

الدور الدستوري لرئيس الجمهورية في الجزائر

د. كمال جعلاّب

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، kamaldj82@yahoo.fr

تاريخ الإيداع: 2018/05/13

تاريخ المراجعة: 2018/10/23

تاريخ القبول: 2019/01/15

ملخص

يمنح الدستور الجزائري من خلال نص المادة 84 لرئيس الجمهورية دوراً دستورياً يتمثل في تجسيد وحدة الأمة وحماية الدستور، وضمان استمرار الدولة ومؤسساتها، إن هذا الدور الدستوري تم التعبير عنه بمصطلحات عامة لا يمكن من خلالها الاستنتاج فيما إذا كان دور رئيس الجمهورية يتعلّق بواجبات تقع على عاتقه، أم أنها امتياز يتيح له صلاحيات غير محدّدة بما يضيف للرئيس عاملاً آخر من العوامل لأجل تكريس تفوقه في مواجهة السلطات الأخرى داخل النظام الدستوري.

كلمات المفاتيح: رئيس جمهورية، دور دستوري، مجسّد أمة، حامي الدستور، ضمان استمرار الدولة.

The Constitutional Role of the President of the Republic in Algeria**Abstract**

The Algerian constitution, through the text of Article 84, granted the President of the Republic a constitutional role represented in embodying the unity of the nation and protecting the constitution, and ensuring the continuity of the state and its institutions. This constitutional role has been expressed in general terms through which it cannot be concluded whether the role of the president of the republic relates to duties that fall upon him, or it is a privilege that allows him unlimited powers, adding to the president another factor in order to establish his superiority vis-a-vis the other authorities within the system.

Key words: President of republic, constitutional role, incarnation of nation, guardian of constitution, guarantees continuity of State.

Le rôle constitutionnel du Président de la République en Algérie**Résumé**

La Constitution algérienne confère au Président de la République un rôle constitutionnel consistant à incarner l'unité de la nation, à protéger la constitution et à garantir la continuité de l'État et ses institutions. Ce rôle constitutionnel s'exprime en des termes généraux dans lesquels il n'est pas clair s'il s'agit de devoirs ou de privilèges qui confèrent au Président des pouvoirs indéfinis et qui ajoutent au Président de la République un autre facteur pour consacrer sa prépondérance face aux autres institutions dans le système constitutionnel.

Mots-clés: Président de république, rôle constitutionnel, incarnation de nation, gardien de constitution, garant de continuité de l'état.

مقدمة:

يجمع الباحثون على أن قوة مركز رئيس الجمهورية في الجزائر وتفوقه على باقي المؤسسات الدستورية هي أكثر سمة بارزة ومميّزة للنظام الدستوري الجزائري، ولا شك أن هذا المركز المتفوق للرئيس إنما هو مستمد بدايةً من نظام انتخابه المباشر من قبل الشعب، وهو ما يجعله يتفوق من الناحية التمثيلية على البرلمان.

إن هذا الوضع المميز لرئيس الجمهورية في الجزائر يتعزّز بما منحه المؤسس الدستوري للرئيس من دور داخل النظام الدستوري، فرئيس الجمهورية فضلاً عن انتخابه المباشر من قبل الشعب، وفضلاً عن تمتعه بسلطات واسعة يمتد مجالها ليشمل كل السلطات الأخرى، هو كذلك حسب الدستور مجسّد وحدة الدولة والأمة، وحامي الدستور، وضامن استمرار المؤسسات العامة وسير النظام الدستوري إذ تنص المادة 84 من دستور 1996 المعدّل⁽¹⁾ على أنه: "يجسّد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، يجسّد الدولة داخل البلاد وخارجها. وله أن يخاطب الأمة مباشرة".

لا يوضح المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 84 أية صلاحيات أو سلطات أو حتى واجبات تقع على رئيس الجمهورية تبعاً لهذا الدور الممنوح له دستورياً، وتعتبر المادة 84 أول مادة في الفصل المتعلق بالسلطة التنفيذية الذي يعتبر أول فصل في الباب الثاني المعنون "بتنظيم السلطات"، وقد كان دستور 1989 الذي تبنت بموجبه الجزائر التعددية الحزبية ينص في المادة 67 على ذات الدور لرئيس الجمهورية وبنفس الصياغة في المادة 84 من الدستور الحالي، لكن هذا الدور للرئيس لم يكن منصوباً عليه في دستوري الحزب الواحد، 1963، و1976.

على ذلك فإن من الواضح مما سبق أن المادة 84 تحمل أبعاداً أوسع مما تبدو عليه صياغتها وهو ما يثير التساؤل حول مضمون هذا الدور الدستوري وحدوده التي من شأنها أن تضمن قيام رئيس الجمهورية بواجباته الدستورية دون الانحراف بها أو التعسف في استعمالها في مواجهة السلطات الأخرى في الدولة؟.

يتطلب تحليل إشكالية طبيعة الدور الدستوري لرئيس الجمهورية إعادة قراءة للمادة 84 من الدستور التي ورغم قصرها، إلا أنها تحمل بين مفرداتها العديد من الأبعاد والمفاهيم التي تحيل إلى مسائل أخرى غاية في الأهمية والتعقيد تتعلق بسلطات رئيس الجمهورية ومركزه داخل النظام، والهدف الحقيقي الذي يريده المؤسس الدستوري من إضفاء هذه الصفات على رئيس الجمهورية في الجزائر.

من الواضح إذن أن الإشكالية التي تثيرها المادة 84 من دستور 1996 تثير العديد من الأسئلة التي نحاول تحليلها في هذا البحث، ولا شك أن كل صفة منحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في هذه المادة يجب أن تكون لوحدتها محل تحليل واستنتاج لما يمكن أن يقوم به الرئيس من مهام وسلطات في إطار كل دور من الأدوار الثلاث الممنوحة له، أي كمجسّد لوحدة الأمة، وكحامي للدستور، وكضامن لاستمرار الدولة.

