

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur

et de la Recherche Scientifique

Université M'Hamed Bougara

Boumerdès-



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس -

كلية الحقوق - بوحواو -

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه

فرع القانون العام

تخصص إدارة ومالية

تحت موضوع:

ملاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين

الجزائري و المصري

* دراسة مقارنة *

تحت إشراف الأستاذ:

*/ الدكتور مولود ديدان

من إعداد الطالب:

*/ فقير محمد

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسة

جامعة بومرداس

الأستاذة الدكتورة : يوسف أمال

ممتحنا

جامعة تيزي وزو

الأستاذ الدكتور : تاجر محمد

مدعوة ممتحنة

جامعة بومرداس

الأستاذة : عيسى زهية

مشرفا و مقررا

جامعة بومرداس

الأستاذ الدكتور : ديدان مولود

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ رَبِّ أَدْخِلْنِي مُدْخَلَ صِدْقٍ

وَأَخْرِجْنِي مَخْرَجَ صِدْقٍ

وَأَجْعَلْ لِي مِنْ لَدُنْكَ سُلْطَانًا نَصِيرًا ﴾

* إهداء *

" إلى من قال في حقهما تعالى " وَقُلْ رَبِّ ارْحَمُهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا

والدتي العزيزة التي انتظرت لحظة نجاحي و تشريفي لها

والذي العزيز رحمه الله و أسكنه فسيح جنّته

إلى روح أخي " الصادق " الطاهرة

إلى أستاذي الفاضل الدكتور " ديدان مولود " جزاه الله خيرا على كل شيء

إلى جميع معلمي و أساتذتي من الطور الابتدائي إلى الطور الجامعي

إلى من ساعدوني, ولم يبخلوا عليا بتشجيعاتهم و دعواتهم, عائلتي الكريمة

إلى من جمعني بهم الدراسة بكلية الحقوق -جامعة بومرداس- , أصدقائي و زملائي

إلى من جمعني بهم الحياة و قدموا لي يد المساعدة من قريب و من بعيد

إلى هؤلاء جميعا أهدي هذا العمل المتواضع

* فقير محمد *

المقدمة:

إن تطور وظيفة الدولة في المجال السياسي، الاجتماعي، الاقتصادي و المالي، و مع بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية، تحولت الأنظمة التقليدية التي انتهجت مبدأ الفصل بين السلطات - التنفيذية، التشريعية، القضائية- الذي جاء به الفقيه مونتيسكيو، حيث برزت علاقة جديدة بين هذه السلطات، غير أن هذه العلاقة عرفت اختلالا في التوازن لصالح السلطة التنفيذية نظرا للدور الفعال الذي أصبحت تلعبه هذه الأخيرة، و بذلك أصبحت السلطة التنفيذية العمود الفقري لأغلبية الأنظمة السياسية المعاصرة، خاصة الأنظمة الغربية، رغم اعتناقها لمبدأ الفصل المذكور أعلاه.

و يختلف وضع السلطة التنفيذية من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق، فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف عن وضعها في دولة تعتنق النظام الرئاسي، و نظرا لارتكاز هذه الأنظمة على السلطة التنفيذية، أصبحت الأنظار كلها تتجه نحو تنظيم هذه الأخيرة، و توزيع السلطة فيها، و هنا نجد نوعان من الأنظمة في هذا المجال:

أنظمة تتخذ مبدأ وحدوية السلطة التنفيذية شكلا و موضوعا، يتعلق الأمر هنا بالنظام الرئاسي، فرئيس الدولة فيه منتخبا من طرف الشعب يجمع بين صفة رئيس الدولة و صفة رئيس الحكومة، أي أنه لا يعرف فكرة التمييز بين مناصبي رئيس الدولة و رئيس الحكومة، فرئيس الدولة في هذا النظام يسود و يحكم، فهو على رأس الدولة و هو رئيس جهازها التنفيذي و المسؤول عنه أمام الشعب إذا كان هنالك محلا للمسؤولية.

و أنظمة أخرى تقوم على ازدواجية السلطة التنفيذية و نقصد هنا بالنظام البرلماني، حيث يقوم بتوزيع الصلاحيات بصورة حقيقة بين المنصبين، فنجد فيه أن السلطة التنفيذية تقوم على مبدأ الازدواجية أي وجود شخصين على رأس السلطة التنفيذية هما رئيس الدولة كان ملك أو رئيس جمهورية حسب طبيعة النظام إذا كان ملكي أم جمهوري، بحيث يتمتع رئيس الدولة بالاستقلال عن مركز الوزير الأول و لا يمارس اختصاصات فعلية، حيث تتركز السلطة الحقيقية في يد الحكومة و رئيسها و لا تنفذ قراراته في الغالب إلا إذا وقع عليها الوزير الأول أو أحد الوزراء المختصين، و بالتالي خلق نوع من التوزيع المنطقي و العقلاني للسلطة بين رئيس الدولة و الوزير الأول.

و إذا كان للسلطة التنفيذية تركيبة خاصة و وضع مميز في كل من الأنظمة السالفة الذكر من الناحية النظرية، إلا أن التطبيق يشهدنا على خروج حقيقي عن منطق هذه النظريات، إما نتيجة الرغبة من جانب مشرعي الدساتير في بعض الدول بإحداث نوع من التزاوج لمبادئ و أصول تنتمي إلى أكثر من نظام، و إما نتيجة وجود ظروف واقعية تحيط بالدول فتخرجها عن المحاور الرئيسية للنظام

المطبق، الأمر الذي يؤثر على وضع السلطة التنفيذية و يسفر عن تغيير في أوصافها التقليدية فيكون هنالك توزيع شكلي للسلطة بين الجهازين، إذ تتركس بصورة خفية غلبة مركز رئيس الدولة على حساب الوزير الأول مما يؤثر على طبيعة النظام. لذلك يرى الفقهاء أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد أدخل بأصول النظام البرلماني بإعطائه رئيس الدولة سلطات واسعة و مركز قوي، حيث عمل على الخلط بين النظامين البرلماني و الرئاسي، و ترجح فيه الكفة لرئيس الجمهورية على حساب الحكومة داخل السلطة التنفيذية، و تبدو مظاهر النظام الرئاسي واضحة في النظام المختلط من خلال إسناده كثير من المهام القيادية لرئيس الدولة، الذي يختص بتعيين الوزراء و تنظيم الأجهزة الإدارية و الإشراف عليها، و بذلك جمع بين صفتي رئيس الدولة و الحكومة في ظل وجود ازدواجية داخل الجهاز التنفيذي، و أصبح له الحق في ممارسة اختصاصات تنفيذية لا تحتاج إلى توقيع الوزراء، و مع ذلك مازالت صورة النظام الرئاسي لم تكتمل لعدم وجود فصل شديد بين السلطات. كما تبدو مظاهر النظام البرلماني واضحة في النظام المختلط في إقراره ثنائية الجهاز التنفيذي الممثلة في وجود مجلس للوزراء إلى جانب رئيس للدولة، و ذلك على عكس النظام الرئاسي الذي لا يوجد به مجلس للوزراء أو وزراء بالمعنى الفني و السياسي المعروف في النظامين البرلماني و المختلط نظرا لتركيز السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي في يد رئيس الجمهورية.

فمبدأ الثنائية داخل الجهاز التنفيذي نجد أصله كما سلف الذكر في النظام البرلماني الذي من خصائصه فيما يتعلق بشكل السلطة التنفيذية توزيع المهام بين عضوين، رئيس الدولة من جانب و الوزير الأول و الحكومة من جانب آخر، إلا أن الأمر لا يقف عند هذا الحد بل يتعداه و يفرض نوعا معينا من العلاقة بين هذين العضوين، فالوزير الأول يتمتع بالاستقلال العضوي و الوظيفي في مواجهة رئيس الدولة، كما يتم توزيع الاختصاصات التنفيذية بصورة ترجح بكثير كفة الوزير الأول و حكومته، فيكون هو صاحب الاختصاص العام في هذا الميدان، و لذلك تقع المسؤولية على الحكومة وحدها دون رئيس الدولة، و بمفهوم المخالفة، لا وجود للنظام البرلماني في الأنظمة التي تتركس وحدة السلطة التنفيذية بحيث نكون هنا أمام نظام رئاسي، أو تلك التي تعترف بثنائيتها دون منح الوزير الأول الاستقلال العضوي و الوظيفي في مواجهة رئيس الدولة أو تهمش دور الحكومة مقابلة باختصاصات رئيس الدولة و هنا نكون أمام نظام مختلط، و على ذلك، فالعلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول المجسدة لمبدأ الثنائية في الجهاز التنفيذي و التي تعتبر إحدى مقومات النظام البرلماني تؤدي بنا إلى البحث و التفتيش في المقام الأول عن وجود الوزير الأول كعضو تنفيذي، ثم البحث ثانيا عن استقلاله و اختصاصاته مقابلة برئيس الدولة، فالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني - كما يقول بعض الفقهاء - تعيد إلى الأذهان صورة "النسر ذي الرأسين الخاص بمملكة Habsbourg"، لأن من أول علامات وجود مبدأ الثنائية هو تحقق الانفصال بين وظائف رئيس الدولة و وظائف الحكومة، أو ما يسمى بعمل مقابلة بين العنصر الثابت و هو رئيس الدولة و العنصر المتحرك المتمثل في الحكومة.

و تأسيسا على ما سبق، سنحاول معرفة موقع السلطة التنفيذية في الجزائر و مصر من الأنظمة السالفة الذكر، و ذلك من خلال القيام بدراسة تحليلية مقارنة لعلاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في الدستورين الجزائري و المصري وفق آخر تعديل لهما، و ذلك في ظل ازدواجية السلطة التنفيذية المعتمدة في كلا الدولتين. و نتطرق في نفس الوقت من جانب المقارنة إلى ما جاء في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الذي يقلص من اختصاصات الوزير الأول و يعزز و يقوي مركز رئيس الجمهورية و الذي منحه معظم الصلاحيات سواء بصريح عبارة النصوص أو بإضفاء الغموض و العموم على موادها الدستورية التي تفسر دائما لصالح رئيس الجمهورية و ليس لهذا الأخير أي مسؤولية على ممارسته لهذه الاختصاصات، حيث يتحمل مسؤوليتها رئيس الجهاز التنفيذي وحده أمام رئيس الجمهورية و البرلمان و الرأي العام.

و بالرجوع إلى النظام السياسي الجزائري المستمد من الفكر الفرانكفوني نتيجة الاستعمار الفرنسي و النظام السياسي المصري المستمد من الفكر الأنجلوساكسوني نتيجة الانتداب البريطاني، نجد أن الدولتان في مجال تنظيم السلطات عرفتا عدة دساتير كان آخرها الدستور الجزائري لسنة 1996 و الدستور المصري لسنة 1971 و اللذان كرسا مبدأ الازدواجية داخل الجهاز التنفيذي، حيث عرفا هذين الدستورين عدة مراجعات دستورية فيما يخص تنظيم السلطة التنفيذية، آخرها في 2008 في الجزائر و سنة 2007 في مصر، إلا أن ما يلاحظ أن تنظيم المراجعة الدستورية تمت تحت تأثير المؤسسة الحاكمة (رئيس الجمهورية)، و نتيجة لذلك مست أساسا ضمان تفوق المؤسسة التنفيذية، و بالخصوص العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول داخل الجهاز التنفيذي في إطار اعتماد مبدأ الثنائية، و على هذا الأساس سنحاول إبراز حقيقة العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول و ذلك من خلال القيام بدراسة تحليلية للنصوص الدستورية في النظامين السياسيين الجزائري و المصري وفق آخر تعديل لها كما سلف ذكره فيما يخص تنظيم السلطة التنفيذية، و إسقاطها على واقع الممارسة السياسية في كلا النظامين، محاولين إيجاد نوع من التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية و محاولة المحافظة على استقرار الحكومات المطبقة لبرنامج رئيس الجمهورية و عدم تقديم الاستقالات المفاجئة و المحافظة على تطبيق البرامج و المخططات الحكومية و كذا محاولة الحد من تجاوزات رؤساء الجمهوريات التي تززع الثقة داخل الطاقم الحكومي و الحط من مكانة و أهمية الوزير الأول في الجهاز التنفيذي، و دوره الفعال في جميع الاختصاصات السياسية و التشريعية و التنفيذية.

و الحقيقة أن اختيار الموضوع يكمن في الرغبة في البحث في أحد جوانب النظام السياسي الجزائري و المصري الذي يجمع الكثيرون على غموضهما، و من جهة أخرى تجد هذه الدراسة دافعها في معرفة المركز الدستوري و الواقعي للوزير الأول و الحكومة ككل، خصوصا في ظل الدعوات المتزايدة لتعديل الدستور في كلى الدولتين.

كما أن هناك دافع ذاتي يتمثل في معرفة مدى وجود فرص لتطبيق النظام البرلماني في النظام الجزائري و النظام المصري من حيث أن الثنائية المعتمدة على مستوى السلطة التنفيذية هي في الأصل أحد ثوابت النظام البرلماني, كما أن مختلف الدراسات السابقة للسلطة التنفيذية لم تتناول إلا جانب التنظيم الإداري للعلاقة بين رئيس الجمهورية و الحكومة, حيث تعرضت للسلطة التنفيذية كهيئة إدارية دون أن تتناول بالتحليل الأبعاد الدستورية و السياسية للعلاقة بين طرفي هذه السلطة.

وفي هذه الدراسة لا نبحث عن إيجاد حدود بين سلطتي رئيس الجمهورية و الوزير الأول, كما لا نبحث عن إيجاد قوتين متساويتين داخل السلطة التنفيذية, لأن إيجاد الحدود أو فكرة التساوي بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول تذهب بمجرد معرفة أن رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر, أما الوزير الأول فيعينه رئيس الجمهورية وفقا لسلطته التقديرية, لهذا نبحث عن إيجاد نوع من التوازن و التكامل بين الطرفين في توزيع السلطة التنفيذية و معرفة نطاق مشاركة كل طرف في ممارستها و مدى فعالية هذه المشاركة على مستوى كل اختصاص, بهدف كشف الثغرات الدستورية -بتحليل إجراءات و جزئيات كل اختصاص- التي تتسبب في جنوح هذا التوزيع نحو طرف دون الآخر.

و عليه سنستهل بحثنا هذا بطرح الإشكالية التالية:

إذا كان الدستوران الجزائري و المصري قد اعتمدا على مبدأ الثنائية في إطار تنظيم السلطة التنفيذية مجسدان ذلك في شخص كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول, فما مدى العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري ؟ هل هي علاقة انسجام و تعاون أم أنها علاقة خضوع و تبعية ؟

لتحليل هذه الإشكالية اعتمدنا دراسة وصفية تحليلية في هذا البحث, حيث تعرضنا بالوصف للعلاقة الدستورية بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول, كما تناولنا بالتحليل الأبعاد المختلفة و الخفيات العامة للعلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية في جانبيها العضوي و الوظيفي, إضافة إلى المنهج الوصفي التحليلي عمدنا إلى الدراسة المقارنة التي تستدعيها طبيعة البحث ذاته, حيث لجأنا إلى دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري و المصري بالإضافة إلى الدستور الفرنسي في بعض الأحيان.

و على هذا فقد حاولنا من خلال الفصل الأول التطرق إلى مدى الفصل العضوي الموجود بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في الدستور الجزائري لسنة 1996 و الدستور المصري لسنة 1971 وفق آخر تعديل لهما, حيث تعرضنا فيه للمركز العضوي لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول و العلاقة العضوية بينهما من خلال نصوص الدستور و من خلال الواقع السياسي, في حين تناولنا في الفصل الثاني مدى الفصل الوظيفي الموجود بين طرفي السلطة التنفيذية من خلال التطرق إلى كيفية

توزيع السلطة بينهما و مدى موازنتها لمسؤولية كل واحد منهما.

الفصل الأول: مدى الفصل العضوي الموجود بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري.

إن وجود رئيس للجمهورية، و وزير أول على مستوى السلطة التنفيذية، و المسجد لفكرة ثنائية السلطة التنفيذية من حيث شكلها، يتطلب كما هو معروف في النظام البرلماني، وجوب الفصل العضوي بين رئيس الدولة، و رئيس الوزراء بحيث يستقل كل واحد منهما بمنصب متميز عن الآخر.¹

و يختلف مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني بحسب ما إذا كان ملكا يتولى عرشه بالوراثة أو رئيس جمهورية منتخب من البرلمان، ففي الحالة الأولى ليس للملك سوى دور شرفي، و لا يملك أي سلطة حقيقية، بخلاف الرئيس المنتخب الذي يتمتع ببعض السلطات، و لكنها محدودة بما يتفق و طبيعة النظام البرلماني، على أية حال فإن لطريقة وصول رئيس الدولة للحكم، بالغ الأثر على وضعه داخل النظام، فالرئيس المنتخب ليس في نفس المركز مع الملك الذي يتولى العرش بالوراثة.²

و تتفق دساتير الأنظمة البرلمانية عموما، على أن رئيس الدولة هو الذي يعين الوزير الأول، إلا أن هذا التعيين قد يكون آليا لا يتعدى مجرد تسمية زعيم الحزب الفائز بالأغلبية في البرلمان كما هو عليه الحال في بريطانيا مثلا، و قد تتسع سلطة رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول في دول أخرى، خصوصا إذا كانت الأغلبية البرلمانية تخضع له.

و ينتج عن هذا الفصل العضوي الذي يتطلبه مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية من حيث الشكل، العديد من النتائج المتعلقة بقواعد تشكيل الحكومة، أهمها أن تكون مشكلة من الأغلبية البرلمانية، و أن تعمل كوحدة متجانسة.³

إن البحث في الجوانب الشكلية للعلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول داخل السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1996 و الدستور المصري لسنة 1971 حسب آخر تعديل لهما في 2008 و 2007 على التوالي، يفترض البحث بالأساس في مدى الفصل العضوي الموجود بينهما من خلال بيان مركز كل منهما.

و على ذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى المركز العضوي لرئيس الجمهورية في المبحث أول، على أن نتعرض في المبحث ثاني إلى المركز العضوي للوزير الأول.

1- د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية و القانون الدستوري، 2000، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 244.

2- د. سعيد السيد علي، النظام البرلماني و المسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، 2010، ص 181، 182.

3- د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم - مركزية السلطة التنفيذية-، دار النهضة العربية، 2003، ص 43، 44.

المبحث الأول: استقلال المركز العضوي لرئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي.

إن سلطات أي جهاز أو أي مؤسسة، تتوقف على القوة السياسية التي تتركز عليها هذه الأخيرة وتستمد منها شرعيتها، وكذا الاستقلالية التي تتمتع بها اتجاه المؤسسات و الأجهزة الأخرى في الدولة من حيث مركزها، و نعني بذلك الآليات و الإجراءات الدستورية التي تحكم ذلك الجهاز سواء من حيث تعيينه و انتقائه، أو من حيث قدرته على الاستمرار في مباشرة تلك المهمة في مواجهة المؤسسات التي قد تملك تحريك مسؤوليته.

و يزيد في تدعيم مركز رئيس الجمهورية و استقلاله داخل الجهاز التنفيذي، انتخابه مباشرة من طرف الشعب، كما أن لمدة العهدة الرئاسية دورها هي الأخرى في ضمان استقرار رئيس الجمهورية في منصبه. كل هذه العوامل جعلت البعض يصف أن الثنائية داخل الجهاز التنفيذي مجرد مفهوم شكلي و ليس حقيقي⁴.

و على ذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى الشرعية الدستورية لمنصب رئيس الجمهورية من خلال المطلب الأول، بالإضافة إلى التطرق لعوامل تدعيم مركز رئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي من خلال المطلب الثاني.

المطلب الأول: الشرعية الدستورية لمنصب رئيس الجمهورية.

سنحاول من خلال هذا المطلب، إبراز الشرعية الدستورية لمنصب رئيس الجمهورية، و دورها في استقلال مركزه داخل الجهاز التنفيذي من خلال التطرق إلى الانتخابات الرئاسية كعامل مدعم للاستقلال العضوي لرئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي في الفرع الأول، على أن نتطرق في الفرع الثاني للعهدة الرئاسية و دورها في ضمان استقرار منصب رئيس الجمهورية.

4- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2010، ص 282.

الفرع الأول: الانتخابات الرئاسية كعامل مدعم للاستقلال العضوي لرئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي.

يتحول رئيس الجمهورية بمجرد انتخابه من طرف الشعب، من ممثل للفئة التي انتخبته إلى ممثل للأمة ككل، أي حتى بالنسبة للأشخاص الذين لم ينتخبوه، و سيصبح بذلك رمزا للدولة و محاطا بالتشريف العام و صورة موجودة في كل الإدارات.⁵

و تظهر هذه المكانة المتميزة لرئيس الجمهورية في الدستور، من خلال كونه مجسد وحدة الأمة، و حامي الدستور، و ضامن استقرار مؤسسات الدولة، و كل ذلك من خلال آلية تنصيبه على رأس الدولة، ألا و هي الانتخابات الرئاسية، هذه الآلية التي تخضع لإجراءات و شروط كثيرة و معقدة يجب أن تتوفر في الشخص الذي يخوضها، و هذه الشروط تدل على المكانة الهامة التي يحتلها الفائز في هذه الانتخابات.

و إذا كان الملك في الأنظمة البرلمانية التقليدية يمثل شرعية قديمة و متجاوزة⁶، فإن شرعية رئيس الجمهورية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 و الدستور المصري لسنة 1971 بعد تعديله في 2005، هي شرعية دستورية مبنية أساسا على انتخابه من قبل الشعب مباشرة. و هكذا يجمع رئيس الجمهورية في الجزائر و مصر بين الاعتبار الرمزي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، و بين المركز القوي لرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي.

أولا: شروط و إجراءات الترشح لرئاسة الجمهورية.

إن الوصول لمنصب رئيس الجمهورية يخضع إلى مجموعة من الشروط و الإجراءات التي تدل على المكانة التي يحتلها منصب رئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي إذا ما قورنت بالمناصب الأخرى في الدولة، التي تخضع لشروط و إجراءات بسيطة. حيث تجد القواعد المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية و شروط ترشحه لمنصب الرئاسة مصدرها عادة في نصوص الدستور، على أن هذه الأخيرة لا تتضمن إلا المبادئ العامة لنظام الانتخاب تاركة التفاصيل و الكيفيات للقانون كما هو الشأن في الدستور الجزائري، على عكس الدستور المصري الذي اكتفى بالنصوص الدستورية فيما يخص الانتخابات الرئاسية.

و بالرجوع إلى المادة 71 من الدستور الجزائري نجدها تنص على أنه " ينتخب رئيس الجمهورية

6 - Bernard Chantebout, droit Constitutionnel et sciences politiques, 16^{ème} édition, Armand Colin, Paris, 1988, p 155.

7- مورييس دوفرجيه، المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري، ترجمة د. جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1992، ص 138.

عن طريق الاقتراع العام، المباشر، والسري.

يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها".

و ينبغي أن يحصل المترشح على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، خلافا لدستور 1976 الذي يتطلب الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المسجلين، و هو الشرط الذي يصعب تحقيقه حتى في ظل نظام الحزب الواحد، لو اعتمد الحياد و الصدق في حساب الأصوات و إعلان النتائج.⁷

و تنص المادة 156 من الأمر 07/97⁸ "إذا لم يحرز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول، ينظم دور ثان.

لا يساهم في هذا الدور الثاني سوى المترشحين الاثنان، اللذان أحرزا أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول".

أما في الدستور المصري، فإن انتخاب رئيس الدولة، وفق النص الأساسي للمادة 76 من الدستور يمر بمرحلتين، الأولى هي مرحلة الترشح في مجلس الشعب، و الثانية هي مرحلة استفتاء الشعب على المرشح للرئاسة⁹.

يتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل، و يعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتاءهم فيه، فإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها، أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول، و يعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتاءهم فيه، و يعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء، فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية، رشح المجلس غيره. و تتبع في شأن ترشيحه، و انتخابه الإجراءات ذاتها¹⁰.

فطريقة اختيار رئيس الجمهورية في دستور 1971 قبل تعديله في سنة 2005 تتناسب تماما مع النظام البرلماني، لعدم ديمقراطيتها و بعدها كلية عن الإرادة الشعبية التي انحصر دورها في الاستفتاء على

8- د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، طبعة ثانية مزيدة و منقحة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (طبعة غير محددة السنة)، ص 205، 206.

9- أمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997، المعدل و المتمم.

10- د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 352.

11- المادة 76 من الدستور المصري لسنة 1971 قبل تعديله في 2005.

الشخص الوحيد الذي رشحه مجلس الشعب، فالنظام البرلماني هو الذي يستوي عنده أن يكون رئيس الدولة قد تولى العرش بالوراثة أو بالانتخاب من الشعب، أو من قبل البرلمان أو أخيراً من قبل البرلمان و الشعب.¹¹

وقد جاء في تقرير لجنة نظام الحكم في مصر، أن هذه الطريقة هي الأنسب لأن الانتخاب المباشر للرئيس بواسطة الشعب، يعد من العوامل التي تصبغ على نظام الحكم صفة الديكتاتورية، كما أن الانتخاب من قبل البرلمان يضعف مركز الرئيس حياله، و يجعله تابعا له، و لو أخذت هذه الطريقة على حالتها و رغم ضحالة ما تعطيه للشعب صاحب السيادة من حقوق في مسألة خطيرة دستوريا و واقعا تتعلق باختيار رئيس الجمهورية، فإن السلطة الحاكمة قد حرصت على قراءتها بأعينها هي، و أفرزت لها قواعد تتناسب و حاجتها.¹²

و قد جرى تعديل المادة 76 في سنتي 2005 و 2007 بحيث أصبح تولي رئيس الجمهورية للرئاسة يتم بعد انتخابات تنافسية بين عدد من المرشحين، فاقترنت انتخابات 2005 على قادة الأحزاب المعترف بها قانونا.

و بالرجوع إلى نص المادة 76 من الدستور المصري نجدها تنص على "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام و المباشر.

ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان و خمسون عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلس الشعب، و الشورى، و المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على أن لا يقل عدد المؤيدين عن خمسة و ستين من أعضاء مجلس الشعب، و خمسة و عشرون من أعضاء مجلس الشورى، و عشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل، و يزداد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسي الشعب و الشورى، و من أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس، و في جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، و ينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، و استمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها في آخر انتخابات على نسبة (3%) على الأقل من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلسي الشعب و الشورى، أو ما يساوي ذلك في أحد المجلسين، أن يرشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقا لنظامه

12- د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل و الموضوع في دستور 1971، دار النهضة العربية، 2001، ص 310.

13- المرجع نفسه، ص 311.

الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

و استثناء من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب من الأحزاب السياسية المشار إليها، التي حصل أعضاؤها بالانتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر انتخابات، أن يرشح في أي انتخابات رئاسية تجري خلال عشر سنوات، اعتباراً من أول مايو 2007، أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسي، متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل".

حيث تبدأ الإجراءات لاختيار رئيس الجمهورية الجديد في مصر، قبل انتهاء مدة عهدة رئيس الجمهورية بستين (60) يوماً، ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل، فإذا انتهت هذه المدة دون أن يتم اختيار الرئيس الجديد لأي سبب كان، استمر الرئيس السابق في مباشرة مهام الرئاسة حتى يتم اختيار خلفه.¹³

أما في الجزائر، فتجرى الانتخابات الرئاسية خلال 30 يوماً السابقة لانتهاء مدة رئاسة الجمهورية¹⁴، و يتم استدعاء الهيئة الانتخابية بناء على مرسوم رئاسي في مدة 60 يوماً، قبيل تاريخ الاقتراع¹⁵، و يتم انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد في دورين، و بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها¹⁶، و إذا لم يتحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها خلال الدور الأول، ينظم دور ثاني، و لا يشارك فيه إلا المترشحان اللذان تحصلا على أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول¹⁷، و المترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، يصبح رئيساً لكل الجزائريين، و هذا بعدما يقوم المجلس الدستوري بالتصريح بنتائج الانتخابات¹⁸.

أما فيما يتعلق بشروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، فنجد أن كل دساتير العالم تضع شروطاً للمترشح إلى منصب رئيس الجمهورية، الذي يعتبر أهم منصب سياسي في نظام الدولة، فلا يمكن أن يتقدم إليه إلا من كان أهلاً له، فلا يقود أمة شخص لا تجتمع فيه الشروط الدستورية و القانونية الضرورية.

و لذلك نجد أن الدستور الجزائري في المادة 73 نص على ما يلي "لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

- يتمتع، فقط، بالجنسية الجزائرية الأصلية،

13 - المادة 78 من الدستور المصري لسنة 1971 المعدل و المتمم.

14 - المادة 153 من الأمر 07/97، المرجع السابق.

15 - المادة 154، المرجع نفسه.

16 - المادة 155، المرجع نفسه.

17 - المادة 156، المرجع نفسه.

18 - المادة 71 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل و المتمم.

- يدين بالإسلام،

- يكون عمره أربعين سنة كاملة يوم الانتخاب،

- يتمتع بكامل حقوقه المدنية و السياسية،

- يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته،

- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954، إذا كان مولودا قبل 1942،

- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954، إذا كان مولودا بعد يوليو 1942.

- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية و المنقولة داخل الوطن، و خارجه.

تحدد شروط أخرى بموجب القانون."

أما المادة 157 من الأمر 07/97 فأضافت بعض الشروط:

"3- تصريح بالشرف بعدم إحراز المعني جنسية أخرى غير الجنسية الجزائرية،

9- شهادة تثبت تأدية الخدمة الوطنية أو الإعفاء عنها،

10- التوقيعات المنصوص عليها في المادة 159 من هذا القانون،

14 - تعهد كتابي يوقعه المترشح يتضمن ما يأتي: ... "

أما عن التوقيعات المشار إليها في المادة 157 فقد نصت المادة 159 من الأمر 07/97:

"فضلا عن الشروط المحددة في المادة 73 من الدستور، و كذا أحكام هذا القانون، يجب على المترشح أن يقدم:

• إما قائمة تتضمن 600 توقيع لأعضاء منتخبين داخل مجالس بلدية، أو ولائية أو برلمانية على الأقل، و موزعة عبر 25 ولاية على الأقل.

• وإما قائمة تتضمن 75000 توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في القائمة، و يجب أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل، و ينبغي ألا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع.

أما الدستور المصري فقد نص في المادة 75 على ما يلي " يشترط في من ينتخب رئيسا

للجمهورية، أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، و أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، و السياسية، و أن لا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية."

فمن خلال كل ما سبق، يتضح لنا أن منصب رئيس الجمهورية يتمتع بشرعية دستورية مستمدة من إرادة الشعب في اختيار من يمثله عن طريق آلية الانتخابات الرئاسية، التي تتطلب إجراءات و شروط جد معقدة، تختلف عن تلك الآليات و الشروط و الإجراءات التي تتطلبها بعض المناصب الأخرى في الدولة، فطريقة تولية منصب رئيس الجمهورية في الجزائر و مصر تساهم و بكثير في تعزيز و دعم استقلال مركزه العضوي داخل الجهاز التنفيذي.

ثانياً: الاقتراع السري العام و المباشر عامل مدعم لاستقلال رئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي.

إن الوصول إلى سدة الحكم، يستمد مصدر سلطاته من الأعلى أو من الأدنى، فالطريقة الأولى هي التي تستند إلى القوة، سواء كانت هذه القوة، قوة مادية، أم قوة دينية، أم قوة معنوية، في حين أن الطريقة الثانية تعتمد على الانتخاب. فالطريقة الأولى كانت هي السائدة في المجتمعات القديمة لعدة أجيال، إلى أن حلت مكانها منذ قرنين طريقة الانتخاب الذي يعد الوسيلة الديمقراطية لاختيار الحكام في الدول المعاصرة.¹⁹

لقد اختلفت و تباينت سياسة الدول في طريقة اختيار رؤسائها، باعتماد نظم انتخابية خاصة بكل دولة، و لذلك يرى الفقهاء أنه إذا أراد واضعو الدستور رئيساً ضعيفاً فإنهم يقررون انتخابه بواسطة البرلمان، أما إذا أرادوا رئيساً قوياً فإنهم يقررون أن تكون طريقة انتخابه بواسطة الشعب.²⁰

أما المؤسساتان الدستوريان الجزائري في دستور 1996 و المصري في دستور 1971 بعد تعديله في 2005، قد جعلتا أسلوب الاقتراع العام المباشر و السري، هو الطريقة المتبعة في اختيار رئيس الجمهورية.

فقد حوّل التصيب الشعبي، الذي يتأتى وفق مقتضيات الديمقراطية لرئيس الجمهورية في الجزائر و مصر سلطة سياسية عليا تماثل السلطة التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي، و الذي و إن كان ينتخب بطريقة مباشرة، فإن الواقع العملي يظهر استناده إلى قاعدة شعبية مباشرة تظهر بطريقة غير مباشرة.

إن من يتولى الرئاسة، إذا كان منتخبا من طرف الشعب، سيجد في قاعدته الديمقراطية المباشرة

19- د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار العلم للملايين، بيروت، 1997، ص 410.

20- د. متولي عبد الحميد، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2001، ص 264.

عوامل نفسية، و دستورية من شأنها أن تدعم و تقوي سلطاته.²¹

ولقد أدى انتخاب الرئيس من قبل الشعب مباشرة إلى تفعيل دوره، باعتباره الممثل الأول للشعب و المعبر عن إرادته، والقائم على رعاية مصالحه، إذ لا يعقل أن يتحرك الشعب السياسي و يواجه المعارك الانتخابية لاختيار رئيس دولة يقتصر دوره على البروتوكول الرمزي و الشرفي.²²

هذا التفوق العضوي لرئيس الجمهورية، تظهره آلية "الاقتراع العام المباشر و السري"، فالتركيب الشعبية إذن و دون منازع مفادها التفوق الرئاسي²³، و هذا ما يجعل الشرعية الشعبية هي الأصل المطلق في هذه التولية، و من هنا يمكن لنا قياس ذلك من جانبين هما الجانب الدستوري و الجانب السياسي.

* **من الجانب الدستوري:** إن طريقة الانتخاب المباشر من الشعب دون أي واسطة، تنتج لنا سلطة رئاسية قوية من حيث مرجعيتها المتمثلة في الإرادة الشعبية للشعب صاحب السلطة و السيادة الأصلية، و من هذا المنطلق ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى نفي العلاقة المنطقية بين تمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة إذا لم يكن منتخبا من الشعب مباشرة، أي أن الانتخاب المباشر يعتبر مرجعية السلطات الرئاسية الواسعة²⁴.

فطريقة انتخاب الرئيس عن طريق الاقتراع العام، المباشر، و السري يخول لرئيس الجمهورية أن يظهر بمظهر "ممثل للأمة جمعاء"، و ذلك مهما كان النصاب القانوني للأغلبية الشعبية المطلقة التي حصل عليها، و يكون ذلك المنطلق، المبرر المنطقي و القوي لتمتعه بسلطات قوية و خطيرة سنتعرض إليها لاحقا²⁵.

و تعتبر طريقة الانتخاب العام، المباشر، و السري القاعدة المعمول بها في الدساتير الجزائرية التي احتفظت بها حتى التعديل الجزئي الأخير من خلال القانون رقم 19/08، وبدأ العمل بها في الدستور المصري ابتداء من سنة 2005، إذ قبل هذا التاريخ كانت التولية في مصر تتم عن طريق اختيار المترشح لرئاسة الجمهورية من طرف مجلس الشعب، و عرضه على الشعب للاستفتاء عليه.

ولعل أبرز دليل مؤكد على تعزيز مركز رئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي، الذي يستمد

22- د. أدمون رباط، المرجع السابق، ص333.

23- د. أيمن محمد شريف، الإزدواج الوظيفي و العضوي بين السلطين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر، 2005، ص467.

23- د. عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد، دار الهدى للنشر و الطباعة و التوزيع، 2006، ص217.

24- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 1995، ص123.

25- د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص218.

مرجعيتيه من الانتخاب المباشر من الشعب، الإصلاح الدستوري في فرنسا لسنة 1962 و الذي كرس بمقتضاه "الاقتراع العام المباشر، و السري كآلية لانتخاب الرئيس" بعدما كان البرلمان هو الذي يتولى تعيينه بصفته الممثل الشرعي للشعب²⁶.

حيث أنه و قبل هذا التعديل، كان الرئيس الفرنسي يُعيّن عن طريق اجتماع غرفتي البرلمان في مؤتمر، و ذلك بالحصول على الأغلبية المطلقة، فقد كان الرئيس منبثقا من ممثلي الشعب و ليس من الشعب مباشرة.

هذا الوضع لم يجعل الرئيس يتشجّع على الامتناع عن التوقيع لصالح رئيس الحكومة الحائز على ثقة المجلس المنتخب مباشرة من الشعب، لأن ذلك قد يُؤثر على مركزه، فيفقد دعم البرلمان له مادام معينا من البرلمان بحد ذاته²⁷.

لكنه و بعد الإصلاح الدستوري، أصبح رئيس الجمهورية منبثقا من الإرادة الشعبية مباشرة، حيث ألغيت وساطة البرلمان الذي كان ينوب عن الشعب في هذه المهمة، و من هنا تحول الاختصاص التقليدي للرئيس و المتعلق بالتوقيع للحكومة "من مكونات سلطات الرئيس الخاصة"، فأصبح بإمكانه الامتناع عن التوقيع للحكومة، و يمكن أن تتجلى هذه الحالة في أوضح صورها عندما يكون الوزير الأول ينتمي إلى أغلبية برلمانية معارضة للرئيس، و هنا نلاحظ أن الرئيس الفرنسي قد تأقلم مع هذا الوضع انطلاقا من الإصلاح الدستوري²⁸.

و بالرجوع إلى النظامين الجزائري و المصري اللذين يتطابقا مع النظام الفرنسي من خلال التحليل السابق، نلاحظ أن الرئيس الجزائري لم يعايش مثل هذه الحالة، و بالرغم من ذلك يتجلى لنا و بوضوح التفوق الرئاسي الذي كان مرجعه الإصلاح الدستوري الذي كرس الاقتراع العام المباشر، و هو الآلية التي تسمح بتمتع الرئيس بسلطات واسعة و قوية ترافقها عدم مسؤوليته السياسية²⁹.

و في نفس السياق نلاحظ أن علوّ منزلة الرئيس في فترة الشرعية الثورية لا غبار عليها³⁰، لكنه

26- قانون رقم 1292/62، مؤرخ في 06 نوفمبر 1962، يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام، جريدة رسمية مؤرخة في 07 نوفمبر 1962، ناصر لباد، دساتير و موائيق سياسية، الطبعة الأولى، لباد للإنتاج، سطيف، الجزائر، 2007-2009، ص 35.

27- حيث يوزع الدستور السلطة التنفيذية بين الثنائية "رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة"، و خارج السلطة الرئاسية الخاصة بتمتع الرئيس باختصاص تقليدي كالتوقيع على الأوامر و المراسيم التي تتخذ في نطاق مجلس الوزراء.

28- د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 218.

29- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 101، 102.

30- وتُعرف الشرعية الثورية بالامتنان الشعبي لقيادة الحزب الثوري و الاقتناع بأن الفئة التي حققت الاستقلال هي أفضل من يحافظون عليه، و هذا ما يفسر اعتبار انقلاب 19 جوان 1965 شرعيا بالنسبة إلى الشعب. و للمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة راجع : لوشن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة ماجستير (فرع القانون الدستوري)، جامعة العقيد الحاج لخضر بباتنة، 2005، ص 109.

و بعد الانتقال إلى الشرعية الشعبية القانونية بعدما رفض الشعب مبادئ الشرعية الثورية، ظهرت معادلة أخرى للتفوق الرئاسي، تترجم في "أولوية رئيس الجمهورية بالمقارنة مع المؤسسات الدستورية الأخرى و هي البرلمان و الحكومة".

كل ذلك من شأنه أن يُظهر لنا أن استناد الرئيس إلى الشرعية الشعبية، هو المنطق الضروري الذي يُظهر لنا المكانة التي يحتلها باعتباره رئيساً للجمهورية اختاره الشعب صاحب السلطة الأصلية. هذا من الناحية الدستورية.

***من الناحية السياسية:** من هنا تظهر أهمية الانتخابات الرئاسية التي تعتبر معياراً حاسماً في تكوين و إعادة تكوين الساحة السياسية في ظل النظام السياسي الديمقراطي، حيث تتولى الأحزاب السياسية تجنيد أكبر عدد ممكن من الناخبين للمشاركة في تولية أحد المرشحين لتولي منصب رئيس الجمهورية و ذلك في الجولة الأولى، في حين تتسم الجولة الثانية بأهمية شخصية المرشح للرئاسة و التي تلعب دوراً مهماً في حصوله على الأغلبية المطلقة لأن الحياة السياسية في هذه الجولة تجتمع في كتلتين³¹.

و تقوم كل كتلة منهما بدعم أحد المرشحين الاثنتين عن طريق تجنيد أكبر عدد من الناخبين للإدلاء بأصواتهم لصالحه، لكن هذا التكتل و بطبيعة الحال يكون ذا طابع مؤقت ينتهي بمجرد إعلان نتائج الانتخابات بفوز أحد المرشحين و سقوط الآخر.³²

لكن الواقع العملي في الجزائر و مصر، يظهر لنا الأهمية البالغة لشخصية الرئيس التي تظهر منذ الدور الأول، أما الدور الثاني فلم تصل إليه أية عملية انتخابية إلى حد الآن، فكل الانتخابات الرئاسية التي خاضتها الجزائر و مصر تحسم لصالح أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة و الساحقة في الدور الأول. ففي مصر و قبل سنة 2005 لم تعرف وجود لتنافس بين عدة مترشحين في الدور الأول لأن طريقة الانتخاب كانت تتم عن طريق ترشيح شخص واحد من طرف مجلس الشعب للاستفتاء عليه من طرف الشعب.

كل هذا يظهر لنا أهمية شخصية المرشح في الدور الأول، بشكل جعلنا نقف أمام انتخابات رئاسية منصبة على مرشح واحد للرئاسة، فيما يبقى بقية المرشحين مجرد صورة صورية تُظهر خيالية التعددية الحزبية في الجزائر و مصر، و التي لا تظهر إلا عن طريق الخطابات السياسية لزعماء و قيادات الأحزاب مدعمة بانتقادات مركزة للنظام منعدمة التأسيسات المقنعة في غالب الأحيان، و هنا

31- سي موسى عبد القادر، دور الانتخابات السياسية في ديمقراطية السلطة في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير (فرع الدولة و المؤسسات العمومية)، جامعة الجزائر، 2009، ص135 و ما بعدها.

32- د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص219، 220.

نتساءل عن عدم جدوى و فاعلية تعددية حزبية- يفترض تكريسها دستوريا - على هذه الصورة؟³³.

و بالرجوع إلى التعديل الدستوري الجزئي في الجزائر لسنة 2008، و في مصر لسنة 2005، نلاحظ التأكيد و الإصرار على الشرعية الشعبية كمرجعية و أساس لتولية الرئيس. و عليه يتبين لنا في الأخير، أن الاقتراع العام المباشر و السري و باعتباره آلية لاختيار رئيس الجمهورية، فإنها تجعله يتفوق على الوزير الأول الذي لا يحظى بنفس الشرعية كونه معين من طرف رئيس الجمهورية، و لا يستند إلى أي قاعدة شعبية كما سيأتي بيانه في هذا البحث.

الفرع الثاني: المهمة الرئاسية مهمة محمية.

إن اكتساب رئيس الجمهورية لشرعية مدعمة ليس كاف، بل يجب أن يضمن هذه الشرعية بآليات تمكنه من الحفاظ عليها، و مزاوله مهامه طوال مدة نيابته و عدم تدخل أي جهاز في الدولة قانونا لإبعاده عن منصبه، باستثناء حالة حدوث مانع الذي يحول دون إمكانية مواصلته لمهامه.

إن ما يميز النظام الجمهوري عن النظام الملكي، هو تأقيت مدة الرئاسة³⁴، إن هذا المبدأ يسمح في النظم الجمهورية بالعودة إلى الشعب في كل مرة حتى يختار من يراهم أهلا لتقته.

إن طول مدة مهمة الرئاسة أو قصرها أو إمكانية تجديدها، سيؤثر حتما على وضع رئيس الجمهورية و استقرار منصبه. و الواقع أن توقيت مدة الرئاسة مبدأ مسلم به لدى جميع الفقهاء، على أن هؤلاء اختلفوا في شأن مدى جواز تجديدها، و قبل التطرق إلى وضع العهدة الرئاسية في الجزائر و مصر سنحاول الوصول إلى تعريف للعهدة الرئاسية.

أولا: المدلول النظري للعهدة الرئاسية و موقف الفقه من مسألة تجديدها.

1/ العهدة الرئاسية من الناحية اللغوية و الاصطلاحية و من وجهة نظر الفقه الدستوري:

أ- المعنى اللغوي و الاصطلاح:

✓ المعنى اللغوي: يطلق مصطلح "العهدة" على عدة معاني، فيطلق عليها "mandat" باللغة الفرنسية،

33- لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا يتعلق بالأغلبية المطلقة التي تشترط لتولية أحد المرشحين للرئاسة، فهل هذه الأغلبية تعبر حقا عن الإرادة الشعبية الحقيقية في ظل انتخابات ظلت سمتها غياب الناخبين في الفترة الراهنة بصورة أكثر تركيزا مما كانت عليه في وقت ليس بالبعيد؟. لعل هذا ما قام المؤسس الدستوري بتداركه بجعله مستترا من خلال إقرار "مبدأ الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المعبر عنها" و ذلك اقتناعا بعدم تحقق الأغلبية المطلقة للناخبين المسجلين، لكن الأمر لا يجب أن يتوقف عند هذا الحد لأننا أمام حقيقة أكدها الواقع العملي عن طريق نتائج الانتخابات مما يستوجب البحث فيها، و من هذا المنطلق يمكن اعتبار المصدر الانتخابي الشعبي في الجزائر عاملا غير فاعل كقوة داعمة لمركز الرئيس عند تنصيبه رئيسا مادام مبدأ الأغلبية المطلقة ليس ترجمة حقيقية لمعناه و ذلك من الناحية العملية طبعا.

34- د. البنا محمود عاطف، النظم السياسية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص264.

ويراد بها معنى "power of attorney" باللغة الانجليزية، أما في اللغة الايطالية فيطلق عليها اصطلاح "MANDATO".

"العهد" مصدر لفعل عهد، يعهد الأمر إلى شخص معين يتم اختياره بالضرورة، و في اللغة العربية يراد بها عدة معان هي "التوكيل أو الوكالة بفتح الواو أو الوكالة بكسر الواو"، كما يمكن أن يقصد بها "التفويض للقيام بأمر معين"، كما يمكن أن تطلق في معناها على "الانتداب للقيام بأمر معين"، فيصبح الشخص الذي تلحق به هذه الصفات "وكيلا أو مفوضا أو منتدبا" "un mandataire"³⁵، أما معناها اللغوي في اللغة الفرنسية فينصرف إلى:

* un mandat /n. Masculin/pierre a rempli le mandat qu'on lui avait confié, il a fait ce qu'on l'avait chargé de faire (=mission).³⁶

وهي مشتقة من الفعل mandater الذي يعني وكلّ.

٧ المعنى الاصطلاحي: أما العهد في معناها الاصطلاحي فنلاحظ أنها لم تلق أيّ اهتمام من طرف فقهاء القانون الدستوري خاصة، لكنها و في المقابل عرفت عدة تعريفات في القوانين الأخرى مثل القانون المدني، الجنائي، الدولي العام، لكن هذه التعريفات لا يمكن التذليل عليها في المعنى المقصود هنا بصفة مباشرة.

ويراد بها "عقد يقصد به أن يقوم شخص يدعى الوكيل بعمل قانوني لحساب شخص آخر يدعى الموكل، و يجوز أن تتم الوكالة بالكتابة أو المشافهة إلا إذا كان التصرف القانوني المعهود به إلى الوكيل يتطلب شكلا خاصا، فيجب توافر هذا الشكل لانعقاد الوكالة".

و يراد بالوكالة في الشريعة الإسلامية "من وكل " "الإنبابة" و هو إقامة من يملك التصرف و هو الموكل (بكسر الكاف) غيره و هو الوكيل مقام نفسه في التصرف بالشروط المعروفة شرعا"³⁷.

ب- العهد الرئاسية "من وجهة نظر القانون الدستوري:

٧ وفقا للمعيار الشكلي:

- هي تصرف بين شخصين: و هما الموكل و الوكيل.

35- تحت إشراف مجموعة باحثين، المنجد الفرنسي العربي للطلاب (معجم حديث)، الطبعة الرابعة، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1980، ص573.

36- د. جرجس جرجس، موسوعة القواميس العملية (القاموس العملي الموسع)، فرنسي - فرنسي - عربي، دار صبح للطباعة والنشر، بيروت لبنان، 2004، ص749، 750.

37- د. عبد الفتاح مراد، المعجم القانوني رباعي اللغة، فرنسي انجليزي ايطالي عربي، دار الكتب و الوثائق المصرية، مصر، 1996، ص282.

- **الموكل الذي يملك التصرف:** و هو الشعب صاحب السلطة و السيادة الأصيل، حيث يوكل رئيس الجمهورية للقيام بمهام معينة، فليس من المعقول أن يمارس الشعب السلطة و يتمتع بالسيادة في مجموعه دفعة واحدة و إلا عمت الفوضى، فيمنح هذه السلطة إلى الرئيس ليمارسها باسم الشعب و ليس باسمه الشخصي، و لنكون أكثر قانونيين يعتبر هذا المنح بمثابة تفويض من الشعب للرئيس.

- **الوكيل:** و هو الذي يقوم مقام "الموكل" (بكسر الكاف) في التصرف بشؤون السلطة و السيادة عن طريق تولي "الرئاسة" و هو رئيس الجمهورية الذي يقوم مقام الشعب.

- **إنها تصرف يستدعي توافر شكليات و شروط خاصة لقيامه:** و هذه الشكليات الخاصة مصدرها الدستور الذي تعتبر السلطة التأسيسية "الشعب" مصدره الأساسي، و من ذلك و حسب رأينا تتمثل هذه الشكليات في الانتخابات الرئاسية، و هي الإجراءات الخاصة لتولي الرئيس منصب الرئاسة، فتعتبر الانتخابات مركز ثقل ذو أهمية سواء عند بداية العهدة أو نهايتها، و لقد اهتمت كل الدساتير بتنظيم العملية الانتخابية، مكتفية بالقواعد العامة و هي سمة الدستور كأسمى معيار تشريعي مع الإحالة إلى قوانين الانتخابات³⁸.

v) وفقا للمعيار الموضوعي: تتجسد العهدة الرئاسية وفق مفهومها الموضوعي على صورة تفويض للمهام على عدة خصائص يتميز بها هذا التفويض بحد ذاته و تتمثل فيما يلي:

- **التفويض الحصري للمهام:** حيث تنصب على توكيل أو تفويض أو إنابة شخص الرئيس للقيام بمهام معينة كتمثل للشعب في عنصرى السلطة و السيادة، و من هنا ينتقي التفويض المطلق.

- **تتسم بتوكيل محدود أو حصري من حيث المدة الزمنية:** و يتم حصر عملية التفويض أو الإنابة أو التوكيل كرخصة للاضطلاع بشؤون الحكم في مدة زمنية محدودة، فلا يعقل أن يكون التفويض إلى مالا نهاية لأن ذلك من شأنه طغيان الحاكم و استبداده، و إن كان ذلك ليس معيارا مطلقا، بل يرجع تفسيره إلى شخصية كل حاكم بحد ذاته.

02/ موقف الفقه من مسألة تجديد مدة الرئاسة.

لقد سجّل الفقه الدستوري المقارن اتجاهين متضاربين، يتمثل الأول في الاتجاه المؤيد للفكرة بحجج و براهين، في حين تمثل الاتجاه الثاني في وجهات النظر المناهضة للفكرة بتبريرات كذلك، و هذا ما سنحاول التعرف عليه.

38- في المنظومة القانونية الجزائرية تم تنظيم العملية الانتخابية بموجب القانون العضوي المنظم للانتخابات و هو الأمر رقم 07/97، مؤرخ في 06 مارس 1997 و المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 12، مؤرخ في 06 مارس 1997، معدل و متمم بموجب قانون عضوي رقم 01/04، مؤرخ في 07 فبراير 2004، جريدة رسمية عدد 09، مؤرخ في 11 فبراير 2004، معدل و متمم بموجب قانون عضوي رقم 08/07، مؤرخ في 28 يوليو سنة 2007، جريدة رسمية عدد 48، مؤرخ في 29 يوليو 2007 .

أ- وجهات النظر المؤيدة لفكرة تجديد العهدة:

اعتبر الدكتور "مصطفى زيد أبو فهمي" بأن الشك لا يثور حول اعتبار مسألة تحديد مدة الرئاسة وجواز إعادة انتخاب الرئيس مرة ثانية و ثالثة، من الأمور التي تثير نقاشا ليس بالهين في الفقه الدستوري³⁹، و على ضوء هذا التعقيب نحاول استخلاص عدة آراء مؤيدة، و إن ذلك بطبيعة الحال لا يغني عن ضرورة تبيان الحجج و المبررات المدعمة لكل فكرة حسب وجهة نظر صاحبها لتكون دراستنا أكثر موضوعية.

و من هذا المنطلق ذهب جانب من الفقه الدستوري في تبرير العهدة القابلة للتجديد دون حصر، على أساس "أهمية منصب الرئيس"، فيعتبر هذا الجانب من الفقه أنه مادام الرئيس يشغل أعلى منصب في الدولة، فإنه بالضرورة يحتاج إلى فترة زمنية معقولة في بداية حكمه حتى يلم بكل مشاكل الحكم⁴⁰، فانطلق هذا الرأي من "معيار أهمية المنصب" ليصل إلى معيار آخر و هو "معيار الفترة الزمنية المعقولة للقيام بالمهام الرئاسية".

و لقد ذهب جانب آخر من الفقه الدستوري إلى اعتماد تبرير آخر يتأسس على "شهادة الدساتير التي تميل إلى إطالة مدة الرئاسة"، ذلك أنّ من يصلحون لهذا المنصب هم في العادة قليلون حسب اعتقادهم، فإذا ما تبين للشعب مظاهر التوفيق و الولاء و القوة لدى رئيس معين فإنه يميل إلى الاحتفاظ به عادة⁴¹، فهذا الرأي ينشئ لنا "معيارا آخر يتمثل في "معيار أهمية و كفاءة شخص الرئيس".

و في نفس السياق برر الدكتور "مصطفى زيد أبو فهمي" ذلك قائلا: "إن الذين يصلحون للمناصب يقلون كلما ارتفعنا في المناصب إلى أعلى، فالذين يصلحون للوظائف العامة في أدنى درجة يعدون بالملايين، و إذا ارتفعنا قليلا لوجدنا الصالحين يعدون بالألوف، ثم نمضي في الارتفاع حتى نجدهم بالمئات و العشرات و هكذا"⁴².

و قد انصرف جانب آخر من الفقه الدستوري إلى أن فكرة التجديد بحد ذاتها ليست محل انتقاد، لكن تطبيق التجديد هو الذي قد يشكل بعض الإشكالات، ذلك أن التجديد لعهد رئاسية متصلة يكون أكثر حدة من التجديد لعهد رئاسية غير متصلة يمكن لها أن تشكل ضمانا من التعسف و احتكار السلطة، فالفصل بين عهدة سابقة و عهدة لاحقة بعهدة أخرى يتقلدها رئيس آخر حلّ مثالي يغلب عليه الطابع الواسطي حسب أصحاب هذا الرأي الفقهي، و لقد تواصلت تبريرات هذا الجانب الفقهي إلى حدّ التخمين أنّ ذلك كان الدافع

39- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري و النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2006، ص579.

40- المرجع نفسه، ص579.

41- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص17.

42- د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص580.

من وراء تعديل الدستور الأمريكي سنة 1951 ليحرم الرئيس من الترشح لأكثر من عهدين⁴³. و تبقى هذه الفكرة مجرد اقتراح يقبل التأييد و المعارضة باعتباره رأياً حَكَمَ "معيار المنطق" فكان معياراً أكثر منطقياً⁴⁴.

وانصرف جانب آخر من الفقه إلى الأخذ "بمعيار ضابط التغيير و مدى جدواه و فعاليته" و على هذا الأساس انتقد التغيير لمجرد التغيير، فالضرورة الداعية إلى التغيير مفادها إصلاح الأوضاع القائمة مما يجعلها ذات جدوى، أو على الأقل تسعى إلى تحسين الأوضاع القائمة دون تغييرها، فإن كانت مستقرة يصبح التغيير عديم الجدوى، و من ذلك إن وجدت الأمة حاكماً صالحاً موفقاً استراحت له، فإنها يجب أن لا تُكره على تغييره و الاستغناء عن خدماته لمجرد التغيير، و هذا من باب عدم التصييق على الحرية في الاختيار⁴⁵، و هذا المنطق في التبرير الذي اعتمده أصحاب هذا الرأي يجعل منه يلتقي مع الرأي اللاحق.

ذلك الرأي الذي يستند في التبرير على "معيار ضمان حرية و نزاهة الانتخابات الرئاسية" و هو الضابط الذي يغلب عليه الإقناع، و الذي يجعلنا لا نهتم بتجديد العهدة أكثر من الاهتمام بإيجاد و ضمان منظومة قانونية انتخابية تضمن تجسيد" الإرادة الشعبية الحرة و الحقيقية " دون ضغط أو إكراه أياً كان نوعه، أو حتى تزييف لنتائج الانتخابات، و من هنا يكون تجديد الثقة بالرئيس مشروعاً مادامت مرجعيته الإرادة الشعبية الحرة لكن بشروط محددة فيكون للشعب وحده التقرير حول تجديد العهدة من عدمه بالرجوع إليه في كل عملية انتخابية، فيزن أعمال الرئيس وجهده فيبقيه أو ينحيه⁴⁶، و هنا يثار مشكل الرقابة على العملية الانتخابية و خاصة في الجانب المتعلق بمدى فاعلية الرقابة، فتكريس الرقابة كضمان يبقى عديم الجدوى إن لم ينل التطبيق السليم و الشفاف.

بعد تبيان المواقف المؤيدة للفقه الدستوري المقارن، نلاحظ أنها اقتصرت على آراء للفقه الدستوري المصري الذي يعرف سابقة التجديد غير الحصري للعهد، أما التشريعات المقارنة الغربية فلم تسجل سوابق من هذا القبيل لعل ذلك الذي كان الدافع وراء انعدام تبريرات التجديد.

ب - وجهات النظر المناهضة لفكرة التجديد:

43- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص125.

44- لقد لقي هذا الرأي تأييد التشريع اللبناني الذي قام بتطبيقه عن طريق الحظر الدستوري المفروض على الرئيس كي لا يتمكن من التجديد لمدة 06 سنوات أخرى إلا بعد تربصه خارج عهده رئاسة كاملة بعد نهاية عهده الأولى، لكن الفقه الدستوري اللبناني تصدى لهذا التطبيق بالمعارضة و النقد و طالب بالبدل المتمثل في التجديد لعهدة أخرى متصلة، في حين ذهب جانب آخر إلى المطالبة برفع عهدة واحدة إلى 10 سنوات دون أي تجديد. نقلاً عن: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص16.

45- د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص580.

46- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص124.

في هذا السياق ذهب جانب من الفقه الدستوري المعارض إلى ضرورة الأخذ بعهدة رئاسية واحدة، ولو مع زيادتها إلى حد أقصى تحدده الدساتير دون السماح بالتجديد لمدة تالية، و متصلة مع تطبيق معيار مخفف يسمح بالتجديد لعهد أخرى غير متتالية و لا متصلة⁴⁷.

في حين انصرف جانب من الفقه إلى الأخذ بتجديد العهدة مرة واحدة فقط، فلا يسمح بتولي منصب الرئاسة إلا لفترة محددة بعهدتين، و إن الرئيس خلال هذه الفترة يكون قد نال فترة معقولة و كافية لتحقيق الاستقرار و الاستمرار لنظام الحكم، و لكي يكون قد نفذ المبادئ و الأفكار التي طرحها على الشعب عند ترشحه لمنصب الرئاسة، و كذا استنفذ كل ما لديه من طاقة و جهد لتحقيق الصالح العام.

