

سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور 1996 الجزائري (بحث مقارنة مع النظامين المصري و الفرنسي)

أ.جعلاب كمال
جامعة الجلفة

مقدمة:

إن تلازم السلطة و المسؤولية من المبادئ الجوهرية في الأنظمة السياسية الحديثة، حيث أن صاحب السلطة لا يتمتع بها إلا بقدر المسؤولية المترتبة عنها، و لذلك يقال اختصارا لا سلطة حيث لا مسؤولية.

على أن الأنظمة السياسية تتفاوت -في الواقع- في توزيعها للسلطة و المسؤولية خصوصا على مستوى السلطة التنفيذية، حيث يمكن أن يخل هذا التوازن أحيانا فتزجج كفة السلطة على حساب كفة المسؤولية، فقد يتمتع رئيس الدولة مثلا بالعديد من السلطات الهامة في حين أنه لا يسأل سياسيا.

و يبدو مبدأ التوازن بين السلطة و المسؤولية في صورته الصحيحة في النظام البرلماني التقليدي حيث لا يتمتع رئيس الدولة بأية سلطة لأنه غير مسؤول، في حين تحوز الحكومة السلطة الفعلية في مقابل مسؤوليتها أمام البرلمان.

ونظرا لتزايد أهمية دور رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية و حتى البرلمانية الحديثة منها التي من المفترض أن لرئيس الدولة فيها دورا محدودا، فإن إشكالية التوازن بين سلطات رئيس الجمهورية و مسؤوليته تبدو مبررة .

أما في النظام الدستوري الجزائري فإن البحث في مدى التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية هو ضرورة ملحة، نظرا لما يتمتع به الرئيس من صلاحيات واسعة في حين يظل تقرير مسؤوليته بكل صورها محل شك دستوريا وحتى واقعا.

و لذلك فإن هذا البحث يتناول تحليل سلطة رئيس الجمهورية و مسؤوليته من خلال مبحثين اثنين:

- المبحث الأول: سلطات رئيس الجمهورية في دستور 1996.

- المبحث الثاني: مسؤولية رئيس الجمهورية في دستور 1996.

- المبحث الأول: سلطات رئيس الجمهورية في دستور 1996:

نصت المادة (77) - إضافة إلى مواد أخرى - من دستور 1996 المعدل¹ على السلطات الخاصة برئيس الجمهورية، و يبدو من أول قراءة لهذه المادة حجم الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية و اتساعها حيث أنها تمتد لتشمل مجالات تنفيذية و تشريعية و قضائية وغيرها.

و إذا كانت سلطات رئيس الجمهورية واسعة في الحالات العادية، فإنها تتحول في الظروف غير العادية إلى سلطات مطلقة و تقديرية (مطلب أول)، ولعل هذه السلطات التي تبدو واسعة جدا تدعو للبحث عن وجود مسؤولية توازن هذا الكم الواسع و المطلق من الصلاحيات (مطلب ثاني).

المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية:

يتولى رئيس الجمهورية مجالي الدفاع والسياسة الخارجية كما أن له في مجال التشريع حق إصدار القوانين حسب نص المادة (126) وطلب قراءة ثانية لها المادة (127). وفي مجال السلطة القضائية يتمتع رئيس الجمهورية بحق العفو و حق تخفيض العقوبات أو استبدالها المادة (1/77)، كما يرأس المجلس الأعلى للقضاء المادة (154)، و يعين رئيس الجمهورية في الوظائف العليا للدولة، إضافة إلى أن له الحق في المبادرة بالتعديل الدستوري المادة (174).

على أنه يمكن تقسيم صلاحيات رئيس الجمهورية من حيث ظروف ممارستها و مداها إلى سلطات في الظروف العادية، و إلى سلطات في الظروف غير العادية. إن من أهم السلطات التي تؤثر على مركز رئيس الجمهورية وعلاقته بالسلطات الأخرى خاصة الحكومة و المجلس الشعبي الوطني في الحالات العادية نجد سلطة تعيين و إنهاء مهام الوزير الأول وحل المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى سلطة اللجوء إلى الاستفتاء، والسلطة التنظيمية.

¹ - خضع دستور 28 نوفمبر 1996 منذ صدوره لتعديلين، أولهما كان بموجب القانون رقم 02/ 03 المؤرخ في 10/04/2002 حيث تمت إضافة المادة (03) مكرر المتعلقة باللغة الامازيغية و ترقيتها، أما التعديل الثاني و هو الأهم فقد صدر بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، و لعل أهم ما جاء به هذا التعديل هو استبدال رئيس الحكومة بمنصب وزير أول و إقرار جواز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لأكثر من عهديتين.

أولاً: سلطة تعيين الوزير الأول و إنهاء مهامه :

حسب نص الفقرة الخامسة من المادة (77) من الدستور المعدل، يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول و ينهي مهامه.

وعلى ذلك فإن تعيين الوزير الأول هو سلطة خاصة و مطلقة لرئيس الجمهورية، إذ لم يرد في المادة (77) أية قيود شكلية أو موضوعية على سلطة الرئيس في تعيين الوزير الأول.

