

## انتفاء ازدواجية السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية

د. سمري سامية

كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1

### مقدمة

إنّ الخوض في دراسة موضوع ازدواجية السّـلطة التّـنفيذية يؤدّي بنا إلى محاولة تعريف هذا المبدأ، الذي لزم أحد الأنظمة السياسية المعروفة والمنتشرة بقوة في العالم وهو النّـظام البرلماني، والمقصود به وجود سلطة تنفيذية برأسين أو طرفين، مع ضرورة تحديد الصلاحيات أو مجال اختصاص كل طرف بوضوح، دون تداخل أو التباس في ذلك، وهو مخالف لخاصية أحادية السلطة التنفيذية كميزة هامة في النظام الرئاسي، والحكم بوجود ازدواجية في الجهاز التنفيذي يتطلب وجود تكافؤ بين هذين الطرفين، أي استبعاد جميع صور الهيمنة أو التبعية لأحدهما لصالح الطرف الآخر.

وازدواجية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ظهرت كمحاولة للتوفيق ما بين رغبتين متناقضتين، وهما الإبقاء على نمط الحكم القديم الذي ساد لفترات طويلة من التاريخ السياسي البريطاني، وبين إحداث تغيير نحو معاشية المبادئ التي تتطلبها الديمقراطية، وهي إسناد الحكم للشعب، بإدراج آليات لم تكن مألوفة من قبل كإتاحة تعدّد الآراء عن طريق الأحزاب السياسية، التي تسعى من خلال نشاطها للوصول إلى السلطة كغاية أولى.

وبالنظر إلى طبيعة الثنائية على مستوى الجهاز التنفيذي من الناحيتين النظرية والواقعية، نجد أن الإقرار بوجودها لا ينسجم بالضرورة مع الواقع، مما يطرح لدينا استفساراً كبيراً يرتبط بمدى وجود ازدواجية حقيقية في السلطة التنفيذية من عدمه، سواء كان ذلك في النظام البرلماني أو النظام الشبه رئاسي الذي أخذ عنه هذه الخاصية؟ وما هي الحجج الدالة على انتفاء ثنائية السلطة التنفيذية؟

## المبحث الأول: النظام البرلماني كمنطلق لمفهوم ازدواجية السلطة التنفيذية

اعتبر النظام البرلماني المهد الأصلي لنشأة ميزة عرفت بازدواجية السلطة التنفيذية، وهو نتيجة لمحاولة التوفيق بين نمطين مختلفين من الحكم، الأول تمثل في الأسلوب القديم الذي ألفته أوروبا عامة وبريطانيا خاصة، ونظام جديد يحاول فيه تجسيد المبادئ التي دعت إليها جميع الثورات من قيم قانونية وسياسية تسعى إلى جعل الشعب في المكانة التي ينبغي له احتلالها، ودون أن يكون على حساب رصيد كبير من التاريخ السياسي البريطاني، القائم على وجود مؤسسة ملكية كانت لها مكانتها الخاصة.

وهذا الالتقاء بين مخلفات الماضي والمؤسسات التي تسعى الدولة المتجددة لإيجادها، لم يكن دافعا لمحاولة التخلص من المؤسسة الملكية كما فعلت الكثير من الدول الأوروبية وغيرها، في وقت كان فيها النظام الملكي يشكل القاعدة العامة في تنظيم الدولة، فتحوّل إلى استثناء لم تتمسك به إلا نسبة قليلة من الدول التي من بينها بريطانيا، فالرغبة إذن في إيجاد صيغ جديدة في تنظيم السلطات العامة في الدولة لم تحدث قطيعة مع نمط قديم من أشكال الحكم.

## المطلب الأول: ظهور ثنائية السلطة التنفيذية في التجربة البريطانية

سعت الملكيات الحديثة إلى تأسيس مفهوم متجدد محاولة وضع قطيعة مع البنى الأولية التي تعاقبت على تنظيم الدولة، بغرض استبدالها ببنى حديثة، كاستجابة لمحاولة التأقلم مع معطيات الواقع المتتالية، فعلى المستوى السياسي السعي لإدراج بعض الأساليب الجديدة في تنظيم السلطة كالتعددية الحزبية التي اعتبرت أداة جديدة، كان لها دورها في إبراز سلطة تنفيذية لاحقة أو إضافية عن النموذج الأول، وهو المؤسسة الملكية التي لم يقدر لها الاندثار أمام الرغبة الكبيرة في جعل الشعب هو صاحب السلطة في الدولة.