و من هذا المنطلق يمكن الرد على الجانب الفقهي المؤيد الذي تأسس على معيار "أهمية المنصب الذي يفترض معه إعطاء الرئيس مدة معقولة لينفذ مهامه"، ذلك أنه من غير المعقول ألا يضع الرئيس في حسابه عند افتتاح عهده الرئاسية المدة اللازمة لتنفيذ وعوده للشعب، بل إن المنطق يقتضي تنسيق برنامج عمله في إطار الحيز الزمني الذي تحدده العهدة الرئاسية. فالمشاريع الناجحة هي تلك التي تأخذ وقتا طويلا في الدراسة و نقصد هنا برنامج الرئيس الذي حضره قبل خوض الانتخابات، و وقتا قصيرا في التنفيذ و نقصد هنا مدة ممارسة المهمة الرئاسية.

في حين ذهب جانب آخر من الفقه، إلى انتقاد بقاء الرئيس في الحكم لمدد متوالية و متصلة من مدلول أن ذلك يمكن له أن يكون سبيلا إلى الدكتاتورية و التسلط.⁴⁸

ثانيا: الوضع الدستوري للعهدة الرئاسية في النظامين الجزائري و المصري:

1- في النظام الجزائري:

عرفت الدساتير الجزائرية السابقة مثل هذا الشكل من العهد الرئاسية، مما يجعلها مرجعية دستورية في النظام الجزائري دون أن يشكل التعديل الدستوري الأخير الذي أعاد تكريسها "سابقة دستورية في المجال"، لكن التكريس الدستوري لهذه الفكرة ليس بطبيعة الحال متطابقا مع ما سبق و ذلك بحكم الظروف التي تصاحب كل تجربة دستورية، و هذا ما سنوضحه أو سنحاول توضيحه من خلال التعرض إلى كل دستور على حدا.

بالرجوع إلى دستور 1963 لا نجد أية إشارة في المادة الدستورية المتعلقة بعهدة الرئيس (المادة 39) إلى فكرة إمكانية التجديد من عدمه، ويكون المؤسس الدستوري بذلك قد خرج عن قاعدة

47- المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

48- د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 580.

الديساتير في التشريعات المقارنة التي عادة ما تخصص فقرة من المادة الدستورية المتعلقة بعهدة الرئيس تتعلق بإمكانية التجديد من عدمه، و بالملاحظة البسيطة- التي لا تحتاج إلى أي تدقيق- لنص المادة 39 السالفة الذكر نستنتج أنه:

تم تخصيص الفقرة الأولى من المادة إلى إسناد السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية⁴⁹، ثم جاءت الفقرة الثانية بتحديد مدة العهدة الرئاسية المبدئية و كذا طريقة انتخاب الرئيس⁵⁰، في حين نصت الفقرة الثالثة من نفس المادة على الشروط الواجب توافرها في الشخص المرشح للرئاسة⁵¹.

و بصيغة أخرى ترى الأستاذة " فتيحة بن عبو " أن دستور 1963 من خلال نص المادة 39 منه قد كرس خاصية "التجديد المحدود للعهد الرئاسية" عن طريق ترك الأمر رهين الإرادة الرئاسية، فيكون الرئيس وحده سيد نفسه، فله الحرية في إعادة ترشحه للرئاسة من عدمها، و قد أضافت الدكتورة في نفس السياق بقولها:

«A cet égard .l'article 39 de la constitution de 1963 omet volontairement de limiter le nombre de mandats présidentiels, ce qui signifie une réélection indéfinie au nom de principe que tout ce qui n'est pas expressément interdit est permis, ce qui ne veut surtout pas dire que la question n'a pas été abordée, puisque précisément un amendement proposé par des membres de l'assemblée constituante plus de deux mandats présidentiels successifs a été rejeté. »⁵².

من خلال ذلك لا توجد أية إشارة إلى فكرة تجديد العهدة الرئاسية كمنطلق، و لا إلى مرات التجديد كنتيجة منطقية، و يمكن القول هنا أن المؤسس الدستوري "أطلق ضابط التجديد الخاص بالعهد الرئاسية"، و فتح الباب على مصراعيه بحكم عدم وجود نص يفيد التقييد الخاص بالعهد، و من هنا يمكن حسب نظرنا تفسير سكوت المشرع "قبولا ضمنيا للتجديد غير الحصري"، فلو كانت نية المشرع تتصرف إلى تحديد العهد و عدم تجديدها لتشدد في ضبط النص حتى لا يثار أي تضارب في تفسيره بالنص صراحة على الحكم.

و لم يعرف النظام الدستوري الجزائري أثناء سريان مفعول هذا الدستور تجديدا لعهدة الرئيس، و

49- تنص الفقرة الأولى من المادة 39 من الدستور الجزائري لسنة 1963 على ما يلي:

"تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية".

50- تنص الفقرة الثانية من نفس المادة على ما يلي:

"و هو ينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري بعد تعيينه من طرف الحزب".

51- تنص الفقرة الثالثة من نفس المادة على ما يلي: "يمكن لكل مسلم جزائري الأصل...الخ".

52-Fatiha Benabbou-kirane, la nature de régime politique Algérien, revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politique, n 001/2007, p52-53.

كما هو معلوم، فهذا الدستور ولد ميتا فلم يطبق أبدا وقد أثبت التاريخ الدستوري ذلك⁵³، و بالرجوع إلى فكرة العهدة الرئاسية، نلاحظ أن عهدة الرئيس "بن بلة" لم تدم طويلا فلقد تم إنهاءها عن طريق آلية تفتقر للشرعية الدستورية و هي "الانقلاب العسكري" أو كما كان يسمى في فترة سابقة "التصحيح الثوري"، حيث استولى الرئيس الراحل "هواري بومدين" على رئاسة الدولة.

و بغض النظر عن عدم الشرعية الدستورية لهذه الحركة و كذا مخالفتها لآلية نهاية العهد الرئاسية و بدايتها (الانتخابات الرئاسية)، نلاحظ أنه تم الانتظار إلى غاية 1977 لانتخاب "هواري بومدين" رئيسا للجمهورية"، أي بعد صدور دستور 1976⁵⁴، و من هنا نتساءل عن المدلول الحقيقي للفترة التي قضاها هذا الرئيس في الحكم بين 1965-1977، هل هي عهدة رئاسية بالمعنى الحقيقي الدستوري الذي توصلنا إليه سابقا، و الذي يحمل معنى التفويض أو التوكيل من طرف صاحب السلطة الأصيل و هو الشعب؟ هذا من جهة، و من جهة أخرى، ألا يعني ذلك التسليم المطلق بقصور صاحب السلطة الأصيل ليتم التقرير مكانه في جميع المواقف الحاسمة، ذلك التسليم الذي تكرر بشهادة التاريخ الدستوري الجزائري بصور متعددة، لعل أكثرها شهرة من الجانب السلبي أزمة الفراغ الدستوري في 1992؟.

أما فيما يتعلق بدستور 1976 فنلاحظ أنه قد كرس التجديد غير الحصري للعهدة الرئاسية بصريح العبارة على عكس الدستور السابق بموجب نص المادة 108 منه **«La rééligibilité sans limite de président de la République»**، حيث نصت في فقرتها الثانية على ما يلي: **«يمكن إعادة انتخاب رئيس الجمهورية»**، و على إثر ذلك تم تنظيم الانتخابات الرئاسية في سنة 1977 التي تمت بمقتضاها دسترة تولي رئاسة الجمهورية من طرف الرئيس الراحل "هواري بومدين" باكتسابها شرعية دستورية و من هنا تحدد المدلول الحقيقي للعهدة الرئاسية من وجهة دستورية، و تم تجاوز السابقة الدستورية التي كرسّت لمدة طويلة (12 سنة) تعلقت بتقلد منصب رئاسة الدولة دون قاعدة شعبية، أو حتى دون توافر أبسط معيار يمكن أن يميز عهدة رئاسية و هو الانتخابات⁵⁵.

53- لقد تم تجميد العمل بدستور 1963 إثر حركة 19 جوان 1965 وعلى إثر ذلك تم إصدار أمر 10 جويلية 1965 الذي أعتبر بمثابة دستور مصغر تم تطبيقه بصفة مؤقتة حتى صدور دستور 1976.

54- لقد تناولت العديد من الدراسات القانونية الدستورية في الجزائر مدى شرعية حركة 19 جوان 1965، و لقد تضاربت الآراء حول اصطلاح تسميتها بين "حركة التصحيح الثوري" أو "الانقلاب العسكري" و كان لكل مصطلح دوافعه و ظروفه الظاهرة و الخفية في الوقت الذي كان لا يجرؤ أحد على إطلاق الاصطلاح الثاني إلا بعد فترة من الزمن، و نحن من هذا المضمار لا نتهما القراءات السياسية بالقدر الذي يعيننا الجانب القانوني البحث، و هو الذي رجح فيما بعد بالاتفاق على افتقادها للشرعية الدستورية و ذلك لتناسب طريقة حصولها مع التعريف الخاص بالاستيلاء على السلطة عن طريق الانقلاب العسكري "و هي أساليب غير شرعية". لمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة راجع: د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق.

55- و من هنا نلاحظ أن أمر السوابق الدستورية أو بالأحرى غير الدستورية يكاد يصبح قاعدة النظام الدستوري الجزائري ذو الطابع المتذبذب على كافة الأصعدة بشكل جعل الفقه الدستوري يقف حائرا في العديد من المواقف و يعجز حتى عن إيجاد أو تحديد مصطلحات

و بالرجوع إلى فكرة التجديد غير الحصري للعهد من خلال دستور 1976 نلاحظ أن تطبيقات التجديد لم ترى النور و ذلك على إثر وفاة الرئيس "هوارى بومدين" في سنة 1978، فتم تنظيم انتخابات رئاسية أنتخب على إثرها "الشاذلي بن جديد" رئيسا للجمهورية، و من هنا كان للقدر دور في عدم التطبيق الفعلي للتكريس الدستوري الخاص بتجديد العهد لنفس الرئيس، و لقد تم تجديد عهد الرئيس "الشاذلي" سنة 1984 ثم تمّ تجديدها مرة أخرى سنة 1989، و خلال هذه العهد الأخيرة تمت الاستقالة الشهيرة التي اقترنت بحل المجلس التشريعي و تسببت في أزمة دستورية حقيقية.

و فيما يتعلق بدستور 1989 نلاحظ أنه لم يأتي بجديد يذكر فيما يخص فكرة إمكانية تجديد عهد الرئاسة من عدمها، و من هنا يكون قد كرس نفس قاعدة الدستور السابق من خلال نص المادة 71⁵⁶، لكن المؤسس الدستوري حاول و من خلال دستور 1996 تسجيل نقلة نوعية فريدة من نوعها في تاريخ التجارب الدستورية الجزائرية السابقة، و التي أحدثت عدم الاستقرار و الأزمات، و فيما يتعلق بتجديد العهد نلاحظ حظرا دستوريا مطلقا للتجديد غير المحدود، حيث تم حصر العهد في مرتين متتاليتين فقط من خلال نص المادة 74 التي كرّست خاصية «LA rééligibilité illimitée»⁵⁷، فعقد الأصل على تحديد التجديد الرئاسي بمرة واحدة فقط، فلن يسمح إذن بمزاولة هذه الوظيفة لأكثر من 10 سنوات متتالية، و ذلك قمة التداول على السلطة من جهة، و من جهة أخرى حتى تكتسب مؤسساتنا الدستورية الفتية المناعة ضد المخاطر و الانحرافات التي تتجر عن الدوام من الحكم، بدليل تجربة بعض الأنظمة المقارنة⁵⁸.

لكنه و في نفس السياق يثار تساؤل حول هذه المسألة، يتجسد فيما إذا كان من الممكن تجديد فترة الانتخاب لعهد أخرى بعد مدة زمنية فاصلة تتمثل في عهد رئيس آخر، و دليلنا على ذلك ظاهر المادة "عهدتين متتاليتين"، و بعدهما يشملها الحظر، أم أنه من الممكن انتخاب الرئيس لعهدتين غير متتاليتين بعد انقضاء فترة الحظر بعهد رئاسية أخرى يشغلها رئيس آخر. فهل يسمح المؤسس الدستوري بذلك؟. لعل الإجابة على هذا التساؤل تبقى مطروحة حتى يظهر تطبيق عملي لها، و حسب نظرنا هي فكرة معقولة الحدوث، لكن هذا لا ينفي إمكانية التفسير المزدوج لظاهر النص، أما عن تعقيبنا السابق عن إمكانية التجديد لعهدتين غير متتاليتين فإنه يبقى محتمل الحدوث، لذلك نرى أنه كان من الواجب

تناسب أو تناسب الأوضاع ذات الخصوصية والحساسية المفرطة التي تتعرض لها الدولة في أغلب الأحيان، و ذلك على حد تعليق الدكتور "سعيد بو الشعير" على سابقة الفراغ الدستوري التي حصلت في الجزائر.

56- تنص المادة 71 من الدستور الجزائري لسنة 1989 على ما يلي: "مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات. يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية".

57- تنص المادة 74 من دستور 1996 على ما يلي: "مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات.

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة".

58- د. أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، السلطات الثلاث، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1994، ص112.

التحديد الدقيق في نص المادة.

* التعديل الدستوري الجزئي بموجب قانون رقم 19/08:

تعددت مضامين التعديل الدستوري الأخير، و ما يهمننا هو تعديل نص المادة 74 في فقرتها الثانية التي تم بموجبها فتح العهد الرئاسية، و من خلال هذا التعديل نلاحظ أنّ المؤسس الدستوري لم يأتي بجديد و إنما رجع إلى تكريس القاعدة السابقة التي كانت في الدساتير السابقة و نقصد بها كما سبق لنا القول دستور 1963 و دستور 1976 و دستور 1989، دون أن ننسى إصباح كل عملية دستورية بخصوصياتها.

و من هنا نلاحظ التشابه الكبير بين هذه المادة المعدلة المادة 74 و المادة 108 من دستور 1976، أما إذا قمنا بمقارنة المادة 74 المعدلة بسابقتها قبل التعديل نلاحظ أن التعديل اقتصر على الفقرة الثانية من نصها، و التي كانت تكرر التجديد "لمرة واحدة"، هذه العبارة الأخيرة كانت تفيد التشدد في الضابط أي تشكل قيودا مطلقا و صريحا، حيث تم استبدالها بعبارة تفيد إطلاق التجديد الخاص بالعهد الرئاسية⁵⁹.

و بموجب هذا التعديل دخلت الجزائر مصاف الأنظمة الدستورية التي تكرر تمديد العهد الرئاسية، و بذلك أعاد المؤسس الدستوري تكريس ما كان يعرف في السابق بالاستمرارية «continuité»، و هي المعادلة المعاكسة للتداول على السلطة «l'alternance de pouvoir»، هذه القاعدة التي أثبتت ارتباطها الوثيق بطبيعة النظام الرئاسي «liée à la nature de régime présidentielle»، الذي كان سائدا في جنوب و شمال أمريكا، و هو المصطلح الذي كان يحاول أن يجد لنفسه تفسيرا نظريا، لكن العرف الدستوري الذي أنشأه الرئيس "جورج واشنطن" شكل واقعا عمليا و تطبيقيا دافعا إلى التداول هزم بحد ذاته التنظير الذي يحاول إيجاد تفسير للاستمرارية⁶⁰.

إن الاعتبار القاضي بالتحاق المؤسس الدستوري الجزائري بركب التشريعات المجسدة و المشجعة لفكرة تمديد عهد الرئاسة، يجعلنا نتساءل عن موقع هذه التشريعات من التصور الحديث الذي يدعو إلى تقليص العهد الرئاسية، فهل من المعقول أن تسعى بعض التشريعات إلى تحديث منظومتها القانونية بتقليص العهد، في حين تعيد منظومات قانونية أخرى تكرر تمديد عهد الرئاسة؟!، ذلك التكريس الكلاسيكي الذي تجاوزه الزمن أثبت قصوره، و لعل مثل هذه التساؤلات هو الذي جعل فكرة تمديد

59- تنص المادة 74 المعدلة بموجب المادة 04 من قانون رقم 19/08، مؤرخ في 2008/11/15، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية، عدد 63، مؤرخ في 2008 / 11 / 16. على ما يلي:

"تعديل المادة 74 وتحرر كما يأتي:

المادة 74: مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات.

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية."

60- Fatiha Benabbou- Kirane, op.cit, p 59.

العهد الرئاسية محل انتقاد.

2- في النظام المصري:

أما بالنسبة إلى الوضع في النظام المصري فقد أصبحت مسألة فتح عهد الرئاسة مسألة مفروغ منها حيث كان الدستور المصري السباق إلى تكريسها، مما جعل الفقه الدستوري المصري السباق هو كذلك إلى تحليل هذه المفارقة في ظل النظام الجمهوري.

و قد كان الدستور المصري لسنة 1971 ينص على إمكانية انتخاب الرئيس "لمدة تالية و متصلة"، و لقد تعرض نص المادة 77 التي جاءت بهذه الصياغة إلى العديد من الانتقادات الفقهية استنادا إلى غموضها⁶¹، و في هذا الصدد يرى الدكتور "ماجد الحلو راغب" بأن النص غامض لذلك فسره بأنه "لا يجوز انتخاب الرئيس إلا لمدة واحدة متصلة فلا يستطيع الرئيس البقاء في الرئاسة لأكثر من 12 عاما متتالية، فإذا انتهت المدة الأولى و لم يتم إعادة انتخابه، فلا يجوز أن ينتخب بعد ذلك، لأن المدة الثانية يشترط فيها الاتصال بالمدة الأولى، لذلك فالتعبير الوارد في المادة كان يجب أن يعدل إلى "لمدة واحدة متصلة" دون خلط في المصطلحات فالمدة المتصلة لا بد أن تكون تالية، و كان الأوفق رفعا للشبهة و الشك أن تستبدل بها كلمة "واحدة"⁶².

غير أنه و في تعديل للدستور في سنة 1980 تغير نص المادة و جاء بفتح عهد الرئاسة على إطلاقها، و بذلك دخل النظام المصري في ظل الأنظمة المتوجهة نحو تمديد عهد الرئاسة منذ 1980 فكان النظام العربي -الجمهوري في الظاهر- السباق إلى مثل هذا التكريس الدستوري لتلحق بركبه الأنظمة العربية الأخرى⁶³.

و قد تعرضت هذه المادة الدستورية إلى وجهات نظر متضاربة فذهب الدكتور "مصطفى زيد أبو فهمي" في رأيه المؤيد إلى القول: "إنني أرى و دون أي تردد أن صلاحية الرئيس أو فساده لا ترجع إلى بقائه في الحكم مددا طويلة أو قصيرة، فقد ينص الدستور على أن يبقى الرئيس مدة واحدة و مع ذلك فإن الوضع السياسي قد يبتلى بفساد كبير، يبدأ عندما يحرص الرئيس على التأثير في الانتخابات ليأتي بعده من يسير على نهجه فيكون امتدادا لحكمه"⁶⁴.

61- تنص المادة 77 من الدستور المصري لسنة 1971 على ما يلي:

"مدة الرئاسة 06 سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.. و يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية و متصلة".

62- د. ماجد الحلو راغب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية، الدساتير المصرية، الأحزاب السياسية، التمثيل النيابي، النظام الانتخابي، السلطات العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2003، ص199.

63- تنص المادة 77 من الدستور المصري المعدلة بموجب استفتاء 22 مايو 1980 على ما يلي:

"مدة الرئاسة 06 سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، و يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى".

64- د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 580.

و قد ذهب الدكتور "ماجد الحلو راغب" من جهة أخرى إلى أبعد من ذلك في انتقاده استنادا إلى عبارة "من تاريخ نهاية الاستفتاء" ثم تستأنف بعبارة "و يمكن إعادة الانتخاب"، فالفرق كبير بين الاستفتاء و الانتخاب، فالاستفتاء هنا يظهر على شكل استتراس و انتخاب على شخص الرئيس الذي يقدم وحده للشعب عن طريق تطبيق مبدأ وحدانية الترشح، أما الانتخاب فهو مصطلح يتعدد فيه المرشحون.⁶⁵

و في انتقاده لفتح عهد الرئاسة أعلن عن رفضه لمثل هذا التركيز استنادا إلى أنه نظام ينطبق مع سياسة الحزب الواحد دون التعددية الحزبية، و من ذلك فإنه يمكن أن يكون متناسبا مع وضع البلاد في عهد الحزب الواحد، فالاستمرار في السلطة لمدد طويلة في العصر الحاضر من شأنه أن يغلق الباب أمام تكوين القادة السياسيين، و بالمقابل يشكّل تقديسا للأشخاص.⁶⁶

و في رأي للدكتور "عبد الغني بسيوني عبد الله" الذي يكشف فيه عن الهدف الخفي لإعلان تعديل دستوري مثل هذا يفتح العهد الرئاسة على مصراعيها، أنه و من الواضح للجميع آنذاك أن الدافع للتعديل كان قرب نهاية العهدة الثانية للرئيس السابق "أنور السادات"، مما جعل هذا الوضع يلقي عدة تعليقات لفقهاء القانون الدستوري.⁶⁷

و نلاحظ و في نفس السياق أن تعديلات دستورية مثل هذه تفتح العهد الرئاسية تكون دائما مُحِينة في الفترة الزمنية السابقة بقليل لنهاية العهدة القسوى التي يسمح بها الدستور، و هذا يكاد يصبح القاعدة الغالبة في جُلّ التشريعات التي سلكت هذا المنهج، و من هنا يبقى التساؤل مطروحا حول صحة هذه الاستنتاجات من عدمها؟.

و في هذا السياق يجب علينا أن نخرج على منعطف هام و خطير في نفس الوقت، و هو أن بعض الساسة في مصر يبررون تمديد عهد الرئاسة بعدم اختلاف نظام رئاسة الدولة عن نظام الخلافة الإسلامية⁶⁸ التي تتميز بعدم تحديد مدة العهدة الرئاسية، هذا المنطلق أدى إلى ظهور العديد من

65- د. ماجد الحلو راغب، المرجع السابق، ص 198.

و عن طريقة انتخاب الرئيس المصري الذي يقدمه مجلس النواب على الشعب الذي تقتصر دوره على الإدلاء بالموافقة أو الرفض فقط دون أن تكون له حرية في الاختيار بين مرشحين متعددين، راجع: د. أيمن محمد شريف، المرجع السابق، ص 469-470-471....477.

66- د. ماجد الحلو راغب، المرجع السابق، ص 199, 200.

67- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 123, 124.

68- و في هذا الصدد يرى الدكتور "محمد رأفت عثمان" عضو مجمع البحوث الإسلامية، مشددا على عدم وجود فارق بين الخلافة ورئاسة الدولة، و إنما تواجد لقب الخلافة معنى لاحظه المسلمون عندما ولوا أبا بكر رضي الله عنه بعد رسول الله صلى الله عليه و سلم، حيث لم يجدوا اسما أولى من كلمة خليفة، لما في هذا اللقب من إحياءات تشعر بأن الذي جاء بعد رسول الله صلى الله عليه و سلم قد خلفه في رئاسة الدين و سياسة الدنيا. و يوضح د.عثمان أن تسمية الخليفة أو أمير المؤمنين فقط هي التي أطلقت على رئيس الدولة في العصر الأول، و هو عصر الخلفاء الراشدين، و إنما أطلق لفظ الإمام على رئيس الدولة، و كان الشيعة أول من أطلق هذا اللقب على علي بن أبي طالب رضي الله

التساؤلات منها. هل الخلافة، كرئاسة الدولة؟ وماذا عن الإمامة العظمى و موقف رئيس الدولة منها؟.

لكن جانبا آخر من الفقه أنكر التشابه الحاصل بين رئاسة الدولة في الدولة الإسلامية المعاصرة و الخلافة الإسلامية و منهم الدكتور "محمد كمال إمام" أستاذ القانون العام بكلية حقوق بجامعة الإسكندرية، الذي يساند الاتجاه الذي يعتبر رئاسة الدولة غير الخلافة على اعتبار أنه في ظل الأنظمة البرلمانية يصبح رئيس الوزراء هو الرئيس الحقيقي للدولة، و رئيس الدولة يعد وظيفة شرفية، و ذلك ما يمكن أن يتطابق مع نظام الخلافة فالخليفة ليس منصبا شرفيا فحسب⁶⁹.

و إذا أردنا إلقاء نظرة على عهدة الخليفة في النظام الإسلامي نجد أنه ليس لرئاسة الخليفة مدةً مُحدّدة بزمان مُحدّد. فما دام محافظاً على الشرع، مُنفّذاً لأحكامه، قادراً على القيام بشؤون الدولة، ومسؤوليات الخلافة، فإنه يبقى خليفة. ذلك أن نصّ البيعة الواردة في الأحاديث جاء مطلقاً، ولم يُقَيّد بمدة مُعيّنة، و كذلك فإن الخلفاء الراشدين قد بُويع كلُّ منهم بيعةً مُطلقة، و هي البيعة الواردة في الأحاديث، و كانوا غير محدودي المدة، فتولّى كل منهم الخلافة منذ أن بُويع حتى مات، فكان ذلك إجماعاً من الصحابة رضوان الله عليهم على أنه ليس للخلافة مدة محددة، بل هي مُطلقة، فإذا بُويع ظلّ خليفة حتى يموت⁷⁰.

إلا أنه إذا طرأ على الخليفة ما يجعله معزولاً أو يستوجب العزل، فإن مدته تنتهي و يُعزل، غير أن ذلك ليس تحديداً لمدته في الخلافة، و إنما هو حدوث اختلال في شروطها، إذ أن صيغة البيعة الثابتة بالنصّ الشرعي و إجماع الصحابة، تجعل الخلافة غير مُحدّدة المدة، لكنها مُحدّدة بقيامه بما بُويع عليه، و هو الكتاب و السنة، أي العمل بهما و تنفيذ أحكامهما، فإن لم يحافظ على الشرع أو لم ينفذه، فإنه يجب عزله.

المطلب الثاني: عوامل تدعيم مركز رئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي.

من خلال هذا المطلب سنحاول إبراز بعض عوامل تدعيم المركز العضوي لرئيس الجمهورية

عنه، و هم الذين يعتقدون أن علي هو أولى الناس برئاسة الدولة من أبي بكر و عمر و عثمان، فأطلقوا كلمة الإمام على علي بن أبي طالب رضي الله عنه، ليشيروا إلى أن علي هو أولى بالخلافة، لأن الخليفة، الشأن فيه أن يقوم بإمامة المصلين. و من ثم يؤكد د. عثمان ما ذهب إليه قائلا: " و بهذا يتبين أنه لا يوجد لقب خاص لرئيس الدولة في الإسلام، المهم أن تكون الدولة مطبقة لشرعية الله. أما تسمية رئيس الدولة بالخليفة أو أمير المؤمنين أو رئيس الجمهورية فليس شرطا في اللقب على من يقوم بهذا الأمر". من إعداد مجموعة أساتذة، منبر الرأي (الإسلام الحضاري وتوابعه)، الخلافة ورئاسة الدولة، هل هناك فرق؟ 2007/02/24، موقع السودان الإسلامي.

http://soudan.site.net 2009

69- من إعداد مجموعة أساتذة ، نفس المرجع.

70- أنظر في ذلك، نظام الحكم في الإسلام، الخلافة، مشروع دستور الخلافة، الموقع الإلكتروني: khilafah.net/main.

وتتظم حاليا عدة ملتقيات و أيام دراسية تدعو إلى ضرورة عودة نظام الخلافة كنظام للحكم، حيث أثبتت جل التجارب الوضعية قصورها أمامه بشكل جعل منه " نظام الحكم المثالي الذي يخلو من التناقضات "، تلك التي تتميز بها أنظمة الحكم المعاصرة، لكن ذلك مطلب صعب جدا إن لم نقل مستحيلا.

من خلال التطرق إلى أثر الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان و آلية الاستفتاء الشعبي في دعم مركز رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: أثر الأغلبية البرلمانية في دعم مركز رئيس الجمهورية.

يعتمد النظام البرلماني على قاعدة أساسية، و هي حكم الأغلبية حيث تتشكل حكومة من الأغلبية البرلمانية التي تتولى رسم السياسة العامة للدولة و وضعها موضع التنفيذ.

على أنه و في النظم التي تتبنى انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب، فإنه ستتواجه أغليبتان، أغلبية برلمانية يحوزها حزب أو أكثر من الأحزاب التي تحوز أغلبية مقاعد البرلمان، و أغلبية رئاسية يحوزها رئيس الجمهورية باعتباره منتخبا من طرف الشعب مباشرة.

و على ذلك فإن مركز رئيس الجمهورية من الناحية الواقعية يختلف باختلاف العلاقة بين رئيس الجمهورية و الأغلبية البرلمانية.

و عليه فإنه باعتماد مسؤولية الحكومة أمام البرلمان من جهة، و منح سلطة تعيينها لرئيس الجمهورية من جهة ثانية كما سيأتي بيانه في هذا البحث، ستكون طبيعة العلاقة بين الأغلبية البرلمانية و الرئاسية هي المحدد الواقعي لمركز كل من رئيس الجمهورية و الحكومة و العلاقة بينهما.

لذلك سنتطرق في هذا الفرع إلى مركز رئيس الجمهورية و علاقته بالحكومة في حالة التطابق بين الأغلبية البرلمانية و الرئاسية، و في حالة التعارض بين الأغليبتين و كذا في حالة عدم وجود أي أغلبية برلمانية.

أولاً: مركز رئيس الجمهورية في حالة التطابق و في حالة التعارض بين الأغليبتين البرلمانية و الرئاسية.

1- مركز رئيس الجمهورية في حالة التطابق بين الأغلبية البرلمانية و الرئاسية:

تكون حالة التطابق بين الأغليبتين البرلمانية و الرئاسية عندما تكون أغلبية مقاعد البرلمان لصالح حزب رئيس الجمهورية أو الحزب المساند له، و لم تعرف الجزائر في ظل دستور 1996 إلا هذه الحالة، إذ أن الرئيسان اللذان انتخبا في ظل دستور 1996 حظيا بدعم الأغلبية البرلمانية على الرغم من أنهما كانا مرشحين مستقلين حيث يتعلق الأمر برئيس الجمهورية الأول السيد " ليامين زروال" الذي دعمه حزب التجمع الوطني الديمقراطي أما بالنسبة للسيد " عبد العزيز بوتفليقة" فقد كان مساندا في الانتخابات الأولى لسنة 1999 من حزبي التجمع الوطني الديمقراطي و حزب جبهة التحرير الوطني، أما في الانتخابات الثانية و الثالثة لسنتي 2003 و 2008 فقد كان مدعما من التحالف

الرئاسي المشكل من جبهة التحرير الوطني و حزب التجمع الوطني الديمقراطي و حركة مجتمع السلم و هذه الأحزاب الثلاث تحوز أكثر من 90% من مقاعد البرلمان.

و على أية حال فإن التطابق بين الأغلبية البرلمانية و الرئاسية سيعزز من مركز رئيس الجمهورية و يجعل من الحكومة و البرلمان معا خاضعين لسلطته⁷¹ و هذا ما سنوضحه فيما يلي:

أ- **رئيس الجمهورية القائد الوحيد للسلطة التنفيذية:** تتوحد الأغليبتان البرلمانية و الرئاسية في شخص رئيس الجمهورية الذي يصبح صاحب السلطة الأغلبية في الدولة, و على ذلك فإن رئيس الجمهورية سيقوي مكانته - السامية أصلا في الدستور- بمكانة و مركز فعلي قوي يمنح له بموجب سلطته على الأغلبية داخل البرلمان, و يمارس رئيس الجمهورية في ظل حالة التطابق هذه رقابة شبه مطلقة على السلطة التشريعية⁷².

كما أن نواب الأغلبية في البرلمان, و بوصفهم أعضاء في الحزب الذي يقوده رئيس الجمهورية أو الحزب المساند له, ملزمون اتجاه رئيس الجمهورية بواجب الطاعة و الالتزام بالتصويت لصالح توجهات الحزب المطابقة لتوجهات رئيس الجمهورية على الحكومة⁷³.

إن وضع رئيس الجمهورية باعتباره القائد الوحيد للسلطة التنفيذية إضافة إلى سلطته الواقعية على البرلمان بفعل سلطته على الأغلبية داخله, يشبه إلى حد كبير و ضعه في البلدان التي يوجد بها حزب واحد, حيث أن كل السلطات تختزل دستوريا و واقعا في شخص رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب.

على أن وضع رئيس الجمهورية في عهد الحزب الواحد ثابت و دائم ما دام على رأس الحزب, خلافا للوضع في عهد التعددية الحزبية التي يكون فيها للهيئة الناخبة السلطة -نظريا- في تدعيم رئيس الجمهورية بأغلبية برلمانية تدعم مركزه الدستوري أو العكس, كما أن الشعب عند اختياره لأغلبية برلمانية مطابقة لتوجهات رئيس الجمهورية يكون قد منح رئيس الجمهورية سلطة مطلقة في تعيين الوزير الأول دون الخشية من رفض البرلمان.

ب- **الوزير الأول و الحكومة أداة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية:** يصبح تعيين الوزير الأول في حالة التطابق بين الأغلبية البرلمانية و الرئاسية سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية في بعديها الدستوري و الواقعي, إذ أن الخشية من معارضة البرلمان لاختيار رئيس الجمهورية ستنتفي تماما, فالأغلبية في البرلمان تخضع لرئيس الجمهورية و لا يمكن لها معارضة اختياره.

71- Jean Gicquel, droit constitutionnel et institutions politiques, 22^{ème} édition, L.G.D.J, Montchrestien, Paris, 2008, p 688.

72- موريس دوفرجه, المرجع السابق, ص 252.

73- المرجع نفسه, ص 252.

و نتيجة لذلك سيتحول الوزير الأول إلى مدافع عن سياسة رئيس الجمهورية أمام المعارضة من جهة، و المنفذ لها على مستوى الحكومة من جهة ثانية، هذه المهمة للوزير الأول لن تعطي له سوى صفة المساعد و المنسق لأعمال رئيس الجمهورية. أما الحكومة فإن مركزها المتراجع أصلا في الدستور سيزداد تدينا بفعل سلطة رئيس الجمهورية عليها ليس لكون أنه هو الذي يعينها فحسب، بل عليها الخضوع له و الالتزام بتوجهاته على أساس الانضباط الحزبي، على اعتبار أن الوزراء هم مختارون من الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان و هو نفسه حزب رئيس الجمهورية أو المساند له.

إن هذا الوضع يجعل الحكومة مجرد جهاز إداري ملحق عمليا برئاسة الجمهورية، إن الحكومة ستحمل بذلك عن رئيس الجمهورية ثقل الوظائف اليومية كثيرة العبء و قليلة الأهمية، على أن مبرر وجود الحكومة في ظل حالة التطابق بين الأغليبتين البرلمانية و الرئاسية هو أن تكون مرمى لسهام انتقادات المعارضة الموجهة أصلا لرئيس الجمهورية، فالمعارضة و إن كانت أقلية، إلا أنها ستنتقد في كل مرة سياسة الحكومة التي هي نفسها سياسة رئيس الجمهورية.

و خلاصة القول، أن السلطة التنفيذية عند اتحاد الأغليبتين البرلمانية و الرئاسية في ظل التعددية الحزبية المتبناة من طرف الدستور الجزائري لسنة 1996 و الدستور المصري لسنة 1971 المعدل و المتمم، ستتحول إلى أحادية فعلية تقترب إلى حد كبير من أحادية السلطة التنفيذية المعروفة في النظام الرئاسي، أو على الأقل ثنائية ظاهرية بعيدة كل البعد عن ثنائية السلطة التنفيذية المعروفة في النظام البرلماني.

2- حالة التعارض بين الأغلبية البرلمانية و الرئاسية:

عرفت حالة التعارض بين الأغليبتين البرلمانية و الرئاسية في فرنسا لأول مرة، في ظل الجمهورية الخامسة و ذلك غداة الانتخابات التشريعية سنة 1986 التي أفرزت في البرلمان أغلبية يمينية مواجهة لرئيس جمهورية اشتراكي و هو السيد فرانسوا ميثيران (François Mitterand)، و قد سميت هذه الحالة بحالة التعايش، كما سماها موريس دوفرليه (Maurice Duverger) بالزواج الأبيض⁷⁴.

و لم يعرف النظام السياسي الجزائري و المصري في ظل دستوري 1996 و 1971 على التوالي هذه الحالة، على أنه في ظل الدستور الجزائري لسنة 1989 أفرزت انتخابات المجلس الشعبي الوطني لسنة 1992 عن حصول حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحل بأغلبية مقاعد البرلمان، و كانت النتيجة على ذلك، أن تواجهت أغلبية برلمانية تتعارض تماما توجهاتها لتوجهات رئيس الجمهورية آنذاك السيد الشاذلي بن جديد المدعوم من حزب جبهة التحرير الوطني، على أن إقدام رئيس الجمهورية على تقديم

74- المرجع نفسه، 255.

استقالته و حل المجلس الشعبي الوطني، مع ما تلي ذلك من توقيف المسار الانتخابي، أجهض ما يمكن أن يوصف بحالة التعايش في التاريخ الدستوري الجزائري.

و على أية حال فإنه و في حالة التعايش سيكون وضع رئيس الجمهورية أدنى بكثير من وضعه في نصوص الدستور و بالمقابل ستقود الحكومة المدعومة من الأغلبية البرلمانية السلطة التنفيذية، و ذلك كما يأتي بيانه:

أ- **رئيس الجمهورية في مركز المعارضة:** إن استخدام مصطلح التعايش لوصف الحالة التي يكون فيها رئيس الجمهورية في مواجهة أغلبية برلمانية معارضة له، يعني أن على هذا الأخير القبول بواقع الحال أو اللجوء في حالة رفضه للتعايش إلى حل البرلمان على أمل أن يمنحه الشعب أغلبية برلمانية جديدة مساندة له، مع التذكير أن حل البرلمان في ظل هذه الظروف يعد مغامرة بالنسبة لرئيس الجمهورية، إذ يحتمل أن يعيد الشعب نفس الأغلبية المعارضة له.

و ما دام منطق النظام البرلماني يفرض أن الأغلبية هي التي يجب أن تتولى الحكم، فإن الحكومة يجب أن تشكل من الأغلبية البرلمانية، مما يعني - من ناحية سياسية - أن رئيس الجمهورية سيتحول إلى مركز المعارضة.

و سيفقد رئيس الجمهورية في حالة التعايش من الناحية العملية العديد من سلطاته و أهمها سلطته في تعيين الوزير الأول و الحكومة. فالوزير الأول في ظل حالة التعايش سيصبح شبه مفروض على رئيس الجمهورية الذي لا يملك في هذا الصدد سوى تعيين زعيم الأغلبية البرلمانية كوزير أول⁷⁵. و على رئيس الجمهورية بذلك أن يتخلى عن كل السلطات التي من شأن تمسكه بها وضعه في موضع الصدام و المواجهة بينه و بين الأغلبية البرلمانية الممثلة في الحكومة⁷⁶.

على أنه و إذا كان رئيس الجمهورية في فرنسا مفروض عليه التعايش لأن هناك العديد من السلطات التي تحتاج إلى التوقيع المجاور من طرف الوزير الأول أو من الوزير المختص⁷⁷، فإن وضع رئيس الجمهورية سواء في الجزائر أو في مصر مختلف تماما، إذ أن هذا الأخير يمتلك من السلطات الهامة ما يجعله غير مجبر على التعايش مع أغلبية برلمانية معارضة له و مجسدة في الحكومة، و حتى و إن اختار التعايش فإنه لن يكون أبدا في مركز المحايد أو المتفرج، ذلك أن سلطته التي لا تحتاج لأي تصديق مسبق تجعله قادرا على الأقل على إعادة التوازن بينه و بين الحكومة، التي

75- د. ليلة محمد كامل، النظم السياسية " الدولة والحكومة"، دار النهضة العربية، بيروت، 1999، ص 936.

76- أنظر في ذلك مقال بعنوان: الممارسة الحزبية في مصر، الموقع الإلكتروني: http://www.egypt.com/egyptana/Political_authority.asp.

77- المادة 19، أمر رقم 07/97، المرجع السابق.

لا يوازي ثقل الأغلبية البرلمانية المعتمدة عليها الثقل الذي يتمتع به رئيس الجمهورية⁷⁸.

كما يجدر التنويه كذلك برأي الرئيس الفرنسي السابق " جورج بومبيدو"، إذ يرى أن الأغلبية الرئاسية تمنح بانتخابها لرئيس الجمهورية سلطة تقرير المسائل المهمة في الدولة، في حين أن الأغلبية البرلمانية فتمنح للحكومة بواسطة البرلمان سلطة تنظيم الحياة السياسية اليومية⁷⁹.

ب- استقلال عضوي نسبي للحكومة اتجاه رئيس الجمهورية: يصبح الوزير الأول في حالة التعايش شبه مفروض عمليا على رئيس الجمهورية الذي لا يملك سوى تعيين زعيم الأغلبية البرلمانية أو من ترضى عنه كوزير أول.

و على ذلك فإن تعيين الوزير الأول و الحكومة بوصفهم مؤيدين من الأغلبية البرلمانية سيحقق حتما المبدأ البرلماني القاضي بضرورة أن تحكم الأغلبية، و سيسمح هذا الوضع للوزير الأول باختيار أعضاء الحكومة من حزبه مما يحقق مبدأ تجانس الوزارة على نحو كامل.

كما أن الحكومة بذلك لن تكون مسؤولة إلا أمام البرلمان، و يتمتع بذلك رئيس الجمهورية عن إقالة الحكومة المؤيدة من البرلمان، و إذا فعل ذلك فإنه سيضع نفسه في مركز بالغ الحرج، و سيشعر الرأي العام بأنه يتحدى سيادة الأمة الممثلة في البرلمان المؤيد للحكومة⁸⁰.

إن استقلال الحكومة و الممنوح لها في حالة التعايش، سيسمح لها بتنفيذ برنامج الأغلبية التي تمثلها. إن الشعب بإعطائه السلطة الأغلبية لغير رئيس الجمهورية يكون قد منح الفرصة كاملة للحكومة، التي و إن تمتعت و لوحدها بهذه السلطة، فإنها في ذات الوقت و بذات الصفة تتحمل لوحدها المسؤولية.

و خلاصة القول أن حالة التعايش هي التي تعيد إلى حد ما التوازن المفقود داخل السلطة التنفيذية في الجزائر و مصر، مما يجعلها تقترب كثيرا من ثنائية السلطة التنفيذية كمبدأ برلماني خصوصا بالنسبة للحكومة التي يحقق لها التعايش استقلالا عضويا بقدر يسمح لها أن تكون طرفا فاعلا و مواجهها لرئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية.

ثانيا: مركز رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود أغلبية برلمانية:

تعتبر حالة عدم وجود أغلبية برلمانية متماسكة و متجانسة لحزب معين داخل البرلمان النتيجة

78- أنظر في ذلك مقال حول: علاقة السلطة التنفيذية بالأحزاب السياسية، الموقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org/wiki/>

79- د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 229.

80- د. ليلة محمد كامل، المرجع السابق، ص 939.

المفترضة لنظام انتخابي يقوم على اعتماد التمثيل النسبي في ظل وجود نظام تعدد للأحزاب.⁸¹

و على أي حال فإن عدم وجود أغلبية برلمانية يمكن للحكومة أن تستند إليها سيجعل من وضع رئيس الجمهورية و الوزير الأول مختلفا تماما كالاتي شرحه:

أ- رئيس الجمهورية ضامن استمرار المؤسسات و استقرارها:

عند غياب أغلبية برلمانية متجانسة لصالح حزب معين يصبح رئيس الجمهورية هو المستفيد من كونه صاحب أغلبية ثابتة و متجانسة و مجسدة في شخصه و ذلك في مواجهة برلمان تكون المقاعد داخله مشتتة بين عدة أحزاب لا يستطيع أحدها تشكيل أغلبية داخله.

و بمعنى آخر فإن الناخبين قد تتوافر لديهم شبه إجماع على رئيس الجمهورية الذي انفتحت أغلبية أصوات الناخبين على منحه هذه الأغلبية بخلاف الأحزاب داخل البرلمان مما يجعل مركز رئيس الجمهورية أكثر استقرارا من البرلمان.

أما من الناحية الدستورية النظرية يصبح رئيس الجمهورية مسؤولا عن ضمان استمرار المؤسسات و استقرارها، ذلك أن عدم وجود أغلبية برلمانية ثابتة و متجانسة لحزب معين يشكل خطرا حقيقيا على استقرار الحكومة و البرلمان معا، إذ أن الحكومة سيصعب عليها الحصول على ثقة برلمان مشتت الاتجاهات.

و على ذلك تصبح سلطات رئيس الجمهورية من الناحية النظرية سلطات ذات بعد تحكيمي، فرئيس الجمهورية مثلا عندما يريد تعيين الوزير الأول، عليه أن يراعي في اختياره مدى قدرة الوزير الأول المختار على كسب ثقة الأحزاب داخل البرلمان، و بالتالي تشكيل فريق حكومي يمكنه الاستمرار في الحكومة أطول وقت ممكن.

إن رئيس الجمهورية و إن بدا حرا في اختياره للوزير الأول لعدم وجود أغلبية برلمانية تجعله ملزما باختيار الوزير الأول منها، إلا أنه في ذات الوقت لا يستطيع أن يختار شخصا لا يتمتع بثقة بعض الكتل البرلمانية ذات الوزن، و إلا عملت هذه الأحزاب على إسقاط الحكومة لعدم ثقتها في رئيسها.⁸²

و من الناحية السياسية الواقعية، يفسر وجود عدم وجود أغلبية برلمانية في الوقت الذي يكون فيه رئيس الجمهورية منتخبا من طرف الشعب، بوجود إجماع بين الناخبين حول رئيس الجمهورية و

81- د. الغزال إسماعيل، القانون الدستوري و النظم السياسية، الطبعة الرابعة، المؤسسة الجامعية للنشر و الدراسات و التوزيع، بيروت، 1999، ص

73.

82- د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، (دون تاريخ النشر)، ص 196.

برنامج في حين لم يحقق أي من الأحزاب مثل هذا الإجماع حول برنامجه، فتظهر للوجود فكرة التحالفات بين عدة أحزاب داخل الحكومة محاولة منها تبني برنامج رئيس الجمهورية و اتخاذه بديلا عن برامجها التي رفضها الشعب.⁸³

غير أن الأحزاب في مصر و الجزائر مزاجية و شخصية، و المعارضة ضعيفة إلى حد يجعل النظام الحزبي في الجزائر و مصر بعيدا عن نظرية التنافس على الحكم المعروفة في النظام البرلماني، ذلك أن استقرار الحكومة و إن كان مرتبطا بثقة رئيس الجمهورية فإن لنظام الأحزاب هو الآخر دور مهم في ضمان استقرار الحكومة أو العكس.⁸⁴

ففي النظام البريطاني مثلا، نجد أن الثنائية الحزبية هي العامل الحاسم في ضمان استقرار النظام الدستوري، حيث أن الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية يبقى طيلة العهدة البرلمانية في الحكومة لوحده مستفيدا في ذلك من دعم أغلبية برلمانية منضبطة.⁸⁵

و على ذلك فإنه إذا كانت الأحزاب جامدة و تفرض على نوابها داخل البرلمان التصويت وفق نمط معين فإن التحالف الحكومي سيكون صلبا و دائما، و كلما طالت التحالفات كلما كانت الحكومة ثابتة، في حين أنه إذا كانت الأحزاب مرنة بحيث يصوت النائب وفقا لآرائه داخل البرلمان، فإن التحالف و إن تم بسهولة فإنه سينهار بسهولة أيضا.⁸⁶

الفرع الثاني: الاستفتاء الشعبي و دوره في دعم مركز رئيس الجمهورية.

الاستفتاء هو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض⁸⁷، و من ثم يسمح للشعب بالاحتفاظ بحق البت في القرارات الهامة، فلا يفقد سلطته الأصلية في ممارسة شؤون الحكم إذ يضل على صلة مباشرة و مستمرة بها.

و عليه سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى الجهة المبادرة بالاستفتاء في مصر و الجزائر و النتائج المترتبة عنه.

أولا: المبادرة بالاستفتاء الشعبي حق خالص لرئيس الجمهورية.

83- أنظر في ذلك مقال بعنوان: دور الأحزاب في العملية السياسية، الموقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org/wiki/>.

84- أنظر في ذلك مقال بعنوان: التعددية في مصر... فح إسكات المعارضة بقلم أسامة الهتمي، الموقع الإلكتروني:

<http://www.alarabnews.com/alshaab/2004/03-12-2004/a8.htm>

85- د. شكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1994، ص 325.

86- موريس دوفرجيه، المرجع السابق، ص 133.

87- شريط الأمين، خصائص النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991، ص 22.

عرف النظام السياسي الجزائري و المصري كلاهما آلية الاستفتاء، حيث أنه عندما يتعلق الأمر بأخذ رأي الشعب في مسألة تهم أمور الحكم و السياسة يتم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي و هذا ما نصت عليه المادة 8/77 من الدستور الجزائري لسنة 1996 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

و كما جاء في الدستور المصري عن استفتاء رئيس الجمهورية للشعب فيما يخص المسائل الهامة، حيث تنص المادة 152 من دستور سنة 1971 على "إن لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا" حيث تم الاستفتاء في مصر في أكتوبر سنة 1974، و كذا سنة 1978 فيما يخص الاستفتاء على مبادئ حماية الجبهة الداخلية للسلام الاجتماعي⁸⁸، و كذلك الاستفتاء الذي جرى في 26 مارس 2007 الذي قام من خلاله الرئيس (محمد حسني مبارك) بتعديل 34 مادة من أصل 211 مادة، و هي متفرقة على عدة أبواب متباينة المجالات.

و الاستفتاء الشعبي يقوم بتنظيمه رجل بقصد المحافظة على سلطاته أو توسيعها بصورة تشكل في أكثر الأحيان تناقضا مع الوقائع الدستورية، فالاستفتاء الذي يقوم بتنظيمه رئيس الجمهورية قد يتحول إلى استفتاء سياسي لمعرفة شعبيته، وقد يشكل بادرة خطر على المؤسسات الدستورية و الحريات العامة في الدولة حديثة العهد بالديمقراطية.

دفعت هذه المخاطر ببعض الفقهاء إلى وضع بعض الشروط للحد من مخاطر استعمال الاستفتاء الشعبي، و ذلك بعدم حصر هيئة طلب استعماله بفرد واحد كرئيس الدولة، و إنما بالاتفاق مع هيئة جماعية أو عضو آخر يؤمن التوازن بينهما، كذلك يجب استشارة المجالس النيابية حول المسائل المراد عرضها على الاستفتاء، و إقامة حوار بينها و بين الحكومة لإطلاع الرأي العام على تلك المسائل، أضف إلى ذلك، إقامة رقابة مسبقة على مضمون القاعدة حتى لا تحتوي على نصوص يكتنفها الغموض و الالتباس⁸⁹.

تنص المادة 8/77 من الدستور الجزائري على "يمكنه (رئيس الجمهورية) أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، و تنص كذلك المادة 152 من الدستور المصري " لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا". من خلال هاتين المادتين فإن لرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة بالاستفتاء دون الرجوع إلى أي جهة أخرى، و لو على سبيل الاستشارة، فبموجب هذا النص تم إقصاء الوزير الأول و البرلمان بغرفتيه من حق المبادرة.

88- فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة القاهرة، 1995، ص 228،

229.

89- د. الغزال إسماعيل، الدساتير و المؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة و النشر، بيروت، 1996، ص 139.

فصلاحية المبادرة للجوء إلى الاستفتاء سواء في الدستور الجزائري أو المصري هي نفسها مقصورة على رئيس الجمهورية، فلا تفوض إلى الغير حسب المادة 87 من الدستور الجزائري، كما لا يمكن أن يمارسها رئيس الدولة في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته حسب المادة 90 من الدستور الجزائري، و عليه فإن الدستور يمنع اللجوء إلى الاستفتاء السياسي خارج إرادة رئيس الجمهورية غير أن المادة 189 من الدستور المصري تنص على:

"... فإن وافق على التعديل تلتى عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه".

إلا أن الدستور الفرنسي الذي أخذ عليه المبدأ الدستوري "العودة للشعب"، قيد سلطة رئيس الجمهورية في الأمر بإجراء استفتاء عام بثلاث قيود نصت عليها المادة 11⁹⁰ من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و هي:

1- "إن المبادرة بالاستفتاء ليس من صلاحية الرئيس وحده، إنما خولت كذلك للوزير الأول الذي لا يمكن أن يستخدمها إلا في فترات الدورات البرلمانية، هذه الملاحظة الأخيرة تدل على أنه أريد للبرلمان أن يدلي برأيه على مبادرة رئيس الوزراء، هذه الخاصية يمكن أن تؤدي إلى التصويت بحجب الثقة كما حصل في سنة 1962..."⁹¹.

2- و أيضا المبادرة يمكن أن تقوم بها الجمعيتان اللتان تقترحانها معا، يمكن أن يستخلص من نص المادة 11 من الدستور الفرنسي بأن المبادرة البرلمانية لا يمكن أن تتم إلا من خلال مشروع ذي أصل حكومي و ليس اقتراح من أصل برلماني. في الحقيقة الدستور ينص على أن الاستفتاء لا يمكن أن يمتد إلا لمشاريع القوانين...، أما قرار اللجوء إلى الاستفتاء، يعود لرئيس الجمهورية وحده.

3- ضرورة نشر الموضوع المقترح في الجريدة الرسمية، بهدف إطلاع الرأي العام على ذلك.

و بهذا يكون الدستور الفرنسي قسم سلطة اللجوء إلى الاستفتاء بين المبادرة (الاقتراح) التي يمنحها لكل من رئيس الحكومة " الوزير الأول" و غرفتي البرلمان، و بين القرار الذي يمنحه لرئيس الجمهورية.

90 - Art 11 : «Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation».

91- Jean Paul Jacque, droit constitutionnel et institutions politiques, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1998, p157.

ثانيا: استعمال الاستفتاء الشعبي من طرف رئيس الجمهورية لدعم مركزه العضوي .

بالنسبة لموضوع الاستفتاء أو مجاله فإن المادة 8/77 من الدستور الجزائري و المادة 152 من الدستور المصري، لا تشترطان إلا أن يتعلق الاستفتاء " بقضية ذات أهمية وطنية، تتصل بمصالح البلاد العليا"، لكن هذا المفهوم غامض و واسع جدا، أو أنه ضيق جدا، بحيث أن الرئيس وحده الذي يقدّر ما يكون من القضايا ذات الأهمية الوطنية و ما لا يكون، و على افتراض أن هناك من يختلف معه في الرأي فالكلمة الأولى و الأخيرة تعود إليه وحده، ما دامت سلطة تحريك اللجوء إلى الاستفتاء بيده و حده، و الواقع أنه يستطيع ذلك بكل ارتياح، لأنه من الصعب جدا في الأمور السياسية المتعلقة بقيادة البلاد اختيار أية قضية مهما كانت صغيرة أو تافهة دون أهمية وطنية⁹².

و من خلال المعنى غير الدقيق لنص المادة 8/77 من الدستور الجزائري و المادة 152 من الدستور المصري، يجوز لرئيس الجمهورية أن يوسع من نطاق المادة بمحض إرادته، و يرجع ذلك لما له من سلطة تقديرية لكون النص يسوده العموم⁹³. إلا أن المادة 11 من الدستور الفرنسي جاء موضوع الاستفتاء فيها محدود في الأصل، لا يمكن أن يمس إلا مشروع قانون يخص تنظيم السلطات العمومية أو المصادقة على اتفاق واحد أو يسعى إلى المصادقة على معاهدة و إن كان لا يتعارض معها الدستور إلا أنها تمس بأداء المؤسسات و الهيئات⁹⁴.

و بناء على ما سبق، فإن الغرض الحقيقي من اعتماد هذه القاعدة الدستورية، العودة للشعب، يتجدد في تأمين حرية التصرف للرئيس، و من ذلك، المبدأ يحصن الرئيس ضد أي رفض أو معارضة لما يريد تمريره من قبل هيئة أخرى، و ليس المراد منه تمكين الشعب من مباشرة سلطة السيادة⁹⁵.

و كما سلف ذكره فإنه من خلال المعنى غير الدقيق لنصي المادة 8/77 من الدستور الجزائري و المادة 152 الدستور المصري يجوز لرئيس الجمهورية أن يوسع من نطاق المادة بمحض إرادته، و من هذا المنظور ليس بالسهولة قبول عدم شمول ما يقضي به الدستور من رجوع للشعب، و أن يمتد ذلك الإجراء إلى التصويت الشعبي على نحو ما يعرف باسم الاستفتاء على شكل « Plébiscite »⁹⁶، و من ثم فإن هذا الأسلوب من حيث التطبيق يجري وفق مظهرين:

المظهر الأول: على سؤال يطرح حول نص محدد، و بالتالي التصويت الشعبي له تأثير مباشر على

92- شريط الأمين، المرجع السابق، ص 532.

93- بورايو محمد، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976، رسالة ماجستير (فرع إدارة و مالية)، جامعة الجزائر، 1984، ص 89.

94- Jean Paul Jaque, op.cit, p 88.

95- بورايو محمد، المرجع السابق، ص 89.

96- إن مصطلح (Plébiscite) أطلقه الفقهاء الفرنسيين على الاستفتاء بالثقة، و من ثم يترتب عليه الرفض الشعبي ذهاب الشخص، و هذا ما قام به الرئيس الفرنسي " شارل ديغول" على إثر نتيجة الاستفتاء لسنة 1969.

النص، و ليس على الشخص الذي طرح النص على الاستفتاء.

المظهر الثاني: يعد بمثابة انتخاب ثقة (Vote de Confiance) على رجل، و غالبا ما يكون رئيس الجمهورية هو الطالب لذلك، و ينتج عن ذلك أن التصويت بالرفض من قبل الهيئة الناخبة يترتب عليه ذهاب الشخص المقترح للنص على الاستفتاء الشعبي، و مرد ذلك أنه لم يحصل على ثقة صاحب السيادة.

و تأسيسا على ما تقدم، يجب عدم الخلط بين المظهرين، و بهذا يستوجب على من يطرح السؤال أن ينبه مسبقا الهيئة الناخبة على أنه سينسحب من السلطة إذا لم ينل المشروع المطروح على الاستفتاء ثقة الشعب، و من هذا فإن الاستفتاء يبين الإرادة الحقيقية للشعب. غير أن اللافت للنظر في مصر هو تراجع المشاركة الشعبية في 26 مارس 2007 مقارنة مع الاستفتاء السابق 2005، حيث قدر إجمالي الحاضرين في الاستفتاء الأخير 9.701.833 ناخبا، مقابل ما يقرب على 17 مليون ناخب في استفتاء 2005 حيث نقص عدد الناخبين إلى 50 بالمائة تقريبا⁹⁷.

و من هذا المنطلق، فإن طلب الثقة من قبل رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر، يرجع أمره إلى سببين:

الأول: قياس مدى شعبيته، و بالتالي فإن لم يحصل على ذلك فعليه أن يترك السلطة⁹⁸، و هذا ما أقره الاستفتاء الشعبي في الجزائر ليوم 16/09/1999 حول قانون الوثام المدني الذي عرضه الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" للاستفتاء عليه و قال أنه " في الحالة التي لم ينل فيها قانون الوثام المدني القبول الشعبي، يعود من ثم إلى البيت"، و بهذا ربط الرئيس بقاءه في الرئاسة بنتيجة الاستفتاء على قانون الوثام المدني حيث جاءت النتيجة مؤيدة له بالأغلبية، فأدى ذلك إلى تقوية مركزه على الصعيد الداخلي و الخارجي.

الثاني: عندما يكون الرئيس مدركا أن الهيئة الناخبة لن تحذله، فعندئذ يلجأ إلى الاستفتاء لكي يجدد شرعيته الأولى، و بمجرد حصوله على تلك الثقة المنشودة تصاب تلقائيا المعارضة باليأس، و هذا ما يسعى غالبا طالب الاستفتاء إلى تحقيقه، أي تجميد خصومه سياسيا⁹⁹.