ولم يحدد الدستور الجزائري الشروط الواجب توافرها في الوزير الأول، بخلاف الدستور المصري مثلاً الذي فصل في الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء كما يسميه الدستور¹.

وإذا كانت سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول مطلقة دستورياً في دستور 1996 بعد تعديله في سنة 2008، فإنه قبل هذا التعديل كان يمكن أن تكون سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة مقيدة واقعياً إلى حد ما، إذ إن هناك العديد من الاعتبارات المختلفة و المتفاوتة في أثرها و التي كان يمكن أن تقيد سلطة الرئيس في تعيين رئيس الحكومة.

وأهم هذه الاعتبارات موقف الأغلبية البرلمانية، إذا كان من الممكن لو حاز حزب واحد أغلبية مقاعد البرلمان، أن يفرض عملياً على رئيس الجمهورية اختيار رئيس للحكومة من بين أعضائه.

ومبرر ذلك أن اعتماد التعددية الحزبية من جهة، و تقرير مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان و ضرورة حصولها على ثقته من جهة ثانية، ينتج عنه و بالضرورة وجوب أن يكون الوزير الأول مقبولاً لدى الأغلبية داخل البرلمان.

على أنه و بعد تعديل دستور 1996 بموجب قانون رقم 19/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، و باستقراء المواد المنظمة لعلاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول تبدو لنا نية المؤسس الدستوري الواضحة في تقرير سلطة مطلقة لا قيد عليها في تعيين وزير أول، بل إن التعديل الدستوري عزز من تبعية الوزير الأول العضوية الكاملة لرئيس

¹ _ اشترطت المادة 154 من الدستور المصري في الوزير الأول أن يكون مصرياً، بالغاً سن الخامسة والثلاثين، و أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية و السياسية. أنظر في تفصيل هذه الشروط: د/ محمد رفعت عبد الوهاب، د/ حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 254.

الجمهورية عندما قرر أن رئيس الجمهورية ذاته هو من يعين نائباً أو نواباً للوزير الأول وينتهي مهامهم حسب المادة (7/77) من دستور 1996 المعدل.

ويملك رئيس الجمهورية إنهاء مهام الوزير الأول مثلما يملك سلطة تعيينه، و ذلك حسبما تقضي به الفقرة الخامسة من المادة (77) السالفة الذكر.

و لقد جرت الممارسة السياسية في هذا الشأن أن يقدم رئيس الحكومة -قبل تعديل الدستور- استقالته لرئيس الجمهورية دائماً، حتى في الحالات التي يكون فيها رئيس الجمهورية هو من أنهى مهامه بشكل فعلي، و يبدو أن هذه الممارسة لن تخرج عن هذا العرف فيما يخص إنهاء مهام الوزير الأول بعد أن عدل دستور 1996.

ثانياً: سلطة حل المجلس الشعبي الوطني:

يقصد بالحل في النظام البرلماني حق السلطة التنفيذية في إنهاء مهام ممثلي الأمة قبل انتهاء المدة العادية لمهامهم، و إجراء انتخابات تشريعية مسبقة لانتخاب مجلس جديد¹.

و يميز الفقهاء بين الحل الرئاسي الذي يقوم به رئيس الدولة بمبادرته الشخصية و من تلقاء نفسه، وبين الحل الوزاري الذي يكون بمبادرة من الحكومة بحيث تطلب إلى رئيس الدولة حل البرلمان و تحكيم الشعب في نزاع بينها و بين المجلس المنتخب².

و الحل بهذه الصورة يعتبر في واقع الأمر استفتاء، فهو في الأنظمة الديمقراطية يعد الوسيلة الفعالة لإعطاء الكلمة للشعب و جعله حكماً في النزاعات التي قد تنشأ بين السلطات العامة في الدولة³.

و الجدير بالذكر أن مفهوم الحل لم يتبلور بشكل جلي في بريطانيا إلا في عام 1694 عندما صدر قانون يحدد مدة لوجود البرلمان⁴.

و قد خص دستور 1996 المعدل رئيس الجمهورية بسلطة حل المجلس الشعبي الوطني، حيث تنص المادة (129) على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل

¹ - Philippe Ardant. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Delta, 8ème édition, paris.1997. Page 244.

² - أنظر د/ السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط (4)، المطبعة العالمية، القاهرة، 1949، ص 193.

³ - إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة، الوزارة في الأنظمة السياسية المعاصرة "، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 79.

⁴ - أنظر د/ فتحي فكري، وحيز القانون البرلماني في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004/2003، ص 499.

المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، والوزير الأول.

تجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

و على ذلك فإن حل المجلس الشعبي الوطني هو سلطة خاصة و تقديرية لرئيس الجمهورية، وبذلك يكون الدستور قد استبعد تماما الحل الوزاري الذي تطلبه الحكومة، و قرر فقط الحل الرئاسي الذي يقوم به رئيس الجمهورية بقراره منفردا.

و لم يشترط دستور 1996 من الناحية الموضوعية أي شروط خاصة بممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني، إذ لا يوجد شرط موضوعي متعلق بأسباب الحل يقيد سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس¹.