واعتبرت التجربة البريطانية من خلال نظامها السياسي وهو النظام البرلماني مرجعا لغيرها من الأنظمة السياسية التي أخذت بخاصية ازدواجية السلطة التنفيذية، وارتبط هذا بوجود نظام حكم ذو طبيعة ملكية، حيث لم تكن الظروف مهيأة أو مشجعة

للتخلص تماما من النظام الملكي، وتمّ الإبقاء على هذه المؤسسة التي انتزعت منها كل الصلاحيات، ولم تعد تشكّل عائقاً أمام موجة التغيير التي اجتاحت العالم، فقضت على عدد كبير من الأنظمة الملكية التي كانت سائدة.

فإلى وقت قريب لم تكن توجد إلى غاية 1920 إلا ثلاث جمهوريات وهي سويسرا، الولايات المتحدة الأمريكية وهايتي، لكن بعد الحرب العالمية الثانية 1945 جاءت موجة التحول من الحكم الملكي إلى الجمهوري، حيث أصبحت معظم الدول تتبني النظام الجمهوري.<sup>1</sup>

واحتفظت بريطانيا بالنسق القديم لنظام الحكم فيها. كما أشرت سابقا. مع تجريد المؤسسة الملكية من كل المهام والصلاحيات التي تعرقل مسيرة التحول نحو تجسيد مبدأ حكم الشعب التي قادتها الجهة المقابلة للملك كمؤسسة قديمة، وهي الحكومة في الجهاز التنفيذي، فبريطانيا على غرار بعض الدول الأوروبية كالسويد والدانمارك وبلجيكا... لم تقص موروثها التاريخي والسياسي، ولهذا نجدها تمثل الملكيات الوحيدة ذات الطابع البرلماني، حيث تركز القاعدة المعروفة "الملك يسود ولا يحكم".<sup>2</sup>

وعدم إقصاء الموروث التاريخي والسياسي هذا دعمه امتلاك البريطانيين نزعة محافظة تقوي استعدادهم للميل نحو التمسك بالقديم وبما هو مرتبط بتقاليدهم،<sup>3</sup> كما يمكن أن يرتبط ذلك بوجود رغبة كبيرة لتحقيق حياة مستقرة بعد اجتياز فترات طويلة تميّزت بالكثير من الاضطراب،

1- عبد الغني بسيوني عبد الله. "النظم السياسية أسس التنظيم السياسي"، الدار الجامعية، بيروت، بدون سنة، ص 192.

2- موريس دوفرجي. "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1997، ص 339.

3- د. عبد الحميد متولي. "القانون الدستوري والأنظمة السياسية". الجزء الأول، مطبعة التجارة، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 1964، ص: 334.

ومن الخصائص التي لازمت وجود المؤسسة الملكية وأصبحت ملازمة لها فكرة تحييد دور المؤسسة الملكية، ومن الحجج المقدمة في هذا الشأن السعي لإبعاد الملك عن الصراعات وجعله في مستوى لا تناله ولا ترق له العثرات السياسية،<sup>4</sup> فالملك لا يحض بسلطة فعلية في الجهاز التنفيذي، والتي تندرج ضمن اختصاص رئيس الحكومة والوزراء، وهذا بدوره كان مقدمة أظهرت فيما بعد ميزة أخرى كان لها دورها في تمييز النظام البرلماني وهي المسؤولية السياسية التي تملص منها الملك أو الرئيس في الدول الآخذة بالنظام الجمهوري، فمتصدّر الجهاز التنفيذي والوزراء هم الذين يتحمّلون في الواقع تبعات الإشراف على تطبيق البرنامج الحكومي.<sup>5</sup>

وتبعات ذلك كانت خلاصتها تتمثل إذن في نشأة فكرة تملص الملك أوريثيس الجمهورية من المسؤولية السياسية، بعد أن ساد اعتقاد مرتبط بتاريخ التقاليد الخاص ببريطانيا، مفاده أن الملك غير مسؤول لأنه لا يخطئ، وانطلاقاً من تأثير هذه الذهنية أصبح دور الملك ومكانته رمزية، وامتد هذا الحال إلى رؤساء الجمهورية في الدول التي أخذت بالنظام البرلماني، حيث أصبح دور الرئيس يقتصر على التوجيه والنصح.<sup>6</sup>

فهذه إذن مرحلة من مراحل تطور النظام البرلماني، والتي جعل فيها رئيس الجمهورية غير مسؤول، ووجوده أصبح يرمز لوحدة الدولة، من خلال ممارسة سلطة معنوية.<sup>7</sup> وقد يفسر هذا الأمر على أنه محاولة لإضفاء الواقعية والعقلانية على ميزة المسؤولية السياسية التي لا يتحمّلها الملك.