أولاً: رئيس الجمهورية مجسّد وحدة الأمة

تنص المادة 84 من دستور 1996 الجزائري على أنه: "يجسّد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، يجسّد الدولة داخل البلاد وخارجها. وله أن يخاطب الأمة مباشرة".

يمنح الدستور لرئيس الجمهورية بدايةً صفة مجسّد وحدة الأمة، وهذا المفهوم منقول من النظام البرلماني التقليدي الذي يكون فيه رئيس الدولة ملكاً يتولى العرش بالوراثة ويعتبر رمزا للدولة ومجسّداً للأمة، وإذا كانت هذه المكانة للملك ناتجة عن اعتبارات تاريخية، وتمثل مشروعية قديمة أصبحت متجاوزة اليوم⁽²⁾، فإن دور رئيس

الجمهورية في الجزائر باعتباره مجسّد وحدة الأمة يستمدّ من نظام انتخابه المباشر من الشعب، وهذه الشرعية الدستورية تجعل تجسيد رئيس الجمهورية لوحدة الأمة تتجاوز مجرد البعد الرمزي إلى البعد الدستوري وتعزّز من مكانته داخل النظام في مواجهة المؤسسات الدستورية الأخرى.

تتيح صفة مجسّد وحدة الأمة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بنص الدستور من حيث المبدأ صلاحية تقدير المصالح العليا للأمة وتجسيدها والسهر على حمايتها، كما عليه بذات الصّفة أن يعمل على حماية المبادئ العليا للأمة وعناصر هويتها التي تميزها والمقومات التي تضمن الحفاظ على وحدتها واستمرارها، وهذا ما يتعهد به الرئيس في اليمين الدستورية التي يؤديها عقب انتخابه طبقاً لنص المادة 90 من الدستور بحيث يقسم على المحافظة على وحدة الشعب والأمة.

على أن صفة مجسّد وحدة الأمة تقتض في رئيس الجمهورية في المقابل أن يكون محايداً ومستقلاً عن أي انتماء حزبي، إذ إنه وبمجرد انتخابه يغدو رئيساً لكلّ الجزائريين حتى أولئك الذين لم ينتخبوه، طالما أن الدستور نفسه منحه لوحده صفة مجسّد وحدة الأمة، وعليه بذلك أن يترفع عن الصّراعات الحزبية الدائرة في البلد وأن يتمتع عن الاصطفاف في أي اتجاه سياسي ضدّ آخر، وذلك حتى يكون عنصر توفيقٍ وتوحيد بين مختلف الاتجاهات في البلاد تماماً كما يتطلبه دوره كمجسّد لوحدة الأمة.

على الرغم من أن الدستور وقانون الانتخاب لا يمنع المرشحين لرئاسة الجمهورية من أن يكونوا منتمين لأحزاب ترشحهم، إلا أنه وبعد فوز أحدهم وتوليّه منصب الرئاسة فإن من المفترض وفقاً لروح المادة 84 من الدستور وما يقتضيه دور الرئيس كمجسّد لوحدة الأمة أن يستقلّ عن أي انتماء حزبي.

يدلّ الواقع السياسي في الجزائر على أن رئيس الجمهورية حتى وإن ترشّح مستقلاً - وهذه كانت الحال دائماً في الانتخابات الرئاسية منذ إقرار التعددية الحزبية - إلا أنه غالباً ما كان يحظى بدعم حزب أو مجموعة أحزاب، فـرئيس الجمهورية الأسبق اليامين زروال الذي ترشّح مستقلاً وفاز في انتخابات 1996 استفاد بعد ذلك من دعم حزب التجمع الوطني الديمقراطي الذي كان يحوز الأغلبية البرلمانية عقب الانتخابات التشريعية لسنة 1997.

أما بالنسبة للرئيس الحالي عبد العزيز بوتفليقة فعلى الرغم من ترشحه دائماً بصفته حراً إلا أنه استفاد هو الآخر من دعم عدد من الأحزاب⁽³⁾ التي قامت بحملات انتخابية لصالحه وتبنت برنامجه سواء في انتخابات 2004 أو 2009، أو 2014، وقد تمّت تركية الرئيس بوتفليقة بالإجماع رئيساً فعلياً لحزب جبهة التحرير الوطني في المؤتمر العاشر في ماي 2015 بعد أن تمّت تركيته قبل ذلك رئيساً شرفياً للحزب في المؤتمر الثامن، رغم أن الرئيس نفسه وجّه رسالة للمؤتمر العاشر جاء في بدايتها بأنه: "اسمحوا لي أن أستاذنكم بتطفلي هذا في مؤتمر الحزب العتيق، لأن مسؤولياتي الدستورية تفرض علي عدم التحزب وأن أكون رئيساً للجزائريين أنى كانت مشاربهم"⁽⁴⁾.

إن لصفة مجسّد وحدة الأمة كما نص عليها الدستور أبعاداً متعدّدة تتجاوز مجرد البعد الدستوري والسياسي إلى البعد الاجتماعي كذلك، بحيث يجب على رئيس الجمهورية السعي المستمر لأجل تعزيز مقومات الوحدة الوطنية والاجتماعية، والحفاظ على عناصر الاستقرار الاجتماعي بما يحقق الوحدة والانسجام داخل المجتمع، ويقع عليه علاوة على ذلك العمل على تجنّب كل ما من شأنه إثارة أسباب الاستقطاب والنزعات الجهوية، الدينية، أو العرقية.

إضافة إلى دوره كمجسد وحدة الأمة، فإن رئيس الجمهورية يجسد كذلك الدولة داخل البلاد وخارجها وفق ما تنص عليه المادة 84 في فقرتها الثانية، ويتولى الرئيس تجسيد الدولة في مفهومها القانوني أي باعتبارها شخصاً قانونياً معنوياً يحتاج لشخص طبيعي لتمثيله والتعبير عنه.