و قد اكتفت المادة (129) بوضع شرط شكلي لحل المجلس الشعبي الوطني يتمثل في إلزام رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس ، ورئيس مجلس الأمة، و الوزير الأول عند لجوئه لحل المجلس و الاستشارة ليست ملزمة في مضمونها.

على أن الحل قد يكون محظورا في حالات معينة، كحالة الاستخلاف في منصب رئاسة الجمهورية بسبب شغور المنصب بالوفاة أو الاستقالة².

كما يشترط دستور 1996 في المادة (93) اجتماع البرلمان وجوبا أثناء الحالة الاستثنائية التي يقرر إعلانها رئيس الجمهورية، مما يستفاد منه ضمنا أنه لا يجوز حل المجلس الشعبي الوطني في فترة الحالة الاستثنائية أو الحرب.

و إذا عدنا لدستور 1958 الفرنسي على سبيل المقارنة نجد أن المادة (12) خولت لرئيس الجمهورية حق حل الجمعية الوطنية بعد استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، و الوزير الأول، على أن تنظم انتخابات تشريعية مسبقة في مدة أقلها 20 يوما و أقصاها 40 يوما.

و لا يجوز في دستور 1958 الفرنسي لرئيس الجمهورية إعادة حل الجمعية الوطنية للمرة الثانية خلال السنة التي تلي انتخابها، بخلاف الوضع في دستور 1996 الجزائري الذي لم ينص على حظر حل المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية، على الرغم

¹ Mohamed Ibrahim, "le droit de dissolution dans la constitution de 1989",

RASJEP. N° 01. Mars 1990. Page 54."

² - أنظر المادة 90 من دستور 1996.

أنه و من الناحية العملية يجب على رئيس الجمهورية احترام إرادة الأمة و عدم حل المجلس الذي انتخبته مرة ثانية .

على أن الحل قد يفقد مظهره الديمقراطي المتمثل في اعتباره آلية للرجوع لصاحب السيادة و ذلك عندما يستعمله رئيس الجمهورية من أجل إبعاد الأغلبية المعارضة له في المجلس الشعبي الوطني و البحث عن أغلبية مساندة له.

و على أية حال فإن دستور 1996 و بمنحه السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني يكون قد أدخل و بشكل واضح بالتوازن في توزيع السلطات بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، ذلك أن رئيس الجمهورية غير المسؤول يملك حل المجلس الشعبي الوطني الذي لا يملك أي وسيلة دستورية لإقالته.

ثالثا: سلطة اللجوء إلى الاستفتاء:

يعرف الاستفتاء على أنه أخذ رأي الشعب في أمر من أمور الدولة، بحيث يعبر عن رأيه فيه بنعم أو لا، و الاستفتاء بهذه الصورة يعد أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة.

و قد نصت المادة (07) من دستور 1996 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة، كما نصت الفقرة الثامنة من المادة (77) على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.

و لم يقيد دستور 1996 سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء لا من حيث الشكل و لا من حيث الموضوع، كما أن تقدير المسائل التي تعد من قبيل القضايا ذات الأهمية الوطنية يخضع لرئيس الجمهورية لوحده.

و على ذلك فإنه يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى إرادة الشعب في أي موضوع يعتبره ذا أهمية وطنية ، خصوصا مشاريع القوانين التي قد يخشى رئيس الجمهورية من معارضة البرلمان لها فيقوم بعرضها على الاستفتاء الشعبي مباشرة، مما يجعل الاستفتاء وسيلة للقفز على ممثلي الشعب خصوصا إذا تأكد رئيس الجمهورية بأن الرأي العام يسانده.

كما أن الاستفتاء كان دائما في الجزائر وسيلة لتعزيز شرعية رئيس الجمهورية، إذ يبدو الاستفتاء و كأنه انتخاب جديد للرئيس.

على أنه إذا جاءت نتائج الاستفتاء في غير صالح رئيس الجمهورية، فإن مركز هذا الأخير سيصبح في غاية الضعف، إذ أنه و على الرغم من عدم وجود أي نص في الدستور يلزم رئيس الجمهورية بنتائج الاستفتاء إلا أن معارضة الشعب للمشروع الذي تقدم به رئيس الجمهورية سيُشعر هذا الأخير بأنه مجبر على الاستقالة من الناحية السياسية.

وخلافا لدستور 1996 نجد أن دستور 1958 الفرنسي قد قيد سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء من حيث الشكل والموضوع، حيث اشترطت المادة (11) من دستور 1958 أن يكون الاستفتاء بطلب من الحكومة أو البرلمان، وأن يعلن خلال الدورة العادية للبرلمان، كما حددت نفس المادة المواضيع التي يجوز استفتاء الشعب فيها وهي:

- كل مشروع قانون متعلق بتنظيم السلطات العمومة.
- كل مشروع قانون يتضمن تغييرا جذريا في السياسة الاقتصادية و الاجتماعية للأمة.
- المصادقة على اتفاقية لا تتعارض مع الدستور و لكنها تؤثر على سير المؤسسات في الدولة.