كما يمكن اعتبار إعفاء الملك من المسؤولية السياسية مرده إلى وجود اعتقاد راسخ في الثقافة السياسية البريطانية، وهو اعتبار الملك لا يخطئ، ومنشأ ذلك خلفية تاريخية

4)- Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien. **Droit constitutionnel**, 25<sup>e</sup> édition, Editions Dalloz, 2006, p : 138.

5)- Pierre Pactet. Op cit p: 138.

6)- ادمون رباط. "الوسيط في القانون الدستوري. الجزء الثاني. النظرية القانونية في الدولة وحكمها". دار العلم للملايين، بيروت، الطبعة الثالث. 2004. ص 633، 634.

7)- ادمون رباط. المرجع نفسه، ص 635.

سادت أوروبا لفترات طويلة من تاريخها، اعتبر فيها الملوك في أول الأمر مفوضين مباشرة من الله، ثم بصفة غير مباشرة، وأن إرادة الحكّام تسمو على إرادة الشعوب،<sup>8</sup> فاستغل ذلك بالتواطؤ مع الكنيسة التي برّرت وجود السلطة على أساس ديني،<sup>9</sup> لاستمالة الشعب وكسب ثقته، وبقيت رواسب هذا المعتقد راسخة إلى الآن من خلال اعتبار الملك معصوم من الخطأ.

### المطلب الثاني: تطبيق ازدواجية السلطة التنفيذية في النظام الشبه رئاسي

تأثرت العديد من الدول بنظام ازدواجية السلطة التنفيذية، ولم يتعلق الأمر بالدول ذات الطابع الملكي فقط، والتي سعت للحفاظ على موروثها التاريخي، حيث تجاوز الأمر إلى دول تبنت النظام الجمهوري في الحكم، ولدراسة هذه الممارسة يتم التركيز على نموذجين، أولهما التجربة الفرنسية ثم تنتقل إلى التجربة الجزائرية في مدى أخذها هي كذلك بثنائية السلطة التنفيذية.

### الفرع الأول: تطبيق ازدواجية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الفرنسي

في بداية الأمر ارتبط النظام البرلماني بالنظام الملكي كما هو معلوم، لكن هذا الأسلوب بدأ ينتشر حتى في الدول التي لم يكن نظام حكمها ملكيا - كما تمت الإشارة إلى ذلك من قبل -، وأول دولة ذات طابع جمهوري أخذت بالنظام البرلماني هي فرنسا مع دستور 1875.<sup>10</sup> لكن تبني هذا النظام لم يستمر إلى الآن بسبب عوامل تاريخية أثرت في النظام السياسي الفرنسي، حيث تمّ التحوّل نحو أسلوب جديد، لم يختزل في ثناياه خاصية ازدواجية السلطة التنفيذية، كميزة ارتبطت لفترات بالنظام البرلماني.

(8)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا. "النظم السياسية والقانون

الدستوري"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون رقم الطبعة، ص: 78.

(9)- غالب غانم. "القوانين والنظم عبر التاريخ"، دار المنشورات الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 1991، ص: 294، 296.

(10)- د. عبد الحميد متولي. المرجع السابق، ص: 313.

## أ. إضعاف ازدواجية السلطة التنفيذية:

لقد كان للانتقال من تبني النظام البرلماني في التجربة الفرنسية نحو نظام آخر يمكن من إعطاء الرئيس مكانة أفضل مما كانت عليه، بإيجاد صيغة للتملص من هيمنة وتأثير البرلمان عليه، ولم يكن لهذا التغيير أن يأتي دون تزامن ظروف تاريخية مع طموح كبير تميز به "شارل ديغول"، الذي بقي مصرًا على تعديل دستور 1958 بغرض تغيير أسلوب انتخابه، حيث كان الرئيس ينتخب في ظل النظام البرلماني بطريقة غير مباشرة، من أعضاء البرلمان وكذا مجالس المحافظات والممثلون على مستوى البلديات، بالإضافة إلى أقاليم ما وراء البحار.<sup>11</sup>

وطالب بانتخابه بأسلوب مباشر من طرف الشعب، وشتان بين الأسلوبين، من حيث القيمة القانونية لكل أسلوب، وكذا من حيث النتيجة المنعكسة على مستوى الصلاحيات التي يمكن أن يحوزها الرئيس المنتخب، والتي تجعله في راحة سياسية وقانونية تحقق طموحه في ممارسة السلطة.

