرخ في 04 صفر 1419، الموافق 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 18- 02 المؤرخ في 16 جمادى الثانية 1439، الموافق ل 04 مارس 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.
- القانون العضوي 04- 11، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 57، الصادر بتاريخ 08 سبتمبر 2004.
- القانون العضوي 04- 12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد57، الصادرة في 08 سبتمبر 2004

- القانون العضوي (16- 10) المؤرخ في 25 أوت، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016
- القانون العضوي 16- 11 المؤرخ في 25-08- 2016 المتضمن الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، خصائصها، وتشكيلتها وسيرها وكذا الصلاحيات المخولة لها.

ث/ القوانين

- القانون رقم 99- 08 المؤرخ في 13 يوليو 1999 المتعلق باستعادة الوئام المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادرة في 13 يوليو 1999.

ج/ الأوامر الرئاسية

- الأمر 09- 04 المؤرخ في 27 غشت سنة 2009، المتعلق باللجنة الوطنية بالشؤون الداخلية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.
- الأمر 95 – 21 المؤرخ في 19 جويلية 1995
- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة،ج، ر،ج،ج، العدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995.
- الأمر 97- 07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادر بتاريخ 06 مارس 1997.
- الأمر 97- 09 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية، العدد 12 الصادر بتاريخ 06 مارس 1997.
- الأمر رقم 01- 01 المؤرخ في 27 فبراير 2001، المعدل والمتمم للأمر المؤرخ في 27 فبراير 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90- 10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 27، 2001 المتعلق بالنقد والقرض.
- الأمر 03- 11 المؤرخ في26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض،الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، الصادرة في 27 أوت 2003.
- الأمر 05- 02 المؤرخ في 27 فيفري 2005، المعدل والمتمم للأمر 84- 11،المؤرخ في 09 جوان 1984 التضمن قانون الأسرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 الصادر بتاريخ 27 فيفري 2005

- الأمر 06- 02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين والمؤرخ في 28 فيفري 2006.
- الأمر 06- 03 المحدد للشروط والقواعد المتعلقة بممارسة الشعائر الدينية غير الإسلامية المؤرخ في 28-02- 2006.
- الأمر رقم 95- 12 المؤرخ في 25 رمضان 1415 الموافق 25 فبراير 1995 يتضمن تدابير الرحمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 11، الصادرة في 01 مارس 1995.
- الأمر رقم 06- 01 المؤرخ في 28 محرم 1427 الموافق 27 فبراير 2006، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 11، الصادر28 فبراير 2006.

ح/ المراسيم الرئاسية

- المرسوم الرئاسي رقم 89- 44 المؤرخ في 4 رمضان 1409، 10أفريل 1989المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 15، الصادرة بتاريخ 15 أفريل 1989.
- المرسوم الرئاسي رقم 91- 196، المؤرخ في 04- 06- 1996 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد29. المؤرخة في 12 جوان 1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 91- 336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصارالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 25، المؤرخة في 25 سبتمبر 1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 92- 44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن تقرير حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 10 المؤرخة في 09 فيفري 1992.
- المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 06 جانفي 1992، المتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 08، المؤرخة في 07 فيفري 1993.

المرسوم الرئاسي رقم 93- 225 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 النتعلق بإنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

- المرسوم الرئاسي رقم94- 40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.
- المرسوم الرئاسي 95- 23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.
- المرسوم الرئاسي رقم 01- 71 المؤرخ في 30 ذي الحجة عام 1421 الموافق ل 25 مارس 2001 المتضمن إنشاء اللجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، رقم 18 المؤرخة في 28 مارس 2001
- المرسوم الرئاسي 02- 403 المؤرخ في 26-11- 2002، الذي حل محل المرسوم الرئاسي 90- 359 المؤرخ في 10- 11- 1990.
- المرسوم الرئاسي 08- 364 المؤرخ في 15- 11- 2008 والمتضمن إنهاء مهام رئيس الحكومة أحمد أويحي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 17 نوفمبر 2008.
- المرسوم الرئاسي(08- 365) المؤرخ في 15- 11- 2008 والمتضمن تعيين أحمد أويحي وزير أول أي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64 المؤرخة في 17 نوفمبر 2008
- المرسوم الرئاسي، رقم 09- 240
- المرسوم الرئاسي 12- 408 المؤرخ في 05 ديسمبر 2012 يتضمن استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65، لسنة 2012.
- الأمر رقم 11- 01 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1423، الموافق ل 23-02-2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02 الصادرة بتاريخ 23 فبراير 2011.
- المرسوم الرئاسي رقم 99- 106 المؤرخ في 13 صفر 1420 الموافق ل 29 ماي 199 يتضمن إجراءات العفو بمناسبة انتخاب رئيس الجمهورية، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد 37 الصادرة بتاريخ 30 ماي 1999.
- المرسوم الرئاسي رقم 08- 393 المؤرخ في 09 ذو الحجة 1429 الموافق 07 ديسمبر 2007، المتضمن إجراءات العفو بمناسبة غيد الأضحى المبارك، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 70 الصادرة بتاريخ 14 ديسمبر 2008.