وقد منح دستور 1958 الفرنسي رئيس الجمهورية سلطة اللجوء إلى الاستفتاء بصفته حكما بن المؤسسات، في حين منح دستور 1996 رئيس الجمهورية هذه السلطة بصفته ممثلا للإرادة الشعبية و هذا ما يستفاد من نص المادة (07) من الدستور¹.

نص دستور 1996 على الاستفتاء فيما يتعلق بالتعديل الدستوري الذي يبادر به رئيس الجمهورية حيث تنص المادة (174) على أن " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري و بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بنفس الصيغة و حسب نفس الشروط التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره".

على أنه يمكن الاستغناء عن استفتاء الشعب فيما يخص التعديل الدستوري إذا ما قرر المجلس الدستوري بأن مشروع التعديل " لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، و حقوق المواطن و حرياتهما، ولا يمس بأي شيء بالتوازنات

¹ - نصت المادة (07) في فقرتها الأولى من دستور 1996 على أنه " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة ".

الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية وعلل رأيه ، أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الشعب متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا¹.

وهكذا نجد أن رئيس الجمهورية يتمتع في مجال سلطة الاستفتاء المتعلق بالتعديل الدستوري بامتياز هام، فهو يملك أن يعرض مشروع التعديل مباشرة على الشعب دون المرور على البرلمان و يقوم رئيس الجمهورية بذلك عندما يخشى عدم موافقة البرلمان على مشروعه أو برغبة منه في حشد تأييد شعبي يعزز شرعيته خصوصا أن السلطة في الجزائر تحتكر أغلب وسائل الإعلام و أكثرها فعالية كالتلفزيون الذي يؤدي دورا محوريا في الترويج لمشاريع رئيس الجمهورية المختلفة و التأثير على مختلف طبقات الشعب للقبول بها.

ومن جهة أخرى يملك رئيس الجمهورية أن يكتفي بموافقة 3/4 أصوات غرفتي البرلمان المجتمعين معا على مشروع التعديل الدستوري دون حاجة لاستفتاء الشعب حوله².

رابعاً: السلطة التنظيمية:

يقصد بسلطة التنظيم في مفهومها التقليدي حق السلطة التنفيذية في وضع قواعد عامة و مجردة تكفل تفسير و تطبيق القوانين التي يسنها البرلمان³.

وإذا كان البرلمان باعتباره ممثل الشعب هو وحده الذي يملك سن القوانين، فإن تطور وظائف الدولة و تزايد مشاكل الحياة اليومية التي تتطلب السرعة في معالجتها من جهة، وتعقيد إجراءات وضع القوانين و طول مناقشتها من جهة ثانية قد أفضيا إلى ضرورة تحديد مجالات التشريع التي يختص بها البرلمان و حصر دوره في بيان المبادئ العامة في حين تتولى السلطة التنفيذية تنظيم المجالات غير المخصصة للبرلمان نظرا لما

¹ - أنظر نص المادة 176 من دستور 1996.

² - و هذا الإجراء هو الذي تم اعتماده سنة 2008 في تعديل دستور 1996 للمرة الثانية، حيث عرض مشروع التعديل الدستوري على غرفتي أعضاء البرلمان المجتمعين في جلسة عقدت بتاريخ 2008/11/12، و أقرت الغرفتين مشروع التعديل بموافقة 500 نائبا، و صدر القانون المتضمن التعديل الدستوري تحت رقم 08/19 في 2008/11/15.

³ - Marcel Prélôt. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 4ème édition, Dalloz.1969. Page 690.

تملكه من وسائل سريعة و فاعلة حيث أنها أقرب للمواطن من المجلس المنتخب الذي لا يجتمع إلا في دورات معدودة في السنة.

و بذلك أصبح للسلطة التنظيمية مظهرين، مظهر تنفيذي يتمثل في تنفيذ القوانين أي بيان كفاءات تطبيقها، و مظهر تشريعي مستقل يستمد مصدره و أساسه من الدستور مباشرة و يسمى " التنظيم المستقل".

و قد ميزت المادة (125) بين المظهرين و فق معيار عضوي حيث منحت رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، في حين يختص الوزير الأول بتطبيق القانون الذي يندرج ضمن المجال التنظيمي.

على أن هذا المعيار العضوي غير كاف للتمييز بين سلطتي التنفيذ و التنظيم المستقل، إذ أن سلطة التنفيذ تدرج حسب المادة (125) ضمن السلطة التنظيمية التي تعود ككل إلى رئيس الجمهورية، مما يعني أن هذا الأخير يجمع السلطتين معا.

غير أنه ومن الناحية الشكلية يمكن التمييز بين سلطة التنفيذ وسلطة التنظيم المستقل من خلال التأثيرات التي ترد في الإجراء التنظيمي في حد ذاته، فإذا كان الإجراء يشير إلى مواد في الدستور فقط فإننا نكون بصدد تنظيم مستقل، أما إذا أشير في الإجراء إلى قانون أو عدة قوانين إضافة إلى مواد الدستور فإن الإجراء يعد ذو طابع تنفيذي¹.

و يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية التي يوقعها منفردا، دون أن يشترط الدستور توقيع الوزير الأول أو الوزير الذي يدخل المرسوم في اختصاص وزارته بجانب توقيع رئيس الجمهورية، و هذا يعني أن دستور 1996 لا يتبنى قاعدة التوقيع المجاور التي تسمح في النظام البرلماني بنقل المسؤولية من رئيس الدولة إلى الحكومة.