لكن العقبة التي اعترضت "ديغول" كانت دستورية بالدرجة الأولى، تضمنتها دستور 1958، تُلزم الرئيس في حالة وجود تعديل دستوري بتمريره على غرفتي البرلمان قبل استفتاء الشعب عليه، ونظرا للظروف التي سادت آنذاك واستنتاج "ديغول" إمكانية اعتراض البرلمان، أصرّ على ضرورة اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي مباشرة في حالة تعديل الدستور، وكانت الحجّة التي واجه بها معترضيه لجوئه إلى محتوى المادة الثالثة من الدستور التي أعطى لها تفسيرا مبررا لقوة حجّته، حيث اعتبر أن المادة تنص على أن السيادة يمارسها الشعب عن طريق ممثليه الذين يختارهم وكذا بواسطة الاستفتاء.

كما أن المادة 11 من الدستور ذاته تجيز للرئيس اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي عند أي مشروع قانون متضمن تنظيم السلطات العامة في الدولة، وبما أنّ رئاسة الجمهورية هي من ضمن هذه السلطات يحقّ له استعمال هذا المنفذ. ورغم المعارضة

(11)- د. محمد المجذوب. "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص: 166.

التي لقيها مشروع "ديغول"، إلا أنه لم يتراجع وأصدر مرسوما خاصا باستفتاء الشعب على مشروع تعديل الدستور، وكان ذلك في 28 / 10 / 1962، وكانت النتيجة في نفس الاتجاه الذي سعى لتحقيقه، وتحصل المشروع على موافقة 13 مليون مع رفض قرابة ثمانية ملايين فرنسي، واستمر "ديغول" في السير نحو الخطوة الموالية التي كانت محور كل هذه المحاولات، وهي تعديل المادتين السادسة والسابعة المتضمنتين أسلوب انتخاب الرئيس بصفة مباشرة من طرف الشعب.<sup>12</sup>

وهكذا ارتبط الانتقال من تبني النظام البرلماني إلى الشبه رئاسي بشخصية الرئيس الفرنسي "شارل ديغول"، انطلاقا من فكرة التوجه نحو تحقيق رغبة كبيرة في تقوية مكانة رئيس الجمهورية في التجربة الفرنسية، التي لازمت شخصية "ديغول" من خلال رغبته في جعل مكانته لا تقبل المنافسة من أي جهة أخرى بدءًا بكونه سببا رئيسيا في تعديل دستور 1958، بتغيير أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية بصفة مباشرة من الشعب... وتعزز هذا الاستعداد والرغبة مع تصريحه في ندوة صحفية عقدت في 31 / 01 / 1964 بقوله:

«... L'autorité indivisible de l'état est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui...».<sup>13</sup>

واتجه "ديغول" إلى الحرص على تأكيد مكانته بالرجوع دائما إلى الامتنان لوسيلة تعيينه، وهي انتخاب الشعب مباشرة له، وانعكاس ذلك على مستوى المكانة التي لا تنازعه فيها جهة أخرى، باعتباره أن السلطة غير القابلة للتجزئة هي مسندة للرئيس المنتخب من قبل الشعب، حيث لا توجد أي سلطة أخرى لا وزارية، ولا مدنية، ولا عسكرية، ولا قضائية... فهو من خلال تصريحه ينفي أي سلطة أخرى موازية أو يمكن أن تلو على مكانته، وهذا يلتقي مع طموحه ويؤكدده.

(12)- د. محمد المجذوب. نفسه، ص: 166، 167.

(13) - Simon-Louis Formery. **La constitution commenté, article par article**, 16<sup>e</sup> édition, Hachette Supérieur 2014, page : 21.

## ب. هيمنة رئيس الجمهورية على الحكومة:

إذا ما رجعنا إلى وضع الحكومة في النظام البرلماني، نجد أنها تحتل الصدارة في الجهاز التنفيذي بحكم ممارستها للدور التنفيذي بصفة فعلية وبصلاحيات واسعة، لكن التجربة الفرنسية بداية مع تعديل الدستور الفرنسي في 1962 عرف وضع الجهاز الحكومي وضعاً مغايراً، حيث تراجع هذا الدور، وبالتالي المكانة التي كان يحتلها الجهاز الحكومي أمام شخصية رئيس الجمهورية، الذي اكتسب بتغيير أسلوب انتخابه من الأسلوب غير المباشر إلى المباشر من طرف الشعب درجة أسمى من الحكومة، من أهم مميزاتها بروز هيمنة واضحة لرئيس الجمهورية.<sup>14</sup> وهذه الهيمنة تجعل من ازدواجية السلطة التنفيذية مسألة بحاجة إلى إعادة النظر في تقديرها...