بناء على ذلك نتيج صفة مجسد وحدة الدولة والأمة لرئيس الجمهورية عددا من الصلاحيات التي يمارسها في هذا الاتجاه أهمها قيادة القوات المسلحة⁽⁵⁾، وتولي مسؤولية الدفاع الوطني⁽⁶⁾، إضافة إلى تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها⁽⁷⁾، كما يسلم رئيس الجمهورية أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية⁽⁸⁾.

أما على المستوى الخارجي فإن رئيس الجمهورية يمثل الدولة باعتباره مجسداً لها في كل الاجتماعات والمحافل والمؤتمرات الدولية، وفي هذا الإطار فإنه يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، كما يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم⁽⁹⁾، ويعلن الحرب وفقاً لما تقتضيه المادة 109 من الدستور ويوجه خطاباً للأمة يعلمها بذلك، كما يصادق رئيس الجمهورية بذات الصفة على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي⁽¹⁰⁾.

ثانياً: رئيس الجمهورية حامي الدستور

منح الدستور لرئيس الجمهورية بالإضافة إلى تجسيد وحدة الأمة والدولة، صفة حامي الدستور، وتثير هذه الصفة الممنوحة للرئيس عددا من الأسئلة أهمها: ما هو مفهوم حماية الدستور، وتجاه من يفترض أن يقوم رئيس الجمهورية بحماية الدستور، وما الذي يمكن للرئيس أن يقوم به في إطار دوره كحامٍ للدستور، خصوصاً وأن المؤسس الدستوري قد أوكل للمجلس الدستوري كذلك مهمة السهر على احترام الدستور⁽¹¹⁾؟.

من حيث المبدأ تفترض حماية الدستور القيام بكل ما من شأنه ضمان نفاذ قواعده والحفاظ على سموه⁽¹²⁾، وعدم تعطيله أو تعليق العمل به إلا وفق الشروط والأوضاع التي يحددها الدستور نفسه، كما على رئيس الجمهورية باعتباره حامياً للدستور أن يعترض على أي عمل تقوم به السلطات العامة يكون مخالفاً للدستور⁽¹³⁾.

ولا شك أن مهمة الحماية التي نص عليها الدستور في المادة 84 إنما تتعلق بالمفهوم السياسي والاجتماعي للدستور باعتباره عقداً اجتماعياً يحوي المبادئ والقيم العليا المتفق عليها، وهنا فإن على رئيس الجمهورية بصفته هيئة سياسية وليست قضائية العمل على حماية الدستور من خلال حماية المبادئ والثوابت الأساسية التي ينص عليها، والسهر على ضمان سمو الوثيقة الدستورية، وأن تكون المرجع والحكم النهائي لكل السلطات العامة في الدولة، في حين أن لمهمة المجلس الدستوري في السهر على احترام الدستور طابعاً قانونياً تقنياً بحتاً، بحيث إنعمل المجلس يتمثل في مراقبة المطابقة للدستور بالمعنى المعيارى المادي وفق مفهوم "كلسن"، أي باعتباره مجموعة القواعد العليا الوضعية التي تنظم شروط وضع القواعد القانونية العامة، أي تلك القواعد التي تحدد السلطة المعيارية للهيئات المؤهلة بموجب الدستور⁽¹⁴⁾.

يذكر منح رئيس الجمهورية مهمة حماية الدستور بذلك الجدل الفقهي الذي ثار أوائل ثلاثينيات القرن الماضي ولازال متجددا بين فقهاء القانون الدستوري حول الهيئة الأفضل التي يجب أن توكل إليها مهمة حماية الدستور، في هذا الإطار اعتبر "هانز كيلسن" أنه لا يمكن توفير حماية للدستور إلا عن طريق هيئة قضائية لأنها هي الوحيدة من بين الهيئات العامة في الدولة التي تتصف بالحياد.

على خلاف "هانز كيلسن" ذهب "كارل شميث" إلى أن مهمة حماية الدستور يجب أن تُسند إلى هيئة سياسية فقط، وعلى أعلى مستوى مثل رئيس الدولة الذي يمكنه ضمان حماية فاعلة للدستور (15).

من الناحية الدستورية فإنه يمكن ربط دور رئيس الجمهورية كحامٍ للدستور بالصلاحيات الممنوحة له في نصوص الدستور والتي تتعلق بهذا الدور، ومن بين هذه الصلاحيات نجد سلطة إخطار المجلس الدستوري طبقاً للمادة 186 والمادة 187 من الدستور، وقد ذهب المجلس الدستوري في الجزائر إلى أنه من صلاحية رئيس الجمهورية لوحده ودون غيره باعتباره حامياً للدستور أن يطلب من المجلس الدستوري تفسير الدستور، وحرّم المجلس رئيسي الغرفتين من إمكانية طلب التفسير على اعتبار انعدام أي نص يخولهما ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (16).

لكن المجلس الدستوري لم يشرح بوضوح مبررات المسلك الذي اعتمده في الاستنتاج من نص المادة 84 من دستور 1996 أن الدستور بمنحه لرئيس الجمهورية صفة حامي الدستور يكون قد خوله بطريقة غير مباشرة صلاحية حصرية لطلب تفسير أحكام الدستور من المجلس الدستوري، وإذا كان الأمر يتعلق بمجرد الاستنتاج فإنه يجوز لنا أن نتساءل عن ما إذا كان لرئيس الجمهورية المبادرة بتفسير الدستور بنفسه مستندا في ذلك على صفته كحامٍ للدستور.