إن سلطة التنظيم المستقل وسيلة جد هامة لتنفيذ سياسة الحكومة و كان من المفروض أن تمنح لها في دستور 1996 خصوصا و أن هذا الأخير قد قرر مسؤوليتها أمام البرلمان.

¹ - أنظر د / السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري ط (2)، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 239.

و الجدير بالذكر أن رئيس الجمهورية يملك الحق في التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان أو عند شغور المجلس الشعبي الوطني، على أن تعرض هذه الأوامر على البرلمان في أول دورة له للمصادقة عليها¹.

وخلافا لدستور 1996 نجد أن دستور 1958 الفرنسي منح السلطة التنظيمية المستقلة للوزير الأول وذلك طبقا لنص المادة (21) من الدستور، كما يجوز للحكومة طلب تفويض من البرلمان للتشريع في مجالات تدخل في اختصاصه وذلك طبقا للمادة (38)

المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

إذا كانت سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية تبدو واسعة و مطلقة، فإنها تصبح تقديرية و غير محدودة في الظروف غير العادية، حيث يملك رئيس الجمهورية السلطة المطلقة في تقدير الطرف الذي يخوله إعلان الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية أو الحرب.

و نصت المادة (91) من دستور 1996 على حالتي الطوارئ و الحصار، وخولت لرئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة سلطة إقرار إحدى الحالتين.

لم يرد في نص المادة (91) أي تعريف لحالة الطوارئ أو الحصار أو التمييز بينهما، حيث اكتفى المؤسس الدستوري بالنص فقط على شرط الضرورة الملحة الذي يخضع تقديرها لرئيس الجمهورية، كما اشترط الدستور موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا لتمدّد حالة الطوارئ أو الحصار.

من الناحية الشكلية اشترطت المادة (91) عند تقرير حالة الطوارئ أو الحصار استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، و كذا الوزير الأول و رئيس المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن².

و الاستشارة التي فرضتها المادة (91) على رئيس الجمهورية عند تقرير حالتي الطوارئ أو الحصار ليست ملزمة له في موضوعها من الناحية الدستورية، إلا أنه و من الناحية العملية على رئيس الجمهورية أن يأخذ في عين الاعتبار الآراء التي تقدم له من

¹ - أنظر المادة 124 من دستور 1996.

² - حددت المادة 173 من دستور 1996 دور المجلس الأعلى للأمن، ويتمثل في تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية (الذي يرأس المجلس) في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني.

أشخاص يشرفون على هيئات لها علاقة مباشرة بالمجالات التي قد تتأثر عند تقرير حالة الطوارئ أو الحصار كرئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و غيرهما... و قد نصت المادة (92) من دستور 1996 على أن تنظيم حالة الطوارئ و الحصار يكون بموجب قانون عضوي.

أما الحالة الاستثنائية فقد نظمها المادة (93) من الدستور، وبخلاف حالتي الطوارئ و الحصار، قررت المادة (93) أن الحالة الاستثنائية تتعلق بخطر داهم يهدد البلاد و يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

و يتوجب على رئيس الجمهورية عند تقرير الحالة الاستثنائية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء و تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية اتخاذ كل إجراء استثنائي تستوجبه المحافظة على استقلال الأمة و مؤسساتها الدستورية، والرئيس وحده هو الذي يقرر هذه الإجراءات و مداها.

و الملاحظ أن دستور 1996 قد اشترط اجتماع البرلمان وجوبا طوال مدة الحالة الاستثنائية، حيث يمكن له ممارسة سلطاته العادية خصوصا ما تعلق منها برقابة عمل الحكومة و أدائها خلال الحالة الاستثنائية.

و قد يكون الخطر الداهم عدوانا واقعا على البلد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، وهنا يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب حسب المادة (95) من الدستور، وذلك بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، ويجب أن يجتمع البرلمان، كما يجب على رئيس الجمهورية توجيه خطاب للأمة يعلمها بإعلانه الحرب.

وحسب المادة (96) فإنه يوقف العمل بالدستور أثناء الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات في الدولة، مما يدعونا إلى التساؤل عن جدوى اشتراط اجتماع البرلمان أثناء الحرب، إذ أن رئيس الجمهورية سيتولى جميع السلطات بما فيها التشريعية، كما أن العمل بالدستور سيكون موقفا.