ورغم كون الوزير الأول يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية بموجب المادة الثامنة بقولها في مستهلها: "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول..."، فإن توليه هذه المهمة يكون بناءً على نتيجة الانتخاب التي تحصل عليها الحزب الذي ينتمي إليه، فإذا تأملنا هذه النتيجة يدولنا في أول الأمر أن وجود استقلالية عضوية من الوزير الأول اتجاه رئيس الجمهورية مسألة واضحة لا تحتاج إلى نقاش، لكن فكرة الاستقلالية بين الطرفين - والتي إن توقرت فهي دليل على وجود سلطة تنفيذية برأسين - من الناحية العضوية ليست كافية لوحدها حتى تمكّنا من الحكم على وجود استقلالية فعلية، فالمسألة بحاجة إلى توافر الوجه الثاني من الاستقلالية وهي الاستقلالية الوظيفية حتى تكتمل الصورة وتوضح...

وفيما يخص العناصر المشكلة للطاقتين الحكومي، تتضح أيضاً شساعة سلطة رئيس الجمهورية، بموجب المادة الثامنة في الدستور الفرنسي لسنة 1958 في تعيين الوزراء وكذا إنهاء مهامهم، فهذا فيه إشارة واضحة بتبعية الطاقم الحكومي لرئيس الجمهورية، فوجودهم ونهاية مهامهم في الحكومة مرتبط بإرادة رئيس الجمهورية وليس الوزير الأول وإن كان وجودهم مرتبط باقتراح الوزير الأول، لكن دون أن يكون في ذلك

14- د. محمد المجذوب. المرجع السابق، ص: 171.



إلزام لرئيس الجمهورية، إذ يمكنه الاعتراض، وهذا الحق مؤسس بموجب نص المادة الخامسة من الدستور الفرنسي، التي تجعل بضمانه السير المنتظم لمهام السلطات العامة في الدولة يتمتع بسلطة تقديرية واسعة... هذا بالنسبة للحقائب الوزارية غير السيادية، لأن الحقائب السيادية المرتبطة بالسياسة الخارجية والدفاع تحظى باهتمام أكبر من رئيس الجمهورية.<sup>15</sup>

وإذا ما تفحصنا كذلك -نصوص الدستور الفرنسي لسنة 1958، نجد صلاحيات رئيس الجمهورية وهي المتعلقة بالمهام السامية التي يتولاها تحصر حيز الممارسة أمام الحكومة، وتجعلها في موقع التابع، فالمادة الخامسة تشير إلى جملة من المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، كقيامه بالسهر على احترام الدستور، بالإضافة إلى ضمانه للأداء المنتظم للسلطات العامة لوظائفها، وضمانه كذلك لاستمرارية الدولة... فإذا ما تأملنا فقط هذه المهام كمثال فهي تعطيه مكانة أسمى في هرم السلطة التنفيذية، وتجعل من اختصاص رئيس الجمهورية مقيداً لما دونه، وجميع الاختصاصات التي تليه ينبغي أن لا تحيد عن هذا الإطار المضبوط بنص دستوري.

كما أنّ هذه المكانة تجعل من الوزير الأول بمثابة أداة لتحقيق الدور الريادي الذي يتحمل عبئه رئيس الجمهورية، رغم كون الوزير الأول قد تمكّن من الوصول إلى هذا المنصب بحكم الثقة التي نالها الحزب الذي ينتسب إليه، ممّا يعطي انطباعاً بوجود نوع من التحرر من نفوذ رئيس الجمهورية، وتزداد مكانة الوزير الأول والحكومة تراجعاً إذا ما كان انتماء الحكومة لنفس التوجه الحزبي لرئيس الجمهورية، حيث يتحوّل الولاء إلى ولاء مزدوج للحزب ولرئيس الجمهورية في آن واحد.

وتؤكد المادة التاسعة من الدستور الفرنسي. أيضاً. صلاحية رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء، وهذا بدوره إشارة واضحة للدور الريادي لرئيس الجمهورية في الجهاز التنفيذي، فإذا ترأس هو مجلس الوزراء فإن الوزير الأول يتحول إلى مرتبة ما دون رئيس الجمهورية من الناحية السياسية والقانونية، نظراً لمكانته الريادية.

15) - Simon-Louis Formery. Op cit, p : 30.