على سبيل المقارنة، فإن الدستور الفرنسي منح لرئيس الجمهورية أيضاً في المادة 5 منه صفة حامي الدستور، وقد انقسم الفقه الدستوري في فرنسا على نفسه في شأن مدى تمتع رئيس الجمهورية بصلاحية تفسير الدستور طالما أن له صفة حامي الدستور، في هذا الإطار يذهب "بيار أفريل" إلى أن رئيس الجمهورية لا يمكن له أن يفسر الدستور كما هو عليه الحال بالنسبة للقاضي الدستوري لأن الرئيس ليس لديه التأهيل بموجب النص لوضع معايير عامة كما هو عليه الحال بالنسبة للقضاء (17).

ولعل الرأي الذي ينكر على رئيس الجمهورية اختصاص تفسير الدستور نتيجة لصفته حامياً له ينطلق من اعتبار الرئيس هيئة سياسية، وأنه ليس قاضياً ولا يخضع لذلك الانضباط في التفسير كما هو عليه الحال بالنسبة للقاضي، وهو بذلك لا يستجيب لمتطلبات الحياد، ومن ناحية قانونية صرفة فإن من الواضح أن رئيس الجمهورية غير مؤهل بأي حال بموجب الدستور لتقديم أي تفسير رسمي للنص الدستوري (18).

إن رئيس الجمهورية حسب هذا الرأي لا يمكن أن يكون قاضياً وطرفاً في نفس الوقت، إذ إنه لا يمكن أن يطبق الدستور ثم يقدم تفسيراً رسمياً له (19)، ويبدو أن هذا الرأي يستند إلى تفسير ضيق وقراءة شكلية لنص المادة 5 من دستور 1958 الفرنسي التي وإن كانت تمنح لرئيس الجمهورية صفة حامي الدستور إلا أنها لا تنص على أية صلاحية للرئيس لتفسير الدستور بشكل رسمي.

ذات القراءة يمكن تطبيقها على نص المادة 84 من الدستور الجزائري التي لا تنص على أي صلاحية لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بتفسير الدستور، لكن الاعتماد على هذه القراءة الضيقة للنص الدستوري ستؤدي إلى إنكار صلاحية المجلس الدستوري في تفسير الدستور أيضاً، إذ إنه لا يوجد أي نص دستوري يخول للمجلس سلطة

تفسير الدستور بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وعلى الرغم من ذلك، فإن المجلس بادر بإصدار مذكرة تفسيرية بناء على إخطار من رئيس الجمهورية لتفسير أحكام دستورية⁽²⁰⁾.

على خلاف هذا التحليل يرى الأستاذ "قريب أردان" أن حامي الدستور هو من يقوم بالضرورة بتفسيره، ويتساءل في هذا السياق: كيف يمكن لرئيس الجمهورية الادعاء باحترام الدستور، إذا لم يكن مؤهلاً ليقول ما الذي يفرضه الدستور؟، ويذهب "أردان" إلى أن الرئيس هو الذي يحدد ما يطلبه منه الدستور، وأن كل تصرفاته تتطلب تفسيراً ضمنياً على الأقل للأحكام المتعلقة بها، إن تفسير رئيس الجمهورية يفرض بشكل سيادي ولا يخضع لأي رقابة قضائية، لكن هذا التفسير قد يتخذ أشكالاً متعددة، كالأقوال، أو النصائح، وإبداء الآراء⁽²¹⁾.

يذهب البعض إلى أن مفهوم حماية الدستور تعني السهر على احترام الدستور، وأن أقل دور يمكن منحه لرئيس الجمهورية بوصفه حامياً للدستور هي تغليب رأيه عند كل محاولة لتفسير الدستور⁽²²⁾، على أن تحليل ما إذا كان يمكن لرئيس الجمهورية الاستناد على دوره كحامٍ للدستور في مباشرة تفسير الأحكام الدستورية يجب أن ينطلق في البداية من تحديد معنى التفسير في المجال الدستوري.

يرتبط التفسير في علم القانون نظرياً بمفهوم القانون كعلم، إن المعرفة العلمية للقانون كنظام معياري له خصائصه المحددة إنما ترتبط بإمكانية تفسيره بالمعنى الضيق للتفسير باعتباره تحديد الخيارات المسموح بها، وهذه المسألة تختلف تماماً عن مسألة الخيارات المرغوبة ومبرراتها المحتملة، إن علم القانون في هذا المنظور ليس سوى التفسير بالمعنى الدقيق للكلمة وعلم القانون الدستوري كذلك ليس سوى تفسير الدستور بالمعنى الدقيق للكلمة، وبمعنى آخر فإن تفسير الدستور يهدف إلى معرفة ما يسمح به الدستور، وما يأمر به، وما يمنعه⁽²³⁾.

لكن هذا المذهب النظري في تحديد معنى التفسير في القانون تقابله نظرية واقعية في التفسير أسس لها الأستاذ الفرنسي "ميشال تروبي" الذي يرى أن الجهة التي لها اختصاص تفسير قاعدة ما هي التي تنشئ واقعياً هذه القاعدة، إن التفسير الأصيل في نظر "تروبي" هو ذلك "الذي يعلق عليه النظام القانوني آثاراً، والذي لا يمكن الطعن فيه، وبالنتيجة فإنه وفي حالة تفسير نص ما فإن التفسير يندمج في النص".

أما بالنسبة للجهة المختصة في التفسير فإنها كل "جهة قضائية عليا"، بذلك فإن النص المفسر لا يمكن أن يكون له أي معنى بخلاف ما تعطيه له الجهة المختصة، وذلك حتى لو بدا أن هذا المعنى يتعارض مع جميع التفسيرات التي يقدمها أشخاص آخرون، وحتى ولو بدا غير معقول أو كان يتعارض مع كل ما يمكن استنتاجه من نية واضع النص⁽²⁴⁾.