و لقد نص دستور 1989 على الحالات غير العادية بنفس الترتيب و بنفس الحالات التي جاء بها دستور 1996، وذلك من المادة (86) إلى المادة (91)، وكذلك الشأن بالنسبة لدستور 1976 الذي نص على الحالات غير العادية في المادة (119) و ما بعدها. أما دستور 1963 فقد كان مختلفا تماما في هذا الصدد، إذ أنه لم يميز بين الحالات غير العادية، حيث نص في المادة (59) على أنه لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية في حالة الخطر وشيك الوقوع، مع اشتراط اجتماع المجلس الوطني وجوبا وذلك دون أن يميز بين درجات هذا الخطر وحالاته و على خلاف دستور 1996 الجزائري لم يميز دستورا 1958 الفرنسي و1971 المصري بين الحالات المختلفة للظروف غير العادية، حيث خولت المادة (16) من دستور 1958 الفرنسي لرئيس الجمهورية حق اتخاذ التدابير و الإجراءات اللازمة عندما تصبح مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو وحدة إقليمها، أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة تهديدا خطيرا و داهما، و يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات الاستثنائية بعد استشارة الوزير الأول و رئيسي غرفتي البرلمان، و المجلس الدستوري، و لا يجوز حل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية.

أما دستور 1971 المصري فقد منح رئيس الجمهورية بموجب المادة (74) حق اللجوء إلى السلطات الاستثنائية عند وجود أي خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعيق المؤسسات الدستورية عن أداء دورها الدستوري على أن يوجه رئيس الجمهورية بيانا إلى الشعب ، كما يتوجب على رئيس الجمهورية عرض كل الإجراءات التي اتخذها بمناسبة الحالة الاستثنائية على الاستفتاء الشعبي خلال ستين (60) يوما من اتخاذها¹.

تجعل السلطات الاستثنائية من رئيس الجمهورية في دستور 1996 ديكاتاتورا جمهوريا مؤقتا حيث أنها جد واسعة و تقديرية، بل إنه وحده من يقدر مدى هذه السلطات إذ خوله الدستور اتخاذ كل الإجراءات الضرورية التي يراها مناسبة في مواجهة الظروف الطارئة.

و قد حدث في ظل دستور 1963 أن الرئيس السابق احمد بن بلة أعلن لجوئه إلى المادة (59) المتعلقة بالسلطات الاستثنائية على إثر تمرد عسكري اعتبره بن بلة ظرفا

¹ - أنظر نص المادة 74 من دستور 1971 المصري.

يستوجب إعلان الحالة الاستثنائية، على الرغم من أن هذا التمرد لم يمنع من عقد مؤتمر لجبهة التحرير الوطني في أبريل 1964 و إجراء انتخابات للمجلس الوطني في سبتمبر من نفس السنة¹.

و يضاف إلى ذلك كله أن الاستشارات التي يقوم بها رئيس الجمهورية ليست ملزمة له في مضمونها كما أن الدستور لم يحط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته الاستثنائية بأية قيود أو ضمانات تضمن عدم انحرافه في استعمالها.

و على ذلك يستنتج أن دستور 1996 منح لرئيس الجمهورية العديد من السلطات الهامة و الواسعة في الحالات العادية، كما منحه سلطة مطلقة و تقديرية في الظروف الاستثنائية دون أن يورد أية قيود فعلية على ممارسة هذه السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية منفردا مما يجعل التساؤل مطروحا و بقوة حول وجود نظام لمسؤولية رئيس الجمهورية يوازن هذه السلطات.

المبحث الثاني: مسؤولية رئيس الجمهورية في دستور 1996.

مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة مبدأ مستقر في الأنظمة البرلمانية و يجد هذا المبدأ تبريراته في صفة رئيس الدولة ذاته باعتباره حكما بين المؤسسات و ضامن استقرارها، ذلك لأنه لا يقوم بأي عمل إيجابي يؤثر على سياسة الدولة².

و لئن كان النظام البرلماني يرتب عدم مسؤولية رئيس الدولة كونه لا يتمتع بأية سلطة فعلية، فإن دستور 1996 يقر هو الآخر مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية على الرغم من أنه يتمتع بسلطات جد واسعة مما يشكل اختلالا في التوازن بين سلطات رئيس الجمهورية ومسؤوليته..

المطلب الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية في نصوص الدستور:

لم يرد في دستور 1996 أي نص يقرر مسؤولية رئيس الجمهورية سوى نص المادة (158) التي تنص على تأسيس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى.

¹ - أنظر د/ السعيد بو الشعير، مرجع سابق. ص 57.

² - أنظر د/ عمرو فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار الكتب، (دون تاريخ و مكان النشر)، ص 49.

و على ذلك فإن الأصل في دستور 1996 أن رئيس الجمهورية غير مسؤول إلا في حالة الخيانة العظمى.

و عدم مسؤولية رئيس الجمهورية تشمل جميع التصرفات المدنية و السياسية التي يقوم بها الرئيس، فمن الناحية المدنية لا يسأل رئيس الجمهورية عن أية أضرار تحدث بسبب قيامه بالنشاط الخاص بأعمال وظيفته¹.

أما من الناحية السياسية فرئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا، إذ لم ينص الدستور على أي إجراء دستوري من شأن تحريكه إجبار رئيس الجمهورية على الاستقالة.

على أن التساؤل يطرح بشأن الأضرار التي ترتب عن تصرفات رئيس الجمهورية التي يقوم بها خارج إطار وظيفته، ذلك أن هناك من يعتبر أن رئيس الجمهورية له صفة تمثيلية كونه ممثلا للأمة تجعل من الصعب تصور مثوله كأبي مواطن عادي أمام المحاكم².