لا تتوقّف هيمنة رئيس الجمهورية في المجال التنفيذي عند هذا الحد، فهويتولى تعيين كبار الموظفين وهو مجال لا يقتصر عليه فقط، إذ يتولى الوزير الأول مهمة التعيين هو أيضا، لأن مهمته المرتبطة بالتنفيذ تعطيه سلطة تقديرية في تمتة عملية التعيينات لكبار الموظفين في الدولة، لكن الذي ينفرد به رئيس الجمهورية الاعتمادات المالية الكبيرة التي يتمتّع بها، من أجل تشكيل درع بشري إداري متكوّن من 800 موظّف دائم يختارهم رئيس الجمهورية، ومن بينهم ما يفوق 100 مستشار يتولّون القيام بتزويده بالمعلومات وتحضير الملفات، وتسهيل عملية الاتصال بكبار المسؤولين عبر الإدارات العمومية في الدولة، وهذا يساهم بقسط كبير في تقوية مكانته على مستوى الجهاز التنفيذي.16

ولا تتوقّف مهام رئيس الجمهورية عند هذا المستوى بل تتعدّاه إلى صلاحيات أخرى تمتد إلى مجال السلطة التشريعية، كحقه في إصدار القوانين وطلب قراءة ثانية... بموجب المادة 10 من الدستور، ويمكنه بموجب المادة 12 من الدستور حلّ البرلمان. والوزير الأول أمام هذه الوضعية هو مجرد جهة تتم استشارتها من قبل رئيس الجمهورية، ممّا يعطي كذلك فكرة واضحة حول تفوّق رئيس الجمهورية، ودون التطرّق لجمع الاختصاصات، فإنّ مكانته لا تجد لها ندّا ولو كان وزيرا أول، فإن وجوده لا يعطي انطباعا بوجود شخصية ثانية في السلطة التنفيذية، بل وجود شخص مجسد لاستمرارية سلطة رئيس الجمهورية من خلال أدائه لدور مكملّ له.

#### الفرع الثاني: تطبيق ازدواجية السّطة التنفيذية في الجزائر

إذا ما تأملنا مختلف دساتير الجزائر في مسألة وجود ازدواجية في السلطة التنفيذية، فإنّ الأمر يختلف من حيث النصوص، لكن من حيث الواقع هناك اتفاق على ترجمة مفهوم واحد وهو عدم وجود هذه الازدواجية التي غذتها عوامل عديدة، منها حصول الجزائر على استقلالها حديثا، ووجود الإيديولوجية الاشتراكية التي كانت تبدو في أول الأمر الحل الأمثل لتسيير مختلف شؤون الدولة، ومن آثار تبني هذا النهج تبني سياسة الحزب الواحد ومعها السلطة الواحدة.

16- د. محمد المجذوب. المرجع السابق، ص، 168.

ففي دستور 1963 لم تتم الإشارة إلى ما يدل على وجود سلطة تنفيذية مزدوجة، فقد ذكر رئيس الجمهورية منفردا من خلال المادة 39 "تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية..."، وتتولى المادة 48. من نفس الدستور . الإشارة إلى اختصاصه، "يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها، كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقا لإرادة الشعب التي يجسمها الحزب..." .

فدور رئيس الجمهورية هنا يشبه إلى حد ما دور الوزير الأول كشخصية ثانية، وبتبعيته لرئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية الأخذة بهذا الأسلوب، عند استعمال بعض المصطلحات كـ "تحديد سياسة الحكومة"، فتحديد هذه السياسة يكون بناءً على قاعدة سابقة وأسمى، وهي التي يحتلها الحزب الواحد وهو جهة التحرير الوطني، ويتضح الموضوع أكثر بالرجوع إلى نص المادة 24 التي تشير إلى دور الحزب بقولها: "جهة التحرير الوطني تحدّد سياسة الأمة..."، فتحديد سياسة الأمة من الوظائف السامية التي كانت تسند عادة لرؤساء الجمهورية، عندما تكون لهم مكانة أسمى ممّن يليهم في الجهاز التنفيذي.

لكن أمام تبني الأحادية الحزبية كعقيدة سياسية راسخة، يصبح دوره متغلغلا داخل السلطة بجميع فروعها، وهذا التركيز على دور الحزب جاء نتيجة عاملين، أولهما مرتبط بالدور الريادي لجهة التحرير كحزب قاد الثورة التحريرية خلال فترة وجود الاحتلال الفرنسي، فاكتسب شرعية ثورية امتدّ مفعول تأثيرها لعقود، وثانيا وجود بيئة إيديولوجية شجّعت على تبني خيار الحزب الواحد، وهذا ما دفع إلى إعطاء هذه المكانة المتميزة للحزب.