على أننا نرى أنه من السهل الاستنتاج وفق ما سبق أن تفسير النص الدستوري يرتبط بالمدى الذي تضعه الجهة المخولة بالتفسير لصلاحيتها في هذا الشأن، إذ قد تكتفي هذه الجهة بإعطاء معنى للنص وتوضيح المقصود منه على ضوء نية المؤسس الدستوري دون أن تحمل مبادرتها أي إضافة جديدة أو إنشاء لحكم.

لكن التفسير قد يتجاوز هذا الحد بحيث تسمح الهيئة التي تتولى التفسير لنفسها بأن تلعب دوراً تفسيرياً إنشائياً بحيث يترتب على التفسير إنشاء أحكام جديدة تصبح جزءاً من الأحكام محل التفسير، مع ذلك فإنه من الواجب الاتفاق على أن التفسير يجب أن يكون رسمياً ويرتب آثاراً نافذة تتعلق بالنص أو الحكم محل التفسير بحيث يلزم هذا التفسير بالنتيجة كل السلطات العامة في الدولة.

بناء على ذلك فإنه من الضروري الرّبط بين متطلبات الحياد من جهة، والقدرة التي تتمثل في التخصّص الدستوري لأجل القيام بتفسير رسمي لأحكام الدستور، إذ إنه يجب لا اعتبار أي سلطة مؤهلة لتقديم تفسير للدستور أن تكون محايدة وبعيدة عن أي تجاذبٍ سياسي قد يؤثر على محتوى التفسير.

والتفسير أيضاً هو عملية قانونية تقنية صرفة ولا يمكن أن تكون مجرد تقدير أو تخمين سياسي، ولذلك فإن رئيس الجمهورية كهيئة سياسية لا يمكن أن يقوم بتفسير الدستور بالمعنى الرسمي التقني للتفسير، وهذا ما يمكن استنتاجه ضمناً من اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري الذي ذهب إلى أنه من صلاحية رئيس الجمهورية لوحده طلب تفسير الدستور من المجلس الدستوري، وهذا يعني ضمناً أن عملية التفسير بالمعنى الرسمي الذي أشرنا إليه سابقاً إنما هي من اختصاص المجلس الدستوري كهيئة متخصصة في هذا المجال.

على أنه يمكن القول عموماً إن رئيس الجمهورية هو الذي يحدّد مضمون دوره كحامي الدستور، وهو الذي يعرف نطاق سلطاته في هذا الاتجاه، ومثل هذا الدور المنصوص عليه في الدستور يفترض إطاراً عاماً لعدد غير محدّد من الصلاحيات والإجراءات والتدابير التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية مستنداً على دوره كحامٍ للدستور (25).

يمكن القول وفق التحليل السابق إن دور رئيس الجمهورية في حماية الدستور وإن بدا واجباً دستورياً تؤكده اليمين الدستورية التي يؤديها الرئيس عقب انتخابه والتي تتضمن واجب الدفاع عن الدستور، إلا أنه يعبر في الواقع عن امتياز يضم عدداً غير محدود من السلطات لرئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان الذي ينافسه في التمثيل الشعبي باعتباره هو الآخر منتخباً من قبل الشعب، مع ذلك رجّح المؤسس الدستوري كفة رئيس الجمهورية في هذا المجال خصوصاً عندما منحه اختصاص المبادرة بالتعديل الدستوري ومنحه سلطة الاختيار بين اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لإقرار التعديل، أو الاكتفاء بموافقة ثلاثة أرباع غرفتي البرلمان المجتمعين معاً بعد أخذ رأي المجلس الدستوري طبقاً للمادة 210 من الدستور، في حين لا يمكن للبرلمان المبادرة بتعديل الدستور إلا بالمرور عبر رئيس الجمهورية الذي يمكن له حسب المادة 211 عرضه على الاستفتاء الشعبي، بذلك منحت صفة حامي الدستور لرئيس الجمهورية امتيازاً حصرياً في اللجوء إلى تعديل الدستور دون البرلمان.

ثالثاً: رئيس الجمهورية ضامن السير العادي للنظام الدستوري

إن تجسيد وحدة الأمة والدولة يستتبع بالضرورة أن يكون لرئيس الجمهورية دورٌ في ضمان استمرار الدولة والنظام الدستوري فيها، وتوفير الشروط اللازمة للسير العادي لمؤسساتها، وهذا الدور يُستفاد ضمناً من نص اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية عقب انتخابه، حيث جاء في اليمين الدستورية ما يلي: "...وأُسهر على استمرارية الدولة.... وعلى توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري...." (26).

الجدير بالذكر أن هذه الفقرة المتعلقة بضمان استمرارية الدولة أدرجت في اليمين الدستورية في دستور 1996، ولم تكن موجودة فيما قبله من الدساتير، وتفسّر إضافة مثل هذه الفقرة في رأينا بحالة التعطيل الكامل لمؤسسات الدولة ولسير النظام الدستوري فيها التي شهدتها الجزائر بدايةً من سنة 1992 بسبب استقالة رئيس الجمهورية آنذاك وحلّه للمجلس الشعبي الوطني في نفس الوقت، لذلك قرّر المؤسس الدستوري أن من المهام الأساسية لرئيس الجمهورية المحافظة على استمرارية الدولة والحرص على السير العادي لمؤسساتها (27).

على رئيس الجمهورية في هذا السياق أن يستعمل سلطاته المخولة له دستورياً بهدف ضمان استمرار الدولة، كما عليه أن يحرص على توفير كل الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات وللنظام الدستوري ككل، ويبدو

أنه من الصعب تحديد مجال ومضمون الشروط الضرورية التي على رئيس الجمهورية توفيرها لضمان السير العادي لمؤسسات الدولة والنظام الدستوري، وعلى أية حال فإن هذا الشروط قد تكون في شكل أفعال إيجابية على رئيس الجمهورية القيام بها لتحقيق استمرار النظام الدستوري، وقد تكون في شكل سلبي، أي بالامتناع عن كل ما من شأنه تعطيل مؤسسات الدولة أو الإضرار بسير النظام الدستوري فيها.