و لم يرد في دستور 1989 أيضا أي نص يتعلق بمسؤولية رئيس الجمهورية و كذلك هو الشأن في دستور 1976، على أن دستور 1963 قرر مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني لكنه نص في ذات الوقت على أن تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية و استقالته نتيجة ذلك يؤدي تلقائيا إلى حل المجلس الوطني³.

هناك من يرى في ظل دستور 1996 أن كل ما ينصب على الحكومة من رقابة برلمانية يمتد على نحو أو آخر إلى رئيس الجمهورية، و مبرر ذلك أن الوزير الأول ليس هو الرئيس الفعلي للحكومة ، بل هو منفذ لتلك السياسة التي يضع عليها رئيس الجمهورية بصماته⁴.

¹ - انظر د/ بسيوي عبد الله عبد الغني، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1995، ص 274.

² - Bélanger Michelle, (*contribution à l'étude de la responsabilité du chef de l'Etat*). RDP. 1979. page 1577. Et voir aussi : Philippe Ardant. Op.cite. page 455.

³ - أنظر المادتين 55 و 56 من دستور 1963.

⁴ - د/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 290.

غير أننا نرى أن تقرير مسؤولية الحكومة لا يمكن أن يمتد أثره بأي حال إلى رئيس الجمهورية ذلك أن الدستور لم ينص على أي أثر يمكن أن يمتد إلى الرئيس جراء تقرير مسؤولية الحكومة إضافة إلى تمتعه بسلطات واسعة تبقى محصنة دائما في مواجهة أي انتقاد محتمل من البرلمان.

و إذا كان رئيس الجمهورية غير مسؤول مدنيا و لا سياسيا، فإنه غير مسؤول أيضا من الناحية الجنائية إلا في حالة ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى، وتتولى المحكمة العليا للدولة محاكمته.

و لم تؤسس في الجزائر - إلى حد كتابة هذه السطور - المحكمة العليا للدولة، كما أن القانون العضوي الذي أحال إليه الدستور تفصيل شروط و إجراءات اتهام و محاكمة رئيس الجمهورية لارتكابه جريمة الخيانة العظمى لم يصدر لحد الآن، مما يجعل فكرة اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى فكرة نظرية يصعب تطبيقها عمليا بسبب غياب وصف قانوني لهذه الجريمة و غياب الجهة التي تتولى محاكمة رئيس الجمهورية.

و لم يحدد دستور 1996 تعريف الخيانة العظمى كما لم يحدد الأفعال التي يمكن وصفها بهذا الجرم، و لم يحدد دستور 1958 الفرنسي هو الآخر تعريفا لهذه الجريمة.

و يبدو أن أسباب عدم تعريف جريمة الخيانة العظمى ترجع أساسا إلى عدم إمكانية التنبؤ مسبقا بعمل خطير يرتكبه رئيس الجمهورية و ينقض مبدأ عدم مسؤوليته¹. و يرى العميد " جورج فيدل" أن الخيانة العظمى فكرة ذات طابع سياسي، ولم تعرف قانونا².

أما الأستاذ " ميشال هنري فابر" فيرى أن الخيانة العظمى تتضمن كل انتهاك خطير من جانب رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية، و أن المسؤولية الناجمة عنها ليست قانونية صرفة، و إنما هي مختلطة سياسية جنائية³.

¹ - Patrick Auvret, (la responsabilité de chef de l'Etat sous la Vème République).Revue de Droit Public. 1988. page 86.

² - نقلا عن د/ عبد الله عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 243.

³ - نقلا عن نفس المرجع السابق، ص 229.

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية أمام الشعب:

إذا كان رئيس الجمهورية غير مسؤول من الناحية الدستورية إلا في حالة ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى، فإن الواقع يدل على أن هناك العديد من السلطات الخاصة برئيس الجمهورية التي يمكن أن تضعه في موضع المسؤول أمام الشعب ففي هذه الحالات تتاح للأمة فرصة منح رئيس الجمهورية الثقة أو بالعكس سحبها منه.

فقد تتقرر مسؤولية سياسية غير مباشرة لرئيس الجمهورية مباشرة أمام الشعب عند لجوئه إلى الاستفتاء و رفض الشعب للمشروع المقدم له من رئيس الجمهورية، ذلك أن عدم موافقة الشعب على ما يطرحه الرئيس من خلال الاستفتاء يعني رفض سياسة رئيس الجمهورية في ما استشار فيه الشعب، ما يجعل مركز رئيس الجمهورية يتحول إلى الضعف على الرغم من لأنه لا يوجد أي نص في الدستور يلزم الرئيس بنتائج الاستفتاء. و إذا ما وافق الشعب على المشروع المقدم له فإن الاستفتاء في هذه الحالة يبدو وكأنه حل محل الاقتراع العام و المباشر على رئيس الجمهورية¹.

كما قد تتقرر المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية أمام الشعب ، عندما يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني، فيعيد الشعب انتخاب مجلس جديد بنفس الأغلبية التي كانت بالمجلس الأول، وهذا يعني أن الهيئة الناجبة منحت ثقها للأغلبية التي أراد رئيس الجمهورية استبعادها عن طريق حل المجلس الشعبي الوطني. و في هذه الحالة لا يبقى لرئيس الجمهورية سوى الاستقالة أو الخضوع لتوجهات الأغلبية البرلمانية التي تعبر عن الأمة.