أما في المرحلة الموالية فعلى الرغم من أنّ دستور 1976 ذكر منصب الوزير الأول، فهذه التسمية إلى جانب رئيس الجمهورية في الجهاز التنفيذي توجي بوجود سلطة تنفيذية برأسين، لكنها جاءت دون أن تتضمن النصوص التي احتوتها أي إشارة إلى وجود ثنائية حقيقية في السلطة التنفيذية، فالمادة 111 من الدستور السابق الذكر اشتملت

في الفقرة الخامسة عشر على إمكانية تفويض جزئي لصلاحيات رئيس الجمهورية للوزير الأول، دون أن يكون في ذلك مساس بمضمون المادة 11617 - من نفس الدستور دائما -.

وتوضّح المادة 113 أنه من الصلاحيات المسندة لرئيس الجمهورية تعيين أعضاء الحكومة، ومن هؤلاء الوزير الأول، وتشير كذلك إلى طبيعة وظيفته، وهي لا تخرج عن فكرة تجسيد تبعيته لرئيس الجمهورية، حيث يتولّى مهمة مساعدته في تنسيق العمل الحكومي، وتجسيد القرارات التي تتخذ على مستوى مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، كما تشير إلى ذلك المادة 111 في فقرتها الثامنة.

وصلاحيات الوزير الأول هي من هندسة رئيس الجمهورية وفقا لمحتوى الفقرة السابعة من المادة 111، حيث تنص على أنه: "يحدّد صلاحيات أعضاء الحكومة..."، ويلخّص كل هذا التوجه نحو خيار تكريس أحادية الجهاز التنفيذي، فالمادة 114 تؤكّد على أنه - والمقصود هو رئيس الجمهورية - يتولّى قيادة الجهاز التنفيذي خلال ممارسة الحكومة للوظيفة التنفيذية.<sup>18</sup>

أما بالنسبة للدستور الموالي وهو دستور 1989 فإن إقرار ثنائية الجهاز التنفيذي في الجزائر جاء من حيث النص مع هذا الدستور، من خلال إنشاء منصب رئيس الحكومة الذي تناولته المادة 74 في الفقرة الخامسة، فالمادة تضمنت مهام رئيس الجمهورية والتي من ضمنها تعيين رئيس الحكومة، دون أن يكون في ذلك توضيح كاف لإمكانية تعيينه من الأغلبية الفائزة في البرلمان، ففضل المؤسس الدستوري ترك المسألة دون تقييد لصالح الإبقاء على تعزيز مكانة رئيس الجمهورية كشخصية محورية في النظام السياسي الجزائري.

17 - تنص المادة 116 من دستور 1976 على ما يلي: "(معدّلة) لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب أو نواب لرئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة، أو إعفائهم من مهامهم، ولا إجراء استفتاء أو في حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، ولا في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 119 إلى 124 من الدستور، كذلك السلطات الواردة في الفقرات من 4 إلى 9 والفقرة 13 من المادة 111 من الدستور.

18 - ورد في المادة 114 ما يلي: "تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية".

فرغم احتواء الدستور الجديد على فتح باب التعددية الحزبية من خلال نص المادة 40 منه، لكن ذلك لم يعقبه بالضرورة القبول بنتائج هذه الممارسة، لأنّ القبول بنتائجها يعني إيجاد شخصية ثانية في السلطة التنفيذية، وهذا من شأنه أن يكون على حساب الشخصية الأولى الممثلة في رئيس الجمهورية، وأمام الإقرار بوجود تعددية حزبية فإنّ ذلك لن يتعدّى حدود الإبقاء على مكانة رئيس الجمهورية كمهيمن على الجهاز التنفيذي، والتحول نحو جعله شخصية تحظى بمكانة شرفية أو اسمية على غرار النظام البرلماني مسألة غير قابلة للطرح، لأنّ القبول بالتعددية لم يأت كنتيجة أفرزتها التجربة والواقع بوجود قناعة حقيقية بضرورة التوجه نحو هذه الممارسة، فقد كانت مجرد مسابرة لمعطيات دولية وداخلية أثّرت على مستوى القيمة القانونية والفعلية للنصوص التي تضمّنتها.