إلا أن القانون المصري في الترشيح كما أكدته الدكتور "محمد عصفور" "في جريدة الوفد العدد 480 للسنة العاشرة ص 2 عمود 6، أن أي فرد عادي لا يستطيع الوصول إلى مقعد الرئاسة، و لمزيد

97- د. فحي فكري، القانون الدستوري و المبادئ الدستورية العامة - دستور 1971-، طبعة مزيدة و منقحة، شركة ناس للطباعة، 2007، القاهرة، ص 499.

98- د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2005، ص 45، 46.

99- د. عبد الله بوقفة، المرجع نفسه، ص 46.

من التأكيد فإنه في مصر لا يستطيع حتى الترشح، و سنده في ذلك أن دستور 1971 وضع على هذا الأساس و اشترط أن يقوم مجلس الشعب فقط بالترشيح ...، و لا يمكن أبدا أن يخالف مجلس الشعب رغبات الرئيس".¹⁰⁰

و كان مجلس الشعب قد عقد جلسة بتاريخ 21 يوليو سنة 1993 عرض خلالها الدكتور "أحمد فتحي سرور" اقتراحا موقعا من 444 نائبا يمثلون كافة الاتجاهات السياسية بالمجلس بترشيح الرئيس "محمد حسني مبارك" لفترة رئاسة أخرى، و أسفرت نتيجة التصويت على موافقة 439 عضوا على ترشيح الرئيس مبارك لفترة ثالثة.

و بما أن الاستفتاءات تحظى باهتمام كبير من رؤساء الجمهورية و الرأي العام، و أن نتائجها ستؤدي إلى بقاء الرئيس في السلطة أو استقالته، فإنه يفترض أن هذه الاستفتاءات تجري بشكل سليم و بطريقة موضوعية دون أية انحرافات أو تشويهات، و إلا لن تكون لها قيمة تذكر و سيصبح إجراء هذه الاستفتاءات ملهية إن لم يكن مأساة، كما هو الحال في معظم دول العالم الثالث.¹⁰¹

ترتبا على كل ما سبق، فإن الاستفتاء الشعبي يلعب دورا كبيرا في تعزيز مركز الرئيس من خلال تدعيمه بحصانة الشعب، غير أنه يجب عدم الإكثار منه حتى لا يفقد أهميته و قيمته، فيجب أن يكون بالفعل في مسألة جوهرية تمس بكيان الدولة أو اختيار أساسي يتطلب استطلاع رأي الشعب فيه.¹⁰²

100 - فؤاد عبد النبي حسن فرج، المرجع السابق، ص 48.

101 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 277.

102 - د.عاصم أحمد عجيلة و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، الطبعة الخامسة مزيدة و منقحة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 270.

المبحث الثاني: تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية.

إن سلطة و قوة أي مؤسسة أو هيئة أو جهاز تقاس بدرجة استقلالها عن غيرها من الهيئات الأخرى في الدولة فالوزير الأول لا يمكن له أن يشكل جهاز مستقل في إطار ثنائية السلطة التنفيذية إلا إذا كان يتمتع بحرية في ممارسة اختصاصاته الدستورية و عدم ارتباطه بمؤسسة أخرى لأداء مهامه و لا يتوقف تعيينه على هيئة أخرى.

فمن خلال هذا المبحث, سنتطرق إلى سلطة تعيين وعزل الوزير الأول في الجزائر و مصر(المطلب الأول), و نتطرق إلى البرنامج الحكومي و مجلس الوزراء و أثرهما في العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطة التعيين و العزل كآلية لتبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية.

يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول و إعفائه من مهامه (الفرع الأول) كم يقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء الحكومة و إنهاء مهامهم (الفرع الثاني) و كل ذلك يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

الفرع الأول: تعيين الوزير الأول و إنهاء مهمته سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية.

يمكن تعيين الوزير الأول من الاختيار الحر بين الكثير من الشخصيات، و لكن الوزير الأول المعين لا يمكن أن يفعل شيئا مهما دون دعم البرلمان، و تنهي مهام الوزير الأول بواسطة مرسوم رئاسي يوقعه رئيس الجمهورية بناء على الإقالة أو الاستقالة أو الوفاة.

أولا: اختيار الوزير الأول و إنهاء مهامه.

تقضي المادة 5/77 من الدستور الجزائري على أن " يضطلع رئيس الجمهورية... بالسلطات و الصلاحيات الآتية:...

5- يعين الوزير الأول و ينهي مهامه". نفس المضمون نصت عليه المادة 141 من الدستور المصري المعدل في مارس 2007 حيث تنص "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء و يعفيه من منصبه...", و ذلك دون أي قيد أو شرط، وبما أن رئيس الجمهورية يجسد وحدة الأمة و يضمن استقرار مؤسساتها الدستورية عليه أن يعين لهذا المنصب الحساس و المهم الشخصية المناسبة من حيث الكفاءة و السمعة.

1- من حيث الكفاءة و السمعة.

في ظل التعددية الحزبية التي تقتضي وجود معارضة مراقبة لنشاط الحكومة، يجب أن يكون الوزير الأول مؤهلا علميا و سياسيا لتولي مهمة تسيير السياسة الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية للدولة، و لا يقتصر ذلك على تحصيل شهادة جامعية تؤهل حاملها لتولي ذلك المنصب، و إنما تستخلص من خلال الممارسة و التجربة و بعد النظر و مدى قدرة الشخص على مواجهة المشاكل و إيجاد الحلول الناجعة لها بأقل تكلفة مادية أو سياسية أو معا¹⁰³. و الممارسة جعلت من الاسم الشخصي للوزير الأول ينتقل آليا إلى كل الطاقم الحكومي و بالتالي تنتقل معه كفاءته و سمعته، فنقول مثلا في الجزائر، حكومة "أويحيى"، حكومة "بلخادم"، حكومة "بن بيتور"، و في مصر مثلا، حكومة "نضيف"، فشرط الكفاءة و السمعة إذا هما ضروريان في شخص الوزير الأول لنجاحه في تنفيذ سياسته و إعطاء الفعالية لكل الطاقم الحكومي.

لهذا على رئيس الجمهورية البحث و التقصي لاختيار وزير أول يكون ذا كفاءة و سمعة حسنة حتى يلقي رضاء من حوله (حزبه، المعارضة، الشعب و رئيس الجمهورية أيضا) لأن حسن أو سوء اختيار الوزير الأول سيعود بالإيجاب أو السلب على شخص رئيس الجمهورية المكلف بضمان استقرار المؤسسات الدستورية.

2- من حيث الانتماء السياسي.

من الناحية الدستورية فإن رئيس الجمهورية حر في اختيار الوزير الأول، و لكن هذا الأخير دستوريا ملزم بعرض حكومته على البرلمان، و لا بد من حصوله على موافقة هذا الأخير لتنفيذ مخططه أو البرنامج المكلف بتنفيذه، و تتوقف موافقة البرلمان على مدى توافق مخطط الحكومة مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، و إن عدم موافقة هذا الأخير قد تؤدي إلى استقالة الحكومة أو حل البرلمان، و اللجوء إلى هذا الحل الأخير قد يؤدي إلى عودة الأغلبية و بذلك يكون رئيس الجمهورية في موقف محرج.

لهذا و من الناحية العملية على رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في تعيين الوزير الأول بمراعاة القوى السياسية الممثلة في البرلمان، غير أنه لا يمكن الجزم بأن على رئيس الجمهورية أن يراعي دائما الانتماء السياسي لدى اختياره للوزير الأول و لكن احترازا من وقوع أزمات وزارية متكررة و حل البرلمان (وجوبا أو بإرادة الرئيس و التي تؤثر على كامل النظام السياسي في الجزائر أو في مصر). على رئيس الجمهورية أن يأخذ بعين الاعتبار الأوضاع السائدة و القوى المؤثرة في النظام السياسي ليكسب على

103- د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1990، ص 38.

لهذه الأسباب، ولأن الانتخابات التشريعية يمكن أن تجري مرة أو أكثر أثناء ولاية رئيس الجمهورية، سواء بسبب انتهاء الدور التشريعي أو نتيجة لحله، و من ثم فإن نتيجة هذه الانتخابات التشريعية يمكن أن تأتي وفقا لثلاث وضعيات:

- فإما أن تكون الأغلبية البرلمانية في البرلمان مؤيدة للرئيس، فيحدث التطابق بين الأغلبية البرلمانية و الأغلبية الرئاسية، و إما أن يحدث العكس و تتعارض الأغلبية البرلمانية مع الرئيس فتختلف الوضعية عن سابقتها، و قد يحدث أن لا تحصل أحد الأحزاب المنافسة على الأغلبية البرلمانية و كانت هذه الأغلبية موزعة بين عدة أحزاب.

و في هذه الوضعيات الثلاثة - عمليا - كيف يتم اختيار رئيس حكومة أو وزير أول يلقي تأييد البرلمان لضمان بقاء حكومته؟

٧ التوافق بين الرئيس و الأغلبية البرلمانية: في هذه الحالة لرئيس الجمهورية أن يختار الوزير الأول من هذه الأغلبية، حيث يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته دون أن يواجه مشاكل و صعوبات كبيرة، حيث يعمل الوزير الأول في هذه الوضعية على تنفيذ السياسة العامة للدولة على النحو الذي يراه رئيس الجمهورية، لأنه من أغلبية موالية له. إلا أن "موريس دوفرليه" يميز بين حالتين في هذه الوضعية:

الحالة الأولى: رئيس الجمهورية كزعيم للأغلبية.

في هذه الحالة يصبح رئيس الجمهورية صاحب السلطة الأغلبية في البرلمان فيضم هذا النفوذ إلى صلاحياته الدستورية، فيكون رئيس الوزراء و الوزراء الآخرون تحت سلطة الرئيس، الذي يختارهم و يعزلهم و يرغمهم على الاستقالة و يوجه إليهم التعليمات التي يشرف على تنفيذها، هكذا تشل جزئيا السلطات الدستورية لرئيس الوزراء، و نواب الأغلبية ملزمون بالطاعة ذاتها اتجاه الرئيس و هذا يؤدي إلى "أحادية أغلبية ذات هيمنة من قبل رئيس الدولة"¹⁰⁵.

ويعطينا النظام الفرنسي المطبق من 1942 إلى 1984 أفضل أمثلة، حيث استطاع رئيس الجمهورية أن يعتمد على أغلبية في الجمعية الوطنية، لأنها انتخبت من أجل التزامها بمساعدته و تعضيده، و الحكومة تكون تابعة له، و بالفعل فهو يختار من تلقاء نفسه الوزير الأول، و بالاتفاق معه باقي الوزراء، و الحكومة كما تشكلت لا يمكن أن تقاوم و تواجه الجمعية العمومية إلا إذا حازت على

104 - بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، المرجع السابق، ص 284.

106 - موريس دوفرليه، المرجع السابق، ص 252.

ثقة رئيس الجمهورية و بذلك يستحوذ الرئيس في الجانب العملي على حق العزل للوزير الأول و على كل واحد من الوزراء الذين يجدون أنفسهم في حالة تبعية بالنسبة إليه، و نجد أنفسنا إذا في حضور رؤية رئاسية للدستور¹⁰⁶.

الحالة الثانية: رئيس الجمهورية عضوا في الأغلبية.

في هذه الحالة يفقد رئيس الجمهورية كل نفوذه، فتذهب السلطة الأغلبية إلى رئيس الوزراء، حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن ينشط ضد الأغلبية و لا ضد رئيس الوزراء و الحكومة بما أنه هو نفسه عضو في الأغلبية و مرشحها للانتخابات الرئاسية، و لا يستطيع الوقوف ضدها، و إلا فسوف تصاب صلاحياته الدستورية بالشلل مثله مثل رئيس الوزراء في الحالة السابقة، يؤدي هذا الوضع إلى "أحادية أغلبية ذات هيمنة من قبل رئيس الوزراء" حيث يكون هذا الأخير في وضعية لا تقل نفوذا عن وضعية رئيس الجمهورية حين يكون زعيما للأغلبية¹⁰⁷. في هذه الوضعية نجد أنفسنا أمام رؤية برلمانية للدستور، حيث السلطة الأغلبية تكون بين يدي رئيس الوزراء الذي يستلهم منها النفوذ.

وفي ظل الجمهورية الجزائرية و في وقت "اليمين زروال" و الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" لم تعرف هذه الوضعية، لأنهما كانا يترشحان للانتخابات الرئاسية بصفة حرة لا ينتميان إلى أي حزب. إلا أن الممارسة جعلت الوضعية التي كانا فيها الرئيسان تقارب فكرة توافق الأغليبتين، و ذلك نتيجة للوضع الخاص الذي تعيشه الجزائر منذ مطلع التسعينيات.

و كانت بداية هذا الوضع مع قيام رئيس الجمهورية السابق "الشاذلي بن جديد" بحل المجلس الشعبي الوطني، ثم أعلن على تنظيم أول انتخابات تشريعية تعددية في ديسمبر 1991 و التي ألغيت نتائجها، و مع بداية سنة 1992 قدم رئيس الجمهورية "الشاذلي بن جديد" استقالته، فدخلت البلاد مرحلة انتقالية دامت ثلاث سنوات (1992، 1995) أقل ما يقال عنها أنها أنتجت وضعا أمنيا، اجتماعيا، اقتصاديا متأزما، لغياب مؤسسات دستورية تتمتع بالشرعية، و في ظل هذه الأحداث أيقنت السلطة السياسية بأن حل هذه الأزمة يكون بالعودة من جديد إلى المسار الانتخابي لبناء المؤسسات الدستورية و إضفاء الشرعية عليها، فتم الإعلان عن إجراء أول انتخابات رئاسية تعددية في الجزائر بتاريخ 16 نوفمبر 1996 بمشاركة أربعة مرشحين، هم رئيس الدولة "اليمين زروال" مترشح حر، السيد "محفوظ نحناح" رئيس حركة المجتمع الإسلامي، السيد "نور الدين بوكروح" رئيس حزب التجديد الجزائري، السيد "سعيد سعدي" رئيس التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية.

107- Bernard Chantebout, op.cit, p 543.

108- Ibid, p253.

أسفرت النتائج على فوز المرشح الحر السيد "اليامين زروال"، نتيجة للتأييد الرسمي الذي تحصل عليه من المنظمات و الجمعيات, كمنظمة المجاهدين و أبناء الشهداء و أبناء المجاهدين و المنظمات النسوية و غيرها من المنظمات, كما أيده أيضا الاتحاد العام للعمال الجزائريين، و الذي شارك أمينه العام في الحملة الانتخابية لصالح المرشح الحر "اليامين زروال", كما تكونت لجان شعبية لدعم ترشيح السيد "اليامين زروال" و هي لجان جمعت بين صفوفها الكثير من مناضلي حزب جبهة التحرير و قاعدته التقليدية، كما أيده المشاركة الواسعة و غير المتوقعة للمهاجرين الجزائريين في فرنسا.

ونتيجة للثغرات الموجودة في دستور 1989 التي أظهرتها الممارسة، أعلن رئيس الجمهورية "اليامين زروال" عن إجراء استفتاء لتعديل الدستور بتاريخ 28 نوفمبر 1996, و بعدها أجريت انتخابات تشريعية متعددة بتاريخ 5 جوان 1997، فأسفرت عن النتائج التالية: التجمع الوطني الديمقراطي 156 مقعدا، جبهة التحرير الوطني 62 مقعدا، حركة مجتمع السلم 49 مقعدا، حركة النهضة 34 مقعدا، التيار "الأمازيغي" (حزبي جبهة القوي الاشتراكية و التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية) تمكننا من الحصول على 39 مقعدا، حزب العمال مقعد واحد، بقية المقاعد من أصل 368 مقعد موزعة بين القوائم الحرة.

و بهذه النتائج أعطي المواطنون الجزائريون لرئيس الجمهورية السيد "اليامين زروال" إمكانية الحكم بأغلبية مخصصة له، لأن القاعدة الشعبية المكونة للأرندي و الأفلان أيدت ترشيح السيد "اليامين زروال" إلا أن رئيس الجمهورية السيد "اليامين زروال" أعلن يوم 11 سبتمبر سنة 1998 عن تنظيم انتخابات رئاسية مسبقة، مقلصا بذلك عهده الرئاسية بحوالي سنتين، هذه الانتخابات شهدت ترشيح العديد من الشخصيات المعروفة و هم السادة: **عبد العزيز بوتفليقة، مولود حمروش، مقداد سيفي، أحمد طالب الإبراهيمي، يوسف الخطيب، حسين آيت أحمد، مع إقصاء محفوظ نحاح** لعدم استيفائه الشرط الدستوري الخاص بالمشاركة في ثورة نوفمبر، في هذه المرحلة قامت الأحزاب السياسية التالية: **حمس، النهضة، الأرندي، الأفلان، الممثلة في البرلمان بتشكيل ما يسمى بتحالف سياسي لتأييد المرشح الحر "عبد العزيز بوتفليقة" لرئاسيات 1999، و نتيجة لهذا التحالف السياسي فاز في هذه الانتخابات السيد عبد العزيز بوتفليقة.**

من خلال ما سبق ذكره، يمكننا تسجيل ملاحظتين:

الملاحظة الأولى: إن رئيسي الجمهورية السيد اليامين زروال و السيد عبد العزيز بوتفليقة كان يصل كل منهما إلى السلطة بوصفه "مرشح الإجماع" لهذا فالرئيسان يستندان على أساس الإجماع لا على أساس الأغلبية البرلمانية فقط، حيث تختارهم الأمة و تساندهم في ذلك الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان و تتبنى برامجهم، و هذا سبب كاف و قوي في إعطائهما الحرية الكاملة في اختيار و تعيين رئيس الحكومة آنذاك، و البرلمان كان دوما يوافق على هذه الحكومات.

لهذا كان رئيسي الجمهورية يفضلان شخصية لها علاقة طيبة معهم و مخلصه لهم، و قادرة على تنفيذ برنامج الإجماع، و من أمثلة السادة رؤساء الحكومة الذين عرفوا هذه الوضعية هم أحمد أويحيى، إسماعيل حمداني، أحمد بن بيتور، علي بن فليس.

الملاحظة الثانية: ما يمكن ملاحظته من سنة 1995 إلى 1999 أنها فترة تتميز في معظمها باختيار رؤساء حكومة مكلفين بتنفيذ برنامج الإجماع، إلى جانب ذلك فإنهم يعينون أيضا من أجل القيام بمهمة معينة في أغلبها التحضير للانتخابات و الاستفتاءات، و من أمثلة ذلك حكومة "أويحيى" التي كانت مكلفة بالتحضير لاستفتاء تعديل دستور 1989، كما أوكلت لها مهمة تنظيم الانتخابات التشريعية و المحلية لسنة 1997 و إنجازها، كذلك تم تكليف السيد "إسماعيل حمداني" بتشكيل حكومة انتقالية يكون هدفها الأساسي تنظيم الانتخابات الرئاسية المسبقة، و قام رئيس الجمهورية السيد "عبد العزيز بوتفليقة" بتمديد عمل حكومة السيد "إسماعيل حمداني" من أجل التنظيم و التحضير الجيد للاستفتاء الوطني حول سياسة الوئام المدني، و كذلك التحضير للقمّة (35) لمنظمة الوحدة الإفريقية التي انعقدت في الجزائر.

غير أن مصر لم تعان من مشكلة الأغلبية البرلمانية فيما يخص رئيس الجمهورية لوجود الرئيس "محمد حسني مبارك" في سدة الحكم بموجب الدستور و هذا بعد وفاة أنور السادات، لذا لا تثار مشكلة الرئاسيات و مرشح الإجماع أو مرشح الأغلبية البرلمانية، إلا أن استقلال منصب رئيس مجلس الوزراء في دستور 1971 قد اعتمد في جوهره النظام البرلماني الذي يقر ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء الذي لم يجمع بينهما الدستور الحالي، إلا أن المادة 142 من الدستور المصري تنص على أن " لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد و حضور جلساته و تكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها..."، فإذا فسرنا هذه المادة فإننا نجد أن الرئيس يستطيع أن يشغل و يجمع بين المنصبين كما حدث في عام 1973، غير أن الدكتور "ماجد راغب الحلو" يقول أنه لا يجب أن يفهم من هذه المادة أن لرئيس الجمهورية أن يجمع بين منصبه و منصب رئيس الوزراء، إذ يؤدي الجمع بين المنصبين إلى تعطيل كثير من أحكام الدستور و خاصة التي تتعلق بالمسؤولية الدستورية.

غير أن ما حدث في 1973 جعل رئيس جمهورية مصر يشكل لجنة خماسية في الاجتماع المشترك لمجلس الشعب و اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي العربي، حيث اختارت اللجنة أحد الوزراء ليرأس مجلس الوزراء في غيبة رئيس الجمهورية و يمثل المجلس أمام مجلس الشعب و يكون مسؤولا أمامه عن مجلس الوزراء بمسؤوليته التضامنية¹⁰⁸.

إن كل هذه المعطيات السابقة سواء عن الجزائر أو مصر، فإنها تعكس عدم الاستقرار الذي عرفته

109 - د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 274.

المؤسسات و الحياة السياسية، إلا أن هذا الكلام في مصر كان قبل صدور الدستور الدائم و تركيز السلطة عند الرئيس الشيء الذي يجعل الاستقرار في المؤسسات.

غير أن تغيير الرئيس "الشاذلي بن جديد" في الجزائر و استقالته و دخول البلد في أزمت متنوعة، انعكس ذلك على عدم استقرار الرؤساء و الحكومات الشيء الذي جعلها في الأخير تواصل برنامج الإجماع للخروج من الوضع المتأزم الذي تعيشه البلاد، مما يضفي على هذه الحكومات صفة الحكومات الانتقالية الخدمائية أكثر مما هي حكومات برامج، حيث تنتقل مع كل رئيس جديد.

V التعارض بين الرئيس و الأغلبية البرلمانية: ماذا يحدث لو أسفرت الانتخابات النيابية عن أغلبية برلمانية معارضة للاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية؟

كان الفقه الدستوري الفرنسي يطرح هذا السؤال الافتراضي منذ الستينات، و يجيب عليه بأن موقف رئيس الجمهورية سيكون صعبا للغاية إذ أنه سيواجه معارضة تتمتع بالأغلبية في البرلمان، و سيجد صعوبة في اختيار الوزير الأول الذي يستطيع تشكيل حكومة تقوم بتنفيذ سياسته، و علاقة المؤسسات الدستورية ببعضها ستتأثر بشكل مباشر بهذا الوضع الشائك، خاصة علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية من ناحية أو مركز رئيس الجمهورية و قدرته على تنفيذ سياسته من ناحية أخرى، فإذا حدث هذا الفرض فإن الرئيس سيكون بين خيارين:¹⁰⁹

الخيار الأول: يتصالح مع الأغلبية و يعين الوزير الأول من بينها، و في هذه الحالة لن يستطيع الرئيس فرض سياسته على الحكومة.

الخيار الثاني: يتمثل في فرض حكومة على رأسها وزير أول مقرب إليه يقوم بتنفيذ سياسته، و في هذه الحالة سيكون من السهل على الأغلبية أن تعرقل عمله برفضها إقرار مشروعات القوانين التي يقدمها، و منح الإعتمادات المالية التي يطلبها، وقد تتخذ موقفا أكثر حسما بتوجيه اللوم عليه، و هذا يعني أن على رئيس الجمهورية أن يذعن أو يستقيل، حيث نادى البعض بضرورة استقالة رئيس الجمهورية على أساس أن نتيجة الانتخابات تعتبر استفتاء غير مباشر على شخصه، و يرى الأستاذ "موريس دوفرليه" أن المقارنة مع موقف الرئيس "ديغول" عندما استقال نتيجة ظهور نتيجة استفتاء 1969 غير دقيقة، لأن الانتخابات التشريعية ليست استفتاء.

ولقد شهدت فرنسا في عقد الثمانينات التطبيق العملي الأول لهذا الافتراض النظري أثناء الفترة الرئاسية الأولى للرئيس ميتران، عندما أسفرت الانتخابات التشريعية التي أجريت سنة 1986 عن فوز أحزاب جبهة اليمين بالأغلبية البرلمانية في الجمعية الوطنية، و كذلك في مجلس الشيوخ، إلا أن الرئيس

110 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 161.

"ميتران" لم يقدم استقالته و أعلن تمسكه بالبقاء في منصبه إلى نهاية مدة ولايته التي تنتهي سنة 1988، و "جاك شيراك" زعيم "الديغوليين" و رئيس حزب التجمع من أجل الجمهورية، هو الآخر أعلن عن ضرورة تشكيل الوزارة من الأغلبية الجديدة و انتهى الأمر بتشكيل حكومة يمينية برئاسة "جاك شيراك" في مارس 1986¹¹⁰. و بذلك ظهر وضع جديد لم تشهده الجمهورية الخامسة من قبل أطلق عليه الفقه الفرنسي " La Cohabitation"¹¹¹.

ليست فرنسا الوحيدة التي عرفت وضعية التعايش بل عرفت دول عديدة، إلا أن أصالة و خصوصية الوضعية في فرنسا ليست في كونها تقريبا عادية، بل للطريقة التي يتم فيها هذا التعايش، لأنها تكشف التغييرات في النظام السياسي التي لا تلاحظ في دولة مماثلة، حيث نجد النظام السياسي فيها أحيانا يعمل في إطار نظام رئاسي (عندما يكون التماثل بين الرئيس و الأغلبية البرلمانية)، و أحيانا في إطار نظام برلماني، لهذا فإن التعايش في فرنسا يشكل ذا أهمية و يتضمن تغييرا في النظام السياسي، حيث اتساعه لا يوجد في أي دولة¹¹².

و بهذا يكون التعايش قد نقل السلطة الحكومية التي تمتع بممارستها رؤساء الجمهورية في فرنسا منذ سنة 1926 إلى سنة 1982 إلى الوزير الأول، حيث أن الرئيس يكون في مواجهة أغلبية برلمانية مضادة، لا يمكن تعيين إلا شخصية يمكن أن تقبل من قبل هذه الأغلبية في البرلمان التي يمكنها إذا كانت متحدة بشكل كبير أن تفرض شخصا تختاره هي كما هو حال "L. Jospin" 1993 و " E. Balladur" 1986. و "J. Chirac" في 1997¹¹³، إذ لا مجال لأن يعين الرئيس أحدا خارج الأغلبية البرلمانية أو يعزله و لا يمكن لرئيس الجمهورية الإدعاء بأنه يفرض سياسته حسب الدستور لأن الحكومة هي التي أصبحت تحدد وتسير سياسة الأمة فأصبح المنفذ مسيرا¹¹⁴.

وهكذا تأثرت سلطات رئيس الجمهورية بدرجة كبيرة عندما أصبحت الأغلبية البرلمانية معارضة للاتجاه السياسي، و صارت مقاليد السلطة بيد الوزير الأول المدعم بتأييد هذه الأغلبية بحيث يضمن خروجه منتصرا عند كل اختلاف يقع بينه وبين الرئيس¹¹⁵، و هكذا أصبح الطرف الفعال في ميدان السلطة التنفيذية هو الوزير الأول و بالتالي نكون أمام نظام برلماني تقليدي.

110 - المرجع نفسه، ص164.

هي توأجذ ثنائى مؤسساتى بىن رنىس الدولة وأغلبىة برلمانىة سىاسىة مضادة: La Cohabitation - 111

راجع فى ذلك الدكتور رأفت فودة، المرجع السابق، ص 322

112 - Marie-Anne Cohendet, Droit constitutionnel, Montchrestien, EJA, Paris, 2000, p 549.

113 - Bernard Chantebout, op.cit, p 550.

114 - Marie- Anne Cohendet, op.cit, p 20.

115 - حدث ذلك عندما رفض الرئيس "ميتران" فى يوليو سنة 1986 أن يوقع على مشروعات القوانين التى أعدتها الحكومة لإلغاء تأمىم عدد كبرى من المشروعات العامة التى كانت الحكومة الاشتراكية قد أممتها، فلجأت الوزارة إلى البرلمان بمجلسىه، و حصلت على الموافقة عليها. أنظر فى ذلك: عبد الغنى بسىونى عبد الله، المرجع السابق، ص163.

هذه الوضعية لم تعشها الجزائر و لا مصر من قبل، فبوجود التعددية الحزبية فإن التعايش محتمل الوقوع.

٧ حالة الائتلاف : نميز في هذه الوضعية بين الحالتين :

- **الحالة الأولى:** إذا كان الائتلاف في البرلمان تسانده أكثريات متماسكة ففي هذه الحالة نكون أمام إحدى الوضعتين السابقتين، إما التعارض أو التوافق بين الأغليبتين.

- **الحالة الثانية:** أما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أكثريات أقل تماسكا فإن هذا يعقد من مهمة اختيار الوزير الأول بسبب مواقف و مطالب و شروط كل حزب، حيث تكثر الاتصالات و المشاورات بين مختلف التشكيلات السياسية قبل الاختيار، لهذا يجب عند اختيار الوزير الأول في هذه الحالة مراعاة توافر شروط أخرى، أهمها قدرته في لم الشمل و المرونة في التعامل مع مختلف التشكيلات السياسية، و ذلك إما باختيار رئيس حزب يعتمد اتجاهها وسطيا داخل اتجاه كبير، أو شخص قادر على تشكيل كتل قوي متجانس داخل البرلمان يضمن استقرار الحكومة تحت رقابة رئيس الجمهورية، و مع ذلك فإنه في هذا الافتراض لا ينبغي أن ننساق وراء السؤال القائل، من هو الحزب الذي يشكل الحكومة؟، و إنما يجب أن نطرح السؤال التالي و نأخذ بعين الاعتبار لدى اختيار الوزير الأول و هو من الحزب الذي سيحكم فعلا؟، ذلك أن هناك حالات يصبح فيها حزبا حاكما فعلا دون أن تكون الحكومة أو أغلبها منه، و هذا بسبب كونه عامل لتحقيق الأغلبية و الانسجام بين الأحزاب المشكلة للائتلاف الحكومي¹¹⁶. هذه الحالة عرفت فرنسا في سنوات (1959،1962) و (1988،1993) حيث لا توجد في الجمعية الوطنية أغلبية مهيكلة، فيكون لرئيس الجمهورية أن يكون هذه الأغلبية من خلال الاختيار الدقيق للوزير الأول و توزيع المهام الوزارية و التهديد بحل البرلمان في حالة ما إذا أطيح بالحكومة، و بذلك فإن رئيس الجمهورية سيقوي و بقوة كبيرة وضعية هذه الأخيرة¹¹⁷.

أما بالنسبة لوضعية الائتلاف في الجزائر، فإن السؤال الذي يطرح نفسه، كيف تعامل رؤساء الجمهورية مع معطيات التحالف السياسي و الائتلاف الحكومي في تعيين رئيس الحكومة؟

بالنسبة لرئيس الجمهورية السيد "اليامين زروال" فإنه بعد الانتخابات التشريعية سنة 1997، لم يكلف أحد الشخصيات التي تنتمي إلى أحد الأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني بتشكيل الحكومة، بل أبقى على رئيس الحكومة السابق السيد "أحمد أويحيى" و كلفه بتشكيل حكومة ائتلافية بالرغم من أن السيد "أحمد أويحيى" في هذه الفترة كان لا ينتمي إلى أي حزب، و قام رئيس الحكومة

116 - د. سعيد بو الشعير، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 291، 292.

117 - Barnard Chantibout, op.cit, p 544.

بتشكيل حكومة ائتلافية من الأحزاب الثلاث (الأرندي، الأفلان، حمس)، و أعلنت الأحزاب التالية: حركة النهضة، حزب العمال، الأفاس، الأرسيدى، عدم المشاركة في هذه الحكومة الائتلافية و كان برنامج هذه الحكومة الائتلافية امتداد لبرنامج حكومته السابقة و الذي يدخل في إطار برنامج رئيس الجمهورية "برنامج الإجماع"، و لم يلق رئيس الحكومة السيد "أحمد أويحيى" أي معارضة من البرلمان، لأن أحزاب الائتلاف تبنت برنامج رئيس الجمهورية.

أما بالنسبة لرئيس الجمهورية السيد "عبد العزيز بوتفليقة" فإنه لم يختار لرئاسة الحكومة الأولى في عهده شخصية تكون من بين أحزاب الائتلاف التي كانت أطرافها في التحالف السياسي الذي دعم ترشيحه أثناء حملته الانتخابية، و إنما عين لمنصب رئيس الحكومة شخصية غير متحزبة و هو السيد "أحمد بن بيتور" و كلفه بتشكيل الحكومة الائتلافية، و لكن بعد استقالة رئيس الحكومة، فإن رئيس الجمهورية عين لرئاسة الحكومة الأمين العام لحزب الأفلان "علي بن فليس" و كلفه بتشكيل الحكومة الائتلافية و بعد إقالة هذا الأخير كلف رئيس الجمهورية السيد "أحمد أويحيى" الأمين العام لحزب الأرندي بتشكيل حكومة ائتلافية و في كل مرة كانت الحكومة تلقي تأييد البرلمان لأن معارضة هذا الأخير لأي حكومة يعينها رئيس الجمهورية معناه معارضة للرئيس "رجل الإجماع" هذا الأخير الذي تسعى جميع أحزاب الائتلاف إلى كسب وده خوفا من حل البرلمان، لذا فإن رؤساء الحكومات الائتلافية يجدون في ثقة رئيس الجمهورية أساس سلطتهم على الأغلبية التي لا تعطى لهم سلطتهم الخاصة. إذن رئيس الجمهورية و بكل حرية يختار الوزير الأول و يعينه بموجب مرسوم رئاسي و بتوقيع منه وحده.

و من ثم فإن الوزير الأول لا يمكن أن يكون في ظل التحالف السياسي لأطراف الائتلاف الحكومي إلا الناطق الرسمي لرئيس الجمهورية لدى الحكومة و البرلمان، نفس الكلام قام به الرئيس "حسني مبارك" حيث وصف قضية تعيينه الدكتور "علي لطفى" بأنه ظل يفكر مدة شهرين تفكيراً ذاتياً في من يجعله يخلف رئيس الوزراء "كمال حسن علي" ثم وقع اختياره على الدكتور "علي لطفى" دون مقدمات يعرفها المواطنون أو حتى أعضاء الحزب الحاكم، بل دون انسجام مسبق بين شخص رئيس الوزراء الجديد والوزراء الموجودون في الوزارة قبله مما عصف بالتضامن الوزاري و أظهر الوزارة بمظهر ضعيف¹¹⁸.

و بدل كلمة رجل الإجماع في الجزائر، فإن السلطة المطلقة "حسني مبارك" في التعيين و العزل للوزراء و رئيسهم تعني الولاء له على طول الخط طالما أن في يده المنح و المنع، و هنا لا يكون التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و بالتالي نخرج من النظام البرلماني إلى الحكم المطلق بطريقة غير مباشرة.

118 - فؤاد عبد النبي فرج، المرجع السابق، ص 201.

و بمقتضى تعديل نص المادة 141 من الدستور المصري في 26 مارس 2007 و بما أن رئيس الجمهورية وفقا لنص الدستور هو الذي يملك تعيين أو إعفاء رئيس مجلس الوزراء أو نوابه بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء، فهم بالتالي مرتبطون به بحيث إذا انتهت ولايته الرئاسية انتهت ولايتهم أيضا، و إن جاز إعادة تعيينهم لمدد غير محددة من قبل الرئيس¹¹⁹. في الحقيقة و رغم تعديل النص و تقييد- ظاهر النص- سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء أو نوابهم، فإن هذه النصوص تكشف عن سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية في مجال تعيين الحكومة، و هو ما يتفق و النظم الرئاسية، و من ثم فليس للبرلمان دور في هذا الشأن¹²⁰.

و بما أنه من المفروض أن تعيين الوزير الأول يكون من حزب الأغلبية، و هذا بعد أخذ مصر للتعديدية الحزبية في المادة الخامسة من الدستور بعد تعديله سنة 1980 و الجزائر التي تعتبر حديثة العهد بالتعديدية الحزبية، إلا أن الواقع يقر عكس ذلك، فالرئيس في مصر يعين رئيس مجلس الوزراء الذي يشاءه هو، باعتباره رئيسا للجمهورية و بصفته رئيسا للحزب الفائز الذي يحوز ثقة أغلبية الشعب دائما، و نفس الشيء في الجزائر باعتباره رئيسا للدولة و كذا مرشح الإجماع.

ثانيا: إنهاء مهام الوزير الأول.

من خلال دراستنا لمواد الدستور يمكن أن نستشف منها ثلاث وضعيات لإنهاء مهام الوزير الأول و هي: الاستقالة، الإقالة، الوفاة.

1: الاستقالة: نظم الدستور حالات الاستقالة، منها ما هو وجوبي و منها ما هو إرادي:

أ- الاستقالة الوجوبية: و حالاتها هي:

✓ الاستقالة بسبب عدم موافقة البرلمان على برنامج الحكومة:

لدخول هذه الأخيرة في العمل لا بد من تصويت البرلمان بالموافقة على مخططها و برنامجها، و في الحالة العكسية فإن الحكومة مجبرة على تقديم استقالته لرئيس الجمهورية كما جاء في المادة 1/81 من الدستور الجزائري و المادة 4/127 الدستور المصري.

✓ الاستقالة بسبب التصويت على لائحة ملتصق الرقابة:

إذا صوت المجلس الشعبي الوطني على لائحة ملتصق الرقابة بأغلبية ثلثي النواب يقدم الوزير

119- د. أبو زيد مصطفى فهمي، الدستور المصري فقها و قضاء، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1996، ص428.

120- د. صبري محمد السنوسي، الوسيط في القانون الدستوري، دراسة موجزة للمبادئ الدستورية العامة و دراسة تفصيلية لأحكام الدستور المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص402، 404.

الأول استقالته لرئيس الجمهورية هذا ما نصت عليه المادة 137 من الدستور الجزائري، التي تقابلها المادة 128 من الدستور المصري التي تنص على " إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه، و يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقرر مسؤوليته أمام مجلس الشعب".

٧ الاستقالة بسبب الترشح للانتخابات الرئاسية في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية:

يقدم الوزير الأول استقالته وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية، دون أن يستقيل أعضاء الطاقم الحكومي، و يتولى رئاسة الحكومة أحد وزراء الحكومة بتعيين من رئيس الدولة حسب نص المادة 2/90 من الدستور الجزائري.

غير أن حالة شغور منصب رئيس الجمهورية في مصر تنص عليها المادة 1/139 "لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر و يحدد اختصاصاتهم و يعفيهم من مهامهم"، حيث يكون النائب محددًا من قبل رئيس الجمهورية حيث يتولى الرئاسة مباشرة، و إذا لم يوجد يتولاها رئيس مجلس الوزراء كما في المادة 85 بعد التعديلات التي جرت في 2007، و المادة 82.

وهذه الحالات لم تحدث لا في الجزائر في ظل دستور 1996 و لا في مصر من 1971.

٧ استقالة رئيس الحكومة عقب الانتخابات التشريعية و الرئاسية: و هي نوع من الاستقالة اللبقة، و التي يعطي للرئيس حرية لتشكيل الحكومة باختياره¹²¹.

ب - الاستقالة الإرادية:

وتتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول، و قد تحدث هذه الاستقالة إذا ما كانت هنالك ظروف أو مشاكل يصعب معها على الوزير الأول مواصلة تنفيذ برنامجه، إما لأنه أصبح لا يمثل الأغلبية البرلمانية و أصبحت هذه الأخيرة لا توافق على مشاريع القوانين التي يبادر بها، أو رفض منحه اعتمادات مالية، و إما أن رئيس الجمهورية يصدر أوامر لا تتماشى مع برنامج الحكومة، أو إذا تعرض لضغوط أو انتقادات شديدة سواء من طرف الرأي العام أو من طرف رئيس الجمهورية. و هذا ما نصت عليه المادة 86 من الدستور الجزائري "يمكن الوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية".

و عرفت حكومة أحمد بن بيتور في الجزائر هذه الوضعية الأخيرة، حيث وجه رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" في عدة مناسبات انتقادات لرئيس الحكومة، و اعتبره مجرد سكرتير أو وزير

121- Philippe Ardant, Institutions Politiques et droit constitutionnel, 8^{ème} éditions, Edition Delta, L.G.D.G, France, 1980, p81.

مكلف بالسهر على تنفيذ برنامج الرئيس دون صلاحيات و غيرها من الاختزالات لدور رئيس الحكومة و التي أثرت على هيئته ليس أمام الرأي العام فقط بل حتى داخل العناصر المشكلة لحكومته, و بالاستناد إلى المادة 86 من الدستور الجزائري قدم رئيس الحكومة أحمد بن بيتور استقالته في رسالة ضمنها رفضه الواضح لرؤية رئيس الجمهورية فيما يتعلق بمهام و صلاحيات رئيس الحكومة، لا سيما و أن الدستور الحالي واضح في هذا الشأن و لم يتم تغييره بعد, و قبل رئيس الجمهورية استقالة رئيس الحكومة فوراً.

غير أن هذا النوع لم ينص عليه الدستور المصري، إلا أنه يطلق بصورة آلية و تحت يد رئيس الجمهورية, حيث عقب أداء الرئيس "محمد حسني مبارك" اليمين الدستوري لفترة رئاسية ثالثة، تقدم الدكتور "عاطف صدقي" رئيس مجلس الوزراء باستقالة وزارته, حيث صدر قرار جمهوري لا بقبول الاستقالة فحسب بل بإعادة تشكيلها حتى لو كان رئيس الوزراء المستقيل هو ذاته رئيس الوزراء الذي عهد إليه بتشكيل الوزارة، و صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 379 لسنة 1993 بقبول الاستقالة مع تكليفه بتشكيل الوزارة الجديدة¹²²، ومن هذا نلاحظ أن حالات الاستقالة الوجوبية و الإرادية لا تخضع لموافقة أو رفض رئيس الجمهورية، بل كل ما عليه أن يصدر مرسوماً رئاسياً يتضمن إنهاء مهام الوزير الأول.

2- الإقالة أو الوفاة.

أ- الإقالة: إن الدستور منح لرئيس الجمهورية إقالة الوزير الأول دون أي قيد أو شرط، حيث تنص على ذلك المادة 5/77 من دستور الجزائر لسنة 1996 "أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول و ينهي مهامه", و الاستثناء الوحيد الذي يمكن إخراجها من عمومية هذا النص في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث لا يمكن لرئيس الدولة إقالة الوزير الأول, و هذا ما نصت على أحكامه المادة 1/90 و التي تنص "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" و أوضح مثال و أشهره في إقالة رئيس الحكومة وقع في ظل دستور 1996، إقالة رئيس الحكومة السيد علي بن فليس بتاريخ 25-05-2003 تحت رئاسة السيد "عبد العزيز بوتفليقة"، فغادر السيد علي بن فليس بغير رضا.

و كذلك إنفراد الرئيس "حسني مبارك" في إصدار قرار بإعفاء "كمال حسن علي" رئيس الوزراء بعد 15 شهراً من تعيينه، و لا يعرف أحد سر الإقالة، و كذلك إقالة رئيس الوزراء "علي لطفي" الذي دامت فترته 13 شهراً.

هذه الحالات في الجزائر و مصر لا تبين ثنائية السلطة التنفيذية التي يأخذها النظام البرلماني

122 - عبد النبي حسن فرج، المرجع السابق، ص 205.

باعتبار أنها غير متكافئة لانفراد رئيس الجمهورية بحرية الإقالة.

أما في النظام الفرنسي فإننا نجد أن الرئيس لا يمكن أن يتحصل على استقالة الوزير الأول إلا إذا قدمها هذا الأخير¹²³. فقد أراد الدستور الفرنسي من ذلك أن يجعل من الوزير الأول رئيس حكومة حقيقيا، غير أنه و في الممارسة، مكانة الوزير الأول في النظام الفرنسي تختلف بشدة و ذلك باختلاف تشكيلة الجمعية الوطنية¹²⁴، حيث إن رئيس الجمهورية لا يستحوذ على صلاحيات عزل الوزير الأول لأن خروج هذا الأخير مرتبط باستقالة طوعية، غير أنه في حالة ما إذا تطابقت الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية فإنه من الصعب على الوزير الأول مقاومة طلب رئاسي بالاستقالة، لأنه لا يمكن أن يعتمد على البرلمان في مقاومته للرئيس لأن الأغلبية البرلمانية تؤيد الرئيس، إذن الممارسة جعلت سلطة العزل للرئيس، و الوزير الأول يقدم استقالته بناء على طلب رئيس الجمهورية، و الحالة الوحيدة للاستقالة الطوعية للوزير الأول كانت للسيد "شيراك" في 1976 تحت رئاسة السيد "جيسكار دستان". و طبعا فإنه في حالة التعايش بين الرئيس و الأغلبية معارضة، فإن رئيس الجمهورية لا يستحوذ على أية وسيلة لخلع الوزير الأول، هذا الأخير بحسب مصطلح "جيسكار دستان" ¹²⁵indéboulonnable.

ب - الوفاة: لم يتعرض كل من الدستورين الجزائري و المصري لهذه الحالة، كما أنها لم تحدث في الجزائر، و لكن بدهاءة إذا توفي الوزير الأول فإن رئيس الجمهورية سوف يصدر مرسوما بانتهاء مهام الوزير الأول بسبب الوفاة.

من خلال ما سبق، فإن كل من الدستورين الجزائري و المصري قد خولا لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تعيين و عزل الوزير الأول، فإذا ما عين الرئيس الوزير الأول فإن هذا الأخير يكون مهدد في أي لحظة و دون أي قيد بإنهاء مهامه، مما يجعله يسعى دائما إلى المحافظة على منصبه من خلال مساندة رئيس الجمهورية في كل قرار يتخذه أو سياسة ينتهجها دون أي قيد أو شرط فيكون في مركز التابع لرئيس الجمهورية و ليس شريكا له في ممارسة المهام التنفيذية.

الفرع الثاني: السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة و إنهاء مهامهم.

إن رئيس الجمهورية في الجزائر و مصر ينفرد بسلطة تعيين أعضاء الحكومة و إنهاء مهامهم و هو ما ورد في نص المادة 1/79 من الدستور الجزائري و المادة 141 من الدستور المصري التي تم تعديلها في التعديلات الحديثة للدستور في 26 مارس 2007.

123 - Philippe Ardant, op.cit, p 481.

124- Bernard Chantebout, op.cit, p 548.

126- Paul Jacque Jean, droit constitutionnel et institutions politiques, 3^{ème} éditions, Dalloz, Paris, 1980, p155,156.

أولاً: اختيار و تعيين أعضاء الحكومة.

تنص المادة 1/79 من الدستور الجزائري 1996 على "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول". من خلال هذا النص، يلاحظ أن اختصاص اختيار و تعيين أعضاء الحكومة جعله الدستور أحد الاختصاصات المتقاسمة بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية حيث منح للأول اختصاص الاستشارة، و للثاني اختصاص التعيين لأن أعضاء الحكومة هم أعضاء في مجلس الحكومة، و كذا في مجلس الوزراء، و عليه فدور الوزير الأول يكاد أن يكون منعدما في هذا المجال، كما نجد أن المادة 2،3/77، تقيد من استشارة الوزير الأول في مجالين و هما: مجال الدفاع الوطني و العلاقات الخارجية، حيث أصبح اختيار وزير الدفاع و وزير الخارجية مجالان محميان لرئيس الجمهورية، و هذا نفس الكلام في المادة 141 من الدستور المصري بعد تعديلها.

إن دستور الجزائر لسنة 1996 و دستور مصر لسنة 1971 و كل الدساتير التي سبقتهما لم تقيد رئيس الجمهورية بوجود توافر شروط معينة في عضو الحكومة، لهذا فإن الشروط المطلوبة في هذا الأخير لن تخرج عن الشروط العامة المألوفة، من جنسية و سن و تمتع بالحقوق المدنية و السياسية، لذا فإن رئيس الجمهورية يمارس اختصاص اختيار أعضاء الحكومة بكل حرية، أما بشأن مسألة الاختصاص فقد أجمعت دراسات علم الإدارة أنه لا يشترط في الوزير أن يكون فنياً أو خبيراً في الأعمال المنوط بوزارته، فليس من اللازم أن يكون وزير العدل محامياً أو قاضياً، أو وزير الأشغال العمومية مهندساً، أو وزير الصحة طبيباً، إذ أن عمل الوزير ليس فنياً بل هو عمل سياسي و إداري¹²⁶، و هذا ما أكدته الممارسة في كل من البلدين، فمثلاً الجزائر نجد نفس الشخص يمكن أن يتول أمر عدة وزارات مختلفة و من أمثلة ذلك السيد "يوسف يوسف" في حكومة "إسماعيل حمداني" كان وزيراً للطاقة و المناجم و في حكومة "أحمد بن بيتور" كان وزيراً للشؤون الخارجية، و في حكومة "علي بن فليس" كان وزيراً منتدباً لدى رئيس الحكومة، و في حكومة أحمد أويحيى مؤخرًا وزيراً للطاقة و المناجم، بالرغم من ذلك فإن اختصاص رئيس الجمهورية في اختيار أعضاء الحكومة من المفروض أن لا يمارس باستقلالية تامة، إذ عليه أن يأخذ بعين الاعتبار مختلف التشكيلات السياسية الموجودة في الساحة و خاصة الأحزاب السياسية ذات النفوذ في البرلمان.

و يصدر رئيس الجمهورية الجزائرية مرسوم تعيين أعضاء الحكومة طبقاً للمادة 1/79 من الدستور، هذه المادة التي تقابلها من الدستور المصري المادة 141¹²⁷ التي تم تعديلها.

إلا أنه و في الجزائر و قبل التعديل الدستوري الأخير الذي جرى في 2008، فإن الرئيس من

126- د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص 94.

127- المادة 141 من الدستور المصري تنص على: "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء و يعفيه من منصبه و يكون تعيين نواب رئيس مجالس الوزراء و الوزراء و نوابهم و إقفاثهم من مناصبهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء".

الناحية القانونية كان ملزم بتعيين أعضاء الحكومة الذين يختارهم رئيس الحكومة، فهذا الأخير لا يقترح فقط و لكن يختار أيضا الشيء الذي يعني أنه يتمتع بحرية و غير مقيد في ذلك بسبب كونه يحدد برنامج عمل حكومته و يقوم بتنفيذه و هو مسؤول عليه أمام المجلس مما يستدعي حريته في اختيار من يراه كفؤا بذلك¹²⁸.

إلا أن الممارسة جعلت من هذا الاختصاص الدستوري مجرد إجراء شكلي سابق لتعيين أعضاء الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، فاستحوذ هذا الأخير على الاختصاصيين (الاختيار و التعيين) بالرغم من أن النص واضح و صريح لا لبس فيه، إلا أن رؤساء الجمهورية دوما كانوا يختارون و يعينون أعضاء الحكومة لأنهم يرون في اختيارهم و تعيينهم و إنهاءهم لمهام رئيس الحكومة في أي وقت دون قيد أو شرط ، يجعل من هذا الأخير تابعا لهم مستحويين بذلك على اختصاصاته.

و إن تدخل رئيس الجمهورية في اختيار أعضاء الحكومة في عهد الرئيس "بوتفليقة" كان واضحا مع حكومتي "بن بيتور" و "بن فليس"، حيث صرح هذا الأول بأن رئيس الجمهورية اختار كل الأعضاء و عينهم و كذا اختار الأعضاء المقربين منه¹²⁹.

غير أن التعديل الدستوري الأخير قد قام بالتنسيق بين الممارسة الواقعية و النص الدستوري، إذ جعل و بصريح النص، اختصاص تعيين أعضاء الحكومة حق خالص ينفرد به رئيس الجمهورية و ذلك حسب المادة 79 /1 المذكورة أعلاه.

إن تدخل رئيس الجمهورية في اختصاص الوزير الأول و خرقه الواضح للدستور و استغلال قوة نفوذه، هيمن بذلك على كل الاختصاصات، متجاوزا بذلك نصوص الدستور فزاد ذلك من ضعف و وهن الوزير الأول و تبعية كل الطاقم الحكومي لرئيس الجمهورية في الجزائر و مصر، الشيء الذي أضعف الوزارة في مصر حيث انفرد رئيس الجمهورية وحده يوم 1991/5/2 دون مشاركة أحد بإصدار ثلاث قرارات جمهورية و قرار رابع فجائي يقضي بإعفاء وزير البترول " عبد الهادي قنديل" و كذا القرار الأول رقم 190 لسنة 1991 الذي يعفي وزير الدفاع الفريق الأول" يوسف صبري أبو طالب" و وزير الهجرة "السيد فؤاد اسكندر" من مهامهم¹³⁰.

إلا أنه في ظل التعددية قد يحدث و تجد هذه الحالة تراجعا في ظل حالة التعايش التي تسفر عن أغلبية برلمانية متماسكة، في ظلها يتولي زعيمها رئاسة الحكومة، بهذا يكون للوزير الأول دور كبير في تحديد تشكيلة الحكومة و قد يكون رأيه ملزما لرئيس الجمهورية و ليس لهذا الأخير إلا إصدار

128 - الأمين شريط، المرجع السابق، ص600.

129 - أنظر جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 2000.

130 - فؤاد عبد النبي حسن فرج، المرجع السابق، ص205.

مرسوم التعيين، إذ تقول الأستاذة "ماري آن" بأن التعايش يضمن عودة للدستور أكثر أهمية من السابق¹³¹.

ثانيا: إنهاء مهام أعضاء الحكومة:

سنحاول التطرق إلى آلية إنهاء مهام أعضاء الحكومة في النظام البرلماني لنخرج بعد ذلك إلى كيفية إنهاء مهام أعضاء الحكومة في الجزائر و مصر.

1 - كيفية إنهاء مهام أعضاء الحكومة في النظام البرلماني:

من الجدير في هذا الخصوص أن نشير إلى أن رئيس الوزراء في الدساتير البرلمانية يتمتع في شأن تشكيل الوزارة و انتقاء أعضائها بسلطة تقديرية واسعة، فهم أعوانه في تنفيذ سياسته، والمسؤول عنهم اتجاه رئيس الدولة واتجاه البرلمان، غير أن سلطة رئيس الوزراء التقديرية في هذا الخصوص ليست مطلقة، فإن كان الرئيس ينتمي لحزب الأغلبية فإنه يكون مقيدا بضرورة انتقاء زملائه من البارزين في قيادات الحزب الذي ينتمي إليه، بل إن العمل يشير إلى أن مرجع اختيار الوزراء يكون للحزب نفسه لا لمحض إرادة رئيس الوزراء¹³². أما إذا لم يكن هناك حزب يمثل الأغلبية في البرلمان، فإن رئيس الدولة و كذلك رئيس الوزراء يتمتعان ببعض الحرية في اختيار الوزراء، إذ ليس هناك حزب يمثل أغلبية برلمانية تستطيع أن تفرض أعضائها في تشكيل الوزارة، و حتى في هذه الحالة نجد أيضا أن حرية رئيس الوزراء ليست بالمطلقة، إذ يكون مضطرا إلى مجاملة الكتل النيابية ذات الثقل في المجلس حتى يؤمن لوزرائه حياة مستقرة، فنتمكن الوزارة من البقاء في الحكم.

و كما يكون من حق رئيس الدولة تعيين رئيس الوزراء و الوزراء و على النحو السابق إيرازه، فهو يملك أيضا حق عزلهم، و حقه في العزل كحقه في التعيين لا يكون مطلقا دون قيد، فهو يكون مقيدا بموقف الأحزاب في البرلمان¹³³. فرئيس الدولة إذا عزل وزارة مؤيدة من الأغلبية البرلمانية و حصلت على ثقتها- و هو أمر نادر الحدوث - فإن الأمر سينتهي بحل البرلمان و إجراء انتخابات جديدة، فإذا أسفرت نتائج الانتخابات عن فوز حزب الوزارة المقالة بحصوله على الأغلبية البرلمانية فلا مناص من تأليف الوزارة الجديدة من ذات الحزب¹³⁴. و معنى ذلك أن إقدام رئيس الدولة على إقالة وزارة معززة بثقة الأغلبية ليس من الأمور التي يستهان بها، إذ يضع رئيس الدولة نفسه في موقف حرج لا يحسد عليه إذا ما انتصر حزب الأغلبية و تم تشكيله للوزارة الجديدة. الأمر الذي

131- Marie-Anne Conhendet, op.cit, p 17.

132- د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص174.

133- المرجع نفسه، ص 175.

134- وهذا الموقف يتمثل في رأي هيئة الناخبين.

يسيء إلى مركز الرئيس الشخصي و ينال من مكانته¹³⁵. كما يحمل ذلك أيضا معنى أن إرادة الشعب قد وضحت بشأن الخلاف الذي نشب بين رئيس الدولة و البرلمان-الذي كان مؤيدا للحكومة المقالة – الأمر الذي يسم قرار الرئيس الصادر بإقالة الوزارة بالخطأ. أما إذا أقدم رئيس الدولة على إقالة وزارة غير حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية، فإن الأمر لا يثير صعوبات عملية أو سياسية تذكر، فالإقالة تكون متفقة و رأي البرلمان و مؤيدة لموقفه إزاء الوزارة المقالة، و يكون تصرف الرئيس سليما لا غبار عليه¹³⁶.

2- كيفية إنهاء مهام أعضاء الحكومة في النظامين الجزائري و المصري.

إن مسؤولية الحكومة هي مسؤولية جماعية أمام البرلمان و أن الدستور لا يتضمن المسؤولية الفردية لعضو الحكومة أمام البرلمان، و انتقل الاختصاص في هذا الشأن إلى رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم رئاسي بذلك.

ترتيا على ما سبق بالإضافة للوفاة تنتهي مهام عضو الحكومة في صورتين و هما الإقالة والاستقالة:

أ- الإقالة: يمكن للوزير الأول أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أحد أعضاء الحكومة بموجب إصدار مرسوم رئاسي، أو بإيحاء من رئيس الجمهورية و ذلك:

إما لأن بعض أعضاء الحكومة لا يطبقون و لا يحترمون برنامج الحكومة و في هذه الحالة يمكن للوزير الأول أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالتهم و تعويضهم بآخرين يضمنون بذلك تحقيق الانسجام بين أعضاء الحكومة¹³⁷.

و إما أن أحد أعضاء الحكومة يواجه تيارا عنيفا داخل البرلمان بسبب أعمال اتخذها، لذلك يستبعد هذا العضو بإجراء تعديل وزاري لإنقاذ الحكومة من المسؤولية الجماعية أمام البرلمان.

و قد تكون إقالة أعضاء الحكومة بإحداث تغيير حكومي يترجم بإقالة كل الفريق الحكومي القديم، و يحتفظ الوزير الأول بوظائف على رأس حكومة جديدة، و هذا ما تنص عليه المادة 160 من الدستور

135- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص28.

136- المرجع نفسه، ص 29.

137- د. أحمد وافي و د. بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص288.

ب - الاستقالة:

✓ **الاستقالة الوجوبية:** و تكون في حالة إقالة أو استقالة الوزير الأول.

✓ **الاستقالة الإرادية:** يمكن لكل عضو من الحكومة أن يقدم استقالته بإرادته، و استقالته يجب أن تقبل من قبل رئيس الجمهورية طبقا لقاعدة "من يملك حق التعيين يملك حق العزل"، لهذا فإن عضو الحكومة يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية باعتباره صاحب سلطة التعيين و بالتالي فهو يملك سلطة قبول الاستقالة و إصدار مرسوم رئاسي بذلك. و تؤكد المادة 87 من الدستور الجزائري على أن إصدار مرسوم تعيين و إنهاء مهام أعضاء الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية وحده، و الذي لا يجوز له بأي حال من الأحوال تفويضه إلى الوزير الأول أو غيره، كما أن الدستور لا يمنح للوزير الأول اختصاص توقيع مراسيم تعيين و إنهاء مهام أعضاء الحكومة مما يضعف من مكانته اتجاه أعضاء حكومته و يقوي من مكانة رئيس الجمهورية الذي يملك حق تعيينهم و عزلهم جميعا.