و يرى بعض الفقهاء أن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يمكن أن تقوم بصورة غير مباشرة أمام الشعب عند الانتخابات الرئاسية، حيث أن الهيئة الناجبة تحتفظ بحقها في عدم إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعهدية ثانية.

ذلك انه إذا رفض الشعب إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعهدية ثانية، فإن ذلك يعني بالطبع إدانة للسياسة التي كان يتبعها الرئيس بالإضافة إلى ما يعنيه ذلك من رفض لشخص رئيس الجمهورية، وعلى العكس من ذلك، فإذا أعيد انتخاب رئيس الجمهورية

d. Dalloz.1999. page 188.é¹- Hugues Portelli, *droit constitutionnel*. 3

لفترة أخرى فإن ذلك يعني بالضرورة تأكيد الثقة الشعبية لرئيس الجمهورية و الموافقة على سياسته السابقة¹.

و أيا كان فإن مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يبدو مطلقا في بعده الدستوري و الواقعي، وحتى الاستفتاء الذي يمكن أن يشكل آلية لتقرير مسؤولية سياسية غير مباشرة لرئيس الجمهورية تبدو غير فاعلة ذلك أن لرئيس الجمهورية العديد من الوسائل من الناحية العملية التي تمكنه من التأثير على الرأي العام و توجيهه لقبول المواضيع المطروحة في الاستفتاءات.

خاتمة:

و على ذلك نخلص في نهاية هذا البحث إلى أن دستور 1996 أدخل بشكل خطير بالتوازن المطلوب عند توزيعه للسلطة و المسؤولية لرئيس الجمهورية ، فهذا الأخير يملك العديد من السلطات الهامة و الواسعة التي تجعله في واقع الأمر المصدر الحقيقي لسلطة القرار و البت بشكل منفرد في كل أمر من أمور الدولة على المستويين الداخلي و الخارجي دون أن ينص في المقابل على أي نظام للمسؤولية يمكن له أن يوازن هذه السلطات المطلقة لرئيس الجمهورية.

و قد جاء تعديل الدستور سنة 2008 ليكرس هذا الاتجاه أكثر حيث دعمت سلطات رئيس الجمهورية أكثر و أصبح الرئيس بموجب نصوص الدستور فضلا عن الواقع السياسي المخطط و المصمم لسياسة البلد في مختلف الجوانب السياسية و الاقتصادية و غيرها على المستويين الداخلي و الخارجي ، و أصبح الوزير الأول مع الحكومة بمثابة مكتب تنسيق و تنفيذ ومتابعة لبرنامج رئيس الجمهورية كما أن للحكومة لوحدها تتحمل المسؤولية المضاعفة أمام رئيس الجمهورية و البرلمان عن تنفيذ برنامج لم تضعه.

وعلى ذلك تبدو الحاجة ملحة إلى إعادة ضبط التوازن لسلطات الرئيس في الجوائر من خلال تبني نظام دستوري بآليات سياسية و عملية توازن بين ضرورة أن يكون لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة نظرا للشرعية الانتخابية التي يحوزها و ضمانا لاستقرار السلطة التنفيذية من جهة، و بين ضرورة وجود موازنات دستورية و

¹ - د/ عمرو فؤاد أحمد بركات، مرجع سابق، ص 66.

عملية لهذه السلطات ضمانا لعدم التعسف في استعمالها و حفظا لحق الأمة في الرقابة على ممثليها من جهة ثانية.

مراجع البحث

1- مؤلفات باللغة العربية

- إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة، الوزارة في الأنظمة السياسية المعاصرة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006. ص 79.
- بسيوني عبد الله عبد الغني، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1995.
- السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ط (2)، دار الهدى، الجزائر، 1993،
- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط (4)، المطبعة العالمية، القاهرة، 1949.
- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- عمرو فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار الكتب، (دون تاريخ و مكان النشر)
- فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004/2003.
- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999،

2- النصوص الدستورية و القانونية :

الداستائر الجزائرية:

- دستور 08 سبتمبر 1963.
- دستور 19 نوفمبر 1976.
- دستور 23 فيفري 1989.
- دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل
- الدستور الفرنسي سنة 1958
- الدستور المصري سنة 1971

2- مؤلفات و مقالات باللغة الفرنسية

- **Bélanger Michelle**, (*contribution à l'étude de la responsabilité du chef de l'Etat*). Revue de Droit Public. 1979. page 1577
- d. Dalloz.1999é - **Hugues Portelli**, *droit constitutionnel*. 3
- **Marcel Prélot**. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 4ème édition, Dalloz.1969.
- . *le droit de dissolution dans la constitution de 1989*"- **Mohamed Ibrahimi**, RASJEP. N° 01. Mars 1990. Page 54. "
- **Patrick Auvret**, (*la responsabilité de chef de l'Etat sous la Vème République*).Revue de Droit Public. 1988
- **Philippe Ardant**. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Delta, 8ème édition, paris.1997