- مرسوم رئاسي رقم 09-98 مؤرخ في 10 ربيع الأول عام 1430 الموافق 07 مارس 2009، المتضمن إجراءات عفو بمناسبة عيد المرأة.
- المرسوم الرئاسي رقم 17- 206 المؤرخ في 09 شوال 1438 الموافق 03 يوليو 2017، المتضمن إجراءات العفو بمناسبة الذكرى الخامسة والخمسين لعيد الاستقلال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، الصادر بتاريخ 13 يوليو 2017.
- المرسوم الرئاسي رقم 17- 05 المؤرخ في 05 ربيع الثاني1438، الموافق 04 يناير 2017، المتضمن تعيين القضاة أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 01،
- المرسوم الرئاسي رقم 17- 06 المؤرخ في 05 ربيع الثاني 1438 الموافق 04 يناير 2017 المتضمن تعيين الكفاءات المستقلة المختارة من ضمن المجتمع المدني أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج، ر، ج،ج، العدد 01،
- المرسوم الرئاسي رقم 17- 07 المؤرخ في 05 ربيع الثاني 1438 الموافق 04 يناير 2017 المتعلق بنشر التشكيلة الاسمية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 01.
- المرسوم الرئاسي رقم المؤرخ في 12 ذو الحجة 1437 الموافق 14 سبتمبر 2016، المتعلق بتعيين تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- المرسوم الرئاسي رقم 93- 225 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بإنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.
- المراسيم التنفيذية المرسوم التنفيذي رقم 05- 303 المؤرخ في 15 رجب 1426 الموافق ل 20 أوت 2005، يتضمن تنظيم المدرسة العليا للقضاء ويحدد كيفيات سيرها وشروط الالتحاق بها ونظام الدراسة فيها وحقوق الطلبة القضاة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الصادر في 25 أوت 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 04-332 المؤرخ 24 أكتوبر 2004، المحدد لصلاحيات وزير العدل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67.

خ/ الآراء والقرارات

- رأي رقم 16/01/ ر.ت. د/م. د المؤرخ في 18 ربيع الثاني عام 1437 الموافق ل 28 يناير سنة 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد06 الصادرة في 03 فبراير، 2016.
- رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 ر. ت. د/ م. د المؤرخ في 07 نوفمبر 2008، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 62 المؤرخة 09 نوفمبر 2008.
- رأي المجلس الدستوري 98- 06. رأي 06 ر. ق. ع/م. د المؤرخ في 19 ماي 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

Les Livres

1- Andre Hauriou et autres, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1980
2- Antide Moreau, La haute trahison du president de la république sous la v é république, R.D.P. n5,6,1987
3- Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel, 18 édition, édition Dalloz , Paris, 2001
4- Boussoumah Mohamed, La parenthése des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, O.P. U , Alger 2005
5- Claud Leclercq, Droit constitutionnel et institutions politiques, dixiéme edition, Libraire de la Cour de cassation, place Dauphine, 75001 Paris, p
6- Dominique Rousseau, Alexandre Viala, Droit constitutionnel, Montchrestien, E. J. A, 2004.
7- Duverger Institutions Politique
8- Florent Baude , Droit constitutionnel, édition Foucher- 58, rue Jean Bleuzen, 92170 Vanves- 2007
9- Haurio et Gicquel Droit constitutionnnel et institution politiques Paris 1980.
10- Jean Giquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 15 éd, Paris 1989,

11- Philppe ARDANT,Institution politiques et droit constitutionnel,LGD, 12éme édition PARIS,2000.
12- Roland Debbasch, Droit constitutionnel, 5éme edition, LexisNexis Sa, Paris, 2005

Thèse

1- Amin Khaled HARTANI, Le pouvoir présidentiel dans la constitution 28 Novembre 1996, Thése doctorat, 2003, faculté de droit, L université d Alger
2- Hortense de Foulhiac de Padirac, Le contrôle et l'évaluation parlementaire L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris II-Panthéon-Assasn, 2018
3- Hussam Alhaj Embarak, La Séparation des pouvoirs dans le monde Arabe, Etude comparative des expériences du Maroc, de L Algerie, La Tunusie, Et L Egypte, « Un principe à l épreuve du pouvoir exécutif », Thése doctorat en droit public, Université Paris Nanterre, 2018, p 197.
4- Télesphore Ondo, La responsabilité introuvable du chef d'état Africain, analyse comparé de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noir francophone (Les exemples camerounais, gabonais, tchadien et togolais), thèse Doctorat en Droit public, université de Reims champagne-denne, faculté de droit et de science politique 2005.