إن إنهاء مهام أي عضو من الحكومة لا يعني إبعاده نهائيا عن شغل أي منصب آخر من مناصب الحكومة، بل قد يكون وزيرا في حكومة، و يكون وزيرا أولا لحكومة أخرى كما هو حال السيد " أحمد أويحيى" في الجزائر حيث شغل عدة مرات مناصب وزارية مختلفة و ثلاث مرات رئيس للحكومة.

138- المادة 160 من الدستور المصري تنص "يوقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها و تكون محاكمة الوزير و إجراءات المحاكمة و ضمانتها و العقاب على الوجه المبين في الدستور و تسري هذه الأحكام على نواب الوزراء".

المطلب الثاني: تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية من خلال برنامج الحكومة و مجلس الوزراء.

من خلال هذا المطلب سنتطرق إلى مجلس الوزراء و البرنامج الحكومي في النظامين الجزائري و المصري محاولين إبراز دور كل واحد منهما داخل مجلس الوزراء أو في إعداد البرنامج الحكومي الذي يتضمن السياسة العامة للبلاد، و هل العلاقة بينهما في إطار هاتين الآليتين هي علاقة تعاون و تكامل أم هي علاقة خضوع و تبعية؟

الفرع الأول: خضوع الوزير الأول لرئيس الجمهورية من خلال ترأس هذا الأخير لمجلس الوزراء.

يشكل مجلس الوزراء حجر الزاوية نظرا لاعتباره إطار اتخاذ القرارات المهمة، لذا الأنظمة السياسية أدمجته ضمن السلطة التنفيذية و لكن في الكثير من الأحيان دون تحديد لاختصاصات و قواعد سير و تنظيم ذلك المجلس¹³⁹.

و المقصود بمجلس الوزراء حسب المعيار الشكلي هو ذلك المجلس الذي يضم الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، و بالرجوع إلى المعيار العضوي فهو ذلك الاجتماع الذي يضم رئيس الجمهورية و الوزراء لدراسة أمر سياسي¹⁴⁰.

كما يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية و الهامة التي تهم الأمة و اتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على الجماعة بقيادة رئيس الدولة.¹⁴¹

أولا: ظهور مجلس الوزراء في النظام السياسي الجزائري و المصري و تنظيم جدول أعماله.

1 - ظهور مجلس الوزراء في الجزائر و مصر.

في الجزائر يعود نشأة مجلس الوزراء إلى ما بعد الاستقلال فقد جرى العمل على تسمية رئيس الحكومة المعين من قبل المجلس الوطني التأسيسي، بموجب القانون الصادر في 26/09/1962 برئيس مجلس الوزراء، إلى أن صدر دستور 1963 و أكد ذلك في نص المادة 58 " أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء..."، إلا أنه إذا ما فسرت بنصوص أخرى من الدستور التي تسند السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية يتضح أن مجلس الوزراء جهاز مداولات ليس لاتخاذ القرارات لكن الكلمة النهائية تبقى

139- Richard Moulin, le présidentielisme et la classification des régimes politiques, L.G.D.J, Paris, 1978, P58.

140- د. رأفت فودة، المرجع السابق، 395.

141- بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير (فرع القانون الدستوري و علم التنظيم السياسي)، جامعة الجزائر، 2002، ص 148.

أما دستور 1976 و حسب المواد 119 و 120 و 122 و 114 و 111, فقد نص أن رئيس الجمهورية يترأس مجلس الوزراء, إلا أن مهام هذا المجلس محدودة جدا, إذ يتم الاستماع إليه في حالة الحرب و الحالة الاستثنائية و هذا نظرا لطبيعة النظام القائم.

أما دستور 1989 و بالرجوع إلى المادة 4/74 يتضح أن مجلس الوزراء يرأس من طرف رئيس الجمهورية, و على الرغم من أن رئيس الحكومة هو الذي يعد برنامج الحكومة و مشاريع القوانين إلا أنها يجب أن تتأقلم مع أفكار الرئيس بحكم أنه هو الذي يرأس مجلس الوزراء و يضبط السياسة العامة للأمم, فرئيس الحكومة يلتزم بتوجيهات رئيس الجمهورية و هذا الأخير هو الذي يتخذ القرار منفردا.

و حتى في حالة التعايش بين رئيس الجمهورية و الحكومة فإن الرئيس لا يفقد هذه المكانة, خاصة إذا كان يتمتع بشخصية قوية إذ يمكنه أن يناقش و يقم آرائه و يفاوض القرارات المتخذة في مجلس الوزراء مع مراعاة التوجيهات العامة للأغلبية البرلمانية¹⁴³.

أما دستور 1996 المعدل و المتمم فقد أقر في المادة 79 منه أن مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية حسب المادة 4/77 يعرض عليه الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية و هذا المخطط يمكن أن يتعرض للتعديل من طرف رئيس الجمهورية بحكم أنه هو رئيس مجلس الوزراء.

وحتى في مجال الشؤون الداخلية, فمثلا في الجزائر و في إطار مناقشات الثلاثية - المتكونة من رئيس الحكومة و الباترونا و الاتحاد العام للعمال الجزائريين - لرفع أجور العمال قال السيد "علي بن فليس" رئيس الحكومة آنذاك لشركائه في الثلاثية "أن الفصل في مثل هذه المسائل يعود لرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة"¹⁴⁴ أي في مجلس الوزراء.

فرئاسة مجلس الوزراء من طرف رئيس الجمهورية ليست شكلية بل يتدخل في وضع و تحديد جدول الأعمال و كذا توجيه أعمال المجلس ككل, مما تظهر درجة تأثيره على المجلس و كذا الغموض الذي يكتنف طريقة اتخاذ القرارات في المجلس الذي يضم كل الطاقم الحكومي.

أما في جمهورية مصر العربية, فقد جاء الإعلان الدستوري الصادر في 10 فبراير سنة 1953 مقتضبا و عام الصياغة, فقد ركز السلطتين التشريعية و التنفيذية في يد مجلس الوزراء حسب المادة

142- أنظر في ذلك: موضوع حول تاريخ مجلس الوزراء في الجزائر, الموقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org/wiki>

143 - Mohamed Brahimi, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, office des publications Universitaires, 1995, P 78 et 79.

144 - أنظر جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 2000.

09 منه، و أنشأ ما يسمى بالمؤتمر المشترك من مجلس قيادة الثورة و مجلس الوزراء، ينظر في السياسة العامة للدولة و ما يتصل بها من موضوعات و يناقش ما يرى مناقشته من تصرفات كل وزير في وزارته و ذلك حسب المادة 11 و أعطى أعمال السيادة العليا لقيادة الثورة الذي أصبح فيما بعد هو رئيس الجمهورية¹⁴⁵. استمرت هذه الفترة ثلاث سنوات و كانت السلطة في يد تنظيمين:

تنظيم الضباط الأحرار من جانب و مجلس قيادة الثورة من جانب آخر، و انتهت باستقرار السلطة في يد جمال عبد الناصر الذي أصدر دستور 1956 و أتم الاستفتاء عليه و على رئاسته للجمهورية في 25 يونيو سنة 1956، و قد تبنى هذا الدستور النظام الرئاسي، حيث يجمع رئيس الدولة مهام رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء، حيث جعلت من رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء في نفس الوقت بقولها "يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة..."، و إذا كان الدستور قد تحدث عن "مجلس وزراء" إلا أنه تخيله باجتماع رئيس الجمهورية مع الوزراء في المادة 147 حيث تنص "يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء على هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأي في الشؤون العامة للحكومة و تصريف شؤونها". فالوزراء هنا ليسو إلا مجموعة من السكرتيرين لرئيس الجمهورية¹⁴⁶.

و جاء دستور الجمهورية العربية المتحدة المؤقت بقرار جمهوري على نفس شاكلة الدستور الذي سبقه فيما يخص مجلس الوزراء، كما جاء دستور 1964 بقرار جمهوري صدر في 23 مارس 1964، ليبدأ العمل به في 25 مارس من نفس السنة، و ينتهي العمل بالدستور المؤقت الصادر في 1958 في نفس اليوم، و قد أعاد هذا الدستور إلى جانب رئيس الجمهورية رئيس الوزراء الذي يدير أعمال الحكومة و يرأس مجلس الوزراء حسب المادة 131 منه، و هو نفس النهج الذي اتبعه دستور 1971 في المادة 153.¹⁴⁷

2 - جدول أعمال مجلس الوزراء.

من البديهي اجتماع مجلس الوزراء بهدف دراسة و بحث قضايا تمت دراستها على مستوى مصالح رئاسة الجمهورية و الحكومة و أن يلتقي رئيس الجمهورية بالوزير الأول قبل الاجتماع مما يسمح لهما بالتطرق لمجمل القضايا لاسيما القضايا التي قد تنور بشأنها سوء تفاهم في الرؤى، فيتخذ موقف مبدئي ثم نهائي و رسمي في اجتماع المجلس.

فبالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية يملك المكنة القانونية باستدعاء مجلس الوزراء للاجتماع فإن

145- د. ثروت بدوي، القانون الدستوري و تطور الأنظمة الدستورية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص 280 و ما بعدها .

146- المرجع نفسه، ص 139.

147- د. رأفت فودة، المرجع السابق، ص 140.

له الفصل في الموافقة على جدول الأعمال أي المواضيع التي ستثار في اجتماع المجلس (مشاريع قوانين، تعيين في مناصب عليا... الخ)، فعلى الرغم من الفراغ الدستوري بخصوص جدول الأعمال إلا أنه يمكن اعتماد أعراف دستورية تتوافق و طبيعة النظام السياسي الجزائري و المصري.

و بما أن التعددية السياسية و الحزبية سمة من سمات النظام الجزائري و المصري حسب المادة 42 من الدستور الجزائري و المادة 05 من الدستور المصري، يفترض أحيانا عدم التوافق السياسي بين طرفي السلطة التنفيذية مما يكون له أثر بخصوص تحديد جدول أعمال مجلس الوزراء.

فعلى سبيل الفرض إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بأغلبية برلمانية مواتية فإن المواضيع المدرجة في جدول الأعمال تسجل بصفة آلية و لا تثار بشأنها مناقشات، أما في حالة التعايش أي أن الحكومة تحظى بأغلبية برلمانية مواتية، فإن تحديد جدول الأعمال يكون بعد مد و جزر بين رئيس الجمهورية و الحكومة.¹⁴⁸

ثانيا: رئيس الجمهورية صاحب السلطة في اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء.

انطلاقا من الفرضية الأكثر صلاحية لرئيس الجمهورية، أن يكون مجلس الوزراء مجرد جهاز منصوص عليه في الدستور دون توضيح لاختصاصاته و شروط تنظيمه و عمله، مما يجعل من رئيس الجمهورية صاحب القرار في هذا المجلس¹⁴⁹، حتى و إذا كان مجلس الوزراء يشارك كهيئة استشارية أو هيئة تداولية بنص دستوري في اتخاذ القرارات فلن يؤثر هذا على الرئيس في صدد اتخاذه للقرارات داخل المجلس لأنها تظل دائما تتميز بالطابع الاستشاري و ليس الإلزامي.¹⁵⁰

إن الدستور الجزائري لسنة 1996 و الدستور المصري لسنة 1971 المعدل و المتمم، لم يخلوا من هذا الغموض بخصوص آليات عمل مجلس الوزراء، فنجد المواد 79 و 119 من الدستور الجزائري تؤكد على أن الوزير الأول لا يحوز سلطة وضع سياسة حكومية مستقلة و باستقلال عن رئيس الجمهورية، فهو يقوم فقط بإعداد مخطط لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، و ذلك حسب المادة 79 الفقرة الثالثة من الدستور الجزائري التي تنص " يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، و يعرضه في مجلس الوزراء"، هذا المخطط الذي يمكن لرئيس الجمهورية أن يعدله أثناء عرضه عليه من طرف الوزير الأول في مجلس الوزراء، و بالتالي فلن يكون أمام الوزير الأول سوى الخضوع لتوجيهات الرئيس داخل مجلس الوزراء بحكم أنه هو الذي يترأسه و ذلك حسب المادة 77 الفقرة الرابعة من نفس الدستور " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات و الصلاحيات الآتية: 4- يرأس مجلس الوزراء". نفس الشيء بالنسبة لمشاريع

148- Hugues Portelli, droit constitutionnel, 3^{ème} édition, Dalloz, 1999, P 197.

149- بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 149.

150- Richard Moulin, op.cit, p 63.

القوانين التي تقترحها الحكومة و التي يتم دراستها داخل مجلس الوزراء, فإن لرئيس الجمهورية سلطة كبيرة في تعديلها وفق توجهاته و آرائه هو كما يمكن له إلغائها و عدم الموافقة عليها, كل ذلك بحكم ترأسه لمجلس الوزراء.

و حتى الدستور المصري فقد نص فقط أن لرئيس الوزراء مشاركة رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، و أن رئيس الجمهورية بإمكانه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد و ترأس جلساته و ذلك حسب المادة 142 من الدستور المصري التي تنص على أن لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد و حضور جلساته، و تكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء".

كما تنص المادة 156 الفقرة الأولى من نفس الدستور " يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية:

الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، و الإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين و القرارات الجمهورية".

غير أن هذه المشاركة قد تكون شكلية فقط, باعتبار أن رئيس الوزراء في مصر ينفذ البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية, فالفكرة ولدت و هي من البداية فكرة و سياسة رئيس الجمهورية.

و اجتماع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس الوزراء ليس إلا لتبادل الرأي و المشورة، فرأي الوزراء استشاري و يبقى لرئيس الجمهورية وحده الرأي النهائي و لا يلتزم بأي رأي من آراء الوزراء، فالوزراء مجرد مساعدين غير شركاء لرئيس الجمهورية في ميدان السلطة التنفيذية، و لا يوقعون على القرارات التي تصدر منه حتى و لو كانت قد صدرت بناء على عرض أحدهم¹⁵¹.

فهذا الوضع مخالفًا تمامًا لما هو معمول به في النظام البرلماني الذي يعهد بالجانب الفعلي من هذه السلطة إلى الوزير الأول و الوزراء.¹⁵²

و من جهة أخرى يعين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية, و حتى لا تتثار خلافات بين الطرفين لابد من توفر حد أدنى من الثقة¹⁵³. أي يجب أن يحوز الوزير الأول على ثقة رئيس الجمهورية، هذا ما ينتج عنه نوع من التعاون الذي قد يحول الوزير الأول إلى معاون (سكرتير) يعمل

151 - د. رأفت فودة, المرجع السابق, ص 140.

152 - بن زاغو نزيهة, المرجع السابق, ص 148.

135 - "... عندما سئل الرئيس بوتفليقة عن خلفيات تعيينه مدير ديوانه في منصب رئيس الحكومة ساعات قليلة فقط بعد استقالة بن بيتور, قال رئيس الجمهورية أن المسألة مرتبطة بالثقة, لأن بن فليس يفهم جيدا طريقته في العمل بشكل يجعله مطمئنا على وضع البلاد...". أنظر في ذلك: جريدة الخبر اليومي الصادرة يوم 27 / 11 / 2000.

على إقناع رئيس الجمهورية بضرورة الموافقة على المواضيع المدرجة في مجلس الوزراء.

هذا ما عرفته الجمهورية الفرنسية الخامسة في عهد الجنرال ديغول بما يسمى " Tour de table", فموجب هذه الممارسة كان الرئيس يقوم باستماع إلى كل عضو في مجلس الوزراء قبل أن يتخذ قراره بصفة منفردة, فلا يوجد تصويت في مداولات المجلس, مما يثبت بوضوح ضعف رئيس الحكومة و الوزراء في مجلس تجرى فيه مداولات دون اتخاذ القرار أو دون موافقة إرادة الرئيس¹⁵⁴.

هذا ما جعل مجلس الوزراء كهيئة تحت رقابة رئيس الجمهورية, و بالتالي يصبح هذا الأخير المؤسسة المستقلة النافذة على مستوى السلطة التنفيذية, وما يزيد من حدة هذه الوضعية هي في الحالات الغير العادية, إلا أنه في حالة التعايش فلرئيس الجمهورية أن يعارض مقترحات الحكومة دون رفض اتخاذ القرار في مجلس الوزراء خاصة إذا كان الوزير الأول يتمتع بشخصية قوية تستند إلى أغلبية برلمانية, فيتم تمرير مشاريع الحكومة حسب رغبة رئيس الحكومة, فموقف رئيس الجمهورية هذا ناتج عن منطوق مسؤولية الوزير الأول و حكومته أمام البرلمان, و كذا اعتبار أن رئيس الجمهورية هو الساهر على احترام الدستور و استقرار المؤسسات و مجسد وحدة الأمة. إلا أن لرئاسة الجمهورية في فرنسا أن تصدر تصريحات تعلن فيها للرأي العام عن معارضتها لبعض القرارات المتخذة في مجلس الوزراء.

فمن خلال ما سلف ذكره, يتضح لنا أن ضبط رئيس الجمهورية لبرنامج مجلس الوزراء و ترأسه لهذا المجلس و القدرة الكبيرة التي يتمتع بها في إحداث تغييرات جذرية وفق ما يراه هو على ما يعرض من الوزير الأول في مجلس الوزراء أو من أحد أعضاء الحكومة, و باعتبار أن سلطة اتخاذ القرار تعود إليه بالدرجة الأولى و الأخيرة, كل هذا جعل من الوزير الأول و الوزراء خاضعين لإرادة الرئيس و سلطته و أن اجتماعه بهم قد يكون من سبيل استشارتهم فقط أو جعل القرارات الصادرة منه قرارات الحكومة بأغليبتها.

الفرع الثاني: اكتفاء الوزير الأول بتنسيق برنامج رئيس الجمهورية في قيادته للحكومة.

تعمل الدولة على تحقيق أسباب الازدهار للمجتمع, لا لشيء إلا لأن المجتمع يتكون من أفراد الشعب صاحب السيادة الوطنية, يفوضها لمؤسسات دستورية قصد إدارة و تسيير الشؤون العامة.

تعتبر الحكومة المسؤولة الأولى على تحقيق الازدهار داخل الدولة عن طريق رسم و تحديد سياسة عامة تعتمد على توفير أسباب التنمية الوطنية على كافة الأصعدة. وعليه, يتحتم على الحكومة تحديد معالم السياسة التي تريد نهجها في إطار شكلي يسمى البرنامج الحكومي و يحتوي على سلسلة

154- Richard Moulin, op.cit, P 60 et 61.

التدابير التي تسعى الحكومة اتخاذها قصد تحقيق الرفاهية و التقدم لأفراد الشعب.

و بالرجوع إلى نص المادة 79 الفقرة الأولى و الثانية منها من الدستور الجزائري المعدل و المتمم نجدها تنص "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، و ينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، و يعرضه في مجلس الوزراء."

كما تنص المادة 156 الفقرة الأولى من الدستور المصري لسنة 1971 المعدل و المتمم "يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية:

(أ) الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، و الإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين و القرارات الجمهورية".

و عليه سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى تحديد مفهوم برنامج الحكومة و تحديد طبيعته القانونية، بالإضافة إلى التطرق لعملية تنفيذ البرنامج الذي صادق عليه البرلمان في الجزائر و مصر.

أولاً: مفهوم برنامج الحكومة وتحديد طبيعته القانونية.

1 - مفهوم البرنامج الحكومي: تتكبد الحكومة في النظام البرلماني مباشرة بعد تعيينها على تحضير مشروع برنامجها الذي تسعى من خلاله إلى تحديد أهدافها على كافة الأصعدة التي تدخل ضمن اختصاصها فتشكل هذه الأهداف المسطرة السياسة العامة التي تسعى الحكومة انتهاجها في حال مصادقة الهيئة التشريعية على البرنامج المعروض عليها.

عرف الفقه السياسة العامة بأنها "تحديد الأهداف التي تسعى الحكومة تجسيدها في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية مع تعبئة الوسائل المتاحة (القانونية، الهيكلية و المادية) قصد تحقيقها"¹⁵⁵، كما تعرف السياسة العامة بأنها "تحديد الأهداف الأساسية للحياة الوطنية"¹⁵⁶.

يستشف من هذين التعريفين أن الحكومة تعمل على استظهار الطريق الذي يجب أن تسلكه الأمة تحقيقاً لازدهارها و تقدمها.

كما يقصد بها "البرنامج الذي يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، و ما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة"¹⁵⁷.

155- André Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, édition Montchrestien, 1972, p884.

156- Maurice Duverger, institutions politiques et droit constitutionnel, édition Themis, 1963, p542.

157- د. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية (IMAG)، الجزائر، 2001، ص 86.

بناء على ما ورد أعلاه، يقدم الوزير الأول توجيهات للوزراء تتضمن تكليف قطاعاتهم الوزارية بتحضير عناصر برنامج عمل الحكومة على أساس المحاور العامة التي سبق تحديدها و الخطوط العريضة الأساسية التي احتوتها توجيهات رئيس الجمهورية¹⁵⁸.

و يعتبر البرنامج الحكومي الإطار الشكلي التي نفرغ فيه السياسة العامة للحكومة يكون عادة في شكل وثيقة مكتوبة، لذا تجند كل القطاعات الوزارية بغية تحضير برنامج عمل الحكومة، و يتجسد تحضير برنامج الحكومة انطلاقا من الأدوات العملية التي تقدمها قطاعات النشاط و خاصة من التوازنات الاقتصادية و المالية، إضافة إلى الأعمال القطاعية ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و التربوي التي تسعى الحكومة تحقيقها¹⁵⁹.

ففي الجزائر و قبل التعديل الدستوري في سنة 2008 كان مجلس الحكومة يعقد عددا من الجلسات يخصصها لدراسة مدى تقدم عملية تحضير برنامج الحكومة، بحيث يستعرض كل وزير الجوانب التي ستدرج في البرنامج و التي تخص قطاعه الوزاري، على أن يتولى رئيس الحكومة تقييم الأعمال التحضيرية و توجيهها قصد ضمان انسجام السياسة العامة للحكومة.

و تمتد جلسات مجلس الحكومة إلى غاية الوصول إلى صيغة نهائية تتم على إثرها المصادقة على مشروع البرنامج قبل عرضه على مجلس الوزراء ثم المجلس الشعبي الوطني قصد المصادقة عليه.

2 - الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي: سنحاول استظهار الطبيعة القانونية للبرنامج الحكومي معتمدين أساسا على طبيعته التعاقدية و طبيعته الإلزامية.

أ - الطبيعة التعاقدية للبرنامج الحكومي: يحتاج برنامج الحكومة إلى اتفاق إرادتين على الأقل حتى يدخل حيز التنفيذ، ذلك أن طبيعة العلاقة التي تربط الحكومة بالهيئة التشريعية تحتم قيام اتفاق بين الجهازين على محتواه، فمن جهة تلتزم الحكومة بتحقيق الأهداف المسطرة في البرنامج، على أن تلتزم السلطة التشريعية بتوفير كافة التسهيلات لإنجاحه عن طريق التصويت على التدابير ذات الطابع التشريعي التي تحتاجها الحكومة قصد تطبيقه.

يمكننا في هذه الحالة أن نعتبر العلاقة القائمة بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني بأنها علاقة تعاقدية، تقوم بمقتضى عقد يبرم بين رئيس الحكومة بصفته المسؤول الأول على تنفيذ البرنامج و الأغلبية البرلمانية، عقد بمقتضاه يتفق كل من الوزير الأول و الأغلبية البرلمانية على انتهاج سياسة معينة، فالحكومة تلتزم باقتراح التدابير و الأغلبية البرلمانية تلتزم بالتصويت عليها.

158- Abdelkader Boulsane, les services du Chef du Gouvernement, IDARA revue de l'école nationale d'administration, volume 4, numéro 01, 1994, p 60.

159- Abdelkader Boulsane, op.cit, p60.

يسمى هذا العقد في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية بعقد ثقة "contrat de confiance", الذي يشكل أساس بقاء الحكومة على قيد الحياة على اعتبار أنها ستستمر في أداء مهامها، أما في حالة إنهائه، فذلك يعد حتما نهاية الحكومة¹⁶⁰.

هنالك مسألة قد لا تعرقل تبني مثل هذا الطرح، فمثلا في الجزائر و قبل التعديل الدستوري الذي جرى في 2008 و فيما يتعلق بموقف رئيس الجمهورية، إذ بينت تطبيقات الدستور بمناسبة إنهاء مهام السيد قاصدي مرباح، أن لرئيس الدولة حق النظر على البرنامج الحكومي و مدى تنفيذه، حيث علل بيان رئاسة الجمهورية الصادر في 9 سبتمبر 1989 قرار إنهاء مهام السيد قاصدي مرباح من على رأس الحكومة "بالبطء في تطبيق الإصلاحات الاقتصادية"، و بغض النظر عن دستورية أو عدم دستورية قرار إنهاء مهام رئيس الحكومة، أثر هذا الحدث على طبيعة العلاقة التي تربط الحكومة بالمجلس الشعبي الوطني. فما هو الأساس القانوني الذي اعتمد عليه رئيس الجمهورية لإنهاء علاقة تعاقدية بين رئيس الحكومة و الهيئة التشريعية دون أن يكون من حيث المبدأ طرفا فيها بطريقة انفرادية؟

بناء على المعلومات المتوفرة، لا يمكن اعتبار البرنامج الحكومي مجرد قيام علاقة تعاقدية بين رئيس الحكومة و البرلمان بل يعتبر في آخر المطاف علاقة تعاقدية بين رئيس الجمهورية كأصل عام و الهيئة التشريعية، يقوم بمقتضاه رئيس الدولة، الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية بتفويض رئيس الحكومة و أعضاء الحكومة، مهمة إبرام علاقة تعاقدية مع البرلمان بمقتضى عقد وكالة و بصفته محدد المحاور الكبرى للعمل الحكومي التي تسعى الحكومة تطبيقها و إفراغها في برنامج عملها و عرضها على البرلمان، فإن لاحظ رئيس الجمهورية أن رئيس الحكومة لم يؤد المهمة التي أوكلت إليه بمقتضى عقد الوكالة أو تجاوز حدود الوكالة، يتدخل المتعاقد الأصلي لإنهاء عقد الوكالة أو تنتهي العلاقة بين الحكومة و الهيئة التشريعية على اعتبار أن الحكومة لم تصبح مؤهلة للتحدث باسم السلطة التنفيذية.

ب - الطبيعة الإلزامية للبرنامج الحكومي: يتميز البرنامج الحكومي كذلك بأنه برنامج إلزامي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتراجع الحكومة عن تطبيقه بمحض إرادتها أو تتذرع بالطبيعة الاختيارية حتى تفلت من رقابة الهيئة التشريعية و رئيس الجمهورية.

و قد نظم الدستوران الجزائري و المصري رقابة البرلمان لنشاط الحكومة من خلال الرقابة القبلية و البعدية و التي يتم من خلالها تقييم عمل الحكومة وفق البرنامج المقدم من قبلها، فإذا كانت ملاحظات النواب ايجابية ستجدد ثقة المجلس في الحكومة، أما إذا كانت الملاحظات سلبية سيحاول المجلس تحريك إجراءات إسقاط الحكومة عن طريق المصادقة على ملتمس رقابة يطيح بالحكومة و ذلك حسب

160- René Capitant, écrits constitutionnels, Ed Sirey, Paris, 1982, p 90.

المواد 80، 81، 84 من الدستور الجزائري و المواد 124، 125، 126، 127 من الدستور المصري.

و يعد موقف رئيس الجمهورية أكثر تأثيرا، إذ يستطيع إنهاء مهام رئيس الحكومة، إذا لاحظ أن برنامج عمل الحكومة لم يحقق الأهداف المرجوة أو في حالة انتهاج الحكومة نمط سير بطيء يثير خيبة أمل رئيس الدولة لذا يسعى رئيس الحكومة إلى تنفيذ برنامج حكومته بقوة و حزم حتى ينال ثقة كل من رئيس الجمهورية و المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا: عملية تنفيذ و تنسيق البرنامج الذي صادق عليه البرلمان:

يعد تنفيذ و تنسيق البرنامج الحكومي، إحدى أهم المهام التي يفترض أن يقوم بها الوزير الأول على مستوى الحكومة¹⁶¹، حيث تنص المادة 83 من الدستور الجزائري "ينفذ الوزير الأول و ينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني"، فقد كان لرئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري الذي جرى في الجزائر سنة 2008 دور في إعداد برنامج الحكومة و المشاركة في تحديد السياسة العامة للدولة مثل ما هو عليه الحال في مصر بموجب المادة 156 من الدستور المصري التي تنص "يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية :

الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة و الإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين و القرارات الجمهورية."

كذلك نصت المادة 157 من نفس الدستور على أن "الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته، و يتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، و يقوم بتنفيذها"، و عليه فإن المفروض هو أن لكل وزير أول أن يدير جهازه الإداري و مصالحه بحسب تصوره للعمل الحكومي، و من ثم فإن الوزير الأول هو المستحوذ الأساسي على السلطة الإدارية. غير أن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء، و باعتباره صاحب القرار داخل المجلس فإن الوزير الأول لا يكون أمامه سوى الخضوع لتوجيهات و أوامر الرئيس. فإذا كان الدستور المصري ينص حقيقة على مشاركة رئيس الوزراء لرئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للبلاد، فإن الواقع العملي و بحكم أن مجلس الوزراء يتحكم فيه كلية رئيس الجمهورية لما له من الدور القيادي، فإن لرئيس الجمهورية أن يعدل و يضيف ما يريد لأرضية عمل الحكومة. و هذا ما تأكد عمليا في الجزائر حيث أن رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة أقحم نفسه مباشرة عند إعداد الميزانية لسنة 2000 و من ذلك أعيد تصحيحها، حسب ما للرئيس من رأي¹⁶².

غير أن التوجه الرئاسي الذي كرسه التعديل الدستوري في الجزائر لسنة 2008، يعلن عن قيام حكومة قائدها رئيس الجمهورية، في حين يبقى الوزير الأول مجرد منسق و منفذ للبرنامج الرئاسي لا يمكن له رئاسة اجتماعات الحكومة إلا بناء على تفويض صادر من رئيس الجمهورية، و يعتبر التفويض الرئاسي للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة بعد التعديل الدستوري مسألة مستحدثة، لأنها لم تكن مكرسة قبل التعديل الدستوري، ذلك يجعل الأمر بعد التعديل يبدو وكأن رئيس الجمهورية هو نفسه الوزير الأول يكلف بحكم النتيجة برئاسة اجتماعاتها، و لكنه يفوض صلاحيته هذه في رئاسة

161- د. محمد كامل ليلة، المبادئ الدستورية العامة و النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، (بدون سنة النشر).

ص238.

162- د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 288.

اجتماعات الحكومة للوزير الأول، و قد صدر مرسوم رئاسي بتفويض هذه المهمة في أول حكومة منصبة بعد التعديل¹⁶³.

و عليه أصبح الدستور ينص صراحة على تكريس برنامج موحد "يشكل توجهها نحو أحادية البرمجة" يتمثل في البرنامج الرئاسي، و هو كذلك برنامج الحكومة الذي يقوم الوزير الأول بالسعي إلى تنفيذه عن طريق مخطط العمل الذي يعده.

يعتبر هذا الطرح ضرورة دستورية بحكم توجه النظام السياسي إلى النظام الرئاسي على الأقل من خلال الهيكل الجديدة للسلطة التنفيذية، و على الرغم من ذلك فهناك من ذهب إلى اعتبار أن نفي الازدواجية البرمجية قبل التعديل الدستوري -و الذي ألزم الحكومة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية- يعتبر من الناحية القانونية التزاما بحكم طبيعة النظام السياسي الذي كان يستلهم ملامح النظام الرئاسي، أو كما سماه الدكتور "عبد الله بوقفة" "نظام سياسي ذو منحى رئاسي"، و هو شأن النظام السياسي الفرنسي بعد دستور 1958، الذي يجعل من رئيس الحكومة مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية و هي الممارسة السائدة في ظل النظام السياسي الجزائري¹⁶⁴.

و يعتبر مخطط عمل حكومة السيد "أحمد أو يحيى" المنصبة بعد تعديل الدستور، أول مخطط عمل في النظام السياسي الجزائري بعد تبني الأحادية التنفيذية، و هو كما سبقت لنا الإشارة مجرد آلية تنفيذية للبرنامج الرئاسي مما ينفي عنه أية استقلالية¹⁶⁵.

و في هذا الصدد نستخلص مبررا آخر للتطابق الحاصل بين البرنامجين يتمثل في تأقيت المخطط الحكومي الأول بعد التعديل بمدة "04 أشهر"، و هي المدة التي تفصل عن نهاية العهدة الرئاسية الثانية للرئيس "عبد العزيز بوتفليقة"، مما يعني نهاية العمل بالبرنامج الرئاسي الذي طرحه الرئيس لهذه العهدة الرئاسية و دليلنا على ذلك تصريح السيد الوزير الأول "أحمد أو يحيى" الذي أكد بقوله "...إن الحكومة و من هذا المنظور لتحدوها إرادة صلبة خاصة و أن مهمتها تتمثل في مواصلة تنفيذ البرنامج الرئاسي الذي سجل أشواط ملحوظة... و إن مخطط العمل هذا يمتد لمدة 04 أشهر لأسباب جوهرية..."¹⁶⁶.

كما تمت المصادقة البرلمانية على مخطط عمل الحكومة الجديدة المنصبة بعد الانتخابات الرئاسية التي جرت في أبريل 2009 و ذلك في شهر مايو 2009، و على إثر إجابة الوزير الأول على انشغالات نواب

163- مرسوم رئاسي رقم 08-367، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، جريدة رسمية، عدد 64، الصادرة في 17 نوفمبر 2008.

164- د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 238.

165- أنظر في ذلك لحظة عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية للتجديد الوطني من أجل جزائر قوية و آمنة تحت مجهر البرلمان، وثيقة برلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 23، جويلية 2009، ص من 116 إلى 156.

166- نص كلمة الوزير الأول السيد "أحمد أو يحيى" التي ألقاها أمام نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة يوم الأحد 14 ديسمبر 2008. للإطلاع على النص الكامل للكلمة تفحص الموقع الإلكتروني: ma-ar/stories.php?story=08/12/14/9897-892.

المجلس الشعبي الوطني، عقب المناقشة تمّ الإعلان على أن مخطط العمل ما هو إلا "بلورة للبرنامج الرئاسي".

فالفرق هنا إذن يتعلق بتحوّل دستوري منطقي لا غبار عليه و لا يثير تلك النقاشات و التحاليل المتعددة الأوجه التي كانت في ظل الازدواجية التنفيذية "الصورية"، كما من شأنه التأكيد على ما سبق قوله عند التعرض لمرحلة تبني الازدواجية التنفيذية نظرا لتوظيف عبارة "مواصلة تنفيذ البرنامج الرئاسي".

لذلك أصبحت مسألة الإفصاح عن الارتباط الحاصل بين البرنامج الرئاسي و البرنامج الحكومي مسألة لا جدوى منها، اعتبارا بالنص الصريح في الدستور المعدّل على أنهما يشكلان "وجهان لعملة واحدة".

يعتبر الوزير الأول إذن القائم بتنفيذ البرنامج الرئاسي، و يعمل من أجل ذلك على تنسيق عمل الحكومة لجعله متماشيا مع أهداف و متطلبات البرنامج الرئاسي عن طريق إعداد مخطط عمل الحكومة¹⁶⁷، الذي يعتبر الإجراء البديل لبرنامج الحكومة الذي كان معمولا به في ظل الازدواجية التنفيذية قبل التعديل الدستوري الأخير¹⁶⁸.

وعليه و من خلال كل ما سبق ذكره في هذا الفصل، يتضح بأن الوزير الأول في الجزائر و مصر، لا يتمتع بالاستقلال العضوي عن رئيس الجمهورية في إطار تنظيم السلطة التنفيذية، حيث يعتبر الوزير الأول مجرد تابع لرئيس الجمهورية و منفذ فقط لسياسة و برنامج هذا الأخير، البرنامج الذي انتخب الشعب رئيس الجمهورية من أجله، و ذلك سواء بصريح النص في الدستور كما هو عليه الحال في الجزائر (المادة 79 / 2 و 3 من الدستور الجزائري)، أو من خلال ترأس رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء الذي يحدد السياسة العامة للدولة و الذي يعود فيه القرار في الأول و الأخير لرئيس الجمهورية كما هو عليه الحال في الدستور المصري (المادة 156 من الدستور المصري).

167- يحتوي مخطط عمل الحكومة هذا الذي يعتبر مخططا مؤقتا مرتبطا بالعهد الرئاسية الثانية للرئيس الحالي "عبد العزيز بوتفليقة" على

ثلاثة محاور أو مجالات تتمثل باختصار في ما يلي:

أولا: الملف المتعلق بالوضع الأمني .

ثانيا: الملف المتعلق بدعم النشاط الاقتصادي متبوعا ببرنامج آخر لدعم النمو، و يعزز هذا الأخير ببرنامج خاص بالجنوب و كذا برنامج لفائدة الهضاب.

ثالثا: الملف المتعلق بالأزمة المالية التي تهب العالم و التي تسببت في انخفاض أسعار البترول .

168- تنص المادة 79 المعدلة بموجب المادة 06 من قانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، على ما يلي:

"يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، و ينسق من أجل ذلك عمل الحكومة.

يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، و يعرضه في مجلس الوزراء."

الفصل الثاني: مدى الفصل الوظيفي الموجود بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري.

إن وجود رئيس للجمهورية و وزير أول على مستوى السلطة التنفيذية في الجزائر و مصر، و المجلسد لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يعتبر أحد أسس النظام البرلماني، يفترض أن يقوم هذا المبدأ في جوانبه الموضوعية على قاعدة أساسية تركز الخصائص الديمقراطية للنظام البرلماني بوجه عام، و هذه القاعدة تتلخص في مقولة أنه "لا سلطة حيث لا مسؤولية"، و بذلك فإن النظام البرلماني ينقل السلطة الفعلية من رئيس الدولة غير المسؤول إلى الحكومة المسؤولة أمام البرلمان.

و مبرر ذلك أن الحكومة في النظام البرلماني منبثقة من الأغلبية البرلمانية التي انتخبها الشعب على أساس برنامج معين، فتلتزم الحكومة باعتبارها ممثلة للأغلبية البرلمانية بتنفيذ هذا البرنامج، و من أجل ذلك تمنح للحكومة جميع السلطات التي تسمح لها بتنفيذ برنامجها، و في مقابل ذلك تتحمل المسؤولية لوحدها أمام البرلمان.

و نظرا لعدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني فإنه يتجرد من أي سلطة فعلية، ذلك أن كل سلطاته اسمية و يمارسها عن طريق الحكومة التي يلزم رئيسها بالتوقيع على أعمال رئيس الدولة إلى جانب توقيع الوزير المختص.

و على ذلك فإن التوازن بين السلطة و المسؤولية هو جوهر العلاقة بين رئيس الدولة و الوزير الأول في النظام البرلماني، و هو مكمل للجانب الشكلي لهذا المبدأ المتعلق بضرورة الفصل العضوي بين رئيس الدولة و الحكومة.

و عليه سنتطرق في هذا الفصل إلى مدى الفصل الوظيفي بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في الجزائر و مصر من خلال النظر في كيفية توزيع الدستور لبعض الاختصاصات فيما بينهما (المبحث الأول)، و مدى التوازن الموجود بين هذه الاختصاصات و المسؤولية التي يتحملها كل واحد منهما(المبحث الثاني).

المبحث الأول: أولوية رئيس الجمهورية على الوزير الأول في ممارسة المهام التنفيذية.

لقد قام المؤسس الدستوري في النظامين الجزائري و المصري بتوزيع الصلاحيات و السلطات التنفيذية بين جهازين يشكلان قمة مزدوجة على رأس السلطة التنفيذية, غير أن هذا التوزيع و إن كان يشكل من حيث الشكل أمراً جدياً إلا أنه يبقى غير كاف بالنظر لبقاء أهم السلطات و الصلاحيات الدستورية بيد رئيس الجمهورية, فيصعب بالتالي حصول خلاف بين قمتي السلطة التنفيذية على اعتبار أن رئيس الدولة يملك كل الوسائل الدستورية لوضع حد لطموحات مساعده.

لذلك يتميز النظام الدستوري الحالي بالجزائر و مصر بسمو منصب رئيس الجمهورية على باقي المؤسسات الدستورية, و قد عمل المؤسس الدستوري الجزائري و المصري على تأكيد هذه المكانة السامية في دستور كل النظامين, حيث يستشف من التعديلات التي أدخلها المؤسس الدستوري في الفصل المتعلق بالسلطة التنفيذية أنه لم يتم بتغيير جذري لمركز القرار على مستوى ذات السلطة, بل عمل على تأكيد سمو منصب رئيس الجمهورية بالرغم من إحداث منصب الوزير الأول في كلتي الدولتين و اعتمادهما لمبدأ الفصل بين السلطات.

و بهدف معالجة هذا المبحث ارتأينا أن نقسمه إلى مطلبين, نحاول من خلال المطلب الأول إبراز كيفية التوزيع الغير العادل لأهم السلطات بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في الحالات العادية, بينما نعالج في المطلب الثاني مسألة تأكيد الدور الثانوي للوزير الأول في الحالات الغير العادية.

المطلب الأول: توزيع غير عادل للسلطات و الصلاحيات بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في الحالات العادية.

حاول المؤسس الجزائري و المؤسس المصري حذو المؤسس الفرنسي عندما قاما بتنظيم السلطة التنفيذية حيث قسمها إلى قسمين: سلطة تنفيذية يختص بها رئيس الجمهورية, يتعلق الأمر برئاسة الدولة و قيادة السياسة الخارجية و سياسة الدفاع الوطني, و قسم آخر يضطلع به الوزير الأول من خلال توجيه السياسة العامة للبلاد على الصعيد الإداري, الاقتصادي, الاجتماعي و الثقافي. يلمح هذا الاتجاه إلى أن المؤسسان الدستوريان الجزائري و المصري قد اعتمدا نظرية المجالات المخصصة (Théorie des domaines réservés) التي تبناها نظام الحكم في فرنسا بعد صدور دستور 1958 في عهد الرئيس ديغول, عندما احتفظ لنفسه بقيادة السياسة الخارجية و السياسة الدفاعية و ترك المجالات الباقية للوزير الأول. هذا الاتجاه جعل أحد الوزراء الأولين في فرنسا آنذاك يعلق بأن

الرئيس " احتفظ لنفسه بالمجالات النبيلة و ترك المجالات الأخرى المفتوحة لاختصاص الحكومة"¹⁶⁹.

إن تحليل السلطات و الصلاحيات المخولة لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول في الدستور الجزائري و الدستور المصري تدفع الدارس إلى استنتاج أن المؤسس الدستوري في كلى الدولتين قد تجاوز نظرية المجالات المخصصة و فتح الباب على مصراعيه أمام رئيس الجمهورية لكي يتدخل في المجال المخصص للعمل الحكومي, بفضل الآليات الدستورية التي يتمتع بها, لذلك أصبح تجسيد تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية أمرا واقعا و يتجلى ذلك بالخصوص من خلال تولي رئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة, تحديد سياسة الدفاع الوطني و الشؤون الخارجية بمعزل عن الوزير الأول تقريبا.

الفرع الأول: جلاء عدم المساواة بين الجهازين عند ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة.

سنحاول من خلال هذا الفرع, إبراز كيفية التوزيع الغير العادل لسلطة التنظيم¹⁷⁰ و بالخصوص سلطة التنظيم المستقل بين كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول, و لكن قبل ذلك سنتطرق في البداية إلى مدلول التنظيم المستقل من المنظور الدستوري العام بعدها نتكلم عن ممارسة هذه السلطة في الجزائر و مصر.

أولا: مدلول التنظيم المستقل من المنظور الدستوري العام.

لقد تعددت الاصطلاحات التي أطلقها الفقه الدستوري على التنظيمات, فالبعض يطلق عليها اسم اللوائح, و البعض الآخر يطلق عليها اسم القرارات الإدارية التنظيمية أو الأوامر الإدارية التنظيمية.¹⁷¹

و قد ورد اصطلاح اللائحة *le règlement* في فرنسا لأول مرة في عمل رسمي خلال عهد الملك شارل التاسع, و ذلك في "البراءات الملكية" التي كان يصدرها للمحافظة على أملاكه, غير أن هذا الاستخدام لم يكن قائما في ذلك الحين على تقسيمات محددة للأعمال القانونية و لكن مبنيا تبعا لطرق التعبير عن الإرادة الملكية¹⁷², و اكتسبت هذه اللوائح مدلولها المعاصر ابتداء من قيام الثورة الفرنسية عام 1789م, غير أنها بقيت محدودة النطاق, طالما أن دور السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي محدد بتنفيذ القوانين فحسب, و بذلك لم يكن بوسعها إملاء قواعد قانونية بصفة مستقلة, لأن القول بذلك يعني خرق مبدأ الفصل بين السلطات¹⁷³. غير أن دستور 1958 عمد إلى تقوية السلطة

169- Bernard Chantebout, op.cit, p 497.

170- أنظر جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 18 أبريل 2001 بعنوان " سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم", ص3.

171- د. سليمان محمد الطماوي, النظرية العامة للقرارات الإدارية, دار الفكر العربي, القاهرة, 1976, ص 466.

172- Douence Jean Claude, recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration, LGDJ, Paris, 1968, P 8, 10.

173- Verpeaux Michel, la naissance du pouvoir réglementaire, PUF, Paris, 1991, P 32 et S.

التنفيذية، حتى تفوقت هذه الأخيرة على السلطة التشريعية في ميدانها الأصيل¹⁷⁴، و هو الميدان التشريعي، و كان من أثر ذلك أن اهتزت علاقة القانون باللائحة¹⁷⁵، بحيث تقلص نطاق القانون و اتسع نطاق اللائحة، فأصبح المجال التشريعي محدد على سبيل الحصر بمقتضى المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، و في المقابل تصدر السلطة التنفيذية تشريعات موازية في باقي المسائل بمقتضى تدابير يطلق عليها اللوائح المستقلة¹⁷⁶.

وعليه نخلص إلى القول، بأن اللائحة le règlement تمثل تشريعا حكوميا محضاً، فهي تشكل عملاً إدارياً طبقاً للمعيار العضوي، و كذا عملاً تشريعياً طبقاً للمعيار الموضوعي، لأنها تحوي قواعد قانونية عامة و مجردة - شأنها في ذلك شأن القوانين العادية - و من ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة¹⁷⁷.

و إذا كان التعريف الوارد يتعلق باللوائح بمدلولها الواسع، فإن ما يهمنا أكثر - في هذا السياق - هو اللوائح المستقلة، و نقصد بها القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية في المجالات الخارجة عن المواد المحجوزة للبرلمان، و عليه فإنها تتميز بكونها متحررة عن القانون سواء من ناحية النطاق أو من ناحية التبعية¹⁷⁸، و هذا ما عبرت عنه المادة 1/38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بقولها "المواد التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحية" و كأصل عام، تتخذ اللوائح المستقلة أشكالاً مختلفة، مثل لوائح الضبط التي تعمل على حفظ النظام العام، أي الأمن و السكينة و الصحة العامة.

فإذا قام رئيس الجمهورية بإصدار لوائح عامة -في المسائل السابقة- دون الاستناد إلى نص قانوني، فإن ذلك يدخل في إطار سلطاته الذاتية التي يحق له بمقتضاها اتخاذ كافة إجراءات الضبط الإداري التي تطبق تطبيقاً عاماً و شاملاً في جميع أنحاء الدولة¹⁷⁹.

و في هذا الصدد نجد أن الدستور هو الوثيقة الأساسية التي تتولى تنظيم السلطات العامة في الدولة و هو -من هذه الزاوية- يمثل صاحب التوزيع السياسي الفني un casting politique¹⁸⁰، و لعل من أدق المهام المسندة إليه -في هذا الصدد- تتعلق بتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية و

174- د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النجاح للكتاب بالجزائر، 2005، ص 375.

175- د. رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006، ص 400.

176 - Didier Mauss, le parlement sous la Vème République, 3ème édition, collection que sais -je ? P.U.F, Paris, 1996, P 19 et S.

177- Lavroff Dimitri Georges, le système politique Français de la Vème République, Dalloz, Paris, 1975, P 489.

178- د. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، عدد (01)،

2008، ص 15.

179 - Waline Marcel, droit administratif, 9^{ème} édition, Ed Sirey, Paris, 1963, P 121.

180 - Francis Hamon et Céline Wiener, la loi sous surveillance, Ed Odil Jacob, Paris, 1999, P 23.

التنفيذية، غير أن الملاحظ أن غالبية الدساتير المعاصرة، كثيرا ما تتدخل لتحديد مجال تطبيق كل من القانون و اللائحة المستقلة¹⁸¹، و هي في سبيل ذلك تتبنى إحدى الطريقتين التاليتين:

الطريقة الأولى: و هي الطريقة التقليدية، و تتجسد عن طريق تعداد و حصر و تحديد موضوعات السلطة اللائحية المستقلة على سبيل الحصر، و ترك موضوعات و مسائل القانون بدون حصر أو تحديد، عملا بالقاعدة الدستورية القائمة على أساس أن القانون يمثل الإرادة العامة التي تسود و تسمو على كافة الأعمال و السلطات العامة في الدولة، و من بين الوثائق الأساسية التي بينت هذا الطريق في توزيع و اقتسام الاختصاص، نذكر الدستور المصري لعام 1971 و الدستور الجزائري لعام 1963 و كذا الدساتير السابقة عن الدستور الفرنسي لعام 1958.¹⁸²

الطريقة الثانية: و هي الطريقة الحديثة، و تتمحور في تحديد السلطة التنظيمية المستقلة و علاقتها بالقانون، عن طريق تحديد و حصر الموضوعات و المسائل الداخلة في مجال القانون على سبيل التعداد و الحصر، و خارج هذا المجال يندرج في إطار السلطة التنظيمية المستقلة، و هكذا نكون أمام "اختصاص مغلق" من زاوية المجال التشريعي و "اختصاص مفتوح" إلى ما لا نهاية من زاوية المجال المقابل، و لعل الدستور الفرنسي لسنة 1958 هو أول من ابتدع هذا المنهج قبل أن يتم تعميم تطبيقه -بشكل واسع- في كثير من الدساتير المعاصرة.¹⁸³

فالتنظيم المستقل يعد بمثابة تشريع أصيل، تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى إسناد تشريع قائم، لكن الإشكال بالنسبة للأنظمة المعاصرة يتعلق بتحديد الجهة المالكة لهذا الاختصاص التشريعي، فالأنظمة الرئاسية غالبا ما تقرر لرئيس الجمهورية هذه السلطة، حيث نجد هذا الأخير يمثل رئيس الدولة و صاحب السلطة التنفيذية، و الرئيس الأعلى للجهاز الإداري و القائد الأعلى للقوات المسلحة و ممثل الأمة لكونه منتخب عنها، فهو بذلك يجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة بدون أي منافسة.¹⁸⁴

و هذا الوضع يختلف عنه في الدستور الفرنسي لعام 1958، حيث نلاحظ بأن السلطة التنظيمية المستقلة، تمثل عمل يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول اعتبارا بأن توقيع اللوائح

181- د. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة - دراسة مقارنة -، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، تصدرها كلية الحقوق لجامعة الإسكندرية، العددان الأول والثاني، 1969، ص 5.

182 - أدمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، رسالة ماجستير، فرع (الإدارة والمالية العامة)، جامعة الجزائر، 2002، ص 32.

183- د. محسن خليل، القانون الدستوري و الدساتير المصرية، دار الجامعة المصرية، الإسكندرية، 1996، ص 408 و ما بعدها.

184 - د. الساعدي حميد، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دراسة مقارنة للنظم السياسية (في الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل، فنزويلا، العراق، مصر، سوريا، تونس)، دار عطوة للطباعة، القاهرة، 1981، ص 121 وما بعدها.

المستقلة هو من اختصاص الرئيس¹⁸⁵, بيد أن مناقشتها و المصادقة عليها تتم على مستوى مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول, مما يدل بأن هذا الأخير يمارس اختصاص مزدوجا, فهو يحتكر وظيفة التنظيم التنفيذي علاوة على مشاركة الرئيس في وظيفة التنظيم المستقل¹⁸⁶.

185 - المادة 13 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

186 - المادة 21, المرجع نفسه.

ثانيا: احتكار رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية المستقلة.

1- ممارسة السلطة التنظيمية في الجزائر:

القانون بحكم خصائصه الذاتية قاعدة عامة و مجردة, لذلك يجب إصدار اللوائح التنفيذية, و دورها إبراز العموم بتفصيلها عن طريق اللوائح, و نصت المادتين 85 و 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم على إسناد هذه المهمة لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول, و عليه فإن رئيس الجمهورية و حسب النص الدستوري ليس صاحب الاختصاص الوحيد في ممارسة السلطة التنظيمية و عليه نجد أن هنالك ازدواجية في الاختصاص التنظيمي¹⁸⁷.

و المجال التنظيمي ينقسم إلى نوعين, الأول يسمى بالمجال التنظيمي المستقل و النوع الثاني يسمى بالمجال التنظيمي المشتق, و هذا الأخير هو الذي يعود للوزير الأول حسب أحكام المادة 2/125 من الدستور التي تنص "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول", فالوزير الأول مختص فقط بتنفيذ القوانين الصادرة من البرلمان و كذلك بتنفيذ التنظيمات التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية (المجال التنظيمي المستقل)¹⁸⁸.

إن يعتبر الاحتكار الرئاسي للسلطة التنظيمية المستقلة وسيلة سمحت للرئيس باحتلال مركز سام داخل السلطة التنفيذية و أداة لفرض سيطرته فيها, نظرا لعدم تمتع الوزير الأول حاليا و لا سابقا بمثل هذا الاختصاص, حيث مكنه الدستور من إمكانية التشريع في مجال واسع و بشكل مستقل و ذلك عن طريق المراسيم الرئاسية¹⁸⁹, و لهذا الاحتكار الرئاسي كذلك أثار في مواجهة البرلمان المشرع الأصل, و من هنا يعتبر التنظيم المستقل ذو النطاق الواسع وسيلة في يد الرئيس لتقوية مركزه نظرا لاعتبار اضطلاع بتشريعات ممتدة¹⁹⁰.

لا يمثل الوزير الأول بعد التعديل الدستوري الأخير سوى مشرف أو منسق للعمل الحكومي من الناحية الوظيفية, أما من الناحية العضوية فهو مجرد موظف سام تتحكم الإرادة الرئاسية في تعيينه و عزله, كل هذه معايير تؤكد سموّ الرئاسي داخل الجهاز التنفيذي.¹⁹¹ و هذا ما يؤكد على التفوق

187 - أنظر في ذلك مقال بعنوان: السلطة التنظيمية في الجزائر, الموقع الإلكتروني: <http://mousalawyer.4ulike.com/montada-f26/topic-t2606.htm>

188 - بن نملة صليحة, مرونة السلطة التنظيمية في الجزائر, رسالة ماجستير فرع (إدارة ومالية), جامعة الجزائر, 2001, ص 19.

189 - بن زاغو نزيهة, العلاقة بين رؤساء الدول و السلطة التشريعية في أقطار المغرب العربي, المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية, عدد (03), 2007, ص من 133 إلى 185, ص 149.

190-Mansour Mouloud, le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989, mémoire de Magistère en droit (option: administration et finances publiques), université d'Alger, 1995, p 44.

191 - إذا أردنا مقارنة الوضع قبل التعديل الدستوري نلاحظ أن الأمر باعتبار رئيس الحكومة عضوا في السلطة التنفيذية له مركزه الخاص اعتبارا بالازدواجية التنفيذية "على الأقل من الناحية الدستورية", و باعتبار أنهما طرفان في هيئة واحدة, فمن الطبيعي أن تتم دراسة تأثير

الوظيفي الرئاسي، فالوزير الأول و إن كان لا يزال يتمتع باختصاص اتخاذ المراسيم التنفيذية المدرجة ضمن السلطة التنظيمية غير المستقلة رغم إخضاعها للموافقة الرئاسية المسبقة، فإنه بالمقابل محروم من ممارسة أية سلطة تنظيمية مستقلة.¹⁹²

و عليه سنحاول معرفة الآثار المترتبة عن التوزيع الخاص بالسلطة التنظيمية، فيما إذا كانت تبرز إمكانية حدوث أي تصادم بين المرسوم الرئاسي و المرسوم التنفيذي بحكم القوة الرئاسية من عدمه، هذا التأثير الذي يمكن تصوره يتميز بتكيفه مع المناخ الحزبي الذي يسيطر على صاحبي صنف الاختصاص التنظيمي.

أ- في حالة التجانس الحزبي:

و هنا يمكن تصور انتماء كل من الوزير الأول و رئيس الجمهورية إلى نفس الحزب السياسي، و في هذه الحالة يقتضي المنطق النظري قاعدة مفادها عدم احتمال حدوث أي تعارض أو نوع من التصادم بين المرسوم التنفيذي و المرسوم الرئاسي.

و تكيف العلاقة التأثيرية بين المعيارين (المرسوم التنفيذي و المرسوم الرئاسي) بالانتماء إلى نفس الحزب السياسي لا يفرض نفسه إذا أخذنا بعين الاعتبار السمو الرئاسي البديهي داخل الجهاز التنفيذي الذي يعتبر رئيس الجمهورية هرمة الوحيد، فهل من المعقول تصور مخالفة مرسوم تنفيذي لمرسوم رئاسي في حين يعتبر مركز الوزير الأول كله رهينة السلطة التقديرية الواسعة للرئيس؟! باعتبار الوزير الأول لا يعدو على أن يكون مجرد عون حكومي دون أن يكون له أي دور فاعل داخل الجهاز التنفيذي.

ب- في حالة التعاكس الحزبي :

يتجسد هذا الشكل في تباين التيارات الحزبية التي ينتمي إليها كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، و هنا يكون الوزير الأول منتميا إلى الأغلبية البرلمانية و من ذلك يعد مركز قوة لا يستهان بها، لكن ذلك كان من الممكن أن ينتج آثاره في ظل الازدواجية التنفيذية الحقيقية، أما في ظل الثنائية الشكلية الحالية لا يكون في وسعه إلا تكيف أعماله وفقا للبرنامج الرئاسي حتى و إن كان الرئيس

السلطة الأقوى على السلطة الأضعف، لذلك فإن تحديد المكانة التي يحتلها رئيس الحكومة ضمن الكتلة الدستورية مرهون بشكل كبير بالمناخ السياسي الذي يطبع علاقته بسائر المؤسسات الأخرى خاصة رئيس الجمهورية الذي يجد لنفسه مكانة خاصة في ظل النظام السياسي الجزائري. حول تفاصيل تأثير السلطان التنظيمي المستقل على نظيره غير المستقل في ظل الازدواجية التنفيذية راجع: د. راجي أحسن، المرجع السابق، ص411 و ما بعدها.

192- د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، طبعة مزيدة و منقحة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 250.

ينتمي إلى حزب سياسي آخر .

فلا يعتبر الوزير الأول مركز قوة حتى و إن كان زعيم الأغلبية البرلمانية،¹⁹³ أما إذا كان ينتمي إلى الأقلية فإن الحديث عن مركزه يصبح عديم الجدوى، و إن انعدام حدوث أي تناقض أو تصادم بين المعيارين من حيث مبرراته النظرية و العملية يتمثل في السمو الرئاسي بطبيعته لا بحكم الانتماء إلى نفس التيار السياسي.

و يزيد من تأسيس هذا المنطلق و تأكيده تطبيق ذات القاعدة حتى في ظل الازدواجية التنفيذية، حينما كان رئيس الحكومة عضوا له مكانته داخل السلطة التنفيذية، لكنه و بالمقابل لم يجرؤ على مخالفة الإرادة الرئاسية عن طريق اتخاذ مرسوم تنفيذي يناقض مضمون مرسوم رئاسي، و ذلك يؤكد مظهره الضمني الذي كان يتجسد في تحوله من سلطة قانونية إلى مجرد عون رئاسي تابع لرئيس الجمهورية، و كذا توجهاته السياسية التي تكيف وفقها كل اختصاصاته.¹⁹⁴ فكيف لا يكون الأمر كذلك و نحن في ظل سلطة تنفيذية ممثلة كلها في شخص رئيس الجمهورية قائدها الفعلي وفقا للشرعية الدستورية بعد التعديل الدستوري الحالي.