يمكن الإشارة على سبيل المثال إلى أنه على رئيس الجمهورية في إطار مهمته في ضمان استمرار الدولة ونظامها الدستوري الحرص على انتظام المواعيد الانتخابية وإجرائها في وقتها وعدم تأجيل الانتخابات إلا في الحالات الاستثنائية، فرئيس الجمهورية هو المخول بإصدار مرسوم استدعاء الهيئة الناجبة، ويمثل الانتخاب الدوري فرصة لأجل ضمان دوام المؤسسات التمثيلية واستمرار النظام الدستوري ككل.

كما أن على رئيس الجمهورية بذات الصفة أن يتمتع هو نفسه عن القيام بكل ما من شأنه تعطيل السير العادي للنظام الدستوري ولمؤسساته، خصوصاً وأن الرئيس يملك سلطات هامة يمكن أن تمس بمجال اختصاص السلطات الأخرى، بل يمكن أن تهدد وجودها كسلطته مثلاً في حل المجلس الشعبي الوطني دون أي قيد فعلي، إضافة إلى سلطاته التقديرية والواسعة في الظروف الاستثنائية والتي قد تؤدي إلى تعطيل السير العادي للنظام الدستوري، وتصل إلى حد تعليق العمل بالدستور كما في حالة الحرب.

لذلك فإن على رئيس الجمهورية تجنب استعمال سلطاته بشكل متعسف بالدرجة التي تؤدي إلى تعطيل النظام الدستوري وتهديد استمرار الدولة، كأن يعمد مثلاً إلى تكرار حل المجلس الشعبي الوطني المنتخب للمرة الثانية بعد حله للمجلس الأول، أو أن يرفض إصدار القوانين التي يصادق عليها البرلمان رغم استعماله لسلطته في طلب القراءة الثانية للقانون.

على رئيس الجمهورية علاوة على ذلك أن لا يتعسف في استعمال سلطاته في الظروف غير العادية التي نص عليها الدستور في المواد من 105 إلى 110، وإذا كانت هذه الظروف تخول للرئيس سلطة تقدير واسعة في اتخاذ ما يراه مناسباً من تدابير، إلا أن هذه السلطة إنما منحت له لأجل أن يستعملها بهدف الحفاظ على وحدة الدولة واستمرارها، وانتظام عمل السلطات العامة، وليس لأجل تعطيل النظام الدستوري أو لاستبعاد المؤسسات الدستورية بهدف تعزيز مركزه وتقوية نفوذه.

يثير دور رئيس الجمهورية كضامن لاستمرار الدولة التساؤل حول ما إذا كان له دور الحكم بين المؤسسات العامة طالما أنه يقع عليه واجب ضمان السير العادي لهذه المؤسسات والعمل على تجنب تعطيلها بسبب ما قد يحدث من خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويكون للتحكيم هنا مضمون سياسي كونه مرتبطاً بوظيفة سياسية لرئيس الجمهورية ويهدف إلى حل خلاف ذي طابع سياسي يكون عملياً بين البرلمان والحكومة.

من الناحية النظرية أعطى دستور 1996 لرئيس الجمهورية العديد من السلطات التي تبدو أنها ذات بُعد تحكيمي، حيث يمكن أن يصبح رئيس الجمهورية بموجب هذه السلطات حكماً بين مؤسسات الدولة يتولى ضمان انسجامها واستمرارها، ومن أمثلة هذه الصلاحيات نجد سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني عند وقوع خلاف بينه وبين الحكومة، أو اللجوء إلى الاستفتاء لتحكيم الشعب في أي نزاع قد يثور بين الحكومة والبرلمان حول قضية معينة، أو إخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين.

يعد دور رئيس الدولة كحكم بين الحكومة والبرلمان أحد العناصر الأساسية التي تميز النظام البرلماني، بحيث أن رئيس الدولة يلعب بسبب حياده وتجدره من أية اختصاصات فعلية دور الحكم المحايد.

وإذا كان لا يوجد معنى محدد لمصطلح التحكيم يتفق عليه الفقهاء⁽²⁸⁾، فإن من الواضح أن هذا الدور يفترض في رئيس الدولة أن يكون محايداً وأن يكون مجرداً من أية اختصاصات مؤثرة بحيث لا يكون طرفاً فاعلاً في ممارسة السلطة في الدولة.

لذلك فإن رئيس الدولة بسبب دوره المحايد في النظام البرلماني هو الحكم الذي يمثل مصالح الأمة العليا ويحميها ويسهر على أن تحترم الحكومة والبرلمان معا قواعد الدستور في علاقاتهما فيما بينهما، لكن الوضع في الجزائر مختلف تماماً، فالحكومة ليست سلطة مواجهة للبرلمان، وإنما هي جهاز تابع لرئيس الجمهورية الذي يعينها وينهي مهامها، وهي ملزمة عملياً بتنفيذ برنامجه⁽²⁹⁾، مما يعني أن رئيس الجمهورية هو الطرف المنافس والمواجه للبرلمان وليست الحكومة، وبالنتيجة فإنه لا يصح القول أن رئيس الجمهورية في الجزائر هو حكم بين المؤسسات في حين أنه طرف ممارس للسلطة وليس محايداً⁽³⁰⁾.