Article

1- IBRAHIM Mohamed, Le droit de dissolution dans la constitution de 1989, R, A, S, J, E, B, n01, Mars 1990.
2- Gean Louis, La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encor l avenir de vémé République R.D.P.2005 ? n6, LGDJ.
3- Michél Rassat: "Du statue "penal" du president de la république", Droit penal n 5, Mai 2007, étud 8.
4- Pierre Avril "apropos du statut penal de chef de l etat présentation du rapport de la commission chargé de mener une réflexion sur le statut pénal du président de la république institueé par le décret du 4 juilletb2002" – R.D.P, 2002 N06, p 1874
5- Serge Allain Rozenblum, I ntervient Jacques Robert, La responsabilité pénale de Jacque Chirac est à la fois juridique et politique, Revue politique et parlementaire 2000, n 1008, Septembre, Octobre.

المواقع الإلكترونية

1- أحمد دولة عبد الله، تعديل الدستور وأثره في تغيير خصائص الدستور، مركز الدراسات الإقليمية، 5 (14)، متاح على الموقع:
https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=2949.

2- أحمد عبد الجبار، عرض رسالة ماجستير الرقابة البرلمانية ، الأداء الحكومي في العراق، (2006، 2014)، مركز رؤية للسياسات والدراسات المستقبلية، متاح على الموقع: www.rcpfs-iq.net، تاريخ الاطلاع، مارس 2018.

3- بيداء عبد الجواد محمد توفيق العباسي، الاستفتاء الشعبي وبعض تطبيقاته، المعاصرة مذكرة ماجستير القانون العام، متاح على الموقع: www.elmerja.com، تاريخ الاطلاع: 2017/12/07 على الساعة 10:44.

4- حكم المحكمة الدستورية العليا القضية رقم 23 لسنة 10 قضائية دستورية، بتاريخ 05 فبراير 1994 مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء السادس، متاح على الموقع http://www.f-law.net/law/threads/19936-موسوعه-أحكام-المحكمه-الدستوريه-العليا-متجددة، تاريخ الإطلاع 15 أوت 2018، على الساعة 19:35.

5- خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008، 2009، بتاريخ 29 أكتوبر 2008، متاح على الموقع www.el-mouradia.dz>2008/10، تاريخ الاطلاع نوفمبر 2016

6- دليل عملي وضع الدستور و الإصلاح الدستوري- خيارات عملية، إنتربيس، ص 16، منشور على الموقع : www.constitutionnet.org/.../dlyl-mly-wd-aldstwr-walaslah-aldstwry.

7- عبد المنعم لزعر، المؤسسة البرلمانية بالمغرب توصيفات التردي ورهانات الإصلاح الدستوري الجديد لسنة 2011، 24 ديسمبر 2011، ص 08. متاح على الرابط: MAROC DROIT.com، تاريخ الاطلاع، مارس 2018.

8- عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط (دراسة دستورية مقارنة)، كلية القانون، جامعة القادسية، متاح على الموقع
scholar.google.com/citations?user=8NwmcFQAAAAJ&hl=ar، تاريخ الإطلاع،18 جويلية 2017، على الساعة 14:19.

9- تصريح قائد الأركان محمد العماري بخصوص الانتخابات الرئاسية، مجلة الجيش، 2004.

10- يحي أبو زكرياء، الجزائر من أحمد بن بلة وإلى عبد العزيز بوتفليقة، نشر إلكترونيا في يوليو 2003, www.nachiri.net.

Résumé

Le sujet de la recherche porte sur la mesure dans laquelle l'institution constitutionnelle algérienne incarne le principe de l'équilibre entre le pouvoir et la responsabilité entre les deux branches du pouvoir exécutif, par rapport à la position du président et du premier ministre dans le cadre de la modification constitutionnelle de 2016. Chacune d'elles et le reste des institutions constitutionnelles, les autorités législatives et judiciaires, ainsi que le reste des institutions de contrôle et de conseil, où nous reflétons clairement la supériorité présidentielle et la monopolisation du pouvoir exécutif, tout en indiquant la nature et le type de responsabilité constitutionnelle de chaque parti, Le Premier ministre a une responsabilité politique et pénale devant le Président de la République, lequel jouit de l'immunité de responsabilité, à l'exception de la responsabilité pénale prévue à l'article 177 de la Constitution, impossibilité de faire respecter compte tenu de l'absence de loi organique régissant la Cour suprême de l'État. La neutralité du fondateur constitutionnel algérien sur le principe de la confluence de l'autorité et de la responsabilité à la lumière du renforcement constitutionnel du statut constitutionnel du président et de son exemption de la responsabilité politique aux dépens du Premier ministre.