كل ذلك يجعلنا نقول و في خاتمة المطاف أن المراسيم التنفيذية تبقى مجرد معايير تطبيقية للنصوص القانونية، سواء كانت برلمانية أو مراسيم رئاسية و لا يمكن لها مخالفتها.

إن الإسقاطات النظرية السابقة المتعلقة بالمناخ الحزبي تنتفي و تنعدم بصفة مطلقة بعد التعديل الدستوري الحالي الذي قيد المرسوم التنفيذي بالموافقة الرئاسية المسبقة، و التي تعتبر المعيار الفاصل و الحاسم لنفي أية إمكانية لمعارضة أو مناقضة مرسوم تنفيذي لمرسوم رئاسي، فتصور علاقة تأثير متبادل بين المعيارين تنتفي من جانب واحد يتمثل في تأثير المرسوم التنفيذي على نظيره الرئاسي، في حين يحتفظ المرسوم الرئاسي نظرا لسمو مركز مصدره باحتكار العلاقة التأثيرية التي يزداد تركيزها في الأحادية التنفيذية الحالية.¹⁹⁵

و قد أصبحت المراسيم التنفيذية التي تصدر عن الوزير الأول بعد التعديل الدستوري الحالي تخضع للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية بما فيها مراسيم التعيين "المراسيم الفردية" التي تصدر عنه

193 - إن تعيين الوزير الأول أو حتى رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري يتميز بقاعدة خاصة تتمثل في تجنب تعيينه من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية، و هي القاعدة التي أكدها الواقع العملي أكثر من مرة، و من هنا يثار إشكال مفاده، ما هي الآثار البعيدة المدى لهذه القاعدة؟ أهي الخشية الفعلية من التأثير عن طريق الأغلبية البرلمانية التي يمكن أن توظف في غير صالح الرئيس؟ أم أنها اعتبارات أخرى؟ و حسب وجهة نظرنا فإن الأمر كله لا يرقى إلى درجة الفرضية الأولى، نظرا لاعتبار الأغلبية البرلمانية في الجزائر صارت مساندة للرئيس بطريقة مباشرة و صريحة، خاصة عن طريق أحزاب التحالف الرئاسي نظرا لعدم تمتع الرئيس الحالي بقاعدة حزبية.

194 - د. رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 412.

195 - و في هذه الحالة لا يكون أمام الوزير الأول إلا أن يرضى بالسياسة الرئاسية أو يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية.

ويمكن ملاحظة ذلك بمقارنة المراسيم التنفيذية الصادرة قبل و بعد التعديل الدستوري¹⁹⁶، و يعتبر إدراج شرط التأشيرة أو الموافقة المسبقة قيذا على صلاحية الوزير الأول، لأنه من شأنها إعدام المرسوم التنفيذي أصلا فلا يخرج للوجود، فالموافقة الرئاسية المسبقة تعتبر و بدون أي منازع قيد على الوزير الأول في ممارسة مهمة التنظيم، و يتم تأكيد ذلك بمقارنة تجرى بين المراسيم التنفيذية الصادرة قبل التعديل و بعده، و نذكر منها على سبيل المثال مرسوم تنفيذي رقم 157/08 مؤرخ في 2008/05/28¹⁹⁷ الذي لم ترد فيه عبارة "بعد موافقة رئيس الجمهورية"، و كذا مرسوم تنفيذي رقم 125/07 مؤرخ في 2007/05/05¹⁹⁸، و ذلك قاعدة كل المراسيم التنفيذية الصادرة قبل التعديل الدستوري.

أما فيما يتعلق بالمراسيم التنفيذية الصادرة بعد التعديل الدستوري فكلها تتضمن عبارة "بعد موافقة رئيس الجمهورية ... يرسم ما يلي"¹⁹⁹.

2- ممارسة السلطة التنظيمية في مصر.

الاختلاف الوارد بين الدستور الجزائري و الفرنسي مع المصري، أن هذا الأخير نص صراحة على أنواع التنظيم المستقل (لوائح الضبط أو البوليس) و (لوائح المرفق العام) بينما الدستور الجزائري و الفرنسي اكتفيا بالنص على لوائح المرفق العام كنوع من أنواع سلطة التنظيم المستقل.²⁰⁰

بالإضافة إلى سلطة رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التي تصدر في ظروف استثنائية معينة، فقد نص المشرع الدستوري على اختصاص رئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية بإصدار مجموعة أخرى من اللوائح، هذه اللوائح تصدر في الظروف العادية و التي كان رئيس الجمهورية يصدرها دون حاجة لموافقة من مجلس الوزراء و ذلك قبل التعديل الدستوري الذي جرى في مارس 2007، و هذا يعتبر خطوة جد ايجابية نحو الأمام من قبل المؤسس الدستوري المصري.²⁰¹

196- لاحظ البند الرابع من نص المادة 85 من الدستور بعد التعديل.

197- مرسوم تنفيذي رقم 157/08 مؤرخ في 2008/05/28، يتضمن إنشاء الحظيرة الثقافية للأطلس الصحراوي وتعيين حدودها، جريدة رسمية، عدد 28 مؤرخ في 01 يونيو 2008.

198- مرسوم تنفيذي رقم 125/07 مؤرخ في 2007/05/05 يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 236/98 المؤرخ في 28 يوليو 1998 و المتضمن القانون الأساسي لدر الثقافة، جريدة رسمية، عدد 29 مؤرخ في 06 مايو 2007.

199- راجع على سبيل المثال المراسيم التنفيذية الصادرة في الجرائد الرسمية، عدد 03 مؤرخ في 14 يناير 2009، عدد 2 مؤرخ في 22 فبراير 2009، عدد 06 مؤرخ في 25 يناير 2009، عدد 05 مؤرخ في 2 يناير 2009، عدد 67 مؤرخ في 30 نوفمبر 2008، عدد 68 مؤرخ في 03 ديسمبر 2008.

200- د. عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1988، ص 187.

201- أنظر في ذلك جريدة "المصري اليوم"، مقال بعنوان: لا توجد في مصر سوى السلطة التنفيذية، الموقع الإلكتروني: <http://www.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleID=62117> . و كذلك مقال بعنوان: رئيس الجمهورية في الدستور

المصري، الموقع الإلكتروني: <http://ar.jurispedia.org/index.php/>

و تعتبر هذه اللوائح من حيث طبيعتها كالقواعد التشريعية من البرلمان لأنها تتضمن قواعد عامة و مجردة, و لكنها تكون أقل مرتبة منها لكونها صادرة من السلطة الإدارية التي لا تملك حق التشريع أصلا و ذلك وفقا للمعيار الشكلي²⁰², و يلزم موافقة مجلس الوزراء على هذه اللوائح بمختلف أنواعها و ذلك بمقتضى التعديل الذي تم في مارس 2007 حيث نصت الفقرة المضافة إلى المادة 138 من الدستور على أنه "و يمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد 144, 145, 146, 147, بعد موافقة مجلس الوزراء...".

و تتمثل هذه اللوائح فيما يلي :

أ- اللوائح التنفيذية: نصت المادة 144 على أنه "يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين, بما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها, و له أن يفوض غيره في إصدارها, و يجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه". و تأتي أهمية الاعتراف بهذه الصلاحية للسلطة التنفيذية بوجه عام و لرئيس الجمهورية بوجه خاص, لأن القانون غالبا ما يقرر الأحكام العامة لا التفصيلية و التي قد لا يمكن الإلمام بها مسبقا, و لهذا فوضع هذه اللوائح يساعد السلطات العامة على تنفيذ مهمتها في تنفيذ القانون²⁰³.

و الأصل أن يختص بإصدار هذه اللوائح رئيس الجمهورية إلا أن النص الدستوري قد سمح له بتفويض غيره في إصدارها كنائب الرئيس أو رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو غيرهم, أو من يعينه القانون لذلك, و بالتالي يكون هو دون غيره المختص بإصدارها, و لهذا إذا حدد القانون وزيرا معيننا ليختص بإصدار هذه اللوائح لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض شخص آخر في إصدارها لأن الاختصاص هنا أصبح بداءة من اختصاص الوزير لا رئيس الجمهورية و ذلك بنص القانون, و من ثم فإنه لا يجوز لمن لا يملك أن يعطي ما لا يملك²⁰⁴.

و لما كان الهدف من هذه اللوائح هو المساعدة في تنفيذ القانون فإنه يجب أن تلتزم اللائحة حدود القانون بحيث لا يمكنها التعديل أو الإلغاء لأي من قواعد هذا القانون الأصلية.²⁰⁵

و بمقتضى التعديل الدستوري الذي تم في مارس 2007 فإنه يلزم موافقة مجلس الوزراء على هذه اللوائح, غير أن الدور الذي يلعبه رئيس الجمهورية في هذا المجلس بحكم ترأسه له قد يجعل من هذه الموافقة مجرد إجراء شكلي فقط.

202- د. عوابدي عمار, المرجع السابق, ص 189.

203- د. صبري محمد السنوسي محمد, المرجع السابق, ص 356.

204- د. جمال الدين سامي, النظم السياسية و الشرعية الدستورية, الطبعة الخامسة, منشأة المعارف, الإسكندرية, مصر, 2005, ص 288.

205- د. نعيمة عمير, المرجع السابق, ص 12.

ب- اللوائح المستقلة: و تعرف هذه اللوائح بالمستقلة لأنها لا تستند في صدورها إلى قانون معين و هي نوعان:

• **لوائح الضبط:** نصت المادة 145 على أنه "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط".

و تعرف هذه اللوائح باللوائح البوليسية أو لوائح الضبط الإداري, و يقصد بها تلك القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية بغرض المحافظة على النظام العام و وقايته مما يتهدهد (و من عناصره التقليدية الأمن و السكينة و الصحة العامة), و هذه اللوائح رغم أنها كغيرها من اللوائح لا تملك مخالفة القانون أو تعديل أحكامه, إلا أنها بهدف المحافظة على النظام العام و وقايته مما يتهدهد تستطيع أن تفرض قيودا على حريات و حقوق الأفراد و ذلك لحماية حقوق و حريات أخرى.

و قد كان الدستور المصري لسنة 1956 أول دستور ينص عليها صراحة, و لذا ثار الجدل حول مشروعيتها, نظرا لأن هذه اللوائح تفرض قيودا على الحريات و الحقوق, و هو أمر يجب ألا يكون بغير قانون.²⁰⁶

و لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض غيره في إصدارها و ذلك بخلاف اللوائح التنفيذية, ذلك أن التفويض غير جائز إلا بنص و هو ما لم يقرره النص الدستوري بل سكت عنه.

و بمقتضى التعديل الدستوري الذي تم في مارس 2007 فإنه يلزم موافقة مجلس الوزراء على هذه اللوائح و لكن نفس الملاحظة تقال في هذا المقام, و هي أن هذه الموافقة تعتبر تقريبا مجرد إجراء شكلي فقط.

• **لوائح تنظيم المرافق العامة:** نصت المادة 146 على أنه "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء و تنظيم المرافق و المصالح العامة".

وهذه اللوائح تصدر من السلطة التنفيذية بهدف تنظيم المرافق العامة و تسيير عملها بما يضمن حسن قيامها بمهامها²⁰⁷, و هذه السلطة تشمل فضلا عن ترتيب و تنظيم المرافق العامة الموجودة بالفعل - حتى إنشاء مرافق عامة جديدة و ذلك وفقا لصريح نص الدستور و هو الأمر الذي أثار بعض الجدل الفقهي في ظل دستور 1923 لعدم النص عليه صراحة. و لا شك أن من يملك الإنشاء و التنظيم يملك الإلغاء و بالتالي يكون لرئيس الجمهورية حق إلغاء المرافق العامة إذا رأى لذلك مبررا, و لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض غيره في إصداره نظرا لأن النص الدستوري لم يخوله ذلك,

206- د. ماهر جبر نصر, مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري, دار النهضة العربية, القاهرة, 2002, ص 88.

207- د. نعيمة عمير, المرجع السابق, ص 13.

فضلا عن أن هذه السلطة المعترف بها لرئيس الجمهورية هي سلطة استثنائية إذ الأصل أن يكون هذا الاختصاص للقانون.²⁰⁸

و بمقتضى التعديل الدستوري الذي تم في مارس 2007 فإنه يلزم موافقة مجلس الوزراء.

الفرع الثاني: إبعاد دستوري للوزير الأول في ممارسة الاختصاصات السياسية على مستوى المجال الخارجي.

إن السياسة الخارجية هي مجموعة الأهداف و الارتباطات التي تحاول الدولة بواسطتها و من خلال السلطات المحددة دستوريا، أن تتعامل مع الدول الأجنبية و مشكلات البيئة الدولية باستعمال النفوذ و القوة، بل و العنف في بعض الأحيان²⁰⁹، بناء عليه يقوم رئيس الجمهورية برسم و تنفيذ السياسة الخارجية من خلال سلطاته الدستورية حيث يتولى قيادة القوات المسلحة و له إعلان الحرب، كما أنه يبرم المعاهدات و يصادق عليها و كذلك يعين البعثات الدبلوماسية لدى الدول الأجنبية و يعتمد المبعوثين الدبلوماسيين.

أولا: غياب الوزير الأول عند رسم السياسة الخارجية.

من بين الآليات التي يتم من خلالها ممارسة السياسة الخارجية نجد عملية إبرام المعاهدات و كذلك عملية تعيين و اعتماد الممثلين الدبلوماسيين و إنهاء مهامهم.

1- عملية إبرام المعاهدات: فالمعاهدات تعد عملا قانونيا، يخضع لإجراءات شكلية رسمتها قواعد القانون الدولي المنظمة للمعاهدات، و تخضع في نفس الوقت لقواعد القانون الدستوري من حيث عقدها و تنفيذها²¹⁰. ذلك أن دستور كل دولة، أو قانونها الداخلي، يحدد شروط ممارسة الاختصاصات المتعلقة بإبرام المعاهدات، لذلك تمر المعاهدة بثلاث مراحل: المفاوضات و التوقيع و التصديق.

● **المفاوضة:** تنحصر مهمة المفاوضة عادة في السلطة التنفيذية و قد يباشرها رئيس الدولة بنفسه، أو يفوض غيره للقيام بمهمة التفاوض، و يمكن أن تجري المفاوضات شفويا أو خطيا و تنظم في كل الأحوال محاضر ضبط و تشمل كل المناقشات التي دارت أثناء المفاوضة²¹¹، و كقاعدة فإن رئيس الجمهورية هو المختص بالتفاوض، إلا أنه نادرا ما يقوم بذلك، لهذا يفوض من يقوم بالتفاوض مزودا إياه بسند التفويض سواء كان (وزيرا أولا، وزير خارجية، رؤساء القنصليات و

208- د. صبري محمد السنوسي محمد، المرجع السابق، ص 358 و 359.

209- د. علاء أبو عامر، الوظيفة الدبلوماسية، الطبعة الأولى، دار الشروق للنشر و التوزيع، عمان، الأردن 2001، ص 35.

210- د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993، ص 213.

211- د. حميد الساعدي، المرجع السابق، ص 263.

البعثات الدبلوماسية...)، إن الممارسة جعلت من الوزير الأول مشاركا في عملية التفاوض و لكن في إطار الخطوط العريضة التي يرسمها رئيس الجمهورية.

• **التوقيع:** تمر المعاهدة في بعض الأحيان بمرحلة التنسيق و مرحلة التوقيع عليها و هي مرحلة التأشير، يضع بموجبها كل من المفوضين تأشيراً على نص المعاهدة قبل توقيعه أو عندما ترد فيها نقطة أو أكثر يتطلب قبولها نهائياً الرجوع إلى الدول ذات الشأن، و يعقب ذلك التوقيع على المعاهدة، و الذي يعني تحديد مضمون إرادة الدولة، و لا يضيفي على الأحكام القانونية الواردة في المعاهدة صفة الإلزام، حيث إن المعاهدة لا تكتسب مبدئياً قوة تنفيذية إلا بعد التصديق عليها.²¹²

و تنص المادة 9/77 من الدستور الجزائري على " أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها"، نفس الكلام في المادة 151 من الدستور المصري التي تنص على "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات و يبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان، و تكون لها قوة القانون بعد إبرامها و التصديق عليها و نشرها وفقاً للأوضاع المقررة". و هنا نرى بموجب هاتين المادتين أن الدستور يخول لرئيس الجمهورية إبرام المعاهدات الدولية منفرداً دون الوزير الأول.

• الموافقة و التصديق:

إن موافقة البرلمان أو إحدى غرفتيه: حيث تنص المادة 131 من الدستور الجزائري على "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم و التحالف و الاتحاد و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة". نفس الكلام جاء في الدستور المصري فيما يخص مجلس الشعب في المادة 2/151 منه على "أن معاهدات الصلح و التحالف و التجارة و الملاحة و جميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

و يستنتج من نصي هاتين المادتين أن مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات مشروطة بموافقة البرلمان المسبقة، هذه الموافقة تستند في الحقيقة على مدى إيمان الأغلبية البرلمانية بالسياسة الخارجية التي ينتهجها رئيس الجمهورية، و لقد ألزمت هاتين المادتين الموافقة الصريحة لكلا الغرفتين في البرلمان الجزائري و غرفة مجلس الشعب في مصر قبل التصديق عليها، ذلك حتى لا تثير المعاهدة أي إشكالية أثناء التنفيذ، بهذا يكون المشرع الدستوري باشرطه هذه الموافقة الصريحة قد حقق مبدأ التعاون و الرقابة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.

ن التصديق: يعرف التصديق بأنه قبول المعاهدة بطريقة رسمية من الشخص أو الهيئة التي تملك اختصاص إبرام المعاهدة نيابة عن الدولة، و لا يعتبر التصديق مجرد إجازة لمعاهدة تم إبرامها، بل هو الإعلان الحقيقي عن إرادة الدولة في الالتزام بأحكام المعاهدة.²¹³ و التصديق حسب الدستور الجزائري، هو صلاحية محضة لرئيس الجمهورية لا ينازعه فيها أحد كما جاء في المادة 9/77 منه، إلا أنها مقترنة شرطيا بالموافقة الصريحة للبرلمان، و برقابة مجلس الدولة و المجلس الدستوري في مدى دستوريتهما عندما يتم إخطاره حسب المواد 165، 166 من الدستور الجزائري، نفس الكلام جاءت به المادة 151 من الدستور المصري.

2- **تعيين و اعتماد الممثلين الدبلوماسيين و إنهاء مهامهم:** تلجأ الدول من أجل التعاون فيما بينها إلى الاتصال ببعضها البعض و تستخدم في ذلك التمثيل الخارجي كأداة طبيعية للاتصال الدولي، و يعتبر التمثيل الدبلوماسي حقا ثابتا لكل دولة مستقلة كاملة السيادة بغض النظر عن شكل نظام الحكم فيها و طبيعته طالما أن الدول الأخرى تعترف بها.

فالاعتراف باستقلال الدول يمنحها حق إرسال المبعوثين إلى الخارج و استقبال المبعوثين الأجانب في أراضيها، و ذلك إذا توافرت الرغبة المتبادلة بين الأطراف المعنية، و تؤكد ذلك المادة الثانية من اتفاقية "فيينا" لعام 1961 حيث تنص على أنه "تقام العلاقات الدبلوماسية و تنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل".²¹⁴

و المبعوث الدبلوماسي "يعد الممثل الرسمي الذي يترجم اتجاهات و مواقف الدولة التابع لها، لدى الدولة الموفد إليها، و هو بذلك يعتبر المصدر الرسمي للبيانات و مواقف دولته اتجاه الدولة التي يمثلها فيها، كما أنه يعتبر أداة الاتصال الرسمي بين دولته و الدولة الموفد إليها".²¹⁵ و بالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد المادة 2/78 منه تنص على "و يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج و ينهي مهامهم...". و هذا ما جاء في المادة 143 من الدستور المصري التي تنص على "يعين رئيس الجمهورية المواطنين المدنيين و العسكريين و الممثلين السياسيين و يعزلهم على الوجه المبين في القانون كما يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين". إذن فرئيس الجمهورية في هاتين المادتين يقوم بتعيين المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الدول التي تربطها بالدولة روابط دبلوماسية و يكون ذلك بمرسوم ينفرد به رئيس الجمهورية بالتوقيع عليه دون إشراك الوزير الأول و الوزير المختص بالاقتراح و التوقيع المجاور. أما من ناحية الدستور الجزائري فأكدته المادة الأولى

213- المرجع نفسه، ص 266.

214- د. عطا محمد صالح زهرة، في النظرية الدبلوماسية، الطبعة الأولى، جامعة قار يونس، بنغازي، ليبيا، 1993، ص 251.

215- د. زايد عبيد الله مصباح، الدبلوماسية، الطبعة الأولى، دار الكتب الوطنية، بنغازي، ليبيا، 1999، ص 93.

من المرسوم الرئاسي رقم 99-240²¹⁶ المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999 حيث تنص على "...يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام و التعيينات و الوظائف و المناصب التالية...، السفراء و المبعوثين فوق العادة للجمهورية إلى الخارج".

و بما أن الدستورين المصري و الجزائري ينصان على أن إنهاء المهام من قبل رئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير كما يملك حق التعيين يملك حق العزل.

بجانب المصالح العليا التي يضطلع بها المبعوثين الدبلوماسيون و التي يغلب عليها عادة الطابع السياسي، فإن علاقات الدولة بغيرها من الدول لها كذلك نواح اقتصادية و اجتماعية تتطلب وجود من يشرف عليها بصفة خاصة نيابة عن الدولة و يتولى توجيهها على النحو الذي يحقق مصالحها و لهذا وجد نظام التمثيل الفئصلي، يتولاه أشخاص يطلق عليهم "القناصل" و يقومون نيابة عن دولتهم برعاية شؤونها الاقتصادية و التجارية في البلد الأجنبي الذين يمارسون فيه مهمتهم، كما يقومون برعاية شؤون و مصالح مواطنيهم الذين يوجدون في دائرة عملهم²¹⁷، و يتم تعيين و عزل هؤلاء القناصل بواسطة مرسوم رئاسي دون اقتراح أو توقيع من قبل الوزير الأول أو الوزير المختص.

و لا يكفي اتخاذ إجراءات تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية من جانب دولته ليتولى القيام بمهامه لدى الدولة الموفد إليها من هذه الدولة، بل يجب أن يصل أمر هذا التعيين بطريق رسمي مباشر إلى علم هذه الدولة و ذلك عن طريق ما يسمى "خطاب الاعتماد"²¹⁸.

و حسب الدستور الجزائري، يستلم خطاب الاعتماد رئيس الجمهورية، و هذا ما نصت عليه المادة 2/78 "...و يستلم رئيس الجمهورية أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق إنهاء مهامهم"، و يستفاد من هذه المادة أن سلطة رئيس الجمهورية تمتد إلى المجال الخارجي، فيتولى استلام أوراق اعتماد السفراء و الممثلين الدبلوماسيين للدول الشقيقة و الصديقة و التي لها علاقة دبلوماسية مع الدولة، كما يقوم بتسليم أوراق إنها مهامهم حسب العرف الدبلوماسي و يتم ذلك في شكل (زيارة وداع) بينهما.

إن المادة 2/78 من الدستور الجزائري منحت اختصاص تعيين و اعتماد الممثلين الدبلوماسيين و إنهاء مهامهم لرئيس الجمهورية وحده دون إشراك الوزير الأول في ذلك أو حتى وزير الخارجية و الذي يمكن لوزارته أن تجر مسؤولية كل الحكومة، كما أن الدستور المصري في المادة 143 نص على "يعين رئيس الجمهورية...و الممثلين السياسيين و يعزلهم على الوجه المبين في القانون، كما

216- مرسوم رئاسي رقم 240/99، مؤرخ في 27/10/1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، جريدة رسمية، العدد 76.

217- د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص 29.

218- المرجع نفسه، ص 114، 116.

يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين"، فهنا كذلك الاعتماد و العزل و التعيين من اختصاص رئيس الجمهورية دون الوزير الأول.

و ترتيبا على كل ما سبق، فإن مجال الشؤون الخارجية يعتبر مجال محتكر من قبل رئيس الجمهورية و لا يشاركه فيه أحد.

ثانيا: احتكار رئيس الجمهورية مجال تقرير سياسة الدفاع عن الأمة.

تنص المادة 77 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات و الصلاحيات الآتية:

1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.

2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

3- يقرر السياسة الخارجية للأمة..."

وكذلك تنص المادة 150 من الدستور المصري على "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة و هو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب"، و بهذا نجد أن الفقهاء قد اختلفت آراءهم حول تركيز هذه السلطة- قيادة القوات المسلحة- في يد رئيس الجمهورية دون إشراك الوزير الأول في ذلك بين مؤيد و معارض حيث نجد في الرأي الأول الدكتور "بوكر إدريس" يقول:

احتفظ رئيس الجمهورية في الجزائر في ظل دستور 1989 و دستور 1996 بقيادة القوات المسلحة و مسؤولية الدفاع الوطني و رئاسة المجلس الأعلى للأمن و هذا يعني تقوية مركز رئيس الجمهورية في المؤسسة العسكرية، و لعل مراد احتفاظه بهذه السلطات هو تجسيد وحدة الأمة في الجزائر المنصوص عليها في المادة 67 من دستور 1989 التي تقابلها المادة 70 من دستور 1996، و تجسيد وحدة الأمة يتطلب بقاء رئيس الجمهورية على رأس القوات المسلحة، لأن دورها يتمثل في الدفاع عن السيادة الوطنية و حماية الاستقلال الوطني و الوحدة الإقليمية و السلامة الترابية، و حسنا فعل المشرع الدستوري عندما لم يسند قيادة القوات المسلحة لرئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) مثلما تفعل بعض الأنظمة و ذلك لإبعاد الجيش عن الصراعات الحزبية و السياسية، لأن البلاد انطلقت في تطبيق التعددية الحزبية و السياسية و خوفا من استعمال القوات المسلحة لأغراض حزبية أو سياسية من طرف رئيس الحكومة.²¹⁹

فقد أبقى الدستور قيادة القوات المسلحة لرئيس الجمهورية مدعما بذلك سلطاته الفعلية و إلى جانب تولى القيادة العليا للقوات المسلحة فهو يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، أي أنه مسؤول عن السياسة الدفاعية و هو الذي يرسمها و يحدد مبادئها و أهدافها، و لا تشاركه الحكومة في ذلك، لأن مجال الدفاع الوطني مجال خاص برئيس الجمهورية، و في هذا الإطار يمكن أن يكلف أحد الضباط السامين بتنفيذ هذه السياسة و متابعتها.²²⁰

219- د. أحمد وافي و د. بوكر إدريس، المرجع السابق، 237.

220- المرجع نفسه، ص 238.

الرد على هذا الرأي:

في ظل التعددية الحزبية التي تبنتها الجزائر و مصر، فإن منصب رئاسة الجمهورية هو الآخر محل تنافس بين الأحزاب، فقد يصل إلى الحكم شخص لا علاقة له بالجيش و بموجب سلطته في قيادة القوات المسلحة و مسؤولية الدفاع الوطني قد يسيء استخدامها لأغراض سياسية.

أما الرأي الثاني، فإن الأستاذ "الأمين شريط" يرى بأنه تثار في هذا الصدد مشكلتان:²²¹

المشكلة الأولى: أن كون رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة، يتضمن حتما مبدأ خضوع الجيش للسلطة المدنية، إذ نجد رئيس الدولة في جميع الدساتير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة بما في ذلك الدستور الفرنسي طبقا للمادة 15 منه، و هذا النص هو شرفي باعتبار أن رئيس الدولة هو الرجل الأول في البلاد و حامي الدستور، لأن المادة 20 من الدستور الفرنسي تخضع الجيش لرئيس الحكومة أي تحت السلطة المدنية و لا تعلقه برئيس الجمهورية و هو أمر غير وارد في الجزائر و مصر.

و لهذا فإن كون رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة لا يشكل أساسا متينا لمبدأ خضوع الجيش للسلطة المدنية في نظام ازدواجية السلطة التنفيذية إلا إذا كان رئيس الدولة مسؤولا سياسيا.

المشكلة الثانية: و هي وصول رجل إلى الحكم عن طريق الانتخابات ليس له علاقة بالجيش و هي مشكلة احتمالات أساسها النظام الحزبي الذي يسود البلاد و الرأي الراجح في هذه الحالات أن يكون الجيش بعيدا عن هذه الأزمات الحزبية.

أما الدستور المصري فقد حدد سلطات رئيس الدولة في المجال العسكري، كما جاء في المادة 150 منه "يعد رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة و هو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب"²²². و يلاحظ على هذا النص أن سلطة إعلان الحرب بيد رئيس الجمهورية و مجلس الشعب الذي يبدي رأيه بالموافقة أو الرفض.

و يذهب الأستاذ الدكتور "يحيي الجمل" إلى أنه رغم وضوح النص فإننا نفرق بين حالة الحرب الهجومية و حالة الحرب الدفاعية، فإذا كان منطقيا و معقولا أن إعلان الحرب الهجومية لا يكون إلا بعد موافقة مجلس الشعب فإن الحرب الدفاعية لا يمكن أن تنتظر مثل هذه الموافقة، و يمكن أن نبرر ذلك الكلام للدكتور "يحيي الجمل" بنظرية الضرورة التي لا تجد لها صورة أقوى من هذه الصورة ألا و هي العدوان المسلح على البلاد في صورة حرب يشنها عدو...هنا لا بد و أن تتخذ كل الإجراءات

221- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 360، 361.

222- "مجلس الشعب" في مصر كان في الدساتير القديمة يسمى "مجلس الأمة" قبل الدستور الحالي لسنة 1971.

لصدده و رده و لا يمكن أن يقال إن السلطة التنفيذية عليها أن تنتظر و لا ترد العدوان إلا بعد موافقة مجلس الشعب²²³ خاصة بالنسبة للحروب الحديثة التي قد تكون الساعات الأولى فيها حاسمة و لا يمكن أن تنتظر الموافقة.

أما بالنسبة لشروط و إجراءات إعلان الحرب فإننا نجد في الجزائر المادة 95 من الدستور تنص على "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 و الاستماع إلى مجلس الأمة، و يجتمع البرلمان وجوبا. و يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

يظهر من هذه المادة أن المشرع الجزائري استبعد القيام بإعلان الحرب الهجومية على دولة أخرى لأن سياسة الجزائر الخارجية تقوم على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول حسب المادة 26 من دستور 1996، و على مبادئ و أهداف ميثاق الأمم المتحدة.

إن المادة 95 من الدستور الجزائري قيدت سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب الدفاعية بوجود توفر أحد الشرطين هما: وقوع العدوان أو كونه على وشك الوقوع و الذي يمكن تبيانه من الملابس المادية كالاعتداء على البلاد أو أنه أصبح حتميا كالتحضير العسكري و التعبئة على الحدود.

كما أن المادة 150 من الدستور المصري جاءت عامة لم تفرق بين الحرب الهجومية و الدفاعية كذلك الأمر بالنسبة للدستور الجزائري، لذلك فإن حق الرئيس في إعلان الحرب مقيد بضرورة إتباع بعض الإجراءات، و إلا عد القرار معيبا و غير مشروع و هي إجراءات سابقة لإعلان الحرب، و بعضها لاحق لإعلانها، حتى إن إنهاء الحرب و الموافقة على الهدنة هو كذلك يتطلب إجراءات خاصة به.

فبالنسبة للإجراءات السابقة لإعلان الحرب تتمثل في:

أ- **اجتماع مجلس الوزراء:** تنص المادة 95 من الدستور الجزائري "يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء..."، نلاحظ أن مصطلح "اجتماع" واسع المفهوم بموجبه ترك لرئيس الجمهورية الحرية داخل الاجتماع في أن يستمع أو يستشير أو يقرر، و من ثم فإن تأكيد فعالية الحكومة من عدمه داخل مجلس الوزراء وفقا لمصطلح "اجتماع" يبقى في يد رئيس الجمهورية لأنه يترأس مجلس الوزراء فله إشراك الحكومة معه في تقرير إعلان الحرب، و ذلك بأخذ مشورتها و رأيها بعين الاعتبار، أو الاكتفاء بإعلامها بقرار إعلان الحرب.

لذلك كان على المشرع الدستوري الجزائري أن يقول "...يعلن رئيس الجمهورية الحرب

223- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 271.

بمساعدة من مجلس الوزراء..."، و يلتزم بذلك كل وزير بتحضير دراسة حول إمكانية مواجهة وزارته لهذه الوضعية، و بذلك يتمكن الوزير الأول من تحضير ملف خاص بدراسة شاملة للوضعية على المستويين الداخلي و الخارجي فيعرض على مجلس الوزراء فتتم مناقشته و إشرافه على التعديلات اللازمة لذلك، و بهذا يتم التكامل بين اختصاص رئيس الجمهورية و الحكومة في مواجهة الحرب.

أما عن الدستور المصري فقد أورد في الفصل السابع عن القوات المسلحة و مجلس الدفاع الوطني في المادة 182 من الدستور ما يلي "ينشأ مجلس الدفاع الوطني و يتولى رئيس الجمهورية رئاسته و يختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلد و سلامتها و يبين القانون اختصاصاته الأخرى".

إن ما جاء في نص هاتين المادتين في الجزائر و مصر يحيل الكلمة الأولى و الأخيرة إلى رئيس الجمهورية لإعلان الحرب باعتباره رئيس الدولة، و كذا رئيس المجلس المنعقد.

ب- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن: إن رئيس الجمهورية بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة، لا يشترط فيه أن يكون ملما بكل الشؤون الحربية و العسكرية و لهذا أوجد المشرع الدستوري "المجلس الأعلى للأمن" كما يسمى في مصر "مجلس الدفاع الوطني" لمساعدة رئيس الجمهورية في إبداء المشورة في القضايا المتعلقة بالأمن الوطني و لرئيس الجمهورية سلطة الإشراف و الرئاسة عليه، و هذا ما نصت عليه المادة 173 من الدستور الجزائري "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن"، و المادة 182 من الدستور المصري "ينشأ مجلس يسمى مجلس الدفاع الوطني و يتولى رئيس الجمهورية رئاسته و يختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد و سلامتها و يبين القانون اختصاصاته الأخرى".

و بالتالي فإن آراء أعضاء المجلس الأعلى للأمن هي ذات طبيعة تقنية و فنية في الميدان العسكري و لا تعد قيذا على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب بقدر ما تعد قوة في يده إزاء الحكومة و البرلمان. و يؤكد لنا هذا الدكتور "قائد محمد طربوش" حيث يوضح مكانة هذه المؤسسات الاستشارية فيقول "...هذه الهيئات و المؤسسات التابعة لرئاسة الدولة تعزز من قوة الرئاسة و تضعف من اختصاصات الشق الثاني من السلطة التنفيذية (الحكومة)".²²⁴

ج- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان: تنص المادة 1/95 من الدستور الجزائري على "...يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع إلى مجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة". و بهذا أشرك دستور 1996 البرلمان في

224- د. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1996، ص 226.

اتخاذ قرار إعلان الحرب و ذلك عن طريق استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، كما جاءت استشارة رئيس مجلس الشعب المصري دون مجلس الشورى في المادة 150 من الدستور التي تنص على "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة و هو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب"، حيث يطرح السؤال نفسه لماذا هذه الاستشارة في الجزائر و مصر؟

نرى بأن اجتماع رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء، و الإلمام بجميع الجوانب العسكرية و أهم الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن بواسطة التقرير الذي يقدمه المجلس الأعلى للأمن، من ثم فإن استشارة مجلس الشعب في الجزائر و مصر ليس الغرض منه إيداء الرأي لأن اتخاذ قرار إعلان الحرب الدفاعية يحتاج إلى سرعة فائقة في الوقت الحاضر كما قال الدكتور "يحيي الجمل"، حيث أصبحت قوة الأسلحة التدميرية قد تحسم الحرب من ساعتها الأولى بحيث لا تتيح الفرصة لرئيس الجمهورية للأخذ و الرد حول اتخاذ القرار المناسب. و من هذا فإن الغرض من هذه الاستشارة هو إبلاغ البرلمان بقرار إعلان الحرب و للآثار المترتبة عن القرار المتمثلة في اجتماع البرلمان بقوة القانون، و لهذا يرجع لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ القرار المناسب دون التقيد بما يبدية رئيسي غرفتي البرلمان من آراء.

أما فيما يخص الإجراءات اللاحقة لإعلان الحرب فإنه لرئيس الجمهورية أن يوجه خطابا للأمة يعلمها بأن البلاد تمر بمرحلة الحرب و يوجب مشاركة كل المواطنين فيها و ذلك بالتجنيد العسكري للأفراد و المال و العتاد، فقد يتم مصادرة بعض العقارات و المنقولات لصالح الحرب و تحويل بعض الصناعات إلى الاختصاصات الحربية، و غير ذلك من القيود التي توضع على الأفراد و ممتلكاتهم في إطار التعبئة العامة²²⁵ و هذا كما جاء في المادة 1/95 من الدستور الجزائري، إلا أن الدستور المصري لم يذكرها و هذا ليس غفلة منه بل هي من الأمور الاعتيادية للرؤساء في الحروب.

حيث إنه يبني على هذا الخطاب أن رئيس الجمهورية يتولى جميع السلطات، لأنه بإعلان حالة الحرب يتم تعليق العمل بالدستور فينفرد الرئيس بالحكم دون وجود أي هيئة دستورية بإمكانها أن ترد تجاوزاته، و هذا كما جاء في المادة 1/96 من الدستور الجزائري التي تنص على "حين يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب. يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات"، و أثناء هذه المرحلة تستبعد كل الضمانات العادية و تعطى جميع الصلاحيات للسلطات و المحاكم العسكرية التي تطبق القانون العرفي.

أما فيما يتعلق بإجراءات إنهاء الحرب و الموافقة على الهدنة، فإنه إذا كان للرئيس كافة الاختصاصات لإعلان حالة الحرب فمن البديهي أيضا أن تكون له كافة الاختصاصات لإنهاء هذه الحرب و الرجوع إلى السلم، و تنظم المادة 97 من الدستور الجزائري إجراءات العودة إلى حالة السلم، حيث تنص على "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقية الهدنة و معاهدات السلم و يتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات

225- أنظر مثلا في الجزائر، أمر رقم 124/67، مؤرخ في 25 جويلية 1967، يتضمن الإعلان عن التعبئة العامة، جريدة رسمية، عدد 60.

المتعلقة بهما، و يعرض فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة"، و كذا المادة 2/151 من الدستور المصري التي تنص على "أن معاهدات الصلح و التحالف...تجب موافقة مجلس الشعب عليها"، فمن خلال هذين النصين يتضح أن الاختصاص بإنهاء الحرب و الموافقة على الهدنة و إن كان يدخل في اختصاص رئيس الجمهورية إلا أنه اختصاص مقيد في الجزائر بإخطار المجلس الدستوري و الموافقة الصريحة للبرلمان أما في مصر فهي مقيدة بموافقة مجلس الشعب.

وعليه و مما سبق، يتضح أن مجال سياسة الدفاع عن الأمة هو اختصاص خاص برئيس الجمهورية دون الوزير الأول، الذي و إن كان له دور في هذا المجال فليس إلا على سبيل الاستشارة الغير الإلزامية لرئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: تأكيد الدور الثانوي للوزير الأول في الحالات الغير عادية.

من خلال هذا المطلب سنتطرق إلى مركز كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول في ظل الحالات الغير العادية و نركز بالتحديد في ظل حالتها الطوارئ و الحصار و حالة الظروف الاستثنائية، و عدم التركيز على حالة الحرب التي يجمد فيها الدستور و تكون كل الصلاحيات فيها لرئيس الجمهورية و التي سبق و أن تحدثنا عنها آنفاً، إلا أنه يجب التذكير بأنه يمكن أن ينشأ ظرف استثنائي و يتمثل في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية و الذي حدث مرة واحدة في الجزائر و مصر، في الجزائر على إثر استقالة رئيس الجمهورية آنذاك الشاذلي بن جديد سنة 1992 و في مصر على إثر اغتيال الرئيس السابق أنور السادات سنة 1981. و على إثر هاتين الحادثتين أعاد المؤسس الدستوري الجزائري و المصري تنظيم هذه الحالة التي كانت تعرف من قبل نوعاً من الفراغ، غير أن المؤسس الجزائري أهمل و غيب الوزير الأول في حالة حدوث هذا الظرف حسب المادة 88 من الدستور، على عكس المؤسس الدستوري المصري الذي أعاد المكانة للوزير الأول في ظل هذا الظرف بموجب التعديل الدستوري الذي جرى في 2007 من خلال المادة 82 من الدستور حيث جعله يتولى رئاسة الدولة في حالة عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية، و لكن هذا فقط في حالة حصول المانع المؤقت لرئيس الجمهورية دون حالة خلو منصب رئيس الجمهورية و حالة العجز الدائم لرئيس الجمهورية عن العمل و التي بقي فيها الوزير الأول مغيباً و ذلك حسب المادة 84 من الدستور.

الفرع الأول: تدخل رئيس الجمهورية للحد من اختصاصات الوزير الأول في ظل حالتها الطوارئ و الحصار.

سنحاول من خلال هذا الفرع التأكيد على المركز القوي لرئيس الجمهورية في ظل حالتها الطوارئ و الحصار من خلال تدخله في ظل هذه الحالة للحد من اختصاصات الوزير الأول.

أولاً: إعلان حالة الطوارئ و الحصار.

إعلان حالة الطوارئ هو طريق يلجأ إليه رئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الاستثنائية، و لمواجهة الظروف الطارئة يمنح لرئيس الجمهورية سلطات خاصة تحد من الحريات العامة للأفراد و ذلك بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار، حيث يواجه رئيس الجمهورية هذه الحالات بإصدار مراسيم رئاسية.

في البداية سنحاول معرفة ماهية كل من حالة الطوارئ و الحصار، و نظرا لما يترتب على إعلانها -حالة الطوارئ و الحصار- من تقييد للحريات العامة، أخضع المشرع الدستوري ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص إلى عدة قيود موضوعية و أخرى شكلية.

1- ماهية حالتى الطوارئ و الحصار.

تنص المادة 91 من الدستور الجزائري على "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ، أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول و رئيس المجلس الدستوري، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

هذا ما يقابلها في الدستور المصري المادة 148 و التي تنص على "يعلن رئس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون و يجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

و إذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، و في جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة و لا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب".

و نلاحظ أن المادة 91 من الدستور الجزائري لم تميز بين حالة الطوارئ و حالة الحصار، إلى جانب ذلك أدرج النظام المصري حالة الحصار داخل حالة الطوارئ حيث تعتبر نفسها.

و بمقتضى تعديلات مارس 2007 في مصر للمادة 138 ألزم الدستور أخذ رأي مجلس الوزراء عند إعلان حالة الطوارئ.

و لقد نص قانون حالة الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 بمصر المعدل بالقانون رقم 37 لسنة 1972 في مادته الأولى على "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد

بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء". كما تنص المادة الثانية منه على "يكون إعلان حالة الطوارئ و إنهاؤها بقرار من رئيس الجمهورية و يجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ، بيان الحالة التي أعلنت بسببها، تحديد المنطقة التي تشملها، تاريخ بدء سريانها و مدة سريانها، و يجب عرض قرار إعلان الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشرة يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه، و إذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، و إذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه أو عرض و لم يقره المجلس اعتبرت حالة الطوارئ منتهية و لا يجوز مد المدة التي يحددها قرار إعلان حالة الطوارئ إلا بموافقة مجلس الشعب، و تعتبر حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا لم تتم الموافقة قبل نهاية المدة"، إلا أن غالبية الفقه يرى بأن حالة الطوارئ تختلف عن حالة الحصار من حيث الأسباب و الأهداف كما سنبين كل حالة على حدا.²²⁶

أ- **حالة الطوارئ:** تعلن حالة الطوارئ للمحافظة على الأمن العام، و يترتب على إعمال حالة الطوارئ تقييد الحريات العامة في مجالات محددة كتنظيم تنقل الأشخاص و البضائع²²⁷، و إسناد حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية يعد ضمانة أساسية لحقوق و حريات المواطنين، و إن كانت السلطات المخولة للولاية في هذا المجال استنادا إلى قانون الولاية كافية لمواجهة الأوضاع مما يقلل من سلطات الولاية، و لو اعتمدوا في مواجهة ذلك على قانون الولاية، لأن رئيس الجمهورية هو الذي يعينهم و المكلف دستوريا بحماية الدستور و الحريات الأساسية للمواطنين²²⁸.

و في الجزائر و بتاريخ 9 فبراير 1992 تم إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي رقم 92-44²²⁹، هذا الأخير يتضمن أهم الأسباب التي أدت إلى إعلان حالة الطوارئ و هي:

✓ اعتبارا للمساس الخطير المستمر للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني.

✓ اعتبارا للتهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات، و المساس الخطير و المتكرر بأمن المواطن و السلم المدني.

غير أن قانون الطوارئ المصري رقم 162 لسنة 1958 نص في المادة الثالثة منه على "يمكن لرئيس الجمهورية وضع قيود على حرية الأشخاص... و تنص المادة الرابعة منه على "تحل السلطة العسكرية محل السلطة المدنية..." و جاء في المادة السابعة كذلك "يحل القضاء الاستثنائي محل القضاء

226- د. صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص 360.

227- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 88.

228- د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 269.

229- د. بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 329، 332.

الطبيعي...". إلى جانب هذا أضيفت سلطات قضائية عديدة منحها القانون لرئيس الجمهورية في المادة 14 و المادة 15 دون الطعن فيها.²³⁰

و من أهداف إعلان حالة الطوارئ:

1- استتباب النظام العام.

2- ضمان أفضل لأمن الأشخاص و الممتلكات.

3- تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

و لتحقيق هذه الأهداف التي من أجلها أعلنت حالة الطوارئ، منحت لوزير الداخلية و الجماعات المحلية في كامل التراب الوطني، و الوالي على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات الحكومية للقيام بعدة تدابير:

1- تحديد أو منع مرور الأشخاص و السيارات في أماكن و أوقات معينة.

2- تنظيم نقل المواد الغذائية و السلع ذات الضرورة الأولى و توزيعها.

3- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين.

4- منع من الإقامة أو وضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية.

5- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به أو غير شرعي و يشمل هذا التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة.

6- الأمر استثنائيا بالتفتيش نهارا و ليلا.²³¹

ت- حالة الحصار: تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان و التمرد، و هي حالة أقل خطورة من الحالة الاستثنائية²³²، حيث تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع و لتفادي إن أمكن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية رغم ما في ذلك من إمكانية المساس الخطير بحقوق و

230- د. قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 270.

231- المواد 2 و 6 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 الذي يتضمن تقرير حالة الطوارئ، جريدة رسمية، عدد 10.

232- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 89.

حريات المواطنين، فيتم انتقال السلطة في الجزائر في حالة الحصار إلى الجيش²³³، أما في ظل النظام المصري فقد قام قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958/09/27 بـ:

* توسيع سلطة الضبط.

* إيجاد قضاء عسكري بدل المدني.

* توسيع صلاحيات السلطة العسكرية.

و بتاريخ 04 يونيو 1991 بالجزائر تم الإعلان عن تقرير حالة الحصار²³⁴ عبر كامل التراب الوطني، على إثر الإضراب المفتوح للجهة الإسلامية للإنقاذ، و من أهداف الإعلان عن حالة الحصار:

1- الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية و الجمهورية.

2- استعادة النظام العام و السير العادي للمرافق العمومية.

3- أمن الأملاك و الأشخاص.

و لتحقيق هذه الأهداف منحت للسلطات العسكرية المخولة صلاحيات الشرطة عن طريق الحكومة، بأن تقوم بعدة تدابير من بينها:

1- كل شخص راشد تبين أن نشاطه خطير على النظام العام و على الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية أن يعتقل أو يخضع للإقامة الجبرية.

2- تفتيش المساكن و المحال العمومية و الخاصة ليلا و نهارا.

3- تمنع كل نشاط يؤدي إلى إثارة الفوضى و انعدام الأمن أو استمرارها كإصدار المنشورات أو الاجتماعات...

4- تأمر بتسليم الأسلحة و الذخائر قصد إيداعها.²³⁵

و نظرا لخطورة إعلان إحدى الحالتين على حقوق و حريات الأفراد و أهميتها نص دستور 1996 على أن تحدد حالة الطوارئ أو الحصار بموجب قانون عضوي، بعد ما كان في دستور 1989

233- د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 269، 268.

234- مرسوم رئاسي رقم 169/91، المؤرخ في 4 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، جريدة رسمية، العدد 29.

235- د. بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 305، 303.

يعود ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده، حيث تنص المادة 29 من دستور 1996 على "يحدد تنظيم حالة الطوارئ أو الحصار بموجب قانون عضوي".

أما الدستور المصري في المادة 148 منه فقد نصت على حالة الطوارئ "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون و يجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

و إذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له.

و في جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة و لا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب".

و هي تنص على الحصار كما جاء في المادة 91 من الدستور الجزائري دون أن تميز بين حالة الطوارئ و حالة الحصار، التي يرى فيها الفقه أنها مختلفة.

ففي الدستور المصري الحالي يشترط أن تكون الحرب واقعة بالفعل، و أن يتعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر، فاشتراط المشرع تعرض البلاد أو الأمن و النظام العام فيها للخطر فعلاً و واقعا يحد دون شك من هذا الإطلاق.²³⁶

و قد أعلنت حالة الطوارئ بمناسبة نشوب الحرب سنة 1967 بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 1337 لسنة 1967 الذي قرر فيه "تعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء الجمهورية العربية المتحدة اعتباراً من يوم الاثنين 26 صفر سنة 1378 الموافق 5 يونيو سنة 1967 استناداً على قانون الطوارئ للمحافظة على الأمن و الدفاع عن البلاد ضد أخطار التهديد الخارجي"، و استمرت أثناء حرب الاستنزاف و حرب أكتوبر 1973 إلى أن انتهت بقرار من رئيس جمهورية مصر العربية رقم 207 لسنة 1980 بتاريخ 1980/05/10 و ذلك بعد أن وقعت مصر اتفاقية السلام مع إسرائيل.²³⁷

و تنص المادة 148 من الدستور المصري على أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة، و لا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب، حيث يحرم رئيس الجمهورية من مد حالة الطوارئ لأجل غير مسمى، حيث يتضمن هذا الإعلان المدة التي يسري خلالها، و هذا بعرضها على رقابة مجلس الشعب.²³⁸

236- د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص 324.

237- فؤاد عبد النبي حسن فرج، المرجع السابق، ص 282.

238- أنظر في ذلك: حالة الطوارئ في مصر، الموقع الإلكتروني: www.marefa.org/index.php و كذلك: تمديد حالة الطوارئ في

مصر: الموقع الإلكتروني: www.hrw.org/ar/news/2010/05/11-0

نجد أن هذه المادة لم تحدد مدة معينة بذاتها لنفاذ حالة الطوارئ بل تركت لرئيس الجمهورية تحديدها، الشيء الذي يقصي الحكومة من التدخل و هو نفس الكلام في المادة 91 من الدستور الجزائري.

ثانيا: القيود الواردة على إعلان حالة الطوارئ.

إن نص المادة 91 من الدستور الجزائري و المادة 148 من الدستور المصري يقويان من سلطة رئيس الجمهورية بالمقارنة مع الوزير الأول في مواجهة الضرورة التي تهدد أمن و سلامة الدولة، و ذلك بواسطة سلطة إعلان حالة الطوارئ و التي تؤثر على ممارسة المواطنين لحرياتهم، إلا أن نص هاتين المادتين لا يعطي السلطة المطلقة في ذلك لرئيس الجمهورية، بل يقيد بقيود موضوعية و أخرى شكلية.

1- القيود الموضوعية و الشكلية في الجزائر.

أ- القيود الموضوعية: تتجلى في القانون الجزائري في الضرورة الملحة و تحديد المدة.

الضرورة الملحة: الأمر الذي يجدر تسجيله بخصوص هذا الشرط هو أن المشرع الدستوري قد عمل التمييز الكلاسيكي بين حالتي الحصار و الطوارئ المعروف في بعض الأنظمة و خاصة النظام الفرنسي، فجعل للحالتين نفس الأسباب و جمعهما في شرط واحد، و هو الضرورة الملحة دون أي تمييز آخر، (في انتظار صدور القانون العضوي طبقا للمادة 92 من الدستور)²³⁹. و تتجسد هذه الضرورة الملحة في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص و الممتلكات²⁴⁰، حيث تنص المادة 91 على "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار..."، نفهم من هذا النص أن تقرير مدى و جود هذه الضرورة الملحة يعود إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، إلا أنه مطالب دستوريا بالالتزام بتقدير الخطر و درئه و ذلك بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار بصفته حامي الدستور، و بفعل الممارسة تم توقيع مرسوم يتضمن الإعلان عن حالة الطوارئ من قبل رئيس المجلس الأعلى للدولة السيد "محمد بوضياف" بسبب المساس الخطير بأمن المواطن و التعدي على السلم المدني في العديد من أجزاء الوطن في يوم 9 فبراير 1992.

نستنتج من ذلك أن سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ترتبط وجودا و عدما بعلة وجودهما و هي الضرورة الملحة، و من ثم فإن توسيع سلطة رئيس الجمهورية في هذا الاختصاص يدور مع هذه العلة اتساعا و ضيقا.

239- د. مولود ديدان، المرجع السابق، ص 389.

240- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 87.

V تحديد المدة: للرئيس السلطة التقديرية في تحديد المدة الكافية للإحاطة بالظروف التي تهدد أمن و سلامة الدولة، إلا أنه ملزم بتحديدتها في قرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار.

و هو نفس القيد الذي نصت عليه المادة 86²⁴¹ من دستور 1989، الذي في ظله تم إعلان حالة الطوارئ و الحصار، حيث تنص المادة الأولى من مرسوم إعلان حالة الطوارئ على "تعلن حالة الطوارئ مدة اثنتي عشر شهرا على امتداد التراب الوطني من 5 شعبان عام 1412 الموافق لـ 9 فبراير سنة 1992 و يمكن رفعها قبل هذا الميعاد".

و كذلك تنص المادة 01 من المرسوم الرئاسي الذي يتضمن تقرير حالة الحصار على "تقرر حالة الحصار ابتداء من يوم 5 يوليو 1991 على الساعة صفر لمدة أربعة أشهر، عبر كامل التراب الوطني، غير أنه يمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع".²⁴²

بانقضاء المدة المحددة في مرسوم إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ترفع الحالة المقررة، أما إذا كانت المدة المحددة لم تكف لإعادة استتباب الأمن و الاستقرار داخل الوطن فإن المادة 2/91²⁴³ تعطي لرئيس الجمهورية الجزائرية حق تمديد هذه المدة، لكن ذلك مرهون بالموافقة المسبقة للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين و في ذلك ضمانا لحماية حقوق و حريات المواطنين من تعسف رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الاختصاص.

و في حالة رفض البرلمان تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، فإن على رئيس الجمهورية أن يقرر رفعها، إلا أنه من ناحية أخرى لا تعد الموافقة المسبقة للبرلمان قييدا على رئيس الجمهورية، لأن الدستور لم يحدد مدة سريان حالة الطوارئ أو الحصار بل ترك الحرية الكاملة في ذلك لرئيس الجمهورية، حيث أن هذا التدخل -البرلمان- ليس أكيدا، بل محتملا إذ قد يستغني رئيس الجمهورية على ذلك إذا حدد مدة طويلة لحالة الطوارئ أو الحصار حيث لا تحتاج أصلا إلى تمديد المدة.²⁴⁴

على العكس من ذلك، في ظل الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة "أن الحكومة لا تملك حق إعلان حالة الطوارئ بمفردها إلا لمدة 12 يوما على الأكثر، فإذا مضت هذه الفترة فإن تمديد حالة الطوارئ يجب أن يقرها البرلمان".²⁴⁵

أصدر في الجزائر يوم 6 يناير 1993 مرسوم تشريعي يتضمن تمديد مدة الطوارئ في غيبة

241- تنص المادة 86 على "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة...".

242- د. بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 330، 303.

243- تنص المادة 2/91 على "و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا".

244- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 552.

245- د. أندريه هوربو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، الطبعة الثانية، الأهلية للنشر و التوزيع، بيروت، 1977، ص

البرلمان - كان منحلا-، حيث قام السيد "علي كافي" رئيس المجلس الأعلى للدولة بإصداره، و نص في مادته الأولى على "تمدد حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان 1912 الموافق ل 9 فبراير 1992 المذكور أعلاه"²⁴⁶، لم تحدد هذه المادة مدة معينة لهذا التمديد بل جعلته مفتوحا، و في ذلك خرق للدستور الذي يوجب تحديدها، و لم ترفع حالة الطوارئ لحد الآن، حتى أدت هذه الحالة بالرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان" بتقرير تشكيل لجنة لمطالبة السلطات العليا للبلاد برفع حالة الطوارئ المفروضة منذ سنة 1992 و ذلك من خلال اللقاء الذي نظمته يوم 16 جوان 2003.

من خلال ما سبق، فإن القيود الموضوعة جاءت في إطار واسع يسوده العموم و الغموض، حيث لم تحدد المادة 91 الإطار العام لـ"الضرورة الملحة" و"المدة المعينة" الذي لا يجوز للرئيس تجاوزها.

ب- القيود الشكلية: تنص المادة 91 من الدستور الجزائري على "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ و الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة، و الوزير الأول، و رئيس المجلس الدستوري، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع".

من خلال هذا النص يمكن تلخيص القيود الشكلية لتقرير إحدى الحالتين الطوارئ أو الحصار فيما يلي:

٧ اجتماع المجلس الأعلى للأمن: إن هذا الاجتماع يعتبر إجراء شكلي، حيث لا يفيد رئيس الجمهورية بأي نتيجة خاصة و إن هذا الأخير يترأسه و يتولى كيفية تنظيمه و عمله حسب المادة 173 من الدستور الجزائري، إلا أن رئيس الجمهورية لا يمكنه تقرير حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد الاجتماع بهذا المجلس الذي يضم قياديين في السلك المدني و العسكري كالوزير الأول و وزير العدل و وزير الداخلية و وزير الخارجية و رئيس المجلس الشعبي الوطني (م.ش.و) و رئيس أركان الجيش و غيرهم، و الغرض من اجتماع هذه المؤسسة الدستورية هو سماع رأيها من حيث تشخيص درجة الخطر و تحديد الإجراءات الواجبة الإتباع.²⁴⁷

و عليه فإن هذا المجلس بما يضمه من أعضاء مختصين - سياسيين و عسكريين - فإنه يساعد رئيس الجمهورية على إعلان إحدى الحالتين دون الأخرى و تحديد مدتها للمحافظة على الأمن العام، و في ذلك ضمانا لحماية حقوق و حريات المواطنين، حيث ينيط الدستور هذا المجلس بمهمة تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني و ذلك طبقا للمادة 173 من

246 - Http://www.goradp.dz/jo8499/1993/008/A- pag.htm.

247- د.عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 89.

٧ استشارة رئيسي غرفتي البرلمان: تعد هذه الاستشارة ضمانا لحقوق و حريات المواطنين نظرا للدور الذي يلعبه البرلمان على الصعيد الداخلي من تشريع و رقابة، لهذا أوجبت المادة 91 على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة قبل إعلان حالة الطوارئ لما في ذلك من أبعاد قانونية، لأن بإعلان إحدى الحالتين يجوز إصدار مراسيم و قرارات تتضمن أحكاما لا يصح من -حيث القاعدة- فرضها إلا بقانون كتقرير جرائم "جنايات" و فرض عقوبات عليها.

كما لهذه الاستشارة أيضا أبعاد سياسية خاصة في ظل التعددية الحزبية الحقيقية و ما قد تسفر عنه الانتخابات التشريعية من أغلبية برلمانية تتعارض مع الأغلبية الرئاسية و في هذه الحالة يجب على رئيس الجمهورية أن يحسن تحديد الظروف و تقدير نتائج قراره، و هذا ما نصت عليه المادة 148 من الدستور المصري التي تنص على " ... و يجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه، و إذا كان المجلس منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، و في جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة و لا يجوز مداها إلا بموافقة مجلس الشعب".