وإذا كان الدستور قد منح لرئيس الجمهورية بعض السلطات التي يبدو أن لها طابعاً تحكيمياً وفق منطق النظام البرلماني إلا أن اللجوء إليها من قبل الرئيس من الناحية السياسية لا يكون بهدف التحكيم بل بهدف تعزيز مركزه داخل النظام وضمان تفوقه على البرلمان، خصوصاً سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني أو اللجوء إلى الاستفتاء، فحل المجلس الشعبي الوطني يكون عملياً بهدف استبعاد الأغلبية المعارضة له والحصول على أغلبية برلمانية تدعمه، كما أن الاستفتاء في الجزائر وحسب ما تدل عليه التجربة السياسية كان دائماً بهدف تعزيز الشرعية الشعبية لرئيس الجمهورية وأداة تمكنه من تجاوز البرلمان وتعزيز موقفه أمامه.

خاتمة:

من الواضح مما سبق تحليله لدور رئيس الجمهورية وفق ما نص عليه الدستور الجزائري لسنة 1996 أن للرئيس ثلاثة أدوار رئيسية: تجسيد وحدة الأمة والدولة، حماية للدستور، وضمان استمرار الدولة والسير العادي لمؤسساتها، لكن النص الدستوري لا يضبط مضمون كل دور ولا يحدد نطاقه، كما أنه لا يربط بين أي من هذه الأدوار وبين سلطات رئيس الجمهورية المنصوص عليها دستورياً بالشكل الذي يساهم في فهم طبيعة هذا الدور ويحدد مضمونه.

ويبدو أن هذا الدور الثلاثي لرئيس الجمهورية إنما يفسر بطبيعة وحجم التمثيل الذي يتميز به رئيس الجمهورية عن باقي السلطات الأخرى المنتخبة في الدولة، إن رئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب وفق نظام الأغلبية المطلقة في دورين، وصاحب السلطة الوحيد في الاتصال بالإرادة العامة عن طريق مخاطبة الأمة أو اللجوء للاستفتاء، يستحق حسب ما ذهب إليه المؤسس الدستوري أن تتاط به مهمة ذات طابع تمثيلي كتجسيد وحدة الأمة، وحماية الدستور، وضمان استمرار الدولة ومؤسساتها.

تحليلاً للإشكالية التي انطلقنا منها حول مضمون الدور الدستوري لرئيس الجمهورية كما تنص عليه المادة 84 من الدستور، فإن من الواضح أن هذا الدور يمثل إطاراً عاماً وغير محدد، والرئيس هو من يتولى بنفسه تحديد معالمه، كما أن هذا الدور يشكل مرجعاً يمكن أن يستند عليه رئيس الجمهورية في كل مرة عند اتخاذ إجراءات أو تدابير قد لا تتعلق دائماً بصلاحياته الدستورية، لكنه يستند على دوره الدستوري في مباشرتها.

لذلك فإن المادة 84 يمكن أن تكون بما تتضمنه من إطار عام المرجع في تفسير أي صلاحية دستورية لرئيس الجمهورية، وفي كل الأحوال فإن الرئيس يقوم بنفسه بتفسير صلاحياته ويوسع من نطاقها باعتبارها من مقتضيات ممارسة دوره الذي نص عليه الدستور.

إن الوضع الذي يترك فيه المؤسس الدستوري لجهة ما تعريف نطاق سلطاتها وتحديد ما يمكن القيام به في هذا النطاق دون أية قيود يفتح المجال أمام التعسف، ويضيف إلى النظام الدستوري الجزائري عاملاً آخر من عوامل تعزيز سطوة رئيس الجمهورية ونفوذه في مواجهة السلطات الأخرى بما يخل بالتوازن المطلوب بين المؤسسات الدستورية داخل النظام.

علاوة على ذلك، وعلى خلاف ما قد يوحي به نص المادة 84 من الدستور فإن دور رئيس الجمهورية لا يتعلّق بواجبات تقع على عاتقه، إنه ليس من الدقة بمكان القول مثلاً بأن رئيس الجمهورية تجب عليه حماية الدستور، والأصح في نظرنا القول أن للرئيس امتياز حماية الدستور دون غيره، مثلما له سلطة اللجوء إلى الأمة عن طريق الاستفتاء دون غيره، وعلى الرغم من أن اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية عقب انتخابه تضع واجبات على عاتقه من قبيل "الدفاع عن الدستور" إلا أن هذا الواجب الدستوري ينقلب امتيازاً في الواقع ويصير دفاعاً عن الدستور في مواجهة البرلمان وما يضعه من قوانين قد تكون مخالفة له، وحتى مبادرة البرلمان في تعديل الدستور يجب أن تمر على رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يعرض مشروع التعديل الدستوري على الشعب، هكذا نجد أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية مكانة مميزة ومتفوقة على البرلمان، ووضع المؤسس الدستوري بذلك رئيس الجمهورية بين الدستور والبرلمان، ووضعه أيضاً بين الشعب والبرلمان فلا يمكن للبرلمان الوصول إلى الدستور إلا عن طريق رئيس الجمهورية ولا يمكن له الوصول إلى الإرادة العامة إلا بالمرور عبر رئيس الجمهورية أيضاً.

هذا التحليل يقودنا حتماً إلى التأكيد على أهمية دور المجلس الدستوري واجتهاده في مجال التفسير الدستوري، بحيث يمكن له دائماً تضيق نطاق هذا الدور الدستوري لرئيس الجمهورية وحصره في إطار الهدف الذي انصرفت إليه نية المؤسس الدستوري وهو تكليف رئيس الجمهورية بواجبات وليس منحه امتيازات، بهذا يمكن ضمان أن هذا الدور لن يؤدي إلى عكس هدفه، أي إلى تشييت إرادة الأمة، أو إلى مخالفة الدستور، أو إلى تعطيل سير الدولة وعمل مؤسساتها، خصوصاً وأن مصدر التهديد الأول للدستور وللأمة وللدولة ومؤسساتها هو من يملك أهم وأكبر قدر من السلطات فيها وهو رئيس الجمهورية نفسه.

الهوامش:

- 1- دستور 1996 المعدل، صادر بالقانون 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، مؤرخة في 7 مارس 2016.
- 2- مورييس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة سعد جورج، ط (1)، الدار الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 138.
- 3- تمثلت هذه الأحزاب في التحالف الرئاسي المشكّل من كل من جبهة التحرير الوطني، والتجمع الوطني الديمقراطي، وحركة مجتمع السلم، وقد دعم هذا التحالف ترشح الرئيس بوتفليقة لعهدة ثانية في 2004، وكذلك لعهدة ثالثة في انتخابات 2009، أما في انتخابات 2014 فقد خاض السيد بوتفليقة السباق الرئاسي مدعوماً من حزبي الأغلبية جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي.
- 4- راجع رسالة رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة إلى المؤتمر العاشر كاملةً في الموقع الرسمي للحزب على الرابط: <http://www.pfln.org.dz/?p=8204>، اطلع عليه يوم 2017/10/10.
- 5- المادة 91 الفقرة الأولى من دستور 1996.
- 6- الفقرة الثانية من المادة 91 من دستور 1996.
- 7- المادة 91 الفقرة الثالثة من دستور 1996.

- 8- المادة 91 الفقرة العاشرة من دستور 1996.
- 9- الفقرة الأخيرة من المادة 92 من دستور 1996.
- 10- المادة 149 من دستور 1996.
- 11- انظر نص المادة 182 من دستور 1996.
- 12- يعبر مبدأ سمو حسب كل من "بولويز" و"بريلو" عن "ما فوق الشرعية" التي تمثل قوة قانونية ترفع من منزلة الدستور وتجعله أعلى مرتبة من القوانين العادية، وهي التي تمنح القواعد الدستورية سموها، راجع في ذلك: يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط(1)، ابن النديم للنشر والتوزيع، بيروت، 2009، ص 201.
- 13- Marcel Prélôt, institutions politiques et droit constitutionnel, 4ème édition, Dalloz.1969.P673.
- 14- hanz Kelsen, Théorie pure du droit, (Trad. Charles Eisenmann), LGDJ, Paris, France, 1999, p224-225.
- 15- Isabelle Richir, Le président de la République et le Conseil constitutionnel, Presses universitaires de France, Paris, 1998, p347.
- 16- لقد أقر المجلس الدستوري هذا الاتجاه في قصر طلب تفسير الدستور على رئيس الجمهورية لوحده بصفته حامياً للدستور في مراسلة موجهة إلى رئيس مجلس الأمة السابق بشير بومعزة رفض فيها طلب هذا الأخير تفسير نص المادة 181 من الدستور التي كانت تتعلق بأحكام تجديد أعضاء مجلس الأمة. راجع في هذا الشأن: سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2012، الجزائر، ص 160.
- 17- Pierre Avril, Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique, PUF, coll. Léviathan, Paris, France, 1997, p. 62.
- 18- Marie-Anne Cohendet, Le président de la République, Dalloz, Paris, France, 2002, p53.
- 19- Louis Favoreu, La politique saisie par le droit: alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel, Economica, Paris, France, 1988, p114.
- 20- أصدر المجلس الدستوري مذكرة تفسيرية لتفسير المادة 181 من دستور 1996 التي كانت تتعلق بأحكام تجديد أعضاء مجلس الأمة وذلك بعد طلب من رئيس الجمهورية، راجع نص المذكرة في: نشرية المجلس الدستوري، العدد 5، 2000، ص 37.
- 21- Philippe Ardant, L'article 5 et la fonction présidentielle, Revue Pouvoirs, éditions du Seuil, Paris, France, N° 41, 1987, p41-42.
- 22- يوسف حاشي، مرجع سابق، ص 344.
- 23- Otto Pfersmann, « Le sophisme onomastique : changer au lieu de connaître. L'interprétation de la Constitution », in F. MELIN-SOUCRAMANIEN (dir.), L'interprétation constitutionnelle, Dalloz, Paris, France, 2005, p. 51.
- 24- Michel Troper, « Une théorie réaliste de l'interprétation », in La théorie du droit, le droit, l'Etat, PUF, Paris, France, 2001, p71 et SS.
- 25- على سبيل المثال استند الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى دوره كحامٍ للدستور في إعلانه عن تأسيس خلية متابعة لدى رئاسة الجمهورية تتولى السهر بعناية على التجسيد الشامل والدقيق لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 في الأجال المحددة، وإبلاغه بذلك بشكل منتظم. راجع رسالة رئيس الجمهورية إلى البرلمان المنعقد بغرفتيه بمناسبة التصويت على التعديل الدستوري في 7 فيفري 2016 منشورة على موقع رئاسة الجمهورية: <http://www.el-mouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm9>
- الاطلع عليه يوم 2017/10/14.
- 26- انظر نص المادة 90 من دستور 1996.
- 27- كمال جعلاب، مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري وفي الأنظمة المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سعد دحلب البليدة، 2012، ص 48.
- 28- انظر: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، (ط 2)، ج 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1994، ص 298.
- 29- لقد كانت الحكومة قبل تعديل الدستور في سنة 2016 ملزمة دستورياً بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عمل تعدّه الحكومة ويصادق عليه البرلمان وفق ما كانت تنص عليه المادة 79، لكن وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 حذف التزام الحكومة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية في المادة 93، ومع ذلك فإنه ومن الناحية السياسية تبقى الحكومة ملزمة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية لاعتبارات عدة تصب في اتجاه هذا التفسير أهمها أن الرئيس منتخب على أساس برنامج يسعى لتحقيقه، وأن مخطط العمل

يجب أن يعرض في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية بما يسمح له بتوجيهه حسب برنامجه، كما أن الوزير الأول ملزم حسب المادة 94 بالتشاور مع رئيس الجمهورية في تكييفه لمخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة النواب.

30- كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 51.