٧ استشارة الوزير الأول: إن استشارة الوزير الأول الذي يعد عضوا أيضا في المجلس الأعلى للأمن ضرورية لدى تقرير إحدى الحالتين، لأنه الرئيس الثاني للسلطة التنفيذية و واجهتها في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و المطلع على مختلف الأوضاع و التطورات التي يعيشها المجتمع، و ذلك لتجنب سوء تقدير المواقف و القرارات و تمكينه من اتخاذ الاحتياطات و الإجراءات التنسيقية اللازمة إذا استدعت الضرورة تقرير إحدى الحالتين.²⁴⁸

بما أن من أهم صلاحيات الوزير الأول السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، أصدرت حكومة السيد "أحمد غزالي" في الجزائر أربعة مراسيم تنفيذية، تنفيذا للمرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذو القعدة عام 1411 الموافق لـ 4 يوليو سنة 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، الذي أصدره الرئيس "الشاذلي بن جديد".

و نجد في مصر المادة 148 من الدستور قد نصت على حالة الطوارئ، و بمقتضى التعديل الدستوري الذي تم في 26 مارس 2007 الذي مس المادة 138 من الدستور فإنه يلزم أخذ رأي مجلس الوزراء عند إعلان حالة الطوارئ، حيث تنص فقرة ثانية مضافة على " و يمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد (147، 146، 145 و المادة 148) بعد موافقة مجلس الوزراء و الاختصاصات المنصوص عليها في المواد (108، 148، 151) بعد أخذ رأيه".

248- د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 272.

٧ استشارة رئيس المجلس الدستوري: إن النظام الداخلي للمجلس الدستوري الصادر في 6 أوت سنة 2000، لا ينص على استشارة رئيس المجلس الدستوري بعيدا عن أعضاء مجلسه، لهذا فإنه لم يتطرق إلى مكانة الرأي الذي يبديه رئيسه بمفرده، و عليه فإنه من الناحية القانونية لا يعتبر رقابة سابقة على إعلان إحدى الحالتين، من ثم فإن استشارة رئيس المجلس الدستوري عن تقرير إحدى الحالتين لا تعد قييدا على سلطة رئيس الجمهورية في ذلك.²⁴⁹

و بناء عليه، فإن استشارة رئيس الجمهورية لرؤساء هذه المؤسسات الدستورية الهدف منه هو إضفاء المشروعية على تصرفاته و ذلك بإعلامهم لا بالتقييد بأرائهم.

نستنتج من كل ما سبق أن قرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، هو اختصاص يختص به رئيس الجمهورية وحده، و لا يجوز له أن يفوضه لغيره، و يكون ذلك بمرسوم رئاسي لا يخضع لتوقيع الوزير الأول إلا أن هذا الأخير يشارك في تنفيذ و تنظيم ذلك بواسطة مراسيم تنفيذية.

1- القيود الموضوعية و الشكلية في مصر:

نجد أن دساتير مصر لم تحدد أسباب معينة لإعلان حالة الطوارئ بل اكتفت بإعطاء هذا الحق لرئيس الجمهورية كما هو مبين في المادة 148 من دستور 1971 التي نصت على أنه "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون..."، و ضمنا لعدم الافتراء على الحريات العامة دون مبرر نتيجة لإعلان حالة الطوارئ، يجب أن ينص في صلب الدستور على تلك الأسباب، خاصة إذا ما وضعنا في الاعتبار هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال الأغلبية التي تمثلها و بالتالي يمكنها تحديد ما تراه من أسباب وفقا لإرادتها في صورة قانونية. و قد تكفل القانون ببيان هذه الأسباب المتمثلة في وقوع حرب أو التهديد بوقوعها أو حدوث إضرابات في الداخل أو حدوث كوارث عامة أو انتشار وباء بالإضافة إلى تعرض الأمن و النظام العام للخطر.²⁵⁰ و هذا ما سنوضحه فيما يلي:

أ- القيود الموضوعية:²⁵¹

٧ وقوع الحرب: و هو مصدر الخطر الأول طبقا لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 المعدل بالقانون رقم 37 لسنة 1972 المعمول به حاليا و جاءت بشكل مطلق و عام دون أن تحدد إن كانت هذه الحرب في أراضي مصر أو خارج أراضيها.

٧ قيام حالة تهديد بوقوع حرب: يكون لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ

249- المرجع نفسه، ص 273.

250- د. صبري محمد السنوسي محمد، المرجع السابق، ص 162.

251- أنظر في ذلك: د.قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، الجزء التاسع، صلاحيات رئيس الدولة في الدول العربية، المجلد السابع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2007، ص من 2447 إلى 2450.

رقم 162 لسنة 1958 المعدل بالقانون رقم 37 لسنة 1972 المعمول به حاليا إعلان حالة الطوارئ بسبب قيام حالة تهدد بوقوع حرب إذا تعرض الأمن أو النظام في أراضي الجمهورية المصرية للخطر.

٧ حدوث اضطرابات في الداخل: يكون لرئيس الجمهورية بذلك طبقا لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ الحالي إعلان حالة الطوارئ بسبب حدوث اضطرابات في الداخل إذا تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر و التي من بينها العصيان أو التمرد أو المظاهرات المسلحة أو المخربة، و هذا إذا اتخذت شكلا جماعيا و اتسمت بالعنف و تقاوم خطرهما، و لم تعد السلطة التنفيذية قادرة على مواجهتها بالوسائل العادية، و من أمثلة إعلان الطوارئ في مصر من طرف الرئيس هو قيام رئيس الجمهورية المؤقت الدكتور "صوفي أبو طالب" بإعلان حالة الطوارئ بالقرار رقم 56 لسنة 1980 في جميع أنحاء جمهورية مصر العربية لمدة سنة اعتبارا من الساعة 16:00 يوم الثلاثاء الموافق للسادس من أكتوبر عام 1981 و ذلك إثر اغتيال رئيس الجمهورية في ذلك اليوم. إلا أن حالة وفاة الرئيس لم تكن من القيود التي عليها تعلن حالة الطوارئ.

٧ حدوث كوارث عامة: يكون لرئيس الجمهورية كذلك طبقا لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ الحالي إعلان حالة الطوارئ بسبب حدوث كوارث عامة، إذا تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر.

٧ انتشار وباء: يكون لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ الحالي إعلان حالة الطوارئ بسبب انتشار وباء إذا تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر، و قد استحدث التشريع الحالي هذا السبب الذي لم يرد له ذكر بتشريع الطوارئ السابق، إلا أن الفقه أعاب على المشرع أنه لم يحم بتحديد الأمراض الوبائية التي يعنيها.

و نلاحظ أن المشرع المصري قد قيد رئيس الجمهورية بهذه القيود الموضوعية و جعل أسباب إعلان حالة الطوارئ في حالة الحرب و الإضرابات، كما حدد إعلانها بوقوع حالة التهديد و حدوث الكوارث العامة و انتشار الأوبئة و هذا قصد تخويل السلطة التنفيذية قدرا واسعا من الاختصاصات التقديرية في تحديد ماهية الأسباب التي تهدد الأمن و النظام العام بالخطر و التي تبرر إعلان هذا النظام.

هذه من بين الأسباب و القيود الموضوعية التي يتعين أن تتوفر لكي يكون لجوء رئيس الجمهورية إلى المادة 148 من الدستور و قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 المعدل بالقرار لرقم 37 لسنة 1972 سليما لا سيما من الناحية الدستورية، و لكي يكون القرار سليما من الناحية الشكلية نصت المادة 148 من دستور 1971 على ذلك حيث جاء فيها "...و يجب عرض هذا الإعلان على

مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

و إذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له و في جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة و لا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب".

ب- القيود الشكلية: و تتمثل في:

V عرض إعلان حالة الطوارئ على المجلس: نصت المادة 148 من الدستور المصري على أن "...و يجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب..."، و عليه يتعين على رئيس الجمهورية فور الالتجاء للمادة 148 من الدستور أن يقوم بعرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب، و المقصود بالعرض هو طرح القرار للمناقشة أمام المجلس، و ذلك بعد إيداعه أو إبلاغه للمجلس، ثم اشتراط موافقة المجلس على هذا الإعلان بنفس إجراء إقرار القوانين.²⁵²

V الوقت و كيفية عرض إعلان حالة الطوارئ: تنص المادة 148 من الدستور المصري و المادة الثانية من قانون الطوارئ على وجوب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه، و إذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، و إذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه أو عرض و لم يقره المجلس اعتبرت حالة الطوارئ منتهية.

نخرج من هذا النص بأن رئيس الجمهورية ليس له مطلق التصرف في إعلان حالة الطوارئ بل عليه مراعاة الشروط الواجب توافرها لسلامة هذا الإعلان، فإذا خلا هذا القرار من البيانات التي يستلزمها النص، كان الإعلان باطلا لعدم تكامل أركانه و شروطه و المشرع استخدم مصطلح الوجوب عند تخويل رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ.²⁵³

و يلاحظ على نص المادة 148 أنها نصت على إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب، و بهذا حُرِمَ رئيس الجمهورية من مد حالة الطوارئ لأجل غير مسمى، إذ يتعين عليه أن يضمن هذا الإعلان المدة التي يسري خلالها، و هو ما يخضع لرقابة مجلس الشعب عند عرض إعلان الطوارئ عنه.

يعاب على هذا النص أنه لم يحدد مدة معينة بذاتها لنفاذ حالة الطوارئ بل ترك لرئيس الجمهورية أن يحدد الفترة مهما طالت للعمل بأحكام حالة الطوارئ، و ذلك في منتهى الخطورة، فإذا ما جاءت الحكومة و قالت أن هناك حالة جسيمة تهدد أمن البلاد و كانت الحكومة وفقا للدستور هي المسؤولة

252- د. صبري محمد سنوسي محمد، المرجع السابق، ص 364.

253- فؤاد عبد النبي حسن فرج، المرجع السابق، ص 295.

عن الحفاظ على الأمن و قدمت ما يبرر إقناع المجلس باستمرار هذا الخطر، فإن دور المجلس هو الموافقة على ما رأته الحكومة. إلا أن هذا الإشكال قد زال بعد تعديل القانون رقم 162 لسنة 1958 بالقانون رقم 37 لسنة 1972 بالنص على ضرورة تحديد مدة سريانها.²⁵⁴

و تطبيق قانون الطوارئ ينطوي على مخاطر كبيرة، فيسمح للسلطة التنفيذية بتقييد حقوق و حريات الأفراد، و يمنح للإدارة سلطات واسعة تستطيع من خلالها المساس بأشخاص المواطنين و أموالهم، لذلك يجب ألا تعلن حالة الطوارئ إلا إذا قامت أسباب جدية و خطيرة تبررها.

و يلاحظ في السنوات الأخيرة أن مصر تسرف في إعلان حالة الطوارئ بمبرر و بغير مبرر، أما ما يقال من أن استمرار حالة الطوارئ إنما يقوم على أساس وجود الإرهاب و يستهدف مكافحة التطرف، فقول يخالف نظام الطوارئ و يناقض منطق القانون، فالإرهاب موجود في كل بلاد العالم دون أن يدفع دولة من الدول إلى إعلان حالة الطوارئ بصفة مستمرة، كما أن لمصر المزيد من نصوص التجريم التي يمكن أن تستخدم لمواجهة مختلف أعمال العنف و أصناف الإرهاب.²⁵⁵

نستنتج من كل هذا، أن كل من الدستور الجزائري و المصري فيما يخص قرار إعلان حالة الطوارئ، قد جعلاه اختصاص يفرد به رئيس الجمهورية وحده، و لا يجوز أن يفوضه لغيره، و يكون بمرسوم رئاسي لا يخضع حتى لتوقيع الوزير الأول.

الفرع الثاني: إقصاء دستوري للوزير الأول في الحالة الاستثنائية.

لقد اعتبر الرئيس الفرنسي " شارل ديغول " أن ما أصاب فرنسا من احتلال ألماني سببه توزيع السلطة بين عدة هيئات، حيث ارتأى إلى أن تجتمع كل السلطات في يده أثناء الظروف الخطيرة، حتى تكون فاعلة لمواجهة الخطر، فاعتمدت نظرة الرئيس "شارل ديغول" كمبدأ دستوري، فنصت عليه المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، و أقرته العديد من الدساتير من بينها المادة 74 من الدستور المصري، و المادة 93 من الدستور الجزائري، التي أقرت هذا المبدأ محيطة إياه بعدة شروط موضوعية و أخرى شكلية، و يترتب على تطبيق المادة 93 و المادة 74 تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية، إلا أن المشرع الدستوري أحاط ذلك بعدة ضمانات نظرا لخطورة إعلانها - الحالة الاستثنائية - على حقوق و حريات المواطنين.

ف نجد المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 قد نصت على هذه الضمانات و التي تقابلها المادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971، هذه الأخيرة التي تم تعديلها بموجب آخر التعديلات الدستورية التي جرت بمصر في 26 مارس 2007 و التي كانت تنص على "أن لرئيس الجمهورية إذا

254- د. صبري محمد سنوسي محمد، المرجع السابق، ص 362.

255- د. ماجد راغب الحلوي، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 273، 274.

قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر و يوجه بيانا إلى الشعب و يجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراء خلال ستين يوما من اتخاذها"²⁵⁶ و التي كانت مثل المادة 16²⁵⁷ من القانون الفرنسي, التي كانت تبين الشروط التي تبرر اللجوء إليها و تكون بمثابة السبب الذي يدفع الرئيس إلى اللجوء إلى السلطات الاستثنائية الخطيرة و الممثلة بصفة عامة فيما يلي:

أ- الشروط الموضوعية:

- 1- أن يكون هنالك خطر من طبيعة استثنائية خاصة.
- 2- أن يهدد ذلك الخطر موضوعات معينة.
- 3- أن يكون اللجوء إليها هو الوسيلة الوحيدة الممكنة لدرء هذا الخطر.

ب- الشروط الشكلية:

- 1- توجيه بيان إلى الشعب.
 - 2- الاستفتاء على الإجراءات التي اتخذت بناء على نص المادة 94 خلال ستين يوما من اتخاذها.
- هذه التعديلات الجديدة التي أجريت في 26 مارس 2007 و التي عدلت بعض المواد من بينها المادة 74 جاءت هذه التعديلات لتأخذ برأي مجلس الوزراء و رئيس مجلس الشعب و الشورى، و هذا قصد إدخال الجزء الثاني من السلطة التنفيذية و مشاركته في الحالة الاستثنائية.
- أولاً: شروط تطبيق المادة 93 من الدستور الجزائري و المادة 74 من الدستور المصري.

256- المادة 74 حسب تعديل 26 مارس 2007 تنص على "الرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال و جسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي مجلس الوزراء و رئيس مجلس الشعب و الشورى و يوجه بيانا إلى الشعب و يجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال 60 يوم من اتخاذها، و لا يجوز حل مجلس الشعب أثناء ممارسة هذه الاختصاصات".

257- أما المادة 16 من الدستور الفرنسي الصادرة في 4 أكتوبر سنة 1958 فقد نصت صراحة على أنه:

(L'art 16) dit: « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel. Il en informe la nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice de pouvoirs exceptionnels ».

تنص المادة 2,1/93 من الدستور الجزائري على "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء"، و هذا ما جاء في المادة 74 من الدستور المصري السالفة الذكر. منحت هاتين المادتين لرئيس الجمهورية سلطة تقرير اللجوء إلى الحالة الاستثنائية إلا أنها قيدت سلطته بوجوب تحقيق شروط، بعضها يعنى بالموضوع و بعضها الآخر يعنى بالشكل.

1- **الشروط الموضوعية:** للدخول في الحالة الاستثنائية يتعين أن تواجه البلاد خطرا يهدد موضوعات محددة في الدستور، و الخطر في المعنى القانوني" ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهدد بالانقاص و الزوال".²⁵⁸

و لا يكفي توافر الخطر بهذا المعنى حتى يعلن عن أعمال المادة 93، و بالرجوع إلى هذه المادة فإنها تنص على " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها"، فتكون بذلك البلاد مهددة بخطر داهم عندما يكون الخطر مؤكدا، و لم يكن في المقدور التنبؤ به حتى يمكن الاستعداد لمواجهته، أو كان هذا الخطر قد وقع بالفعل و لكن لم ينته بعد.

أما إذا كان الخطر متوهما أو كان من الممكن التنبؤ بوقوعه لفترة طويلة بحيث يمكن الاستعداد لمواجهته أو كان هذا الخطر قد وقع بالفعل و انتهى أثره، في هذه الحالات لا نكون بصدد خطر داهم، بحيث لا يجوز لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 93.

و إذا أوشك هذا الخطر الداهم أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها يوصف حينها بالخطر الجسيم، و يكون كذلك إذا كان الخطر غير المتوقع لا يمكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، فإذا كان بالإمكان دفع هذا الخطر بالوسائل العادية لم نكن بصدد خطر جسيم.²⁵⁹

بناء عليه، لا يجوز لرئيس الجمهورية استعمال المادة 93 و ممارسة السلطات الاستثنائية إلا في حالة كون الخطر داهما(حالا) و جسيما، كنشوب حرب أهلية داخلية أو مع دولة أجنبية أو قيام إضراب عام يتخذ طابع التمرد، أو حدوث عصيان عسكري، و هذا ما ذهب إليه المادة 16 من الدستور

258- د. فتحي فكري، القانون الدستوري- النظام الحزبي و سلطات الحكم في دستور 1971-، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 192.

259- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 344.

الفرنسي لسنة 1958، حيث اشترط أن يكون الخطر الذي يخول لرئيس الجمهورية استخدام سلطاته الاستثنائية أن يكون الخطر جسيماً و حالاً.²⁶⁰

كما تلزم المادة 93 أن يكون هذا التهديد الحال و الجسيم متعلقاً بأحد الفروض الثلاثة التالية:

* المؤسسات الدستورية.

* استقلال البلاد.

* سلامة ترابها.

إلا أن المادة 16 من الدستور الفرنسي تضيف شرطاً آخر يوضح مدى هذا الخطر الجسيم و الحال، و يتجلى هذا الشرط في حدوث "انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة"، و هو شرط ضروري لوضع المادة 16 حيز التطبيق.²⁶¹

و تعود السلطة التقديرية في التحقق من مدى توافر هذه الشروط الموضوعية لرئيس الجمهورية، و نظراً لعمومية نص المادة 93، و عدم تحديدها لحالات الخطر الدايم، فإن هذه الصياغة غير الدقيقة تترك لرئيس الجمهورية حرية تقدير نوع الخطر الذي يبدر تطبيق المادة 93 و طبيعته و مدى جسامته، و هذا ما يوفر لرئيس الجمهورية إمكانية كبيرة لتقييم تناسب الظروف للجوء إليها، و يترتب على ذلك الاعتراف للرئيس بسلطة تقديرية واسعة في اختيار مضمون القرار الاستثنائي و نوعه و مجاله و هذا ما دفع بالفقيه "Voisset" إلى القول "بأن هذا العنصر يصعب اعتباره أحد عناصر التقيد لأنه يستحيل رقابته".²⁶²

أما الشروط الموضوعية في مصر بعد تعديلات 26 مارس 2007 أضافت لهذا الخطر أن يكون حالاً و جسيماً، مع فكرة الضرورة ذاتها و العلة من تقرير هذه السلطات الاستثنائية لا بد أن يكون هذا الخطر على درجة معينة من الجسامه و أن يكون حالاً في نفس الوقت كما هو الوضع بالنسبة للمادة 16 من الدستور الفرنسي من حيث وصف الخطر،²⁶³ و بالتالي هو شرط ضروري واحد و يتمثل في

260- تنص المادة 16 على " إذا تعرضت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداته الدولية لخطر جسيم و حال، و نشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها كالمعتاد...".

261- حيث قيل " إن الجنرال ديغول لم يطبق (المادة 16) من الدستور الفرنسي لمواجهة الاضطرابات العنيفة التي اجتاحت البلاد عام 1968 لأن السير المنتظم للسلطات العامة لم يكن قد انقطع". أنظر: د. ماجد راغب الحل، النظم السياسية و القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 676.

262- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 338.

263- د. صبري محمد السنوسي محمد، المرجع السابق، ص 175.

ضرورة تعرض البلاد لأزمة وطنية تهدد سلامة الوطن و وحدته²⁶⁴.

2- **الشروط الشكلية:** تتمثل الشروط الشكلية في وجوب الاستشارة و الاستماع إلى بعض الشخصيات السياسية و المؤسسات الدستورية و هذه الشروط تتمثل فيما يلي:

أ- **استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:** نظرا للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية خاصة على الصعيد الداخلي في مجال التشريع و الرقابة و ما في ذلك من حماية لحقوق و حريات المواطنين، و لأن تطبيق المادة 93 من الدستور الجزائري والمادة 74 من الدستور المصري يؤدي إلى انتقال سلطة التشريع إلى نطاق الاختصاص الاستثنائي لرئيس الجمهورية و ما في ذلك من مساس بحقوق و حريات المواطنين، ارتأى المشرع الدستوري إلى إلزام رئيس الجمهورية باستشارة رئيس (م.ش.و) و رئيس مجلس الدولة على السواء. و هذا ما استحدثه التعديل الدستوري في مصر لنص المادة 74 في 26 مارس 2007 و جعله شرطا جوهريا و ضروريا و هو أخذ رأي مجلس الشعب و الشورى، و تنص على "لرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال و جسيم يهدد الوحدة الوطنية... أن يتخذ الإجراءات التشريعية لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي مجلس الوزراء و رئيس مجلس الشعب و الشورى... كما لا يجوز حل مجلس الشعب أثناء ممارسة هذه السلطات".

ب- **استشارة المجلس الدستوري:** اشترط الدستور في الجزائر قبل تقرير الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري المكلف بالسهر على احترام الدستور.²⁶⁵ إن الرأي الذي يصدره المجلس الدستوري هنا ليس من قبيل الآراء المطابقة أو الملزمة التي يصدرها بخصوص المسائل القانونية التي يحظر بشأنها، بل هو من نوع الآراء البسيطة الغير الملزمة التي للرئيس أن يعمل بها أو يهملها.²⁶⁶

و بما أن رأي المجلس الدستوري يكون مسببا و ينشر في الجريدة الرسمية، هذا يعطيه قوة معنوية هامة، سواء بالنسبة لرئيس الجمهورية بتدعيم موقفه دستوريا أمام المؤسسات الدستورية الأخرى، أو بالنسبة لأفراد المجتمع نظرا لخطورة قرار اللجوء إلى المادة 93 على حقوقهم و حرياتهم، خاصة و أن المادة 93 لا تلزم رئيس الجمهورية بأن يوجه خطابا للأمم ليعلمها بقرار تطبيق المادة 93 و يشرح من خلاله الأسباب و الدوافع التي أدت إلى اتخاذ هذا القرار الخطير و الاستثنائي على خلاف الوضع في فرنسا وفق المادة 16 التي تلزم رئيس الجمهورية بتوجيه رسالة إلى الأمة لإعلامها بقرار تطبيق المادة 16، و هو نفس الشيء بالنسبة للمادة 74 من الدستور المصري التي عدلت في مارس 2007

264- د. درويش إبراهيم، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة 11، العدد الثالث، القاهرة، جويلية - سبتمبر 1967، ص 67.

265- المادة 163 من الدستور تنص على "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور".

266- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 552.

حيث يتم توجيه بياننا إلى الشعب بخصوص ذلك و يجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما.

ج- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن: يشترط الدستور الجزائري على رئيس الجمهورية الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن قبل إعلان الحالة الاستثنائية رغم أنه رئيسه، و ما يصحب ذلك من تقديم تقارير و الإدلاء بآراء معتمدة على وقائع و حقائق و معطيات مقدره للملابسات و الظروف و النتائج و الآثار الأمنية و العسكرية و غيرها، مما ينير الطريق أمام رئيس الجمهورية الذي بعد التقدير و التقييم يتخذ القرار الذي يراه ملائما.²⁶⁷

د- الاستماع إلى مجلس الوزراء: قبل إعلان الحالة الاستثنائية يستمع رئيس الجمهورية في الجزائر إلى مجلس الوزراء الذي يترأسه طبقا للمادة 4/77، و الذي يتشكل من الوزير الأول و من مجموع وزراء الطاقم الحكومي، فيتم على مستواه تبادل الآراء و تقدير المواقف و نتائجها الآنية و المستقبلية الداخلية منها و الخارجية، و نتيجة لما لأعضاء هذا المجلس من إحاطة ميدانية بكل الظروف الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية للدولة، فإن ذلك يمكن رئيس الجمهورية من الإحاطة بجملة من الآراء التي ستساعده على اتخاذ القرار الذي يتناسب و الأوضاع.

و بالعودة إلى المادة 16 من الدستور الفرنسي نلاحظ بأن أول من يستشار هو الوزير الأول، حيث تنص المادة 16 على "...يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور بصفة رسمية مع الوزير الأول و رؤساء مجلسي البرلمان، و المجلس الدستوري، و يحيط الأمة علما بذلك برسالة...". و هذا يدل على الوزن الخاص الذي يملكه الوزير الأول في النظام الدستوري الفرنسي و المشاركة الحقيقية له فيه، حيث لم يسند الدستور هذه الاستشارة إلى مجلس الوزراء كما فعل الدستور الجزائري و الدستور المصري حسب المادة 74 منه التي تنص على "...أن يتخذ الإجراءات السريعة بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء...". لأن هذا المجلس تسيطر عليه رئاسة الجمهورية²⁶⁸، و في الحالة الاستثنائية تتم استشارة الوزير الأول لأنه بإعمال المادة 16 و دخولها حيز التطبيق يمكن للرئيس التدخل في الميدان الخاص بالحكومة.

إن رئيس الجمهورية في الجزائر و مصر غير ملزم بالآراء التي تبديها هذه الشخصيات و المؤسسات إلا أنه لا تخفى على أحد أهمية هذه الاستشارة واقعا، لأنه من المتعذر العمل بـ المادة 93 في الجزائر و المادة 74 في مصر-الدخول في الحالة الاستثنائية- مع رفض هذه الجهات لذلك، خصوصا أن رأي المجلس الدستوري يكون في الجزائر مسببا و منشورا في الجريدة الرسمية للجمهورية.

267- د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 275.

268- أنظر في ذلك مقال بعنوان: أصبحت السلطة التنفيذية في مصر تستحوذ على كافة السلطات، الموقع الإلكتروني:

<http://www.ikhwanonline.com/Article.asp?ArtID=66213&SecID=230>

ثانيا: آثار تطبيق المادة 93 في الجزائر و المادة 74 في مصر.

تنص المادة 3/93 من الدستور الجزائري على "تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية".

تمنح هذه المادة لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة، بموجبها يتخذ الإجراءات اللازمة في جميع المجالات لمواجهة الأوضاع المترتبة على الظرف الخطير، دون أن يكون مقيدا بمجال معين، حيث منحت المادة 4/124 أن يشرع بأوامر في الظروف الاستثنائية، و لا توجب عليه عرضها على البرلمان بعد إصدارها، و تؤخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، حيث يستمر الوزير الأول و طاقم حكومته في مباشرة وظائفه مع مراعاة ما يصدره رئيس الجمهورية من إجراءات استثنائية بموجب المادة 93 و التي تمكنه-رئيس الجمهورية- من التدخل في المجال الخاص بالحكومة، و بذلك يتمكن رئيس الجمهورية من وضع قبضته على المجالين التشريعي و التنفيذي بصفة عامة في هذه الفترة، و هذا ما حدا ببعض الفقه الفرنسي إلى "أن رئيس الجمهورية يستطيع ممارسة الدكتاتورية بمقتضى الدستور، بما تمنحه المادة 16 من سلطات استثنائية، أطلق عليها الدكتاتورية الدستورية"²⁶⁹، و هذا ما جاء في المادة 74 من الدستور المصري، و أكثر من هذا فإنه لرئيس الجمهورية بموجب المادة 93 أن يعلق العمل ببعض نصوص الدستور، لأن هذه الحالة تمنحه حرية التصرف في اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها الحالة الاستثنائية، و مع ذلك يوجد قيودان يردان على سلطة رئيس الجمهورية في أثناء هذه الفترة و هما:

1- **يتمتع رئيس الجمهورية عن مباشرة إجراءات التعديل الدستوري طوال فترة عمله بالمادة 93،** لأن المشرع الدستوري خول لرئيس الجمهورية سلطة واسعة لتحقيق هدف أساسي و هو إعادة الوضع إلى ما كان عليه و ذلك بتمكين المؤسسات الدستورية في الجمهورية من ممارسة اختصاصاتها، و لهذا ليس له أن يمارس السلطات الاستثنائية الواسعة لإحداث تعديلات في نصوص الدستور تستهدف المساس بهذه المؤسسات الدستورية أو باختصاصاتها و تنص المادة 74 من الدستور المصري على "...أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري...".

2- **لا يحق لرئيس الجمهورية في كلا البلدين أن يحل البرلمان،** و مرد ذلك أن الدستور ينص على اجتماع البرلمان بقوة القانون لإعلان الحالة الاستثنائية، حيث تنص المادة 4/93 على "يجتمع البرلمان وجوبا"، و كذا المادة 74 مصري بعد تعديلات 2007 "...و لا يجوز حل مجلس الشعب أثناء ممارسة هذه السلطات"، و هذا النص يعتبر أحد الضمانات الجوهرية التي تكفل للبرلمان مراقبة الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية و التصدي لها إذا ما أصبح واضحا أن الرئيس

269- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 149.

قد أساء استعمالها، حيث يستطيع البرلمان أن يثير الرأي العام و الأحزاب السياسية و وسائل الإعلام لتقف ضد هذه الإجراءات، هذا الدور في الحقيقة لا تستطيع أن تقوم به برلمانات دول العالم الثالث و من بينهما برلمان الجزائر و مصر، لتمكن رئاسة الجمهورية من التحكم في الرأي العام لضعفه و في التعددية الحزبية لهشاشتها.

حيث يرى الدكتور "الأمين شريط" "أن وجود البرلمان في حالة انعقاد دائم في ظل الظروف الاستثنائية من باب المجاملة الدستورية"²⁷⁰. فيرجع إليه إذا استدعت الحالة الاستثنائية إعلان التعبئة العامة من طريق رئيس الجمهورية طبقا للمادة 94²⁷¹ من الدستور، حيث لا يمكن دستوريا إعلان ذلك في غياب ممثلي الشعب.

و بما أن مجال التشريع يدخل ضمن نطاق الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، فإن لهذا الأخير أن يستأثر بهذا المجال وحده أو أن يكلف البرلمان بالتشريع في بعض المجالات المعينة مما يجعل من الرئيس موزعا جديدا للاختصاصات الدستورية،²⁷² و لكن إذا تعسف رئيس الجمهورية في استعمال السلطات الاستثنائية، يمكن للبرلمان أن يتهمه بالخيانة العظمى و هذا ما ذهب إليه الفقه الفرنسي²⁷³.

و تبقى هذه الآراء ضمن الاحتمالات الواردة حول دور البرلمان في ظل إعلان الحالة الاستثنائية، و نرى بأن الممارسة وحدها هي الكفيلة بتوضيح ذلك، لأن النص الدستوري جاء في إطار العموم و لم يحدد الاختصاصات التي يمارسها البرلمان عند انعقاده في ظل الظروف الاستثنائية كذلك لم ينف على البرلمان ممارسة اختصاصات في التشريع و الرقابة. غير أن إعلان اللجوء للمادة 74 من الدستور المصري لها آثار متعددة تعطي لرئيس الجمهورية سلطات مطلقة و ديكتاتورية، تصل إلى حتى درجة وقف بعض نصوص الدستور، حيث جاء في تعديلات 2007 في مصر و التي تخص عدم جواز حل مجلس الشعب و مجلس الشورى أثناء ممارسة هذه السلطات، بأن رئيس الجمهورية لا يوجد ما يمنعه من الاعتداء على الحريات العامة الواردة في الدستور، و لقد تم تطبيق المادة 74 مرتين بمصر في أقل من خمس سنوات هما:

* الأولى: في 3 فبراير 1977 بالقرار رقم 2 لسنة 1977 بعد أحداث 18،19 يناير 1977 حيث أعتدي على الاختصاص التشريعي لمجلس الشعب بإصدار العديد من القوانين التي تجرم الأفعال و تضع لها عقوبات.

* الثانية: كانت بقرار 2 سبتمبر 1981 و التي ترتب عليها إصدار العديد من القرارات المتعلقة بمجال

270- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 553.

271- تنص المادة 94 على "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة".

272- د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 340.

273 - Philippe Ardant, op.cit, p 467.

الضبط الإداري، و خاصة الاعتقال(التحفظ على الأشخاص) و ذلك بالقرارات الجمهورية رقم 489،
274 .495

أضافت المادة 16 من الدستور الفرنسي قيادا آخر على سلطة رئيس الجمهورية، و ذلك بإيداع كل الإجراءات التي يقوم بها في ظل تطبيق المادة 16 لدى المجلس الدستوري لإبداء الرأي فيها في إطار صلاحياته الاستشارية، حيث تنص المادة 16 على "و يستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الإجراءات...".

لم تنص المادة 93 و المادة 74 على ذلك القيد إلا أن الدكتور "عبد الله بوقفة" يرى " أنه لا مناص من التسليم بحق المجلس الدستوري في أن يبدي رأيه فيما يخص الإجراءات التي يبادر بها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية، و دون ذلك يصبح الرئيس السلطان المطلق".²⁷⁵

أما بالنسبة لمدة اتخاذ هذه الإجراءات الاستثنائية فإن ذلك متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، حيث تنص المادة 5/93 على "تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها"، أما الدستور الفرنسي فإنه كان أكثر دقة من ذلك، حيث أن تطبيق المادة 16 ينتهي متى كان للسلطات العمومية أن تواجه بنفسها الوضع²⁷⁶، و الفقه الفرنسي يرى بأن المادة 16 لا تتضمن أي إجراء لإعلان نهاية تطبيق المادة 16، و من أجل تصحيح هذه الثغرة، اقترحت اللجنة الاستشارية المرؤوسة من قبل العميد "فيدال" "أن يعاين المجلس الدستوري الوضعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رؤساء المجالس بأن شروط تطبيق المادة 16 لم تتوفر"²⁷⁷.

و نحن نؤيد هذا الاقتراح، نظرا لأن المجلس الدستوري هو الجهة المناط بها مهمة السهر على حماية الدستور، و أيضا تمكين البرلمان من ممارسة رقابته متى لاحظ زوال الخطر، و استمرار رئيس الجمهورية في ممارسة سلطاته الاستثنائية.

و خلاصة القول، أن قرار اللجوء إلى المادة 93 في الجزائر و المادة 74 في مصر و نهاية تطبيقهما يخص الرئيس و حده دون توقيع مجاور من طرف الوزير الأول، و هي سلطة خاصة لا يجوز تفويضها، و بموجبها يكون لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة و خطيرة خاصة على حقوق و حريات الأفراد، و تمكنه حتى من التدخل في اختصاصات الوزير الأول، لهذا منح الدستور لرئيس الجمهورية وسائل أخرى هامة يتعين عليه أن يستعملها قبل أعمال هذه التطبيقات مثل ما هو في المادة 93 من دستور الجزائر و المادة 74 من دستور مصر، و من بين هذه الوسائل التشريع في غيبة البرلمان أو إعلان حالة الطوارئ.

274- د. صبري محمد السنوسي محمد، المرجع السابق، ص 180، 181.

275- د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، المرجع السابق، ص 471.

276 - Philippe Ardant, op.cit, p 465.

277 - Jean Peul jaque, op.cit, p 160.

المبحث الثاني: المسؤولية السياسية المزدوجة للوزير الأول أمام انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

إن الأنظمة التي تقوم على ثنائية السلطة التنفيذية تقضي بوجود رئيس للدولة غير الوزير الأول لا يمكن مساءلته أمام البرلمان سياسيا في حين يمكن مساءلته جنائيا، و يكون الوزير الأول مع مجموعة الوزراء مسؤولين أمام المجلس النيابي الذي يحق له أن يوجه أسئلة و استجابات إلى السلطة التنفيذية.²⁷⁸

فأعضاء السلطة التنفيذية و هم بصدد ممارسة مهامهم التي خولها إياهم الدستور، قد يرتكبون بعض الأخطاء التي قد تؤدي إلى حدوث الكثير من الأضرار و التي ينجم عنها الإخلال بالنظام و المساس بحقوق و حريات الأفراد.

ولهذا سنتطرق في هذا المبحث إلى المسؤولية الجنائية و السياسية لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول.

المطلب الأول: وجود مسؤولية جنائية لرئيس الجمهورية في ظل انعدام مسؤوليته السياسية.

في الحكومات الجمهورية عكس الحكومات الملكية رئيس الجمهورية مسؤول جنائيا، و من الناحية السياسية يختلف موقف الدساتير من حيث تقرير المسؤولية السياسية للرئيس و ذلك بإباحة عزله قبل انتهاء عهده الرئاسية، لكن هناك دساتير لا تقرر المسؤولية السياسية للرئيس و تلقي بهذه المسؤولية على عاتق الحكومة وحدها سواء كانت مسؤولية جماعية أو مسؤولية فردية.²⁷⁹

و بالرجوع إلى الدستوران الجزائري و المصري نجد أن كلاهما لم يلقيا بأي مسؤولية سياسية على رئيس الجمهورية، في حين نجدهما قد نصا على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

الفرع الأول: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

لقد نصت المادة 158 من الدستور الجزائري على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية حيث تنص "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى...، يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة و تنظيمها و سيرها و كذلك الإجراءات المطبقة."

كما نجد نفس المسؤولية منصوص عليها في مصر من خلال المادة 85 من الدستور المصري التي

278- د. ربيع الغصيني، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون ذكر سنة النشر، ص 85.

279- د. عمر رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون ذكر سنة النشر، ص 152.

تنص على "يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، و لا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

و يقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام... و ذلك لحين الفصل في الاتهام. و تكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها و إجراءات المحاكمة أمامها و يحدد العقاب، و إذا حكم بإدانتها أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى."
أولاً: الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية جنائياً و كيفية تشكيل المحكمة الخاصة بمحاكمته.

1. الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية جنائياً.

لقد نصت المادة 1/158 من الدستور الجزائري على أن الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية جنائياً هي الخيانة العظمى، لكنه ترك المجال مفتوحاً لتعريفها، و إن كان قانون العقوبات قد حدد الحالات التي تشكل جرائم الخيانة العظمى من خلال المواد 63,62,61 من قانون العقوبات الجزائري²⁸⁰، و لكنه لم يخص بها رئيس الجمهورية و إنما جاء النص بها على كل مواطن جزائري. نفس الأمر بالنسبة للمادة 85 من الدستور المصري فهي كذلك لم تحدد مفهوم الخيانة العظمى كما لم تبين مضمونها و الأفعال التي تؤدي إلى توجيه الاتهام بارتكابها. غير أنه و بالرجوع إلى أحكام القانون المصري رقم 247 لسنة 1956، الذي كان يتعلق بتنظيم محاكمة رئيس الجمهورية و الوزراء في ظل دستور 1956 و الذي نظم القواعد المتعلقة بمساءلة رئيس الجمهورية، نجد أن هنالك مادة وحيدة تحت عنوان (في مسؤولية رئيس الجمهورية) حيث نصت على أن "يعاقب رئيس الجمهورية بالإعدام أو بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا ارتكب عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، و يعتبر عدم الولاء للنظام الجمهوري الأفعال الآتية:

أولاً - العمل على تغيير النظام الجمهوري إلى نظام ملكي.

ثانياً - وقف دستور الدولة كله أو بعضه أو تعديل أحكامه دون إتباع القواعد و الإجراءات التي قررها الدستور".²⁸¹

و نلاحظ على هذه المادة من القراءة الأولى لها، أنها لم تطلق وصف الجريمة على كل من الخيانة

280- د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير، مجلة إدارة، عدد (01) لسنة 1998، ص من 15 إلى 49، ص 26

و 27.

281- د. عادل محمد أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة - دراسة مقارنة-، (دون ذكر دار النشر)، 2006، ص

352.

العظمى و كذلك عدم الولاء للنظام الجمهوري، و لم تحدد الأفعال المكونة للخيانة العظمى رغم عظم الأخيرة، و بالمقارنة فقد حددت الأفعال المكونة لعدم الولاء للنظام الجمهوري. لقد أكد هذا المعنى ما جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون سالف الذكر رقم 247 لسنة 1956، و تناولت المادة 6 بيان العقوبات التي توقع على رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه عملا من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، و قد ترك المشروع تحديد أعمال الخيانة العظمى لأحكام قانون العقوبات²⁸²، و لكنه حدد أعمال عدم الولاء للنظام الجمهوري على سبيل الحصر و هكذا فإن المشروع قد حدد الأفعال التي تندرج تحتها جريمة عدم الولاء للنظام الجمهوري بينما أحال في تحديد أعمال الخيانة العظمى إلى قانون العقوبات²⁸³. و قد أثير التساؤل نظرا لغموض النص على النحو سالف الذكر حول ما إذا كانت الخيانة العظمى تعد جريمة جنائية أم أنها تظل مجرد فكرة سياسية يمكن استعمالها لإثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، و مما يزيد الأمر غموضا أن قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958 قد حدد في مادته الخامسة الأفعال المكونة لجريمة الخيانة العظمى في صدد الوزراء بقولها (تعتبر خيانة عظمى كل جريمة تمس الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي، أو نظام الحكم الجمهوري و يكون منصوبا عليها في القوانين المصرية أو السورية-حيث صدر هذا القانون في عهد الوحدة مع جمهورية سوريا- و محدا لها في أي من هذه القوانين عقوبات الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت).²⁸⁴ و السؤال الذي يثار في هذا الصدد لحل الغموض السابق، هو هل ينطبق مفهوم الخيانة العظمى الوارد في قانون محاكمة الوزراء على رئيس الجمهورية رغم خلو أحكام قانون محاكمته من تحديدها و إحالته في شأنها إلى قانون العقوبات؟ و هل يجوز القياس في هذا الصدد على رئيس الجمهورية؟ ثم هل هي جريمة جنائية أم أنها مجرد مفهوم سياسي يقصد به إثارة المسؤولية السياسية للرئيس؟

لقد ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الخيانة العظمى هي جريمة جنائية متكاملة الأركان بكل ما يحمله هذا المعنى في قانون العقوبات و ذلك رغم عدم وصف المادة 85 من الدستور و كذلك المادة 6 من القانون رقم 247 لسنة 1956 للخيانة العظمى بوصف الجريمة، رغم أن المادة 6 قد وضعت لها عقوبات شديدة على النحو السالف الذكر كما أحالت في شأن تحديد مضمونها إلى قانون العقوبات.²⁸⁵

و أخيرا فإن قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958 قد وصف الخيانة العظمى بأنها جريمة و عرفها في المادة الخامسة منه على نحو ما تقدم و أحال كذلك في شأنها إلى أحكام قانون العقوبات لإحالة مماثلة لما احتواه قانون محاكمة رئيس الجمهورية، كما ورد ذلك في المذكرة الإيضاحية للقانون

282- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، ص 239 و 240.

283- المرجع نفسه، ص 241 و ما بعدها.

284- د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 165.

285- د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدول الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص 440.

المذكور²⁸⁶. و على هذا فإن أحكام المادتين 77, 78 من الباب الأول من قانون العقوبات المصري و الواردتين بالكتاب الثاني منه تحت عنوان "الجنايات و الجنح المضرة بالمصلحة العمومية و بيان عقوبتها" تنطبقان في هذا الشأن على جريمة الخيانة العظمى.²⁸⁷ لقد نصت المادة 77 من الباب الأول من قانون العقوبات على أن "يعاقب بالإعدام كل من ارتكب عمدا فعلا يؤدي إلى المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها", و المادة 78 من قانون العقوبات نصت على أنه "يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة كل من يحاول بالقوة قلب أو تغيير دستور الدولة أو نظامها الجمهوري أو شكل الحكومة", و على هذا فإنه وفقا لهذا الاتجاه الفقهي تعد جريمة الخيانة العظمى جريمة جنائية بكل معنى الكلمة الفني الذي وصفها قانون العقوبات و حدد مكوناتها على نحو ما ورد بذلك القانون²⁸⁸.

غير أن هنالك جانب من الفقه اعتبر الخيانة العظمى ليست جريمة جنائية بل هي مجرد محض فكرة سياسية²⁸⁹, حيث نجد أن الفقه الفرنسي و منهم العميد "جورج فيدل" قد ذهب إلى أن قانون العقوبات الفرنسي لم يتكلم عن الخيانة العظمى مما يصعب اعتبارها جريمة جنائية, و غني عن البيان أنه لا يمكن كذلك اعتبار الإهمال الشديد لواجبات الوظيفة و التراخي في الالتزامات الناشئة عنها و الانتهاك الجسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية من قبيل الخيانة العظمى و هو ما يجب على الجمعية الوطنية و هي توجه الاتهام للرئيس الفرنسي و المحكمة العليا التي تتولى محاكمته أن تقدّران مدى اعتبار الجرم المنسوب للرئيس من قبيل الخيانة العظمى أو من عدمه, و هذا حسب العميد "فيدل" هو الذي يدل على أن الخيانة العظمى هي مجرد فكرة سياسية يصعب تقنينها, و يذهب الأستاذ "ميشيل هنري فابر" إلى أن الخيانة العظمى هي كل إخلال جسيم من الرئيس الفرنسي في القيام بالواجبات الدستورية الملقاة على عاتقه و بالتالي فهي ليست جريمة جنائية و إنما هي مسؤولية سياسية جنائية مختلطة و تعتبر فقط مجرد تهديد سياسي يلوح به قبل الرئيس قصد إجباره على القيام بواجباته الدستورية, و يوافق في ذلك الأستاذ "جون جيكل", أما الأستاذ "مارسيل بريلو" فيرى صعوبة اعتبار الخيانة العظمى جريمة جنائية نظرا لانقائها في قانون العقوبات, كما أن قيامها منوط بإرادة كل من البرلمان و القضاء, و لذا فقد ذهب إلى أن الخيانة العظمى تثار عند وقوع خلاف خطير بين البرلمان و رئيس الجمهورية.²⁹⁰

وهو نفس الاتجاه الذي ذهب إليه جانب من الفقه المصري, إذ رأى أن المادة 85 من الدستور نصت على محاكمة رئيس الجمهورية عند ارتكابه للخيانة العظمى أو أي جريمة جنائية, بالرغم من

286- د. عادل محمد أبو النجا, المرجع السابق, ص 353.

287- د. عبد الله إبراهيم ناصف, المرجع السابق, ص 441.

288- المرجع نفسه, ص 339.

289- د. عمر فؤاد بركات, المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة, 1994, ص 36 و ما بعدها.

290- د. عادل محمد أبو النجا, المرجع السابق, ص 380 و ما بعدها.

إحالة المذكرة الإيضاحية في شأنها إلى أحكام قانون العقوبات و الذي بدوره قد خلا من الإشارة إلى جريمة الخيانة العظمى، و لا يعتد في ذلك بما ورد بالمذكرة الإيضاحية للقانون رقم 79 لسنة 1958 بشأن محاكمة الوزراء، كما أن وصف ذلك القانون لبيان الأفعال التي تكون الخيانة العظمى بالنسبة للوزراء، لا يعني امتداد ذلك إلى رئيس الجمهورية، إذ يتحدد نطاق تطبيق هذا القانون بالوزراء فقط دون رئيس الجمهورية، إذ ينظم أحكام مساءلته فقط القانون رقم 247 لسنة 1956 في شأن محاكمته، غير أن فعل الخيانة العظمى من ناحية منطق الأشياء و العقل لا بد أن يكون مغاير لرئيس الجمهورية عنه بالنسبة للوزراء.²⁹¹ يؤيد ذلك ما نصت عليه المادة 159 من الدستور المصري على أن "لرئيس الجمهورية و لمجلس الشعب حق إحالة الوزير على المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها". و على هذا فإن منطق هذا الاتجاه الفقهي هو أن الخيانة العظمى لا تعد جريمة جنائية بل هي جريمة ذات طابع سياسي و ليست محددة على غرار الخيانة المجرمة في قانون العقوبات، و بذلك يختلف مدلول الخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية عن مدلوله بالنسبة للوزراء، بينما رأى الاتجاه الأول أنها جريمة جنائية، إذ أن نص المادة السادسة من القانون رقم 247 لسنة 1956 قد جمع بينها و بين جريمة عدم الولاء للنظام الجمهوري و وضع لها عقوبة جنائية واحدة و هي الإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة، و عليه فإن جمعهما في نص واحد و إخضاعهما لقانون العقوبات يؤكد أن الخيانة العظمى هي جريمة جنائية، حتى أن جانباً من الفقه المصري يتعرض لها حين دراسة المسؤولية الجنائية.²⁹²

و أياً كان الأمر بالنسبة لطبيعة الخيانة العظمى فإن مدلولها بالنسبة لرئيس الجمهورية أكثر اتساعاً منه بالنسبة للوزراء، إذ إضافة إلى أنه بالنسبة للرئيس يشمل الجرائم الخاصة بأمن الدولة الداخلي و الخارجي فإنه يشتمل كذلك على كل فعل من شأنه أن يمس سلامة الدولة و نظامها القانوني و استقرارها و استقلالها أو يعد انتهاكاً لأحكام الدستور خاصة تلك النصوص المنظمة للسلطات العامة في الدولة، كما أن هذا المدلول يمتد أيضاً ليشتمل على نواحي الإهمال الجسيم من جانب رئيس الجمهورية و الذي يمكن أن يرتب خطراً على سياسة الدولة و نظامها القانوني و يمكنه أن ينال من استقلالها.

2- كيفية تشكيل المحكمة الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية.

في هذه النقطة و نظراً لعدم تطرق المؤسس الدستوري الجزائري لها في كافة الدساتير التي عرفت الجزائر و ترك أمر تنظيمها للقانون الذي لم يصدر لحد الآن²⁹³، فإننا سنركز بالدراسة في هذه النقطة على ما جاء في النظام المصري.

291- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 319.

292- المرجع نفسه، ص 222 و 223.

293- دنش رياض، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 في الجزائر، رسالة ماجستير (فرع قانون عام)، جامعة محمد خيضر - بسكرة،

2005، ص 70.

فقد بين القانون المصري رقم 247 لسنة 1956 الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية و أوضح أن هذه المحكمة تتكون من 12 عضوا منهم ستة من أعضاء مجلس الشعب يختارون بطريق القرعة و ستة من مستشاري محكمة النقض و الاستئناف يختارون بطريق القرعة كذلك من بين مستشاري محكمة النقض، و أقدم ثلاثين مستشار من محاكم الاستئناف و يرأس هذه المحكمة أقدم المستشارين الأعضاء بها، و تتشابه القواعد التي نظمها ذلك القانون في كثير من النواحي مع ما تضمنه قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958.²⁹⁴

لقد أوضحت المذكرة الإيضاحية للقانون الخاص بمحاكمة السيد رئيس الجمهورية أن اختيار أعضاء المحكمة يتم بعد صدور قرار الاتهام في كل حالة على حدا حتى لا يكونوا معروفين سلفا مما يمكن معه التأثير عليهم و انتفاء حيديتهم، و المادة الثانية من ذلك القانون بينت أن جلوس الأعضاء يكون بترتيب الأقدمية من المستشارين و بترتيب السن بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب و يكون جلوسهم عضوا فمستشارا و هكذا على التوالي، و يبدون آرائهم على أساس هذا الترتيب، على أن يكون الأول أصغر أعضاء المجلس سنا و على أن يكون الرئيس آخر من يبدي رأيه، و يجلس الأعضاء الاحتياطيين معا في جانب يخصص لهم، و قد نصت المادة الثالثة على أن (يقوم بوظيفة الاتهام أمام المحكمة ثلاثة من أعضاء مجلس الأمة -مجلس الشعب حاليا-) ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري و بأغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس، و ذلك بعد صدور قرار الاتهام و يجوز أن يعاونهم محام عام يندبه النائب العام بناء على طلب مجلس الأمة، و قد بين نص المادة 15 من القانون رقم 247 لسنة 1956، بأن يقوم رئيس المحكمة العليا بتعيين موعد انعقاد المحكمة لنظر الدعوى، على أن يكون ذلك في غضون ثلاثين يوما من تاريخ إعلان النيابة العامة المتهم بصورة قرار الإحالة، و تتولى النيابة العامة إعلان المتهم بهذا الموعد و مكان انعقاد المحكمة قبل الموعد المحدد بثمانية أيام على الأقل، و يخطر رئيس المحكمة أعضاء هذه المحكمة بالموعد المعين لانعقادها قبل يومين على الأقل، و تعقد المحكمة العليا جلساتها في دار محكمة النقض، و قد نصت المادة 16 من القانون على إتباع المحكمة العليا القواعد و الإجراءات المبينة فيه في أثناء المحاكمة، و مع ما لا يتعارض معه من قواعد واردة في قانون الإجراءات الجنائية في باب مواد الجنايات و يكون لها الاختصاصات المقررة في القانون لسلطات التحقيق، و قد بينت المادة 17 من هذا القانون حدود و سلطة المحكمة العليا في المحاكمة و هي حدود تقترب كثيرا من القواعد القانونية المعمول بها في أصول المحاكمات كما وردت في قانون الإجراءات الجنائية إذ أوضحت وجوب التزامها بالتهمة الواردة في أمر الإحالة و عدم جواز تغييرها أو تشديدها.²⁹⁵ و استنتجت من ذلك ما يلي:

أ- إصلاح كل خطأ مادي و تدارك كل سهو في عبارة الاتهام مما يكون في الإحالة.

ب- تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم بشرط ألا يحكم بعقوبة أشد من العقوبة المنصوص عليها

294- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 244.

295- المرجع نفسه، ص 246، 247.

قانونا للجريمة الواردة في أمر الإحالة.

ج- الحكم على المتهم في كل جريمة نزلت إليها الجريمة الواردة في قرار الإحالة بسبب ما ظهر من التحقيق أو المرافعة في الدعوى.

إن النظر إلى القواعد و المسائل التي تحكم المحكمة التي تحاكم رئيس الجمهورية و ما يتصل بها من إجراءات الاتهام و المحاكمة، يلقي ببعض الظلال التي تثير قدرا من الشكوك حول فاعلية هذا النظام، فمع وجود نظام الحزب الواحد وقت أن كان الاتحاد الاشتراكي العربي هو الحزب الوحيد الذي يرأسه رئيس الجمهورية فقد كان هناك شبه استحالة في محاكمته جنائيا، إذ تظل الرابطة السياسية بينه و بين أعضاء البرلمان حائلا دون ذلك، بل إنه حتى مع قيام نظام التعددية الحزبية، فإن نفس العقبة تظل قائمة، إذ أن رئيس الجمهورية هو ذاته رئيس الحزب الحاكم صاحب الأغلبية البرلمانية، و بالتالي فمن العسير توافر الأغلبية التي تطلبها المادة 85 من الدستور في شأن اقتراح و توجيه الاتهام، هذا من ناحية و من ناحية أخرى، فإن الملاحظ على تشكيل هذه المحكمة أنه تغلب عليها الطابع السياسي و كان المفروض أن يحدث العكس، إذ أنه رغم أن غالبية الأعمال و التصرفات التي يبشرها السيد رئيس الجمهورية يغلب عليها الطابع السياسي، إلا أنه كان من الأفضل تغليب الطابع القضائي عليها لا إضعافه أو مساواته مع الطابع السياسي، لا سيما أن هذا الأخير سوف يكون عناصره حتما من حزب الأغلبية في البرلمان الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية، و لا يقلل من ذلك اختيار هذا العنصر السياسي عن طريق القرعة، إذ أن الأخيرة قد يشوبها الكثير من المغالطات، الأمر الذي تبدو معه الحاجة ماسة إلى مراجعة التشكيل السياسي في المحكمة بما يضمن تمثيل الأقليات البرلمانية، و على هذا يمكن اقتراح تشكيل المحكمة العليا التي تحاكم السيد رئيس الجمهورية من سبعة قضاة و ستة من أعضاء مجلس الشعب على أن يختار ثلثهم على الأقل من أحزاب الأقلية، و من المسائل الهامة كذلك في تشكيل محكمة رئيس الجمهورية هو توقيتها بمعنى هل يتم تشكيلها بصورة دائمة أو مؤقتة؟ إن المذكرة الإيضاحية للقانون توحى عبارتها بأن تلك المحكمة مؤقتة حيث يتم تشكيلها عقب كل حالة على حدة، و ذلك للحكمة السابق بيانها و هو ضمان حيده و موضوعية الأعضاء الذين تشكل منهم هيئة المحكمة، بيد أن هذه الحجة تبدو واهية، فالقول بأن تشكيل المحكمة في كل حالة على حدة يمنع التأثير على أعضائها هو قول مردود، لأن تشكيلها بعد توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية يمكن أن يكون بصورة تخدم مصالح الأخير لا سيما مع غلبة الطابع السياسي لأعضاء المحكمة و طريقة انتخابهم، كما لا يوجد مانع من أن تكون هذه المحكمة دائمة كما هو عليه الحال في الدستور الفرنسي، فلا يوجد لدينا ما يمنع من حذو ذلك المسلك، خاصة أن الديمومة تعد عنصر من عناصر القضاء الطبيعي و هو أضمن في هذه الحالة لرئيس الجمهورية.²⁹⁶

296- د. رأفت فودة، المرجع السابق، ص 422، 423.

كما أنه كان من الأحرى أن يتولى توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية عنصرا قضائيا و ليس من جانب مجلس الشعب كما هو الحال في الوضع الحالي، ذلك لأن إسناد هذه المهمة إلى العنصر القضائي يغلب اعتبارات الحيادة و يجعل هذه المحاكمة أقرب إلى العدالة²⁹⁷، و من ناحية أخرى، فإن إمكانية التطبيق العملي للاتهام و المحاكمة لرئيس الجمهورية وفق هذه الإجراءات يصبح محل شك خاصة في الدول التي لم يكتمل نضجها السياسي بعد، فمع وجود أحزاب سياسية هشة معدومة التأثير في الرأي العام، و وسائل الإعلام تقبض الحكومة على زمامها مما لا يمكن معه وصفها بالإعلام الحر، إذ أن مهمتها تقتصر على تبرير تصرفات الحاكم و إصباح طابع الكمال و الحكمة عليها، فإنه من الصعوبة في ظل هذه الظروف تفعيل قواعد المحاكمة الجنائية لرئيس الجمهورية.

ثانيا: إجراءات الاتهام و المحاكمة لرئيس الجمهورية و النتيجة المترتبة عنها.

1- إجراءات الاتهام و المحاكمة لرئيس الجمهورية:

بالرجوع إلى الدستور الجزائري و من خلال نص المادة 158 من الدستور السالفة الذكر يتضح لنا بأن المشرع الدستوري الجزائري حقيقة قد خطى خطوة كبيرة في ظل دستور 1996، بتقريره للمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، هذا النص ليس له مصدر في أحكام الدساتير السابقة، و عليه فهذا المبدأ الدستوري حديث العهد، غير أنه من جهة أخرى نجد الكثير من الغموض يحول حول هذه المسؤولية و بالخصوص إجراءات إثارتها، حيث نص فقط على تمكين المحكمة العليا للدولة من محاكمة رئيس الجمهورية و إحالة إجراءات المحاكمة و تنظيم و سير المحكمة العليا و الإجراءات المطبقة عليه إلى التنظيم الذي لم يصدر لغاية كتابة هذه الأسطر، كما يتجلى لنا أن النظام الدستوري في الجزائر أفضى إلى إبعاد البرلمان و بالخصوص الغرفة الأولى من محاكمة رئيس الجمهورية²⁹⁸ و لو حتى من حيث تحريك الاتهام الرئاسي كما هو عليه الحال في النظام المصري²⁹⁹، فإذا رجعنا إلى المادة 85 من الدستور المصري و التي نظمت المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية نجدها قد اشترطت صدور قرار باتهام رئيس الجمهورية من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل إلا أن صدور قرار الاتهام و توجيهه إلى رئيس الجمهورية لا يكون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب، و هذا التفصيل ما لا نجده في الدستور الجزائري، حيث نجد أن المادة السالفة الذكر قد ميزت بين مرحلتين هما ؛ صدور الاقتراح بالاتهام و توجيه الاتهام فعلا، و ميزت بينهما على أساس الأغلبية اللازمة لكل إجراء منهما.

و قد أوضح القانون المصري رقم 247 لسنة 1956 السالف الذكر أنه بمجرد تقديم أي اقتراح

297- د. صبري محمد السنوسي محمد، المرجع السابق، ص 417، 418.

298- أنظر في ذلك: بحث حول الأجهزة القضائية في الجزائر، الموقع الإلكتروني: <http://forum.palmoon.net/topic-890-124.htm>

299- د. عبد الله بوقفه، المرجع السابق، ص 261، 262.

باتهام رئيس الجمهورية، يقوم مجلس الأمة (آنذاك) مجلس الشعب حالياً، بتشكيل لجنة مكونة من خمسة من أعضائه للتحقيق، و يختار هؤلاء الأعضاء بطريقة الاقتراع السري، كي تتولى دراسة موضوع الاقتراح و التحقيق فيه حسب المادة 10 منه، و أوضحت المادة 11 من هذا القانون أنه على لجنة التحقيق المذكورة أن تقوم بإعداد نتيجة عملها و ترفعه إلى رئيس المجلس خلال شهر من تاريخ تكليفها ببحث الموضوع، و يجوز لمجلس الأمة أن يقصر هذا الميعاد، و قد قررت المادة 13 من القانون نفسه بأن يقوم رئيس المجلس بتحديد ميعاد جلسة لمناقشة التقرير المقدم من لجنة التحقيق خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع التقرير إليه و يصدر المجلس قراره في هذا الشأن وفقاً لأحكام الدستور، أي بأغلبية ثلثي كل أعضاء المجلس جميعاً، و بعد صدور قرار الاتهام بالأغلبية المشار إليها، يوقف رئيس الجمهورية عن مباشرة عمله و يتولى نائبه الرئاسة مؤقتاً أو رئيس الوزراء في حالة عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية و ذلك إلى حين الفصل في الاتهام حسب المادة 85 من الدستور، و ينبغي على رئيس مجلس الشعب حسب المادة 1/35 أن يرسل قرار الاتهام إلى رئيس المجلس الأعلى للقضاء في اليوم التالي لصدوره و ذلك لأجل إجراء قرعة لاختيار المستشارين لعضوية المحكمة العليا و تعيين رئيسها، و يقوم مجلس الشعب بإجراء قرعة لاختيار أعضائه في المحكمة العليا، و يتم تشكيل هذه المحكمة في كل الأحوال خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ إصدار قرار الاتهام، و يجب أن يتلقى رئيس المحكمة العليا (المادة 4/13 من القانون 247 لسنة 1956) بعد ثلاثة أيام على الأكثر من تعيينه من الرئيس، قرار الإحالة مع صورة من محضر الجلسة التي صدر فيها و المداولات التي جرت بشأنه و كذلك تقرير لجنة التحقيق و جميع الأوراق و المستندات المؤيدة للاتهام و كذلك أسماء الأعضاء الذين انتخبهم مجلس الشعب ممثلين للاتهام أمام المحكمة العليا.³⁰⁰

2- العقوبة و الحكم اللذين يحكم بهما على رئيس الجمهورية في حال ثبوت التهمة قبله.

نصت المادة 85 من الدستور المصري في فقرتها الثالثة و الأخيرة على أنه (و إذا حكم بإدانته - أي رئيس الجمهورية- أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى) و على هذا فإن العزل هو العقوبة الرئيسية التي يحكم بها على الرئيس، إذا ثبتت إدانته بجريمة الخيانة العظمى أو أي جريمة جنائية أخرى، و هذا مع عدم الإخلال بحق المحكمة العليا بالحكم بعقوبات أخرى وفقاً للجريمة المرتكبة، إذ أن فهم المادة السادسة من القانون رقم 247 لسنة 1956 يؤكد ذلك، إذ أورد هذا النص عقوبات الإعدام و الأشغال الشاقة المؤبدة و المؤقتة إذا ارتكب الرئيس عملاً من أعمال الخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهوري.³⁰¹

حيث تقوم المحكمة بالمداولة بعد انتهاء إجراءات المحاكمة، حيث يقوم الأعضاء بإبداء آرائهم حسب

300- د. عادل محمد أبو النجا، المرجع السابق، ص 355.

301- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 247.

ما تقدم، و في سبيل ذلك، فإنه لا يجوز إفشاء أسرار المداولات و إلا عوقب من يخالف ذلك طبقا للمادة 22 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية بالحبس، و قد أوجبت المادة 18 من ذلك القانون، صدور حكم الإدانة بأغلبية الثلثين، و المفهوم من ذلك أن حكم البراءة لا يتطلب هذه الأغلبية الخاصة، كما أن المادة 18 سألقة الذكر قد أوضحت أن الحكم الصادر من المحكمة العليا يكون نهائيا غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن غير أنها أجازت الطعن فيه بطريق التماس إعادة النظر بعد مرور سنة على الأقل من صدور الإدانة و ذلك بناء على طلب النائب العام أو المحكوم عليه أو من يمثله قانونا أو أقربه أو زوجته بعد و فاته، و يتعين في هذه الحالة أن يتضمن طلب إعادة النظر على العناصر التي جدت بعد صدور الحكم و المبني عليها طلب إعادة النظر الذي يقدم إلى الدائرة الجنائية بمحكمة النقض، و إذا قبلته المحكمة أعيدت المحاكمة أمام المحكمة العليا التي يعاد تشكيلها مرة أخرى وفقا للتشكيل السابق إيضاحه، و قد تناولت المادة 19 من قانون محاكمة رئيس الجمهورية حالة صدور الحكم في غيبته، فقررت إعادة محاكمته مرة أخرى عند حضوره أو القبض عليه و ضبطه و يتعين في هذه الحالة على النائب العام إخطار مجلس الشعب بمجرد الضبط أو تسليم المتهم لنفسه و حضوره، و يجب أن تعاد المحاكمة خلال شهر من تاريخ هذا الإخطار، و للنائب العام أن يأمر بإلقاء القبض على المحكوم عليه حتى يعاد تشكيل المحكمة العليا لتقرر ما تراه في هذا الشأن و تقوم المحكمة العليا في هذه الحالة بنظر الدعوى حتى لو فر المحكوم عليه و هرب قبل الحكم، إذ يصبح الحكم في هذه الحالة بمثابة حكم حضوري، و من جهة أخرى فإنه وفقا للمادة 23 من القانون 247 لسنة 1956 في شأن محاكمة رئيس الجمهورية، فإن النائب العام هو المنوط له تنفيذ الأحكام الصادرة من المحكمة العليا قبل رئيس الجمهورية، إلا أن النص قد خلا من بيان الأماكن و الكيفية التي يتم بها تنفيذ هذه الأحكام، و لا يمكن القول في هذا الصدد بتطبيق القواعد العامة الواردة في قانوني العقوبات و الإجراءات الجنائية، إذ لا يمكن إعمال قواعد القياس في هذا الصدد، و قد عالجت المادة رقم 24 من القانون المذكور مسألة العفو عن الرئيس المحكوم عليه فقررت أنه (لا يجوز العفو عن رئيس الجمهورية الذي صدر عليه حكم الإدانة من المحكمة العليا إلا بموافقة مجلس الأمة (مجلس الشعب حاليا).³⁰² إن استعراض هذه القواعد السابقة يوضح بجلاء أن القواعد الإجرائية في محاكمة السيد رئيس الجمهورية تتطابق إلى حد كبير مع تلك التي تنطبق على الأشخاص العاديين و تنظمها قواعد قانون الإجراءات الجنائية.

302 - المرجع نفسه، ص 248 و 249.

الفرع الثاني: انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

في النظام الرئاسي يمنح لرئيس الجمهورية سلطات فعلية يزاولها، فهو يمارس الاختصاصات الممنوحة له في الدستور بنفسه لا بواسطة وزرائه، فوضعه هذا يختلف عن وضع رئيس الدولة في النظام البرلماني، فهذا الأخير لا يجعل لرئيس الدولة أية سلطات فعلية و يجعل القاعدة بالنسبة له أن يتولى سلطاته بواسطة وزرائه. و إذا كانت هذه سلطات الرئيس في كلا النظامين، فما مدى المسؤولية التي تقع على عاتقه فيها؟.

هذا التساؤل يذكرنا بمبدأ هام لعله مبدأ منطوق قبل أن يكون مبدأ أساسيا و هو مبدأ "تلازم السلطة والمسؤولية"، فحيث توجد السلطة تقوم المسؤولية و حيث توجد المسؤولية تقوم السلطة³⁰³، و في هذا قول الله تعالى "لَا يَكْفِيكَ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا"³⁰⁴، و قوله جلّ وشأنه "وَلَا تَرَرُ وَاَزْرَةً وَاُخْرَى"³⁰⁵.

وعليه نجد أن النظام البرلماني يقر عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية³⁰⁶، و تطبيقا للقاعدة السابقة فقد كان من المتوقع أن يسأل رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي سياسيا و جنائيا نظرا لما يتمتع به من سلطات فعلية و لكن الذي حدث في الولايات المتحدة أن النظام الرئاسي قد قام في ظل مبدأ الفصل بين السلطات و أصبح الرئيس ركنا هاما في النظام السياسي كله و أريد للرئيس أن يكون كيانا هاما يقف على قدم المساواة مع البرلمان و لذلك فقد قرر الدستور ألا يسأل سياسيا و يسأل جنائيا باسم الاتهام الجنائي (الأمبيشمنت)، و هذا الاتهام الجنائي يحركه مجلس النواب و تتم المحاكمة أمام مجلس الشيوخ³⁰⁷.

أما بخصوص النظام السياسي الجزائري و النظام السياسي المصري فإن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا لانعدام أي نص في الدستور الجزائري و الدستور المصري يشير إلى ذلك أو يبين الجهة التي تتولى محاكمته أو محاسبته باستثناء الدستور الجزائري لسنة 1963 في المادة 147 منه التي تشير إلى المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية. و عليه سنحاول في البداية البحث في أصل مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة و واقع تطبيق هذا المبدأ في الجزائر و مصر، لنخرج بعد ذلك إلى البحث في إمكانية وجود مسؤولية سياسية غير مباشرة لرئيس الجمهورية.

303- د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، دار المطبوعات الجامعية، المرجع السابق، ص 563.

305- سورة البقرة، الآية 286.

305- سورة الأنعام، الآية 164.

306- د. محمد نسيب أرزقي، أصول القانون الدستوري و النظم السياسية، الجزء الثاني، أسلوب ممارسة الحكم في الدول المعاصرة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2000، ص 235.

307- د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 263.

أولاً: أصل مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

نجد أصل مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني، و يقصد به عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به لإرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته، فالنزاع -على حد قول الفقه الفرنسي- بين الحكومة و البرلمان لا يمكن أن تلحق عواقبه بحال رئيس الدولة،³⁰⁸ فهو غير مسؤول على الإطلاق.³⁰⁹

و قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني قد نشأت في إنجلترا إعمالاً للمبدأ الإنجليزي الشهير "الملك لا يخطئ" "The King can do no wrong" و هو ما عبر عنه الفقه الفرنسي بالقول "Le Roi ne peut malfaire"، و ما دام الملك لا يخطئ فلا يمكن أن تلحقه المسؤولية بحال.³¹⁰

و عدم مسؤولية رئيس الدولة في الأنظمة الملكية البرلمانية قاعدة مطلقة، فالملك لا يسأل سياسياً كما لا يسأل جنائياً، بل و لا يمكن ملاحقته على الإطلاق، و كما يقول الفقه الإنجليزي، أنه لو حدث و قتل الملك بيده وزيراً فإن المسؤولية تقع على عاتق الوزير الأول، أما إذا قتل الملك الوزير الأول فلا تكون هناك مسؤولية على أحد، إن ذلك تطبيق بسيط لما تضمنته الوثائق الإنجليزية من أن شخصية الملك مصونة و لا تمس "la personne du roi est inviolable et sacrée".³¹¹

و تقرير مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام الملكي البرلماني ليس سوى نتيجة طبيعية لنظرية الحق الإلهي للملوك، و تطبيق منطقي للمبدأ الإنجليزي الشهير "العدالة تتبع من ضمير الملوك" باعتبارهم يمثلون رمز العدالة في الدولة. غير أنه إذا كانت قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في الأنظمة الملكية البرلمانية قاعدة مطلقة، فلا يسأل الملك بأي حال لا من الناحية السياسية و لا من الناحية الجنائية، فإن هذه القاعدة تعد قاعدة نسبية في الأنظمة الجمهورية البرلمانية حيث تقتصر عدم مسؤولية رئيس الدولة على النطاق السياسي وحده دون الجنائي³¹²، بمعنى أنه يمكن مساءلة رئيس الدولة عن ارتكابه للجرائم مثله في ذلك مثل بقية الأفراد في وطنه.³¹³

308- د. عصام سليمان، المرجع السابق، ص 153.

309- كما لا يجوز إقحام اسم الرئيس في مناقشات تجري بالمجلس بمناسبة إدانة عمل حكومي.

310- د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 629.

311- أنظر في ذلك بحث حول المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، الموقع الإلكتروني: qassim82.jeeran.com/masolah.doc

312- و يشير الفقه إلى أن الحياة السياسية قد عرفت استثناءات ضئيلة على قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في الجمهوريات البرلمانية، إذ قررت بعض الدساتير -كدستور فيمر الصادر عام 1919، و دستور النمسا الصادر عام 1920، و دستور الجمهورية الإسبانية الصادر عام 1931- إمكانية عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته بناء على اقتراح البرلمان و موافقة أغلبية الناخبين. أنظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2006، ص 16.

على كل حال فمن المسلم به في الأنظمة البرلمانية - ملكية كانت أم جمهورية - أن رئيس الدولة لا يكون مسؤولاً أمام البرلمان، و لا يكون بمقدور هذا الأخير أن يجبره على الاستقالة بأي حال من الأحوال.³¹⁴

و هناك نتيجتان أساسيتان تترتبان على تقرير عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في النظم البرلمانية:

1- **انتقال السلطات الفعلية للوزارة:** إن أول نتيجة تترتب على عدم جواز مساءلة رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية تكمن في وجود البديل الذي يتحمل مسؤولية سياسة الحكم، و هذا البديل هو الوزارة، و لما كان من المبادئ المقررة أن المسؤولية تدور مع السلطة وجوداً و عدماً، أي أنه حيثما توجد المسؤولية توجد السلطة "La ou est la responsabilité là est le pouvoir"، فإن ذلك يؤدي إلى انتقال سلطة البت في أمور الحكم من رئيس الدولة - غير المسؤول - إلى الوزارة المسؤولة، لذلك كان القول الذائع لدى الفقه الانجليزي "ن الملك يسود و لا يحكم"، و تبعاً لذلك لا يكون لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية سياسة خاصة أو برنامجاً ذاتياً، فهو لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، فوضع هذه السياسة و تحريك دفة الأمور في الدولة يكون أمراً متروكاً للوزارة التي تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني، و سلطات رئيس الدولة لا تعدو في هذا النظام أن تكون مجرد سلطات فخرية و اسمية لا فعلية.

و يترتب على ذلك أن جميع السلطات التي تمنحها الدساتير لرؤساء الدول في الأنظمة البرلمانية، كتعيين الموظفين و عزلهم، و توقيع المعاهدات، و دعوة البرلمان للانعقاد و تأجيل دوراته و حله، و استعمال حق العفو، هي في الواقع حقوق اسمية لرئيس الدولة، و يكون صاحبها الحقيقي الوزارة المسؤولة. إن انتقال سلطات رئيس الدولة غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة أمر منطقي تحتّمه طبيعة الأشياء، فلو أن الرئيس استأثر بالتصرف، فلا بد من توقع احتمال الصواب و الخطأ من جانبه، فإذا أخطأ الرئيس وجبت مساءلته عن تصرفه، و لتفادي التعارض بين هذه النتيجة و قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة و جب أن يجرّد الرئيس - أو يخفف إلى الحد الأقصى - من سلطاته و التسليم بها للوزارة بحيث لا يكون لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية إلا مجرد

313- و يحاكم رئيس الجمهورية أمام محاكم خاصة و هذا هو الغالب، أو أمام المحاكم العادية. و على أي حال فإن الدساتير هي التي تحدد المحكمة المختصة، و جهة الاتهام أمامها، كما تحدد أيضاً مجال المساءلة الجنائية لرئيس الجمهورية.

314- و إذا كان البرلمان في الأنظمة البرلمانية، لا يستطيع أن يثير مسؤولية رئيس الدولة أو يطلب منه الاستقالة، إلا أن البرلمان قد يعتمد على عدم التعاون معه، فيضع أمامه من العقبات ما يضعف سلطته و نفوذه، الأمر الذي قد يؤدي بالرئيس إلى الاستقالة، حدث ذلك فعلاً في فرنسا عام 1887 بالنسبة للرئيس GERVEY و في عام 1924 بالنسبة للرئيس MILLERAND حيث قدم كل من الرئيسين استقالته إلى البرلمان، الأمر الذي يتعارض مع مقتضيات النظام البرلماني الذي اعتمدهت الدساتير الفرنسية آنذاك و ما نصت عليه من عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً. أنظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 17.

2 - رئيس الدولة لا يستطيع العمل منفردا: و هو ما عبر عنه الفقه الانجليزي بأن "الملك لا ينفرد وحده بالتصرف"، فجميع اختصاصاته المسندة إليه كرئيس للدولة يجب أن يمارسها عن طريق وزرائه، ويجب أن تكون قراراته بشأنها ماهرة بتوقيع الوزراء المختصين.³¹⁶ و نتيجة لذلك تتعدّد مسؤولية كل واحد منهم عن القرارات التي مهرها، فأعمال رئيس الدولة يجب أن يوقع عليها رئيس الوزراء و الوزراء المختصون، حتى و لو لم تكن هذه الأعمال ترتب آثار قانونية أو لم يكن لها صفة تنفيذية مثل البرقيات الخاصة بالتهنئة التي ترسل إلى رؤساء الدول الأجنبية، و هذا ما يسمى بقاعدة التوقيع المجاور (le contreseing)، وهذا أهم ما يترتب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة، و تكون الوزارة هي المسؤولة عن جميع تصرفات الرئيس طالما لم تقدم احتجاجا على ما صدر عنه من تصرفات و ما اتخذه من مواقف، و يكون هذا الاحتجاج بطبيعة الحال عن طريق تقديم استقالته، و عليه إن أراد الوزير أن يبعد عن نفسه شبح المسؤولية أن يقدم استقالته فوراً، و يمكن تلخيص ذلك في مبدأ يسري في جيوش العالم الثالث و هو "أن السيئة تعم و الحسنة تخص". فهي إن لم تفعل ذلك و بقيت في الحكم كان ذلك قرينة على قبولها لتصرفات الرئيس، و تكون هي وحدها المسؤولة أمام البرلمان عن جميع تصرفاته، فهي لا تستطيع التصل من مسؤوليتها بحجة أن هذه التصرفات هي تصرفات خاصة برئيس الدولة، أو أنه قام بها بدون علم الوزراء المختصين أو في غيبتهم.

ثانيا: واقع المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في الجزائر و مصر.

يعتبر مبدأ التعددية الحزبية الذي يقوم عليه النظام السياسي في الجزائر و مصر كما سلف ذكره في الفصل الأول من الدعائم الأساسية لفكرة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، نظرا للحرية التي قد يتمتع بها النواب في مواجهته، إلا أنه و بالرغم من اعتناق مبدأ التعددية الحزبية، لم يتعرض الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم و الدستور المصري لسنة 1971 المعدل و المتمم لموضوع المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية رغم السلطات الواسعة التي يتمتع بها هذا الأخير، بل اكتفى الدستور بتنظيم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، و لم تمنح لهذا الأخير سلطة موازية لسلطة رئيس الجمهورية في حله. فرئيس الجمهورية و نظرا للصلاحيات و السلطات الواسعة التي يتمتع بها فإنه غير مسؤول سياسيا و يعتبر هذا مناقضا للمبدأ القائل "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"³¹⁷، و عليه فالمسؤولية السياسية لا توجد أية إشارة إليها رغم أن ثابت القول مفاده "لا

315- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 19.

316- المرجع نفسه، ص 20.

317- ذبيح مولود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، 2006، ص 43.

وجود لسلطة سياسية بدون مسؤولية سياسية "، أو كما يقول "لافييرير" "الذي هو غير مسؤول لا يطمح في اتخاذ القرار"³¹⁸. فما هي الأسباب التي أدت بالمؤسس الدستوري إلى عدم التعرض للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية؟

يمكن إرجاع عدم تعرض الدستوران الجزائري و المصري للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إلى عدة أسباب منها سببين أساسيين؛ الأول هو راجع إلى مصدر شرعية رئيس الجمهورية و الثاني راجع إلى المركز الدستوري لرئيس الجمهورية و التنظيم الثنائي للسلطة التنفيذية:

1. **مصدر شرعية رئيس الجمهورية كسبب لعدم مسؤوليته:** إن الشرعية المخولة لرئيس الجمهورية من طرف الشعب شرعية مدعمة لا يمكن لأي جهاز أن يتدخل لإيقافها، يجسد رئيس الجمهورية وحدة الأمة و هو حامي الدستور. لكن السؤال الذي يطرح هنا، ما هو سبب عدم امتداد هذه الحصانة الشعبية إلى البرلمان المنتخب أيضا من طرف الشعب!؟

2. **المركز الدستوري لرئيس الجمهورية:** اعتمد الدستوران الجزائري و المصري على مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، و طبقا لذلك، فالمفروض هو اشتراك طرفي السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسة العامة للدولة، و إن إثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان و إسقاطها دون إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، تستوجب فقدان هذا الأخير لسلطته الانفرادية في القرار، بحيث لا يمكن له القيام بأي عمل إلا بعد حصوله على موافقة مسبقة من الوزير الأول أو أحد أعضاء الحكومة، إلا أن لرئيس الجمهورية عدة سلطات يقوم بها بصورة انفرادية دون حصوله على موافقة مسبقة. فالتنظيم المزدوج للسلطة التنفيذية في الجزائر و مصر ما هو إلا وسيلة لإعفاء رئيس الجمهورية من المسؤولية و وقوعها على عاتق الوزير الأول في الوقت الذي يرجع تجسيد السياسة الحكومية و توجيهها - في أغلب الأحيان- إلى رئيس الجمهورية.³¹⁹

و عليه نجد أنه و بالرغم من التعديلات التي عرفها الدستور الجزائري لسنة 1996 و الدستور المصري لسنة 1971 فإنهما لم يتطرقا إلى موضوع المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، فالدستوران لم يتضمنا مثل هذا النص، و بالتالي فلا مناص من التأكيد على انتفاء المسؤولية السياسية للرئيس³²⁰، و التزام البرلمان بعدم إثارة هذه المسؤولية السياسية بأي شكل من الأشكال، إذ أنه إزاء صمت الدستور عن

318- د. سعيد بو الشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 و حل المجلس الشعبي الوطني، مجلة إدارة، عدد (01)، 1993، ص من 03- 17، ص 07.

319- "قد ذهب رأي في الفقه الفرنسي إلى أن عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة يستند إلى حجتين: الأولى الحفاظ على المصلحة العليا للدولة، و الثانية دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات." راجع عمر فؤاد بركات، المرجع السابق، ص 38 و 39.

320- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، المرجع السابق، ص 166.

الكلام عن هذا النوع من المسؤولية و التي لا تتقرر إلا بنص فإن البرلمان لا يملك تبعا لذلك إثارة هذه المسؤولية³²¹, كما لا يملك أيضا استخدام أي سلاح من أسلحة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة قبل رئيس الجمهورية, و ترتيبا على ذلك فلا يجوز للبرلمان توجيه أي أسئلة أو استجوابات لرئيس الجمهورية عن الأعمال و القرارات التي يتخذها في مباشرة شؤون الحكم, كما لا يجوز له أيضا سحب الثقة منه لأن هذه المسؤولية لا تتقرر إلا بنص, بيد أنه و نظرا للاختصاصات الفعلية الهائلة التي يملكها رئيس الجمهورية في الجزائر و مصر فقد يتعين البحث عن آلية لإحداث هذا التوازن المفقود بين تلك الاختصاصات و بين انتفاء المسؤولية السياسية للرئيس, ذلك أن الأمر لا يستقيم مع اعتبارات المنطق, إذ أن الرئيس يملك اختصاصات حقيقية و فعلية في كافة الميادين و تتسع هذه السلطات بدرجة هائلة في ظل الظروف الاستثنائية و هو ما يجعلنا أمام وضعية في غاية الغرابة, إذ ينتفي صمام الأمان قبل هذه السلطات مما يمكن أن يمهد معه السبيل إلى التحكم و الدكتاتورية, و قد يفسر البعض هذا المسلك من الدستور بأنه كان متسقا مع نفسه إذ جنح إلى النظام الرئاسي الذي تنتفي فيه مسؤولية رئيس الجمهورية, إلا أن هذا القول في رأي البعض يغفل جزءا هاما من الحقيقة, إذ أن الرئيس في النظام الرئاسي و إن كان غير مسؤول سياسيا, إلا أنه لا يملك حق حل البرلمان, أما في الجزائر و مصر فإن رئيس الدولة يملك سلطة حل البرلمان (المادة 136 من الدستور المصري و المادة 129 من الدستور الجزائري), كما لا يصح القول في هذا الصدد بأن الاستفتاء الشعبي يمكنه أن يكون أداة كاشفة للوقوف على رأي الشعب في مسألة حل المجلس, بيد أن هذا القول لا يصمد أيضا, ففضلا عن أن الاستفتاء في دول العالم الثالث ذا قيمة شكلية فقط³²², فإن الشعوب أيضا في تلك الدول لا تتمتع بقدر أدنى من النضج السياسي الذي يمكنها من الحكم الموضوعي على الأمور السياسية³²³. من جهة أخرى فإن الرئيس في النظام الرئاسي - خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية- و إن كان يمتلك سلطات واسعة في كثير من المجالات, إلا أنه لا ينبغي كما رأينا من قبل إغفال دور الكونجرس و الرأي العام, إذ يمارسان العديد من أوجه الرقابة و القيود التي تحد من سلطات الرئيس, فإن الكونجرس يستطيع أن يضع من التشريعات ما يحد من سلطات الرئيس في أخطر المجالات التي يباشرها هذا الأخير و منها على سبيل المثال مجالات السياسة الخارجية و الدفاع و الأمن القومي و مسائل التسليح و المساعدات التي تقدمها الولايات المتحدة للعالم الخارجي³²⁴, كما أن مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة يتمتع بسلطات حقيقية في مشاركة الرئيس في عدة مجالات منها تعيينات السفراء و التصديق على المعاهدات كي تصبح سارية المفعول. و على هذا فإنه لا يمكن المقارنة بين الوضع في النظام الرئاسي الأمريكي من الانتفاء الظاهر لمسؤولية الرئيس و الوضع في النظام الدستوري الجزائري و المصري حيث تنتفي المسؤولية السياسية للرئيس بالفعل. كما

321- د. صلاح الدين فوزي, المرجع السابق, ص 37 و ما بعدها.

322- د. ماجد راغب الحلو, النظم السياسية و القانون الدستوري, منشأة المعارف, المرجع السابق, ص 253, 254.

323- د. عبد الغني عبد الله بسيوني, المرجع السابق, ص 262.

324- د. ماجد راغب الحلو, المرجع السابق, ص 253.

أنه من ناحية أخرى فإن هناك من قال بأن إعادة التصويت على الرئيس لفترة رئاسية تالية يعد تجديدا للثقة فيه و إن منع هذا التجديد يجعله قد افتقد ثقة الشعب فيه طالما أن الشعب لم ينتخبه لفترة تالية، غير أن هذا الرأي لم يصمد أيضا، ذلك أن تجديد فترة انتخاب الرئيس مرة أخرى لا يعني سوى مجرد طرح اسمه لفترة ولاية جديدة كما أن إعادة انتخابه مرة أخرى لا يعني الثقة بأعماله، إذ قد يرجع اعتزال الرئيس للعمل العام إلى رغبة شخصية منه كما حدث مع الجنرال ديغول سنة 1969³²⁵، كما أنه من جهة أخرى فإن التعويل على رضاء أو سخط الشعب في هذه الحالة يحتاج إلى أجهزة متخصصة و حيادية تقيس الرأي العام و هي أجهزة لم توجد بعد لدينا، و مما يجدر ذكره في هذا الصدد أنه في فرنسا لا يعولون كثيرا على عملية إعادة الانتخاب أو اعتبارها طرح للثقة على سياسات و تصرفات الرئيس في الفترة الماضية و بالتالي فلا يمكن اعتبار هذا المسلك شكلا من أشكال المسؤولية السياسية³²⁶، ذلك أن أعمال الرئيس عن الفترة السابقة ليست إلا أحد العناصر الحاكمة على سلوكه، مما يصعب معه القول بأن إعادة الانتخاب هو بمثابة تصويت بالثقة على سياسة الرئيس و الحكم على سياسته (فترته) الماضية، و مسابرة لذلك فإن عدم انتخاب الرئيس يعد بمثابة رفض لتلك السياسة. فالواقع أن نتيجة الاستفتاء في الكثير من دول العالم الثالث تكون أشبه بالنتيجة المضمونة مما يجعل هذا الاستفتاء نوع من المسرحيات الهزلية، كما أننا لا نجد رئيسا ما في تلك الأنظمة لم يعلن عن عدم ترشيحه لنفسه في الانتخابات مرة أخرى، و حالة الجنرال ديغول كانت حالة فردية بحتة حينما أعلن عن اعتزاله للرئاسة نتيجة للاستفتاء الشعبي، إذ أن المسؤولية هنا كانت نابعة من إرادته الشخصية بدلالة أن غيره من الرؤساء التاليين له لم يحذوا حذوه، مما يصعب معه مجازاة الرأي القائل بأن الاستفتاء الشعبي و ما يسفر عنه من نتائج هو أحد وسائل المسؤولية السياسية الغير المباشرة لرئيس الجمهورية³²⁷.

و بناء على ذلك فإننا نخلص إلى عدم إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية سياسيا سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

المطلب الثاني: قيام مسؤولية الوزير الأول و الحكومة أمام البرلمان و أمام رئيس الجمهورية.

سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى كل من المسؤولية السياسية و المسؤولية الجنائية للوزير الأول و أعضاء حكومته.

الفرع الأول: المسؤولية السياسية المزدوجة للوزير الأول.

سنحاول من خلال هذا الفرع البحث في المسؤولية السياسية للوزير الأول و ذلك أمام البرلمان

325 -Philippe Ardant. Bertrand Mathieu, institutions politiques et droit constitutionnel, 20ème édition, L.G.D.J, 2008.p 442.

326 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص262، 268.

327 -Voire également, La responsabilité du président de la République, site d'internet/
www.lagazettedescommunes.com/numeritek/.../cahier46_6.pdf

بمختلف الوسائل التي يملكها هذا الأخير في مواجهة الحكومة بالإضافة إلى التطرق إلى مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية، و لكن قبل ذلك سنتطرق إلى مفهوم المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني.

أولاً: مفهوم المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني و خصائصها:

لم يتفق الفقهاء حول تعريف واحد لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان في النظام البرلماني، و يبرز الاختلاف الجوهرى بين الفقهاء في طبيعة التصرفات التي من شأنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

وفي سياق التعاريف الفقهية نجد الدكتور محمد كامل ليلة يعرف المسؤولية السياسية بأنها "حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء، و يترتب على هذا التصرف البرلماني و جوب استقالة الوزارة، أو الوزير نتيجة سحب الثقة منها".³²⁸

أما الدكتور أحمد إبراهيم السبيلي فيرى أن المسؤولية السياسية تقتضي "عزل سلطة بواسطة أخرى بسبب عجزها عن تحقيق مقصودها".³²⁹

و الملاحظ أن كل هذه التعاريف الفقهية تنطلق في تعريفها للمسؤولية السياسية من الأثر المترتب عن المسؤولية و هو استقالة الحكومة.

و المسؤولية السياسية للوزراء تتخذ إحدى الصورتين، إما مسؤولية فردية أو مسؤولية جماعية، فالمسؤولية الفردية تقوم على أساس أن الوزير مسؤول بصفة فردية عن كل الأعمال التي تتعلق بوزارته و التي لا تندرج ضمن السياسة العامة للحكومة، أما المسؤولية التضامنية فتخص الوزراء ككل باعتبارهم مسؤولين كهيئة واحدة أمام البرلمان، و تقرير المسؤولية الفردية لوزير معين يوجب استقالته، أما تقرير المسؤولية الجماعية (التضامنية) فيؤدي إلى سقوط الوزارة بأكملها.³³⁰

غير أن الحدود بين المسؤولية الفردية و التضامنية في النظام البرلماني ليست دائماً واضحة، كما أن الوزير الأول يستطيع أن يجعل المسؤولية الفردية سبباً في إعلان تضامن الحكومة مع الوزير المسؤول على أساس أن سياسة هذا الوزير إنما تمثل جزءاً من السياسة العامة للوزارة بأسرها.³³¹

ومجال المسؤولية السياسية للوزراء في النظام البرلماني واسعة جداً، إذ أنها تشمل كل التصرفات

328- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية " الدولة و الحكومة"، دار النهضة العربية، المرجع السابق، ص 127.

329- د. السبيلي أحمد إبراهيم، مسؤولية رئيس الدولة في النظم الوضعية و الفكر السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين الشمس، 1990، ص 64.

330- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 35.

331- د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، المرجع السابق، ص 238.

الإيجابية و السلبية، المشروعة و غير المشروعة، العمدية و غير العمدية، فالبرلمان يبحث في مختلف الإجراءات و القرارات الوزارية لا من حيث مدى مطابقتها للقانون فقط، بل يبحث في مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها و مدى توافقها مع الصالح العام، و مدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية حتى و لو تناافت تلك الرغبة مع القانون.³³²

و تجد المسؤولية السياسية للوزراء أصلها في النظام البرلماني في الاتهام الجنائي "الأمبيشمنت" الذي كان يقوم بتحريكه مجلس العموم البريطاني ضد وزير معين، و قد كانت هذه الوسيلة شخصية و فردية كما أنها كانت ذات طابع جنائي.³³³

على أنه و مع بداية القرن السابع عشر (17) أخذت مسؤولية الوزارة صورة جديدة و هي المسؤولية الجنائية السياسية، حيث استعمل مجلس العموم الاتهام لا في المسائل الجنائية فحسب، بل امتد ذلك إلى حالات ارتكاب الوزراء لأخطاء جسيمة أو قيامهم بأعمال لا تتفق مع مصلحة البلاد.³³⁴

و قد بدأت المسؤولية الوزارية تتطور في الممارسة العرفية في بريطانيا إلى أن تكونت مختلف قواعدها المعروفة حاليا في النظام البرلماني، حيث أصبح الهدف منها إسقاط الوزارة أو الوزير إذا فقد ثقة البرلمان.

على أن المسؤولية السياسية للحكومة قد تفقد مضمونها في حالة ما إذا كانت الحكومة مستندة على أغلبية برلمانية منضبطة كما هو عليه الحال في بريطانيا و ذلك قبل الانتخابات التشريعية التي جرت مؤخرا في 2010،³³⁵ إذ لم تخذل الحكومة أمام المجلس العموم البريطاني منذ سنة 1979³³⁶.

و تتأتى المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان من وراء الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة و هي إحدى مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، و يتجسد هذا التأثير في مظاهر غدت معروفة عن معالم النظام البرلماني و هي؛ حق السؤال و حق طرح موضوع عام للمناقشة، و حق البرلمان في إجراء تحقيق و الاستجواب و سحب الثقة، و تدرج هذه الحقوق في نطاق واحد يجمعها و هي "المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان" و لقد نصت الدساتير العربية جميعها في ما عدا دستور تونس و موريتانيا على هذه الحقوق و إن اختلفت في

332- د. شكر زهير، المرجع السابق، ص 335.

333- د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 40.

334- Dominique Turpin, le régime parlementaire, Dalloz, Paris, 1997, p 31.

335- حيث لم يعرف مجلس العموم في هذه الانتخابات وجود أغلبية برلمانية معينة حيث لم يتحصل أي حزب على أغلبية المقاعد في المجلس و بالتالي دخلت بريطانيا فيما يعرف بحالة التعايش الحزبي.

336- Hugues Portelli, op.cit, p 31.

الصياغة، فبعضها سلك سبيل الإيجاز و الآخر تضمن التفاصيل.³³⁷

تعتبر الرقابة البرلمانية بمفهومها و أهدافها و طبيعتها الدستورية و القانونية الخاصة و وسائلها المختلفة جزء أساسي و أصيل في النظام الرقابي للدولة، و بدأت هذه الحقيقة تتضح و تترسخ حاليا بفعل انتشار و ازدهار التطبيق الديمقراطي في المجتمعات و الدول بدرجات و مستويات مختلفة، الأمر الذي أفضى إلى بلورة ضرورة تجسيد الإرادة العامة للشعب و الأمة في مجال ممارسة عملية الرقابة على أعمال الدولة، و جهود ذوي الاختصاص في الموضوع بالاهتمام و البحث و التأصيل و التنظيم و التحليل لعملية الرقابة البرلمانية و دورها في تدعيم النظام الرقابي في الدولة و سد ثغراته و نقائصه.³³⁸

و الرقابة البرلمانية باعتبارها نوع أساسي من أنواع النظام الرقابي في الدولة، يمكن تعريفها بأنها "الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المتخصصة دستورا و المنظمة بموجب قوانين أساسية عضوية و سارية المفعول، و ذلك لحماية المصالح العليا و الحيوية للمجتمع و الدولة و حقوق و حريات الإنسان و المواطن من كافة أسباب و مخاطر و مظاهر البيروقراطية و الفساد السياسي و الإداري".³³⁹

و الملاحظ أن مسؤولية الحكومة تتحقق في شخص الوزير الأول لأنه يمثل الحكومة بجميع وزرائها، فالوزير الأول باعتباره يسهر على وضع مخطط و برنامج الحكومة حيز التطبيق يمكنه ذلك من احتلال مركز المدير في الحكومة فيمارس أساسا مهام التنفيذ و التسيير، فدور الوزير الأول يتحدد حسب R.Capitant في "... أنه المعاون الأول لرئيس الدولة، أنه رئيس الأركان المدني... و المعاون الضروري ليرفع عن كاهل رئيس الدولة كتلة القضايا الإدارية المرهقة..."، فحتى السياسة التي يحددها الوزير الأول ليست سياسته المستقلة.³⁴⁰

ثانيا: قيام المسؤولية السياسية للوزير الأول و الحكومة أمام البرلمان و أمام رئيس الجمهورية.

فالوزير الأول في الجزائر و مصر و بالرغم من قلة الصلاحيات التي يمارسها إلا أن المسؤولية التي يتحملها تتصف بالازدواجية، مسؤولية أمام البرلمان ومسؤولية أمام رئيس الجمهورية. إن هذه الوضعية تصعب من مهمة الوزير الأول الذي على الرغم من أنه يتحمل كامل المسؤولية فإنه لا

337 - د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي، (دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، 1996، ص 475.

338- خالد سمارة الزغبى، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة -دراسة مقارنة-، مجلة العلوم الإدارية بمصر، السنة 29، العدد الأول، 1987، ص 97 و ما بعدها.

339- د. عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع على حقوق المواطنين، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص52.

340- Taleb Tahar, du Monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien, revue algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques , N°3, 1ère partie, Alger, Septembre 1990.

يتمتع بكامل سلطات الدولة, و هنالك مبدأ معروف في القانون يقضي بأن المسؤولية تفترض السلطة, بينما نجد أن الوزير الأول مسؤول وحده عن السياسة التي يشترك فيها مع رئيس الجمهورية و أحيانا مسؤول عن سياسة يعد رئيس الجمهورية هو صاحبها الأول³⁴¹, و عليه سيكون الوزير الأول بمثابة حائط الصد أمام البرلمان و أمام الرأي العام عن مسؤولية من المفروض أن يتحملها رئيس الجمهورية³⁴².

1- قيام المسؤولية السياسية للوزير الأول و الحكومة أمام البرلمان:

لقد ورد النص على المسؤولية السياسية الوزارية في المواد 84, 135, 136, و 137 من الدستور الجزائري و المواد 126 إلى 128 من الدستور المصري.

حيث تنص المادة 127(معدلة) من الدستور المصري على أن " لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء و يصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس, و لا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة, و بعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب, و في حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع, و ما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن و أسبابه, و لرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة أو أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام, فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة, و إذا رفض المجلس اقتراحا بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء, فلا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق المجلس أن فصل فيه في ذات دور الانعقاد".³⁴³

كما تنص المادة 128 على أنه "إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم, و جب عليه اعتزال منصبه, و يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسؤوليته أمام مجلس الشعب".

V المسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان في النظام المصري:

341- د. مولود ديدان, المرجع السابق, ص 395.

342- جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 8 نوفمبر 2009, مقال بعنوان "الجزائر الحكومة تتحول إلى مجرد "بار شوك" لحماية قصر المرادية".

343- و قد تعدلت هذه المادة نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري في يوم 26 مارس 2007, و كان النص قبل تعديله ينص على أن "مجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء, و يصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس, و لا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة, و بعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب, و في حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع و ما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن, و أسبابه, و لرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام, فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس و الحكومة على الاستفتاء الشعبي, و يجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس, و تقف جلسات المجلس في هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا, و إلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة".

استحدث دستور سنة 1971 حكما جديدا فيما يتعلق بالمسؤولية التضامنية, حيث ميز رئيس الوزراء في الأثر المترتب على تحريك المسؤولية عن باقي الوزراء, إذ لم يرتب على المسؤولية في هذه الحالة الالتزام الفوري باعتزال الوزارة, بل أوجبت المادة 127 و كذلك اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لعام 1979³⁴⁴ مجموعة أخرى من الإجراءات الواجبة الإتباع و المتمثلة فيما يلي:

يعد مكتب المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع و ما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن و أسبابه, و معنى ذلك أنه لا يترتب على مجرد صدور قرار من مجلس الشعب بمسؤولية الوزارة كلها ضرورة اعتزال تلك الوزارة لموقعها, و إنما يجب عرض الأمر أولا على رئيس الجمهورية باعتباره حكما بين السلطات.³⁴⁵

يقوم الوزير الأول بتقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية, إلا أن هذه الاستقالة لا تنتج أثرها فورا بالنسبة للوزير الأول و زملائه الوزراء, إذ أنهم يستطيعون الاستمرار في أداء الأعمال.³⁴⁶

بعد تقديم تقرير مجلس الشعب و تقديم الوزير الأول لاستقالته, يتوقف تقرير مصير الوزارة ككل على تقدير رئيس الجمهورية حيث أعطاه الدستور اختصاصات هائلة من هذه الناحية, تجعله يقوم بدور أساسي في حل النزاع بين الوزارة و الأغلبية البرلمانية, إذ له أن يتخذ قرارا بقبول استقالة الوزارة و ذلك خلال عشرة أيام إذا اقتنع بما ورد في تقرير المجلس, و يعتبر ذلك تأييدا منه للأغلبية البرلمانية و ينتهي الخلاف, و له أن يرد التقرير إلى مجلس الشعب إذا لم يقتنع الرئيس بما ورد في التقرير, أي بالأسباب و المبررات التي استند إليها المجلس بهذا الخصوص, أو إذا فضل تأييد الحكومة, فيقوم برد التقرير إلى مجلس الشعب ثانية طالبا منه أن يعيد النظر فيما ورد به على ضوء ما يبدو له من ملاحظات.³⁴⁷

يعرض رئيس المجلس الأمر على مكتب المجلس في جلسة طارئة يدعى إليها لهذا الغرض, ثم يعرض مكتب المجلس ما ينتهي إليه بشأن التقرير المذكور و أسباب إعادته للمجلس على اللجنة العامة, و تعد اللجنة العامة تقريرا للمجلس برأيها في الموضوع وفقا لما تقرره بأغلبية أعضائها, و يعرض هذا التقرير على المجلس خلال عشرة أيام من تاريخ رد رئيس الجمهورية التقرير بعدم الثقة بالوزير الأول إلى المجلس.

344- د. سعيد السيد علي, المرجع السابق, ص 188.

345- المرجع نفسه, ص 189.

346- ويذهب رأي إلى أن عمل الوزراء هنا يجب أن يكون في نطاق إصدار القرارات اللازمة لتسيير العمل اليومي, و لا يتجاوز هذا النطاق و إلا عدت تلك الأعمال و القرارات باطلة. أنظر: د. عبد الله ناصف, مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة, دار النهضة العربية, سنة 1981, ص 386.

347- يمكن اعتبار مضي العشرة أيام دون رد رئيس الجمهورية للتقرير إلى المجلس بمثابة إقرارا ضميا منه بصحة موقف مجلس الشعب, و في هذه الحالة عليه أن يقبل استقالة الوزارة.

في هذه الحالة يكون لمجلس الشعب - هو الآخر - الخيار بين أمرين, فله أن يعدل عن قراره و يرجع في قراره بعدم الثقة نزولا عند إرادة رئيس الجمهورية إذا اقتنع برأيه و ملاحظاته, و في هذه الحالة ينتهي النزاع القائم بين المجلس و الحكومة.

وللمجلس أن يصر على قراره و يعود من جديد إلى إقرار عدم الثقة, و ذلك بأن يعيد التقرير من جديد إلى رئيس الجمهورية طالبا منه اتخاذ قرار بإقالة الوزارة, و طبقا للتعديل الدستوري الذي أجري يوم 26 مارس من سنة 2007 على نص المادة 127, فإن على رئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يتخلى عن مساندة للوزارة, و يقبل استقالتها, و يعتبر ذلك تعبيرا عن سحب ثقته منها.

و قد كان هذا النص قبل تعديله يعطي رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في هذا الصدد, فقد كان له إما أن يقبل استقالة الوزارة أو يعرض النزاع بين الحكومة و الوزارة على الاستفتاء الشعبي في خلال ثلاثين يوما من تاريخ القرار الأخير لمجلس الشعب, بوصف الشعب هو الحكم الأخير و كلمته هي الفاصل النهائي لحسم النزاع بين المجلس و الحكومة, و خلال هذه الفترة توقف جلسات مجلس الشعب و يقتصر عمل الوزارة على تسيير الأمور الجارية فقط, فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء لصالح الحكومة اعتبر المجلس منحلا, لأن ذلك يعني أن المجلس لم يعد محل ثقة الشعب, و بقيت الحكومة قائمة, مع ملاحظة أن الرئيس لم يكن له المبادرة بحل المجلس قبل الاستفتاء, بل كان يتوقف على النتيجة التي سينتهي إليها هذا الاستفتاء, أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لمجلس الشعب, فإنه يجب على رئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة.

و قد كان هذا الوضع منتقدا من قبل الفقه, حيث يرى البعض - بحق - أن دستور 1971 احتاط و التزم جانب الحذر في خصوص المسؤولية التضامنية بشكل لم يسبق له مثيل في الدساتير السابقة, وإن هذا الاحتياط أو الحذر لم يكن له داعيا, خاصة أنه منذ بدأ الحياة السياسية في مصر عام 1923 حتى الآن لم تسحب الثقة لا من وزير معين و لا من وزارة على الإطلاق, بالإضافة إلى أن وضع السلطة التنفيذية في الوضع الحالي لا يتطلب ذلك, حيث تزايد دورها و عظم شأنها و أصبحت هي التي تمسك بزمام الأمور.³⁴⁸ كما أن الدور الذي كان يلعبه رئيس الجمهورية كحكما بين البرلمان و الحكومة لم يكن دورا هاما كما يعتقد البعض, لأن هذا الدور كان يتوقف على إرادة رئيس الجمهورية إذا رأى ضرورة لذلك, فقد كان له إما أن يقبل استقالة الوزارة أو يعرض الأمر على الشعب للاستفتاء عليه.

لذلك فإن التعديل الدستوري الذي أجري على هذا الوضع, و الذي تم بمقتضاه إلغاء سلطة رئيس الجمهورية في عرض موضوع النزاع بين مجلس الشعب و الوزارة على الاستفتاء الشعبي, بحيث أنه إذا أصر مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه على قراره باستقالة الوزارة, و يجب على رئيس

348- د. رمضان محمد بطيخ, النظم السياسية و الدستورية, دراسة في الوثائق المصرية - 1805, 2007-, الجزء الأول, دار النهضة العربية, 2008, ص 147 و 148.

الجمهورية قبول هذه الاستقالة، و يمكن اعتبار أن هذا التعديل الدستوري يعد اتجاها محمودا في منح دور أكبر و تدعيما أفضل للاختصاص الرقابي البرلماني، و خطوة على الطريق الصحيح في تنظيم الدستور للمسؤولية التضامنية.³⁴⁹

و يرى البعض بأن هذه الخطوة من المؤسس الدستوري المصري تعتبر غير كافية، حيث أن التنظيم الحالي للمسؤولية -حتى بعد التعديل الدستوري الأخير- و إن كان يستهدف حث مجلس الشعب على التروي في قراره بسحب الثقة من الوزارة، إلا أنه لا ينسجم مع قواعد النظام البرلماني، الذي تقضي قواعده المعروفة باستقالة الوزارة في حال سحب البرلمان الثقة منها، و في نفس الوقت يكفل للسلطة التنفيذية استخدام حق الحل للبرلمان، كحق موازن لسلطة البرلمان في إسقاط الوزارات.³⁵⁰

و السؤال الذي يمكننا طرحه في ظل المسؤولية التضامنية للوزارة، هو هل يجوز للوزير الأول طلب الثقة بالحكومة من مجلس الشعب؟.

ففي ظل دستور سنة 1971، فإن الوزير الأول ملزم بتقديم برنامج وزارته في حالتين، بعد تأليف الوزارة و عند افتتاح دورة الانعقاد العادي لمجلس الشعب، و نرى أنه يجوز للوزير الأول أن يعرض الثقة بالحكومة في الحالتين، لأنه يجب على الوزارة أن تكون سياستها متفقة مع إرادة الأمة التي يمثلها البرلمان، و لذلك فإن من حقها أن تتأكد من ذلك عند عرض برنامجها عليه، فإذا أيد البرلمان هذه السياسة عد ذلك تجديدا للثقة بالحكومة، و إذا لم يوافق على سياسة الحكومة الواردة بالبيان أعتبر ذلك قرار بعدم الثقة بها.³⁵¹

✓ المسؤولية السياسية للوزير الأول أمام البرلمان في النظام الجزائري:

نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على العديد من الوسائل التي تؤدي إلى تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، و هذه الحالات هي عرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه، و بيان السياسة العامة و ما يترتب عنه من إيداع ملتمس الرقابة من طرف النواب، أو طرح مسألة الثقة من طرف الوزير الأول.

ن عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني: يتوجب على الحكومة بعد تعيينها من طرف رئيس الجمهورية إعداد مخطط عملها و وفقا لبرنامج رئيس الجمهورية و عرضه على المجلس الشعبي

349- و تجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري المشار إليه أضاف فقرة جديدة بأنه "إذا رفض المجلس اقتراحا بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء، فلا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في ذات دور الانعقاد".

و الرأي لدينا أن هذه الإضافة لم يكن هناك مبررا لها، لأن الحكم الذي أتت به يعتبر تطبيقا للمبادئ العامة التي توجب عدم سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء لذات السبب الذي رفضه المجلس من قبل، و بالتالي لم تكن هناك حاجة للنص عليه في صلب الدستور.

350- د. سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 193.

351- المرجع نفسه، ص 194.

الوطني لأجل المصادقة عليه حسب ما تنص عليه المادة 80 من الدستور، و الجدير بالذكر أن مخطط عمل الحكومة يضبط في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية و ذلك قبل عرضه على غرفتي البرلمان.

و بعد عرض الوزير الأول لمخطط عمله على النواب و مناقشته داخل المجلس الشعبي الوطني يصوت المجلس على مخطط عمل الحكومة، و في حالة عدم موافقته على هذا المخطط تقدم الحكومة بواسطة الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية و ذلك حسب المادة 81 من الدستور.

و يعين رئيس الجمهورية حكومة ثانية و تعرض مخطط عملها بنفس الطريقة، و في حالة عدم موافقة المجلس على مخطط عمل الحكومة الثانية ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا و تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر وفقا لنص المادة 82 من الدستور.

من خلال ما سبق نجد أن المجلس الشعبي الوطني مقيد في مصادقته على مخطط عمل الحكومة، إذ أن النواب سيخشون فقدان مناصبهم مما يدفعهم إلى عدم المجازفة برفض مخطط عمل الحكومة المعروض عليهم من قبل حكومة تمثل في الواقع سياسة رئيس الجمهورية³⁵².

وقد نصت المادة 80 من الدستور على أنه يمكن للوزير الأول أن يقدم عرضا عن مخطظه لمجلس الأمة الذي يمكنه أن يصدر لائحة، و لم ينص الدستور على الأثر المترتب عن هذه اللائحة و مدى إلزامها للحكومة، مما يجعل هذه اللوائح فاقدة لكل مضمون، كونها لا تلزم الحكومة و لا تؤثر على سياستها.³⁵³

أ) بيان السياسة العامة: نصت المادة 84 من دستور 1996 على أن الحكومة تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن سياستها العامة، و يعقب هذا البيان مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن تختتم بلائحة أو بملتمس الرقابة الموقع من سبع (7/1) النواب على الأقل.

و يستنتج من نص المادة 84 على أن بيان السياسة العامة هو وسيلة تمكن النواب من الاطلاع على عمل الحكومة خلال السنة المنصرمة و الإنجازات التي تم تحقيقها في إطار تنفيذ المخطط والبرنامج الذي صادق عليه البرلمان مما يسمح للنواب بتحديد موقفهم من سياسة الحكومة.³⁵⁴ و قد خول الدستور للنواب، في حالة عدم رضاهم عن بيان الحكومة اقتراح لائحة أو إيداع ملتمس رقابة بعد اختتام مناقشة السياسة العامة.

352- دنش رياض، المرجع السابق، ص 77.

353- د. بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للنشر و الطباعة و التوزيع، المرجع السابق، ص 178.

354- د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 179.

و الحقيقة أن اللائحة التي نصت عليها المادة 84 يمكن أن تكون بمثابة إنذار يوجه إلى الحكومة من طرف النواب, كما أنه في ذات الوقت يمكن أن تهدف إلى دعم و مساندة الحكومة إذا ما تضمنت تأييدا لسياستها, إلا أنها في الحالتين ليس لها أي أثر على الحكومة من الناحية الدستورية.

كما يمكن للنواب في حالة ما إذا أرادو إسقاط الحكومة اللجوء إلى إيداع ملتمس رقابة ضدها و يشترط أن يكون الملتمس موقع من سبع(7/1) النواب على الأقل و ذلك حسب ما تنص عليه المادة 135 من الدستور, و نظرا لخطورة هذا الإجراء على الحكومة فقد اشترط الدستور موافقة ثلثي (3/2) النواب للمصادقة على ملتمس الرقابة و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة و ذلك حسب المادة 136 من الدستور.

إن اشتراط هذه النسبة سيؤدي بطريق غير مباشر إلى تشكيل حكومة على الأقل مساندة من قبل (3/1) النواب زائد صوت واحد و معارضة من (3/2) النواب ناقص نائب واحد.³⁵⁵

و خلافا لدستور 1996 نجد أن دستور 1963 قد اشترط للموافقة على ملتمس الرقابة موافقة (3/1) نواب المجلس الوطني و ذلك حسب المادتان 55 و 56 منه.

و إضافة إلى الوسيلتين السابقتين, يمكن للوزير الأول أن يطلب تصويتا بالثقة من المجلس الشعبي الوطني و ذلك حسب ما تنص عليه المادة 84 من الدستور, و يلجأ الوزير الأول في الواقع إلى هذا الإجراء من أجل دعم موقفه أمام المعارضة و أمام رئيس الجمهورية أيضا, و ذلك عندما يتأكد الوزير الأول أن الأغلبية البرلمانية مساندة له و معارضة لرئيس الجمهورية.

و يسجل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني لفائدة الحكومة, و تجرى لهذا الغرض مناقشة محدودة حيث تأخذ الحكومة الكلمة لشرح مبررات طلبه, ثم تمنح الكلمة لنائبيي من المجلس أحدهما مؤيد لمنح الثقة للحكومة و الآخر معارض لذلك, و يصادق المجلس الشعبي الوطني على منح الثقة للحكومة بالأغلبية البسيطة من أصوات النواب.

على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل استقالة الحكومة إلى حل البرلمان و ذلك حسب ما تنص عليه المادة 84 من دستور 1996. و يكون المؤسس الدستوري بذلك قد قيد سلطة النواب في منح الثقة للحكومة, إذ ربط بقاءهم في مناصبهم بمنح ثقتهم للحكومة.

و بالرجوع إلى الدستوران الجزائري و المصري نجد أن كلاهما قد نصا على وسائل رقابة أخرى على الحكومة و لكنها لا تؤدي إلى تقرير مسؤوليتها بصورة مباشرة, و من هذه الوسائل نجد ما نصت عليه المادة 133 من الدستور الجزائري و المادة 125 من الدستور المصري, حيث يمكن لأعضاء

355- المرجع نفسه, ص 397.

البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، كما نصت المادة 161 من الدستور الجزائري و المادة 131 من الدستور المصري على إنشاء لجان تحقيق في مسائل تتعلق بالمصلحة العامة للدولة و إن أصل إنشاء هذه اللجان يعود إلى ظهور النظام البرلماني، و يأتي إنشاء لجنة التحقيق بعد التصويت على اقتراح لائحة تودع من نائب أو سيناتور، شرط ألا تكون قد بوشرت إجراءات قضائية في نفس الملف الذي ستتناوله لجنة التحقيق بالمعالجة.³⁵⁶ كما نصت كذلك المادة 134 من الدستور الجزائري و المادة 124 من الدستور المصري على حق أعضاء البرلمان في توجيه أي سؤال إلى أي عضو في الحكومة، هذا الحق في طرح السؤال من النائب لعضو الحكومة جاء كنتيجة لطبيعة النظام البرلماني، ثم عزز هذا الحق في الأنظمة الداخلية لهذه السلطة التي أخذت تتطور مع الزمن حتى أصبحت بعد صدور الدستور الفرنسي لعام 1958 مجيزة لكل نائب الحق في أن يوجه إلى الوزراء ما يريده من الأسئلة³⁵⁷، كما يجب أن يدخل السؤال في اختصاص المسؤول³⁵⁸، و آلية السؤال خاصة الشفهي منه يراد منها في غالب الأحيان إثارة نوع من السياسة الشعبوية من طرف النائب صاحب السؤال أو إحراج الحكومة أمام الرأي العام. كما نصت المادة 130 من الدستور الجزائري و المادة 129 من الدستور المصري على إمكانية النواب في طرح موضوع عام للمناقشة، و تعتبر آلية طرح موضوع عام للمناقشة أوسع و أشمل من حق السؤال و تترتب عليه آثار أكبر من هذا الأخير فقد اشترطت دساتير كثيرة نصاب معين من عدد النواب لطرح موضوع عام للمناقشة³⁵⁹.

ويمكن القول أن أدوات الرقابة التي نص عليها الدستور الجزائري لسنة 1996 و حتى الدستور المصري لسنة 1971، تبقى جد ضعيفة، حيث راعى المؤسس الدستوري في إقرارها ضمان استقرار و تفوق الحكومة، كما أبقى على سلطة رئيس الجمهورية في ضبط العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية بما يضمن تفوق الأولى على الثانية.³⁶⁰

2- قيام مسؤولية فعلية للحكومة و الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية.

على الرغم من أن الدستور الجزائري لسنة 1996 و الدستور المصري لسنة 1971 قد أقاما مسؤولية الحكومة و الوزير الأول أمام البرلمان، إلا أن الواقع السياسي يدل على أن الحكومة و الوزير الأول في النظامين السياسيين الجزائري و المصري مسؤولون فعليا أمام رئيس الجمهورية.

ذلك أن رئيس الجمهورية يملك عزل الوزير الأول و الحكومة في أي وقت حتى و لو كانت تحظى

356-Yves Guchet, Droit parlementaire, Economica, Paris, 1996, p 55.

357- Patrice Gélard, Jacques Maurier, institutions politiques et droit constitutionnel, Montchrestien, Paris, 1999, p310.

358- د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري- دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 1988، ص 587، 588.

359- د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري- تحليل قانوني مقارن-، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات، لبنان، 1995، ص 395 و 396.

360- د. سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 410.

بتقّة البرلمان، فرئيس الجمهورية في هذه المسألة يتمتع بالسلطة التقديرية، و الحكومة ممثلة في الوزير الأول ملزمة اتجاه رئيس الجمهورية بتنفيذ سياسته، و أي تقصير في تنفيذ هذه السياسة سيؤدي إلى إثارة مسؤوليتها ككل أو بصفة فردية أمام رئيس الجمهورية، و هكذا نجد في الجزائر أن دستور 1996 قد أبقى على ما هو عرفى و موروث من نظام الحزب الواحد الذي كان فيه الوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية فقط.³⁶¹

ومن مظاهر المسؤولية الفعلية للوزير الأول و الحكومة أمام رئيس الجمهورية نجد أن هذا الأخير باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء يراقب عمل الوزراء من خلال مناقشات المجلس للأمور المختلفة، و بالتالي يصبح رئيس الجمهورية مشاركا للسلطة التشريعية في الرقابة على الحكومة.³⁶² و نجد في الجزائر و خلال السنوات الأخيرة الماضية أن رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة قد استحدث ما أصبح يعرف بجلسات الاستماع للوزراء و ذلك خلال شهر رمضان، بحيث يعرض كل وزير نتائج قطاعه أمام رئيس الجمهورية و على إثر هذه الجلسات قد تترتب المسؤولية على عاتق الوزراء أمام رئيس الجمهورية.

و يدل الواقع السياسي في الجزائر و مصر على أنه لم يحصل أن أنهيت مهام حكومة واحدة بسبب إطاحة البرلمان بها، و بالمقابل نجد أن رئيس الجمهورية هو دائما الذي ينهي مهام الحكومة سواء بشكل فردي أو جماعي.

و عليه فإن تقرير مسؤولية الحكومة واقعا أمام رئيس الجمهورية مخالفا لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية الذي يقوم أساسا على أن بقاء الحكومة في منصبها مرهون بتقّة البرلمان بها.

و الواقع أن المسؤولية الفعلية للوزير الأول و الحكومة أمام رئيس الجمهورية ناجمة عن العلاقة العضوية التي تربط الوزير الأول برئيس الجمهورية، ذلك أنه إذا كان لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة كما سلف ذكره في الفصل الأول، فإن له من الناحية الواقعية ذات الدرجة من السلطة في إنهاء مهامها، فمن يملك حق التعيين يملك حق العزل.

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية للوزير الأول و أعضاء الحكومة.

تنص المادة 158 من الدستور الجزائري على أنه " تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى و الوزير الأول عن الجنايات و الجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها مهامها. يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة و

361- د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 252.

362- د. سلام إيهاب زكي، المرجع السابق، ص 383.

تنظيمها و سيرها و كذلك الإجراءات المطبقة".

وعليه نجد أن الوزير الأول يكون مسؤولاً جنائياً عن الجنايات و الجناح التي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه, غير أن الغموض يبقى سائداً حول كيفية محاكمته و إجراءات المحاكمة باعتبار أن القانون الخاص بتشكيل و تنظيم المحكمة العليا للدولة و الخاصة بمحاكمته لم ير النور لغاية كتابة هذه الأسطر, مثل ما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية و الذي أسلفنا ذكره سابقاً.

غير أنه فيما يخص المسؤولية الجنائية للوزراء نجد أن قانون الإجراءات الجزائية قد تطرق لهذه المسألة, حيث نجد أن المادة 573³⁶³ منه قد نصت على حالة متابعة عضو من أعضاء الحكومة لارتكابه جناية أو جنحة أثناء تأدية مهامه, فيصبح محل متابعة جزائية, فعند تحريك الدعوى العمومية من أي جهة كانت يتم إخطار وكيل الجمهورية بها, فيقوم هذا الأخير بتحويل الملف عن طريق احترام السلم الرئاسي إلى النائب العام لدى المحكمة العليا إذا تبين أن الأفعال المنسوبة لأحد أعضاء الحكومة تستدعي متابعته وفقاً للنصوص الجزائية, فتقوم المحكمة العليا بتعيين أحد أعضائها للقيام بإجراءات التحقيق ضمن الأشكال و الأوضاع المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية و المتعلقة بالتحقيق الابتدائي في الجرائم مع مراعاة المادة 574 من قانون الإجراءات الجزائية.

وعند انتهاء التحقيق يصدر القاضي المكلف بالتحقيق حسب ما يقتضيه الحال أمراً بعدم متابعة المتهم أو قرار بإحالة المتهم إلى الجهة المختصة.

و بالرجوع إلى الدستور المصري لسنة 1971 المعدل و المتمم و فيما يخص المسؤولية الجنائية للوزراء فقد نصت المادة 159 منه على أنه " لرئيس الجمهورية و لمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها, و يكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل, و لا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

كما نصت المادة 160 منه على أنه "يوقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره, و لا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها, و تكون محاكمة الوزير و إجراءات المحاكمة و ضماناتها و العقاب على وجه المبين بالقانون, و تسري هذه الأحكام على نواب الوزراء".³⁶⁴

363- أمر رقم 66- 155, مؤرخ في 08 يونيو سنة 1966, يتضمن قانون الإجراءات الجزائية, المعدل و المتمم بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006, جريدة رسمية, عدد 84, الصادرة في 24 ديسمبر 2006.
364- وقد أكدت المحكمة العليا سريان أحكام قانون مجلس الوزراء رقم 79 لسنة 1958 على الوزراء في طلب تفسير المادة 1, 5 من قانون محاكمة الوزراء الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1958 بأنه:-

و لما كان القانون الخاص المنظم لهذه المسؤولية لم يصدر بعد فإنه يتعين الرجوع إلى القواعد التي وضعها القانون رقم 79 لسنة 1958 الخاص بمحاكمة الوزراء.³⁶⁵

و من خلال هذه النصوص الدستورية يمكن القول أن هذه المسؤولية الجنائية رغم تقريرها إلا أنها تخضع لضوابط خاصة تتمثل فيما يلي:

1. إن قرار إحالة الوزير إلى المحاكمة لا بد و أن يصدر إما من رئيس الجمهورية و إما من رئيس مجلس الشعب, و سلطة كل منهما في الإحالة مستقلة عن الأخرى, و من ثم يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية مستقلة لا علاقة لها بموقف مجلس الشعب أو عدم موافقته على قرار الإحالة.

2. إن توجيه الاتهام إلى الوزير بارتكاب أي من الجرائم الجنائية من قبل مجلس الشعب ينبغي أن يكون بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضاء المجلس على الأقل³⁶⁶, و العبرة هنا بأعضاء المجلس في مجموعه, و لا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس في مجموعه³⁶⁷.

3. أنه بمجرد اتهام الوزير يوقف عن عمله, و ذلك حتى الفصل في هذا الاتهام.

4. لا يحول انتهاء عمل الوزير لأي سبب من الأسباب-كاستقالته أو سحب الثقة منه أو استقالة الحكومة- من الاستمرار في إقامة الدعوى و نظرها.

5. يترتب على إدانة الوزير عزله من منصبه, و إذا كان عضوا بالبرلمان تعين اتخاذ إجراءات إسقاط عضويته بناء على الحكم الصادر بإدانته.

6. تكون محاكمة الوزراء أمام محكمة خاصة أحال الدستور إلى القانون الخاص بها لبيان إجراءات

أولاً:

ثانياً: أ) نص المادة الأولى من قانون محاكمة الوزراء الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1958 يسري على الوزراء العاملين أثناء توليهم مناصبهم, كما يسري عليهم بعد تركها بشرط أن تكون إجراءات اتهامهم و محاكمتهم قد بدأت قبل تركهم مناصبهم.
ب) إن المحكمة التي تتولى محاكمة الوزراء تشكل بعد انفصال الإقليميين المصري و السوري من ستة من مستشاري محكمة النقض بدلا من مستشار محكمة النقض و التمييز.

ثالثاً: إن نص المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1958 تتناول فضلا عن الجرائم الأخرى الواردة به, الجرائم التي يعاقب عليها الوزراء أثناء قيامهم بأعمال وظائفهم أو بسببها), هذا ما جاء في قرار المحكمة العليا في طلب التفسير رقم السنة 8 بتاريخ 16 / 4 / 1977. و لمزيد من التفاصيل. أنظر: الدكتور صبري محمد السنوسي محمد, المرجع السابق, ص 415.

365- بصور القانون رقم 79 لسنة 1958 بشأن محاكمة الوزراء فإن قانون 1956 لم يعد يطبق على الوزراء, و أصبح هذا الأخير منظما لمحاكمة رئيس الجمهورية فقط. أنظر: د. ماجد راغب الحلوي, القانون الدستوري, المرجع السابق, ص 236.

366- و هي نسبة أقل من النسبة المطلوبة لاقتراح اتهام رئيس الجمهورية, و هي الثلث.

367- و كان دستور 1958 يتطلب الأغلبية العادية فقط لأعضاء المجلس, أما الأغلبية الخاصة التي تطلبها الدستور الحالي, فقد جعلت المحاكمة أقرب إلى الحصانة الممنوحة للأعضاء لصعوبة تقريرها في ظل سيطرة حزب الأغلبية على البرلمان. أنظر في هذا الصدد:

د. صبري محمد السنوسي, المرجع السابق, 417.

الاتهام و التحقيق و المحاكمة و ضماناتها و العقوبات التي تملك توقيعها.³⁶⁸

و بطبيعة الحال قد تختلف بعض القواعد المتعلقة بالإجراءات و المحاكمة في حالة إحالة الوزير للمحاكمة من قبل رئيس الجمهورية عنها بالنسبة لاتخاذ قرار الإحالة من مجلس الشعب, منها مثلا أنه يتعين في حالة إحالة الوزير من رئيس الجمهورية إخطار مجلس الشعب.

و من أبرز القواعد التي نص عليها القانون في هذا الشأن ما يلي:³⁶⁹

2- ما نصت عليه المادة الأولى من القانون من تشكيل المحكمة, و هو ذات التشكيل المنصوص عليه في قانون محاكمة رئيس الجمهورية و الوزراء رقم 247 لسنة 1956, حيث تشكل هذه المحكمة من اثني عشر عضوا على النحو المشار إليه سابقا.

3- ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم 79 لسنة 1958 بشأن الإدعاء من أنه في حالة توجيه الاتهام من مجلس الأمة يتولى الإدعاء ثلاثة من أعضائه ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري بأغلبية أعضاء المجلس, و يجوز أن يعاونهم بعض من رجال النيابة العامة بناء على طلب من مجلس الشعب, كما نصت الفقرة الثالثة من ذات المادة على أنه في حالة صدور قرار الاتهام من رئيس الجمهورية يقوم بتمثيل الإدعاء أمام المحكمة النائب العام أو من يقوم مقامه و معاونوه من رجال النيابة العامة.

4- وما نصت عليه المادة 8 من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958 من اختصاص المجلس بتشكيل لجنة للتحقيق من خمسة من أعضائه, يختار أربعة منهم عن طريق الاقتراع السري, و في جلسة علنية, و يرشح رئيس المجلس عضوين من رجال القانون في المجلس لاختيار أحدهما بالطريقة ذاتها عضوا في اللجنة, و بعد انتهاء اللجنة من التحقيق تعرض الأمر على رئيس المجلس الذي يعرض بدوره الأمر على مجلس الشعب لاتخاذ قراره, و بطبيعة الحال يترتب على الحكم بإدانة الوزير عزله.

وتكون أحكام المحكمة نهائية, و غير قابلة للطعن, و مع هذا يمكن طلب إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالإدانة بعد سنة على الأقل بناء على طلب من النائب العام أو من المحكوم عليه أو أقاربه أو زوجته بعد وفاته.³⁷⁰

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأحكام الخاصة تطبق فقط في حالة وقوع هذه الجرائم من الوزير أثناء

368- و هو القانون رقم 79 لسنة 1958. أنظر في ذلك: د. صبري محمد السنوسي, المرجع السابق, ص 418.

369- د. محمد صبري السنوسي, المرجع السابق, ص 418 و ما بعدها.

370- وفقا لنص المادة 17 من القانون رقم 79 لسنة 1958. أنظر: د. محمد صبري السنوسي, المرجع السابق, ص 419.

تأدية وظائفه أو بسببها, و لا تطبق بالتالي في حالة وقوع هذه الجرائم منه خارج نطاق أعمال الوظيفة أو قبل توليه الوزارة أو تركه لها, إذ تطبق القواعد العامة في هذه الأحوال باعتبار أنه فرد عادي.

كما أن هذه النصوص تطبق لارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة الخامسة من قانون محاكمة الوزراء رقم 79 لسنة 1958³⁷¹, وكذلك لارتكابه أية جريمة منصوص عليها في قانون العقوبات أو القوانين المكملة له ما دامت هذه الجرائم قد وقعت من الوزير أو من المسؤول أثناء تأدية عمله أو بسببها, و هو ما أكدته المحكمة العليا في طلب التفسير لنص المادة المذكور بتاريخ 1977/4/16³⁷².

371- و التي تتمثل أهمها في ارتكاب جريمة الخيانة العظمى و مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور, و استغلال النفوذ للحصول على فائدة من أية سلطة عامة أو شركة أو مؤسسة, أو المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التي يترتب عليها ضياع حقوق مالية للدولة أو قصد التأثير في القضاة أو جهات القضاء أو الإفتاء القانوني, والتدخل في نتائج الانتخاب أو الاستفتاء بقصد التأثير في نتائجها.

372- د. سعاد الشرقاوي و د. عبد الله ناصف, القانون الدستوري, دار النهضة العربية, القاهرة, مصر, 1993, ص173.

الخاتمة:

بالرغم من التعديلات التي عرفها الدستوران الجزائري و المصري فيما يخص تنظيم السلطة التنفيذية و التي كان آخرها سنة 2008 بالجزائر و 2005 و 2007 في مصر, نجد أن الدستوران قد أكدا على تقوية و تعزيز مكانة السلطة التنفيذية بالنسبة للسلطات الأخرى, إلا أن ذلك كان لصالح رئيس الجمهورية دون الوزير الأول. ففي الجزائر كان أملنا في أن يكون إحداث تسمية الوزير الأول هو ابتعاد لرئيس الحكومة عن الوزير الأول في دستور 1976 لكي يقترب من الوزير الأول الفرنسي, إلا أن ذلك كان مجرد صورية و واجهة فقط لفكرة محاولة اعتناق النظام الرئاسي تحت غطاء مظهر من مظاهر النظام البرلماني.

و عليه فإن البحث في العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول, المعتمدة في الدستور الجزائري لسنة 1996 و الدستور المصري لسنة 1971 وفق آخر تعديل لهما, ينتهي بنا حتما إلى أن تقرير العلاقة العضوية و الوظيفية بين هذين الجهازين داخل الجهاز التنفيذي تتحدد من خلال بعدين, أحدهما دستوري نظري يعتمد بالأساس على قراءة مواد الدستور المتعلقة بضبط العلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية, و بعد آخر واقعي و متغير, يتعلق بطبيعة الأغلبية البرلمانية و مدى قدرتها على إعادة توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية و الحكومة, و على ذلك يمكن أن نصل من خلال هذه الدراسة إلى عدة نتائج:

أولاً: يظهر أن الفصل العضوي بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في بعده الدستوري, أي من خلال نصوص الدستور ثابتا و ضيقا, ذلك أن السلطة مطلقة لرئيس الجمهورية -المنتخب من طرف الشعب و المسجد لوحدة الأمة- في تعيين الوزير الأول و من ثم الحكومة ككل و إنهاء مهامها, هذا الوضع يفقد الوزير الأول أي استقلالية عضوية اتجاه رئيس الجمهورية.

أما البعد الواقعي, الذي يتمثل أساسا في طبيعة الأغلبية البرلمانية, فإن مدى الفصل العضوي بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول يتدرج بحسب موقف كل منهما من الأغلبية البرلمانية, فإذا كانت الأغلبية البرلمانية مطابقة للأغلبية الرئاسية, فإن وجود الوزير الأول و الحكومة كسلطة مواجهة لرئيس الجمهورية سيزول تماما و تتحول الحكومة بذلك إلى جهاز إداري لدى رئيس الجمهورية تتلقى التعليمات منه, في حين أنه إذا كانت الأغلبية البرلمانية معارضة للأغلبية الرئاسية و هي الحالة التي توصف بالتعايش, فإن الوزير الأول و حكومته سيستفيدان من نوع من الاستقلال العضوي خصوصا عند تشكيلها, حيث أن رئيس الجمهورية سيجد نفسه مضطرا لتعيين زعيم الأغلبية البرلمانية أو من ترضى عنه هذه الأخيرة و زيرا أولا, و لكن على الرغم من حالة التعايش فإن رئيس الجمهورية تبقى لديه العديد من السلطات الهامة لإعادة التوازن بينه و بين الأغلبية البرلمانية ممثلة في الوزير الأول.

غير أن الأحزاب السياسية في الجزائر و مصر لم تصل بعد إلى مستوى التأثير على العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الحكومة ككل, بل إن أغلب برامج الأحزاب السياسية نسخ متكررة لبرنامج رئيس الجمهورية مما جعل السلطة التنفيذية مركزة في شخص رئيس الجمهورية, و من ثم فإن الأغلبية البرلمانية في الجزائر و مصر تستمد تماسكها من السياسة التي رسمها رئيس الجمهورية, و ليس من برنامج حكومي تقيدت به بعد مناقشته, بالرغم أنه من الناحية الدستورية تبدو أن علاقة الوزير الأول بالبرلمان تعمل حسب النظام البرلماني, غير أن الواقع يظهر خلاف ذلك, حيث أن الحكومة تجد في رئيس الجمهورية أساس وجودها و لا تجده في الأغلبية البرلمانية غير المتماسكة, فأصبحت الحكومة بقيادة الوزير الأول تبحث عن دعم رئيس الجمهورية ليوفر لها البقاء و الاستمرار و بذلك ساهم أيضا الوزير الأول و الحكومات في تقوية دور رئيس الجمهورية, لأنهم مدينون بمنصبهم له, و يفقدون هذا المنصب في حالة فقدهم لثقة رئيس الجمهورية و لهذا فالوزير الأول دوما كان يخضع لمشيئة رئيس الجمهورية الذي يقرر له حدود صلاحياته و سياسته التي يجب إتباعها لتنفيذ برنامجه.

ثانيا: إن اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري لفكرة العهدة المفتوحة من خلال التعديل الدستوري الأخير الذي جرى في 2008, و هي الفكرة المتبناة أيضا في الدستور المصري, يكون بذلك قد عزز التفوق الرئاسي بمنحه امتياز حصريا لا مثيل له في ظل نظام يعتمد مبدأ التداول على السلطة كأحد مقوماته الأساسية.

كما تعتبر آلية الاستفتاء الشعبي عاملا مدعما للمركز العضوي لرئيس الجمهورية الذي يعتبر اتصالا آخر للرئيس مع الشعب خلال فترة العهدة الرئاسية, فما يمكن قوله عنه أنه و حسب نظرنا عامل يظهر المركز المعنوي للرئيس بصفته الشخصية, فهو من خلاله يضطلع و يؤكد على مدى شعبيته عندما يوظفه على أنه أداة متعلقة بمسائل ذات أهمية من حيث الظاهر فحسب, مثله في ذلك ما يمكن أن تمده به القاعدة الشعبية عند اتصاله بها عن طريق الانتخابات الرئاسية الممهدة لبداية العهدة الرئاسية.

ثالثا: كما أن رئيس الجمهورية في الجزائر و مصر يهيمن على السياسة الخارجية للدولة و على سياسة الدفاع الوطني, و يضع الإطار العام لهما و ما على الوزير الأول إلا البقاء في هذا الإطار. كما للرئيس الجزائري و الرئيس المصري و في ظل الظروف الغير العادية (حالة الطوارئ و الحصار و الحالة الاستثنائية و حالة الحرب) حق ممارسة الدكتاتورية المؤقتة و ذلك في ظل غياب شبه كلي للوزير الأول.

رابعا: إن الوزير الأول ليس هو صاحب الاختصاص الوحيد في ممارسة السلطة التنظيمية كما هو الحال بالنسبة للوزير الأول في فرنسا, بل إن سلطة التنظيم في كل من الجزائر و مصر جعلها الدستور متقاسمة بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية, و هذا الأخير يستحوذ على الجزء الفاعل من سلطة التنظيم, و هو إصدار اللوائح التنظيمية المستقلة التي تأتي مستقلة عن التشريعات التي يصدرها البرلمان و بواسطتها يمكن لرئيس الجمهورية أن يحد من سلطة الوزير الأول خاصة في مرحلة

التعايش, إذ قد تأتي هذه اللوائح متناقضة مع المخطط و السياسة التي تنتهجها الحكومة, و هذا يؤدي إلى إعاقة الوزير الأول في تنفيذ مخطط حكومته المسؤول عليه أمام البرلمان, إذ بواسطة اللوائح المستقلة, رئيس الجمهورية في كلا البلدين مهيم على سلطة التنظيم و يجعل من الوزير الأول تابعا و منفذا لسياسته.

و من ثم فإن نصوص الدستور تضع في يد رئيس الجمهورية أهم الآليات التي تمكنه من التحكم في سلطة التشريع في الظروف العادية و غير العادية, و بالمقابل إضعاف و تبعية كل من الوزير الأول و البرلمان.

خامسا: إن أحد أهم أسس القانون الدستوري, أن ممارسة السلطة يجب أن تؤدي إلى قيام مسؤوليات متقابلة, و هذا ما عبر عنه الفقه الدستوري بمبدأ "أين توجد السلطة توجد المسؤولية". و عليه فإن دستوري الجزائر و مصر توجد فيهما المسؤوليات بشكل أكيد و واضح, إنما هي منظمة بطريقة لا تتوافق و توزيع السلطة بين قطبي الجهاز التنفيذي, حيث أن الوزير الأول بالرغم من أنه الأقل حظا في ممارسة السلطة فهو الواجهة في العلاقات مع البرلمان, و هو مسؤول أمام مجلس الشعب و أمام رئيس الجمهورية, هذا الأخير الذي مكنه الدستور من إجماع كل السلطات في يده فهو في مأمن من رقابة البرلمان, حيث أن الدستور لم يقرر لرئيس الجمهورية المسؤولية السياسية أمام البرلمان, إلا أن الدستور قرر له المسؤولية الجنائية أمام المحكمة العليا للدولة عند ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى و لكنها تبقى مسؤولية غامضة لحد الآن.

كل هذا أدى إلى الغموض بالنسبة لموضوع توزيع السلطة و المسؤولية بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول, فكلاهما موجود, إلا أن أحدهما ينفرد بالسلطة و الآخر ينفرد بالمسؤولية, و بالتالي يوجد تراخي في العلاقة بين ممارسة السلطة و المسؤولية في إطار الدستور لصالح رئيس الجمهورية حيث جعلت نصوصه من الوزير الأول الواقي لرئيس الجمهورية من مراقبة البرلمان و كبش الفداء أمام الرأي العام.

ومن خلال كل ما سبق فإنه بفعل الممارسة و نصوص الدستور ذاتها, أفرغت سلطة الوزير الأول من ممارسة أي اختصاص, و لا يزيد دوره في إطار السلطة التنفيذية عن إدارة العلاقات مع البرلمان و عن كونه المساعد الأول لرئيس الجمهورية حيث تقع على عاتقه مجموعة من القضايا الإدارية فيسهر بذلك على حسن سير الإدارة العمومية.

و أصبح رئيس الجمهورية بموجب النصوص الدستورية القائد الفعلي للحكومة و للأغلبية البرلمانية و هذا يسمح له بتجاوز الصلاحيات التي يمنحها له الدستور, و في ظل هذه الممارسة التي ليس فيها خرقا للدستور, كونها تستند إلى وقائع قانونية, فإنها تدفع بالوزير الأول و الحكومة و الأغلبية البرلمانية إلى الخضوع التام لأوامر الرئاسة.

إن هذا الوضع يدفعنا حتما إلى التساؤل عن مبرر وجود الشق الثاني من السلطة التنفيذية (الحكومة)، و ما إذا كان ينبغي على أي تعديل دستوري مرتقب لتحديد موقف نهائي يعيد تنظيم السلطة التنفيذية على أساس الأحادية المعروفة في النظام الرئاسي أو الثنائية الكاملة بكل مقتضياتها المعروفة في النظام البرلماني، على أننا نعتقد أن النظام السياسي الجزائري و المصري مازالا يرغبان في الإبقاء على الحكومة ذلك أن وجودها يبقي رئيس الجمهورية خارج نطاق المسؤولية، فالحكومة ككل و لحد الآن كانت دائما الجهاز الذي يتحمل المسؤولية بدلا عن رئيس الجمهورية دون أن تتمتع في ذلك بأي سلطة و ستبقى كذلك إن لم يحدث أي تغيير في المستقبل.

وعلى ذلك يمكن أن نعتبر أن النظام السياسي في الجزائر و مصر ليس بنظام رئاسي و لا بنظام برلماني و إنما يمكن اعتباره **نظام مختلط** يجمع تقريبا بين الطابع الرئاسي في جانبه الموضوعي (الوظيفي) و الطابع البرلماني في جانبه العضوي (الشكلي).

ومن أجل تفعيل مكانة الوزير الأول في الجزائر و مصر، لا بد من إزالة مختلف مظاهر النقص و العموم و الغموض التي تعتري نصوص الدستور و الدستور ككل، و التي كانت دوما تفسر لصالح رئيس الجمهورية فزادت من الانحراف نحو تأكيد دور و فعالية هذا الأخير على حساب دور و فعالية الوزير الأول، و لا بد من وضع نصوص دستورية في البلدين تتماشى مع تغيير المنظومة السياسية سواء في حال اتفاق الأغليبيتين (الرئاسية و البرلمانية) أو اختلافهما.

و من ثم فإننا نضع بعض الاقتراحات التي نرى بأنها قد تعمل على إعادة نوع من التوازن و التكامل المفقود بين الرئيسين، و لهذا نقترح ما يلي:

أولاً: إعطاء الوزير الأول حق التوقيع المجاور "CONTRESEING" على كل القرارات التي يتم التداول بشأنها بمجلس الوزراء، و بهذا يتم نقل اختصاص الوزير الأول على مستوى هذا المجلس من كونه اختصاص تقني إلى كونه صاحب قرار سياسي فاعل، و من ثم يعطي للوزير الأول المكانة التي يستحقها كرئيس ثاني للسلطة التنفيذية، و بالتوقيع المجاور أيضا يتم تحقيق المبدأ القائل "أين توجد السلطة توجد المسؤولية" فيتحمل الوزير الأول المسؤولية السياسية عن الأعمال الموقع عليها أمام البرلمان، و يكون رئيس الجمهورية بمنأى عن هذه المسؤولية.

ثانياً: نقترح بأن يمنح للوزير الأول في الجزائر مكانة في حال وجود مانع يحول دون قيام رئيس الجمهورية بمهامه الدستورية، كما هو عليه الحال في مصر بعد تعديل 2007.

ثالثاً: إن سلطة التنظيم المستقل تعتبر سلطة جد هامه، باعتبارها تكون مستقلة عن التشريعات التي يصدرها البرلمان، و نظرا لمدى تأثيرها على العمل الحكومي للوزير الأول و طاقمه، لهذا لا بد من النص في الدستور على وجوب التداول بشأنها على مستوى مجلس الوزراء، و بتوقيع كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول عليها.

رابعاً: من أجل تحقيق الاستقلالية للوزير الأول, و جعله رئيساً حقيقياً للحكومة و يكون مسؤولاً عن ممارسة سلطاته أمام البرلمان فقط. نقترح أن ينص الدستور على أن إنهاء مهام الوزير تكون مشروطة بإرادته فقط.

خامساً: بما أن أعضاء الحكومة يشاركون الوزير الأول في تنفيذ مخططة و برنامج الحكومة, و مسؤولون مسؤولية تضامنية أمام البرلمان, ومن أجل تقوية علاقة الوزير الأول بطاقمه و إعطائه النجاعة و الفعالية, لابد من إشراك الوزير الأول لرئيس الجمهورية في التوقيع المجاور "CONTRESEING" على مراسيم تعيين و إنهاء مهام أعضاء الطاقم الحكومي, حتى يكونون مرتبطين بالوزير الأول و يجدون علاقة تبعية مباشرة معه و البقاء في إطار سلطته و أوامره.

سادساً: حتى يتم تفعيل المادة 158 من الدستور الجزائري و المادة 85 من الدستور المصري و المتعلقة بالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية, لابد من النص في الدستور على الاختصاصات التي تقترب وجوداً بمنصب رئيس الجمهورية, و التي إذا أساء رئيس الجمهورية ممارستها, تؤدي إلى اتهامه بالخيانة العظمى, و يمكن أن نستنتج هذه الاختصاصات من نص القسم الذي جاء في المادة 76 من الدستور الجزائري و المادة 79 من الدستور المصري, و تجمع هذه الاختصاصات في نص مادة مستقلة عن القسم كما فعل الدستور الفرنسي في نص المادة 5 منه, لهذا نقترح النص التالي "رئيس الجمهورية يسهر على احترام الدستور و هو يؤمن بتحكيمة السير المنتظم للسلطات العامة, و استمرارية الدولة, و رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلال الوطن و سلامة أراضيها و احترام الاتفاقيات و المعاهدات". كذلك لابد من النص في الدستور على تشكيل المحكمة العليا للدولة, الخاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية عن جرم الخيانة العظمى وترك تنظيمها و سيرها للقانون العضوي و الذي نؤكد فيما يخص الجزائر على ضرورة إصدار هذا القانون العضوي لأنه في ذلك ضماناً أكثر لكي تنشأ و تمارس عملها.

إن هذه الاقتراحات تمكننا من ضبط النصوص الدستورية و جعلها تعمل في كلا الوضعيتين, أي في حالة توافق أو تعارض الأغليبيتين (الرئاسية و البرلمانية) حيث أنها مع كل وضعية تعطينا منظومة سياسية تختلف عن المنظومة السياسية في الوضعية الثانية, و لا نضطر مع كل منظومة سياسية تعديل الدستور, لأنه بموجب هذه الاقتراحات يتمكن كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول من الاحتفاظ بصلاحياته, سواء حدث التوافق أو التعايش بينهما.

و عليه, تبقى مؤسسات الدولة تحتفظ بكل سلطاتها, وتكون بمنأى عن أي انحراف حزبي أو شخصي, فلا تتأثر به و بذلك نتفادى وقوع الأزمات الحكومية و التي بدورها تؤدي إلى أزمات دستورية تؤثر على كل النظام السياسي.

تم هذا بعون الله و حمده.

قائمة المراجع

1. المراجع باللغة العربية :

(1) الكتب:

١ القرآن الكريم.

(أ) الكتب العامة:

1. د. أبو زيد مصطفى فهمي, الدستور المصري فقها و قضاء, دار المطبوعات الجامعية, القاهرة, 1996.
2. د. أحمد وافي و د. بوكرا إدريس, النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989, المؤسسة الجزائرية للطباعة, الجزائر, 1992.
3. د. ألبنا محمود عاطف, النظم السياسية, الطبعة الرابعة, دار الفكر العربي, مصر, 1996.
4. د. الغزال إسماعيل, الدساتير و المؤسسات السياسية, مؤسسة عز الدين للطباعة و النشر, بيروت, 1996.
5. د. الغزال إسماعيل, القانون الدستوري و النظم السياسية, الطبعة الرابعة, المؤسسة الجامعية للنشر و الدراسات و التوزيع, بيروت, 1999.
6. د. أندريه هوريو, القانون الدستوري و المؤسسات السياسية, ترجمة علي مقلد, الطبعة الثانية, الأهلية للنشر و التوزيع, بيروت, 1977.
7. د. أوصديق فوزي, الوافي في شرح القانون الدستوري, الجزء الثالث, السلطات الثلاث, الطبعة الأولى, ديوان المطبوعات الجامعية, بن عكنون, الجزائر, 1994.

8. د. بوكرا إدريس, تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية, القسم الثاني, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, 1994
9. د. ثروت بدوي, القانون الدستوري و تطور الأنظمة الدستورية, دار الفكر العربي, القاهرة, 1991.
10. د. جمال الدين سامي, النظم السياسية و الشرعية الدستورية, الطبعة الخامسة, منشأة المعارف, الإسكندرية, مصر, 2005.
11. د. رمضان محمد بطيخ, النظم السياسية و الدستورية (دراسة في الوثائق المصرية -1805- -2007), الجزء الأول, دار النهضة العربية, القاهرة, 2005.
12. د. زايد عبيد الله, الدبلوماسية, الطبعة الأولى, دار الكتب الوطنية, بنغازي, ليبيا, 1999.
13. د. سعاد الشرقاوي و عبد الله ناصف, القانون الدستوري, دار النهضة العربية, القاهرة, مصر, 1993.
14. د. سعيد بو الشعير, النظام السياسي الجزائري, دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع, عين مليلة, الجزائر, 1990.
15. د. سعيد بو الشعير, القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة, الجزء الثاني, الطبعة العاشرة, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, 2009.
16. د. سليمان محمد الطماوي, النظم السياسية و القانون الدستوري - دراسة مقارنة-, دار الفكر العربي, مصر, 1988.
17. د. سليمان محمد الطماوي, السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و الفكر السياسي الإسلامي, دراسة مقارنة, الطبعة السادسة, دار الفكر العربي, 1996.
18. د. شكر زهير, الوسيط في القانون الدستوري, الجزء الأول, الطبعة الثالثة, المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع, بيروت, 1994.
19. د. صيري محمد السنوسي محمد, الوسيط في القانون الدستوري, دراسة موجزة للمبادئ الدستورية العامة و دراسة تفصيلية لأحكام الدستور المصري, دار النهضة العربية, القاهرة,

.2008

20. د. عاصم أحمد عجيلة و د. محمد رفعت عبد الوهاب, النظم السياسية, الطبعة الخامسة مزيدة و منقحة, دار النهضة العربية, القاهرة, 1996.
21. د. عبد الله بوقفة, آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري, دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع, الجزائر, 2005.
22. د. عبد الله بوقفة, أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري, طبعة مزيدة و منقحة, دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع, الجزائر, 2009.
23. د. عطا محمد صالح زهرة, في النظرية الدبلوماسية, الطبعة الأولى, جامعة قار يونس, بنغازي, ليبيا, 1993.
24. د. علاء أبو عامر, الوظيفة الدبلوماسية, الطبعة الأولى, دار الشروق للنشر و التوزيع, عمان, الأردن, 2001.
25. د. علي صادق أبو هيف, القانون الدبلوماسي, الطبعة الثالثة, منشأة المعارف, الإسكندرية, 1975.
26. د. عمار بوضياف, الوجيز في القانون الإداري, دار ربحانة, الجزائر, 1999.
27. د. عمر رفعت عبد الوهاب, مبادئ النظم السياسية, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, لبنان, (دون ذكر سنة النشر).
28. د. فتحي فكري, القانون الدستوري -النظام الحزبي و سلطات الحكم في دستور 1971-, الكتاب الثاني, دار النهضة العربية, القاهرة, 2000.
29. د. فتحي فكري, القانون الدستوري و المبادئ الدستورية العامة - دستور 1971-, طبعة مزيدة و منقحة, شركة ناس للطباعة, القاهرة, 2007.
30. د. ماجد راغب الحلوي, النظم السياسية و القانون الدستوري, منشأة المعارف, الإسكندرية, مصر, 2000.
31. د. ماجد راغب الحلوي, القانون الدستوري, دار المطبوعات الجامعية, الإسكندرية, 2008.

32. د. ماهر جبر نصر, مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري, دار النهضة العربية, القاهرة, 2002.
33. د. متولي عبد الحميد, نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية, منشأة المعارف, الإسكندرية, مصر, 2001.
34. د. محسن خليل, القانون الدستوري و الدساتير المصرية, دار الجامعة المصرية, الإسكندرية, 1996.
35. د. محمد كامل ليلة, المبادئ الدستورية العامة و النظم السياسية, الطبعة الأولى, دار الفكر العربي, القاهرة, (دون ذكر سنة النشر).
36. د. محمد كامل ليلة, النظم السياسية " الدولة و الحكومة", دار النهضة العربية, بيروت, 1999.
37. د. محمد نسيب أرزقي, أصول القانون الدستوري و النظم السياسية, الجزء الثاني, أسلوب ممارسة الحكم في الدول المعاصرة, دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع, الجزائر, 2000.
38. د. مصطفى زيد أبو فهمي, مبادئ النظم السياسية, دار الجامعة الجديدة للنشر, الإسكندرية, 2000.
39. د. موريس دوفرجيه, المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري, ترجمة د. جورج سعد, الطبعة الأولى, المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع, بيروت, 1992.
40. د. مولود ديدان, مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية, الطبعة الأولى, دار النجاح للكتاب بالجزائر, 2005.

(ب) الكتب المتخصصة:

1. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا, وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة, منشأة المعارف, الإسكندرية, 2006.
2. د. الساعدي حميد, الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي, دراسة مقارنة للنظم السياسية (في الولايات المتحدة الأمريكية, البرازيل, فنزويلا, العراق, مصر, سوريا, تونس), دار عطوة للطباعة, القاهرة, 1981.

3. د. أيمن محمد شريف, الازدواج الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة, دار النهضة العربية, مصر, 2005.
4. د. رأفت فودة, ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل و الموضوع في دستور 1971, دار النهضة العربية, 2001.
5. د. ربيع الغصيني, الوزير في النظام السياسي, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, لبنان, (دون ذكر سنة النشر).
6. د. سامي جمال الدين, لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية, منشأة المعارف, الإسكندرية, 1982.
7. د. سعيد السيد علي, النظام البرلماني و المسؤولية السياسية, دار الكتاب الحديث, 2010.
8. د. سليمان محمد الطماوي, النظرية العامة للقرارات الإدارية, دار الفكر العربي, القاهرة, 1976.
9. د. صلاح الدين فوزي, واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم - مركزية السلطة التنفيذية - , دار النهضة العربية, مصر, 2003.
10. د. عادل محمد أبو النجا, دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة, دراسة مقارنة, (دون ذكر دار النشر), 2006.
11. د. عبد الغني بسيوني عبد الله, سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني, الطبعة الأولى, المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع, بيروت, لبنان, 1995.
12. د. عبد الله بوقفة, السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد, دار الهدى للنشر و الطباعة و التوزيع, الجزائر, 2006.
13. د. عصام سليمان, الأنظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق, الطبعة الأولى, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, 2010.
14. د. عمار عباس, الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري, دار الخلدونية للنشر و التوزيع, الجزائر, 2006.

15. د. عمر حلمي فهمي, الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني, الطبعة الثالثة, دار الفكر العربي, القاهرة, 2000.
16. د. عمر فؤاد بركات, المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة, 1994.
17. د. قائد محمد طربوش, السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري- تحليل قانوني مقارن-, الطبعة الأولى, المؤسسة الجامعية للدراسات, لبنان, 1995.
18. د. قائد محمد طربوش, السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري, الطبعة الأولى, المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع, بيروت, 1996.
19. د. قائد محمد طربوش, أنظمة الحكم في الدول العربية -صلاحيات رئيس الدولة في الدول العربية-, الجزء التاسع, المجلد السابع, المكتب الجامعي الحديث, الإسكندرية, مصر, 2007.
20. د. محمد باهي أبو يونس, الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, 2002.

(2) الرسائل الجامعية.

(أ) أطروحات الدكتوراه:

1. السبيلي أحمد إبراهيم, مسؤولية رئيس الدولة في النظم الوضعية و الفكر الإسلامي, رسالة دكتوراه في القانون, جامعة عين الشمس, 1990.
2. بن زاغو نزيهة, تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي, رسالة دكتوراه في القانون, جامعة الجزائر, بن عكنون, 2010.
3. رابحي أحسن, مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري, رسالة دكتوراه في القانون, جامعة الجزائر, بن عكنون, 2006.
4. شريط الأمين, خصائص النظام الدستوري الجزائري, رسالة دكتوراه في القانون, جامعة قسنطينة, 1991.
5. فؤاد عبد النبي حسن فرج, رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري, رسالة دكتوراه في

القانون, جامعة القاهرة, 1995.

(ب) مذكرات الماجستير:

1. أدمين محمد الطاهر, السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996, مذكرة ماجستير (فرع الإدارة و المالية), جامعة الجزائر, 2002.
2. بن زاغو نزيهة, رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري, مذكرة ماجستير (فرع القانون الدستوري و علم التنظيم السياسي), جامعة الجزائر, 2002.
3. بن نملة صليحة, مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر, مذكرة ماجستير (فرع إدارة و مالية), جامعة الجزائر, 2001.
4. بورايو محمد, رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976, مذكرة ماجستير (فرع إدارة ومالية), جامعة الجزائر, 1984.
5. دنش رياض, السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 في الجزائر, مذكرة ماجستير (فرع قانون عام), جامعة محمد خيضر ببسكرة, 2005.
6. نبيح مولود, مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري, مذكرة ماجستير (فرع القانون الدستوري), جامعة باتنة, 2006.
7. سي موسى عبد القادر, دور الانتخابات السياسية في ديمقراطية السلطة في النظام السياسي الجزائري, مذكرة ماجستير (فرع الدولة و المؤسسات العمومية), جامعة الجزائر, 2009.
8. لوثن دلال, السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي, مذكرة ماجستير (فرع القانون الدستوري), جامعة العقيد الحاج لخضر بباتنة, 2005.

(3) المقالات.

(أ) المقالات الخاصة بالنظام الجزائري:

1. بن زاغو نزيهة, العلاقة بين رؤساء الدول و السلطة التشريعية في أقطار المغرب العربي, المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية, عدد 03, سنة 2007, ص من 133 إلى 185.

2. د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير، مجلة إدارة، عدد 01، سنة 1998، ص من 15 إلى 49.
3. سعيد بو الشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 1992/01/11 و حل المجلس الشعبي الوطني، مجلة إدارة، عدد 01، 1993، ص من 03 إلى 07.
4. د. عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع على حقوق المواطنين، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص 45-58.
5. د. نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، عدد 01، سنة 2008.

(ب) المقالات الخاصة بالنظام المصري:

1. خالد سمارة الزغبى، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة-، مجلة العلوم الإدارية بمصر، العدد الأول، السنة 29، 1987، ص 90-110.
2. د. خليل محسن، علاقة القانون باللأحة- دراسة مقارنة-، مجلة الحقوق للبحوث القانونية و الاقتصادية تصدرها كلية الحقوق لجامعة الإسكندرية، العددان الأول و الثاني، 1969، ص 01-85.
3. درويش إبراهيم، نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة 11، القاهرة، جويلية- سبتمبر، 1967.

(ج) مقالات و مواضيع بالإنترنت:

1. [Http://www.goradp.dz/jo8499/1993/008/A](http://www.goradp.dz/jo8499/1993/008/A)
2. من إعداد مجموعة أساتذة، منبر الرأي (الإسلام الحضاري وتوابعه)، الخلافة ورئاسة الدولة، هل هناك فرق؟، موقع السودان الإسلامي: <http://soudan.site.net>.
3. نظام الحكم في الإسلام، الخلافة، مشروع دستور الخلافة، الموقع الإلكتروني: khilafah.net/main.
4. مقل بعنون: للملرسة الحزبية في مصر، الموقع الإلكتروني: www.egyptana.com/egyptana/Political_authority.asp

5. مقال بعنوان: دور الأحزاب في العملية السياسية, الموقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org/wiki/>
6. علاقة السلطة التنفيذية بالأحزاب السياسية, الموقع الإلكتروني: <http://ar.wikipedia.org/wiki/>
7. مقال بعنوان : التعددية في مصر ... فسخ إسكات المعارضة بقلم أسامة الهتمي, الموقع الإلكتروني: <http://www.alarabnews.com/alshaab/2004/03-12-2004/a8.htm>
8. موضوع حول تاريخ مجلس الوزراء في الجزائر, الموقع الإلكتروني: www.wikipedia.org/wiki/
9. نص كلمة الوزير الأول السيد "أحمد أو يحيى" التي ألقاها أمام نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة يوم الأحد 14 ديسمبر 2008. للإطلاع على النص الكامل للكلمة تفحص الموقع الإلكتروني: ma-ar/stories.php?story=08/12/14/9897-892
10. مقال بعنوان: السلطة التنظيمية في الجزائر، الموقع الإلكتروني: <http://mousalawyer.4ulike.com/montada-f26/topic-t2606.htm>
11. جريدة "المصري اليوم"، مقال بعنوان: لا توجد في مصر سوى السلطة التنفيذية, الموقع الإلكتروني: <http://www.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleID=62117> .
و كذلك مقال بعنوان: رئيس الجمهورية في الدستور المصري, الموقع الإلكتروني: www.jurispedia.org/index.php/6
12. حالة الطوارئ في مصر, الموقع الإلكتروني: www.marefa.org/index.php و كذلك : تمديد حالة الطوارئ في مصر: الموقع الإلكتروني: www.hrw.org/ar/news/2010/05/11-0
13. مقال بعنوان: أصبحت السلطة التنفيذية في مصر تستحوذ على كافة السلطات, الموقع الإلكتروني: <http://www.ikhwanonline.com/Article.asp?ArtID=66213&SecID=230>
14. بحث حول الأجهزة القضائية في الجزائر, الموقع الإلكتروني: <http://forum.palmoon.net/topic-890-124.htm>
15. بحث حول المسؤولية السياسية و المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية, الموقع الإلكتروني: qassim82.jeeran.com/masolah.doc
16. La responsabilité du *président de la République*, site d'internet/ www.lagazettedescommunes.com/numeritek/.../cahier46_6.pdf

(4) النصوص القانونية:

أولاً: الدساتير.

أ) الدساتير الجزائرية:

1. دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر في 08 سبتمبر 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر في 19 نوفمبر 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر في 23 فيفري 1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر في 28 نوفمبر 1996 المعدل و المتمم.

ب) الدساتير الأجنبية:

1. دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 12 سبتمبر 1971، المعدل و المتمم.

2. la constitution française du 4 Octobre 1958 avec sa dernière mise à jour de 20 aout 2008.

ثانيا: القوانين.

1. قانون رقم 19/08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية، عدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

ثالثا: الأوامر.

1. أمر رقم 66 / 155 المؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل و المتمم بالقانون رقم 22/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، جريدة رسمية، عدد 84، الصادرة بتاريخ 24 ديسمبر 2006.

2. أمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 12، الصادرة بتاريخ 6 مارس 1997، المعدل و المتمم.

رابعا: المراسيم.

أ) المراسيم الرئاسية:

1. مرسوم رئاسي رقم 124/67، مؤرخ في 25 جويلية 1967، يتضمن الإعلان عن التعبئة العامة، جريدة رسمية، عدد 60.

2. مرسوم رئاسي رقم 44/89, مؤرخ في 10 أبريل 1989, يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة, جريدة رسمية, عدد 15.
3. مرسوم رئاسي رقم 169/91, مؤرخ في 4 يونيو 1991, يتضمن تقرير حالة الحصار, جريدة رسمية, عدد 29.
4. مرسوم رئاسي رقم 44/92, مؤرخ في 9 فبراير 1992, يتضمن تقرير حالة الطوارئ, جريدة رسمية, عدد 10.
5. مرسوم رئاسي رقم 240/99, مؤرخ في 27 أكتوبر 1999, يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة, جريدة رسمية, عدد 76.
6. مرسوم رئاسي رقم 367/08, مؤرخ في 15 نوفمبر 2008, يفوض للوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة, جريدة رسمية, عدد 64, الصادرة بتاريخ 17 نوفمبر 2008.

(ب) المراسيم التنفيذية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 125/07, مؤرخ في 5 ماي 2007, يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 236/98 مؤرخ في 28 يوليو 1998 و المتضمن القانون الأساسي لدور الثقافة, جريدة رسمية, عدد 29, الصادرة بتاريخ 6 مايو 2007.
2. مرسوم تنفيذي رقم 157/08, مؤرخ في 28 ماي 2008, يتضمن إنشاء الحضيرة الثقافية للأطلس الصحراوي و تعيين حدودها, جريد رسمية, عدد 28, الصادرة بتاريخ 1 يونيو 2008.
3. المراسيم التنفيذية الصادرة في الجرائد الرسمية, عدد 03 مؤرخ في 14 يناير 2009, عدد 02 مؤرخ في 22 فبراير 2009, عدد 06 مؤرخ في 25 يناير 2009, عدد 05 مؤرخ في 2 يناير 2009, عدد 67 مؤرخ في 30 نوفمبر 2008, عدد 68 مؤرخ في 3 ديسمبر 2008.

(4) مراجع أخرى:

(أ) الوثائق:

1. المركز الدستوري لمنصب رئيس الجمهورية, وثيقة برلمانية, مجلة الفكر البرلماني, عدد 22, مارس 2009, ص من 186 إلى 202.

2. خطة عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية للتجديد الوطني من أجل جزائر قوية و لآمنة تحت مجهر البرلمان، وثيقة برلمانية، مجلة الفكر البرلماني، عدد 23، جويلية 2009، ص من 116 إلى 156.

3. قانون رقم 62 / 1292، مؤرخ في 6 نوفمبر 1962، يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام، جريدة رسمية مؤرخة في 7 نوفمبر 1962، ناصر لباد، دساتير و موثيق سياسية، الطبعة الأولى، لباد للإنتاج، سطيف، الجزائر، 2007-2009.

ب) القواميس:

1. تحت إشراف مجموعة باحثين، المنجد الفرنسي العربي للطلاب (معجم حديث)، الطبعة الرابعة، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1980.

2. د. جرجس جرجس، موسوعة القواميس العملية (القاموس العملي الموسع)، فرنسي فرنسي عربي، دار صبح للطباعة و النشر، بيروت، لبنان، 2004.

3. د. عبد الفتاح مراد، المعجم القانوني رباعي اللغة، فرنسي إنجليزي إيطالي عربي، دار الكتب و الوثائق المصرية، مصر، 1996.

ج) الجرائد اليومية:

1. جريدة الخبر اليومي، الصادرة بتاريخ 2000/11/27.

2. " " " ، الصادرة بتاريخ 2000/11/25.

3. " " " " ، الصادرة بتاريخ 2001 /04/18.

4. " " " " ، الصادرة بتاريخ 2009/11/8.

II. BIBLIOGRAPHIE EN FRANÇAIS

✓ LES OUVRAGES :

A – LES OUVRAGES GENERAUX:

1. André Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, édition Montchrestien, 1972.

2. Bernard Chantebout, droit constitutionnel et sciences politiques, 16ème édition, Armand colin, Paris, 1988.
3. Dominique Turpin, le régime parlementaire, Economica, Paris, 1996.
4. Hugues Portelli, droit constitutionnel, 3ème édition, Dalloz, Paris, 1999.
5. Jean Gicquel, droit constitutionnel et institutions politiques, 22ème édition, L.J.D.G, Montchrestien, Paris, 2008
6. Jean Paul jaque, droit constitutionnel et institutions politiques, 3ème édition, Dalloz, Paris, 1998.
7. Lavroff Dimitri Georges, le système politique français de la Vème République, Dalloz, Paris, 1975.
8. Marie-Anne cohendet, droit constitutionnel, Montchrestien, EJA, Paris, 2000.
9. Maurice Duverger, institutions politiques et droit constitutionnel, édition Themis, 1963.
10. Patric Gélard et Jacque Maurier, institutions politiques et droit constitutionnel, Montchrestien, Paris 1999.
11. Philippe Ardant, institutions politiques et droit constitutionnel, 8ème édition Delta, L.J.D.G, France, 1980.
12. Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, institutions politiques et droit constitutionnel, 20ème édition, L.J.D.G, Paris, 2008.
13. Waline Marcel, droit administratif, 9ème édition, Ed Sirey, paris, 1963.
14. Yves Guchet, droit parlementaire, Economica, Paris, 1996.

B - LES OUVRAGES SPECIALISES :

1. Didier Mauss, le parlement sous la Vème République, 3ème édition, PUF, Paris, 1996.
2. Douence Jean-Claude, recherche sur le pouvoir réglementaire de l'administration, L.J.D.G, Paris, 1968.
3. Francis Hamon et Céline Wiener, la loi sous surveillance, Ed Odil Jacob, Paris, 1999.
4. Mohamed Brahimi, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, office de publications universitaires, Alger, 1995.

5. René Capitant, écrits constitutionnels, Ed Sirey, Paris, 1982.
6. Richard Moulin, le présidentielisme et la classification des régimes politiques, L.J.D.G, Paris, 1978.
7. Verpeaux Michel, la naissance du pouvoir réglementaire, PUF, Paris, 1991.

▼ MEMOIRES DE MAJISTER :

1. Mansour Mouloud, le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 Février 1989, mémoire de Magistère en droit (option administration et finances publique), université d'Alger, 1995.

▼ LES ARTICLES :

1. Abdelkader Boulsane, les services du chef du gouvernement, IDARA revue de l'école nationale d'administration, volume 4, n 01, Alger, 1994.
2. Tahar Taleb, du Monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien, revue algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques, 1ere partie, n 03, Alger, Septembre 1990.

الفهرس:

- 01 المقدمة
- 05 الفصل الأول: مدى الفصل العضوي الموجود بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري.....
- 06 المبحث الأول: استقلال المركز العضوي لرئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي.....
- 06 المطلب الأول: الشرعية الدستورية لمنصب رئيس الجمهورية.....
- 07 الفرع الأول: الانتخابات الرئاسية كعامل مدعم للاستقلال العضوي لرئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي.
- 07 أولاً: شروط و إجراءات الترشح لرئاسة الجمهورية.....
- 12 ثانياً: الاقتراح السري العام و المباشر عامل مدعم لاستقلال رئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي.....
- 16 الفرع الثاني: المهمة الرئاسية المهمة محمية.....
- 16 أولاً: المدلول النظري للعهد الرئاسية و موقف الفقه من مسألة تجديدها.....
- 21 ثانياً: الوضع الدستوري للعهد الرئاسية في النظامين الجزائري و المصري:.....
- 28 المطلب الثاني: عوامل تدعيم مركز رئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي.....
- 28 الفرع الأول: أثر الأغلبية البرلمانية في دعم مركز رئيس الجمهورية.
- 29 أولاً: مركز رئيس الجمهورية في حالة التطابق و في حالة التعارض بين الأغليبتين البرلمانية و الرئاسية.....
- 33 ثانياً: مركز رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود أغلبية.....

- برلمانية:.....
- 35 الفرع الثاني: الاستفتاء الشعبي و دوره في دعم مركز رئيس الجمهورية. 35
- أولا: المبادرة بالاستفتاء الشعبي حق خالص لرئيس الجمهورية. 35
- ثانيا: استعمال الاستفتاء الشعبي من طرف رئيس الجمهورية لدعم مركزه 37 العضوي.....
- المبحث الثاني: تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية. 40
- المطلب الأول: سلطة التعيين والعزل كآلية لتبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية. 40
- الفرع الأول: تعيين الوزير الأول و إنهاء مهمته سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية. 40
- أولا: اختيار الوزير الأول و إنهاء مهامه 40
- ثانيا: إنهاء مهام الوزير الأول 50
- الفرع الثاني: السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة و إنهاء مهامهم 53
- أولا: اختيار وتعيين أعضاء الحكومة. 53
- ثانيا: إنهاء مهام أعضاء الحكومة:..... 55
- المطلب الثاني: تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية من خلال برنامج الحكومة و مجلس الوزراء..... 58
- الفرع الأول: خضوع الوزير الأول لرئيس الجمهورية من خلال ترأس هذا الأخير لمجلس الوزراء..... 58
- أولا: ظهور مجلس الوزراء في النظام السياسي الجزائري و المصري و تنظيم جدول أعماله. 58

-
- 61 ثانيا: رئيس الجمهورية صاحب السلطة في اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء
الوزراء.....
- 63 الفرع الثاني: اكتفاء الوزير الأول بتنسيق برنامج رئيس الجمهورية في قيادته للحكومة.
.....
- 64 أولا: مفهوم برنامج الحكومة وتحديد طبيعته
القانونية.....
- 67 ثانيا: عملية تنفيذ وتنسيق البرنامج الحكومي الذي صادق عليه
البرلمان:.....
- 70 الفصل الثاني: مدى الفصل الوظيفي الموجود بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في النظامين الجزائري و
المصري.....
- 71 المبحث الأول: أولوية رئيس الجمهورية على الوزير الأول في ممارسة المهام
التنفيذية.....
- 71 المطلب الأول: توزيع غير عادل للسلطات و الصلاحيات بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في الحالات
العادية.....
- 72 الفرع الأول: جلاء عدم المساواة بين الجهازين عند ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة.
.....
- 72 أولا: مدلول التنظيم المستقل من المنظور الدستوري
العام.....
- 75 ثانيا: احتكار رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية
المستقلة.....
- 81 الفرع الثاني: إبعاد دستوري للوزير الأول في ممارسة الاختصاصات السياسية على مستوى المجال
الخارجي.....
- 81 أولا : غياب الوزير الأول عند رسم السياسة
الخارجية.....
- 85 ثانيا: احتكار رئيس الجمهورية مجال تقرير سياسة الدفاع عن
الأمة.....

- المطلب الثاني: تأكيد الدور الثانوي للوزير الأول في الحالات الغير عادية..... 90
- الفرع الأول: تدخل رئيس الجمهورية للحد من اختصاصات الوزير الأول في ظل حالي الطوارئ و الحصار..... 90
- أولاً: إعلان حالة الطوارئ و الحصار..... 91
- ثانياً: القيود الواردة على إعلان حالة الطوارئ..... 96
- الفرع الثاني: إقصاء دستوري للوزير الأول في الحالة الاستثنائية..... 103
- أولاً: شروط تطبيق المادة 93 من الدستور الجزائري و المادة 74 من الدستور المصري..... 104
- ثانياً: آثار تطبيق (المادة 93) في الجزائر و(المادة 74) في مصر..... 108
- المبحث الثاني: المسؤولية السياسية المزدوجة للوزير الأول أمام انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية..... 111
- المطلب الأول: وجود مسؤولية جنائية لرئيس الجمهورية في ظل انعدام مسؤوليته السياسية..... 111
- الفرع الأول: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية..... 112
- أولاً: الأعمال التي يسأل عنها رئيس الجمهورية جنائياً و كيفية تشكيل المحكمة الخاصة بمحاكمته..... 112
- ثانياً: إجراءات الاتهام و المحاكمة لرئيس الجمهورية و النتيجة المترتبة عنها..... 118
- الفرع الثاني: انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية..... 121
- أولاً: أصل مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية..... 122

124	و	الجزائر	في	الجمهورية	لرئيس	السياسية	المسؤولية	واقع	ثانياً:	مصر.....
127		رئيس	و	البرلمان	و	الحكومة	أمام	المسؤولية	قيام	المطلب الثاني: قيام
127		للوزير		المزدوجة		السياسية	المسؤولية	الأول:	الفرع	الجمهورية.....
127		و		البرلماني	في	للحكومة	السياسية	المسؤولية	مفهوم	أولاً: مفهوم
130		رئيس	و	البرلمان	و	الحكومة	أمام	المسؤولية	قيام	ثانياً: قيام
138		أعضاء	و	الأول	للوزير	الجنائية	المسؤولية	الثاني:	الفرع	الجمهورية.....
142										الحكومة.....
142										الخاتمة:.....
147										المراجع.....
160										الفهرس.....