ومع مجيء دستور 1996 لم يتغيّر الأمر وبقي على حاله، رغم ذكر المؤسس الدستوري مجدداً لمنصب رئيس الحكومة، بداية بالمادة 77 التي تضمّنت صلاحيات رئيس الجمهورية، ضمن فقرتها الخامسة بالنّص على ما يلي: "يعيّن رئيس الحكومة وينهي مهامه"، ونص المادة لا يحتاج من الناحية النظرية إلى تفسير كبير، لأنّ التبعية العضوية من خلال التعيين وإنهاء المهام إشارة واضحة بعدم وجود استقلالية بين الطرفين، وهذا يكفي للإشارة إلى عدم وجود ازدواجية في السلطة التنفيذية، رغم النص على وجود برنامج للحكومة ورغم وجود هامش من صلاحيات رئيس الحكومة، إلا أن ذلك لم يحقق حريته في ممارسة مهامه بدون وجود صلاحيات رئيس الجمهورية المقيّدة لاستقلالته.

كما أكدت تعديلات دستور 1996 التي جاءت في 15 نوفمبر 2008 تكريس التوجه نحو أحادية السلطة التنفيذية، وكانت البداية بحذف تسمية "رئيس الحكومة" وتعويضها بمصطلح "وزير أول"، ولو أنّ تغيير التسمية لم يكن ليضيف جديداً، لأنّ فكرة التبعية كانت واقعا مفروضا منذ البداية، بالإضافة إلى تجريد الحكومة من برنامجها وتعويضه بـ "مخطط عمل الحكومة"، كدلالة على وجود برنامج مستقل عن الحكومة هو في الأساس من اختصاص رئيس الجمهورية، وما على الحكومة إلا أن تتولى مهمة تنفيذه عن طريق مخطط عمل لا أكثر، ولعل ما يمكن ملاحظته هنا هو أنّ المؤسس الدستوري في هذه

المرحلة أضفى نوعا من الواقعية على نصوص الدستور بعد تعديلات 2008، التي كانت تعرف تناقضا. قبل ذلك. من حيث النص والممارسة الواقعية.

### المبحث الثاني: تقدير تطبيق ازدواجية السلطة التنفيذية

للحكم على مدى وجود ازدواجية في الجهاز التنفيذي من عدمه يتطلّب ذلك توفيقا ما بين تأمل محتوى الدستور بغض النظر عن طبيعته مكتوبا كان أو عرفيا، بالإضافة إلى النصوص الأخرى المكّلة والمنظّمة للمجال وممارسته في أرض الواقع كمستوى ثان، لأن تكامل النص ومدى ترجمته في الواقع يساهمان إلى حد كبير في الخروج بنتيجة أقرب للموضوعية.

### المطلب الأول: مظاهر انتفاء ازدواجية السلطة التنفيذية

تتضح مسألة انعدام أو انتفاء ازدواجية السلطة التنفيذية من خلال غياب سلطة فعلية للملك أو الرئيس في النظام البرلماني، ونفس الصورة نجدها في النظام الشبه رئاسي، لكن غياب السلطة ينطبق هذه المرة على الوزير الأول، الذي تضيق دائرة اختصاصه بتأثير قوة مهام رئيس الجمهورية، لكن باعتبار النظام البرلماني هو المنطلق الأصلي لفكرة ازدواجية السلطة التنفيذية، فإن التركيز عليه سيكون هو الغالب...

### الفرع الأول: غياب سلطة فعلية للملك أو الرئيس في النظام البرلماني

على الرغم من إدراج الملك أو رئيس الجمهورية في النظام البرلماني ضمن السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لم يمنح كل واحد منهما المكانة التي تؤهله لشغل منصب مؤثر في الحياة السياسية، ومن علامات غياب سلطة فعلية نجد تبعية الملك أو رئيس الجمهورية في النظام البرلماني، وفي النظام الرئاسي غياب السلطة الفعلية للحكومة أمام رئيس الجمهورية.

كما نجد استمرارية المؤسسة الملكية لسبب تاريخي، وأخر مرتبط بالاستعداد النفسي للشعب البريطاني كنموذج في ارتباطه الوثيق بالعائلة الملكية، هذا العامل الذي أكسبها

سلطة معنوية، بالإضافة إلى استقلالية الحكومة عن المؤسسة الملكية، فهي لم تأت بتأثير من قوة قرار الملك، بل هي نتيجة مستقلة تماما...

### أ. تبعية الملك أو رئيس الجمهورية للحكومة:

ما يميّز العلاقة بين الملك أو رئيس الجمهورية في النظام البرلماني انعدام وجود تفوّق لأحدهما، وهذا يعد كذلك مدعّمًا لفكرة أحادية السلطة التنفيذية وي طرح فكرة التبعية بوجهها العضوي والوظيفي، حيث تنعدم أي تبعية عضوية من الحكومة اتجاه الملك أو رئيس الجمهورية، والسبب راجع للطريقة التي تولى بها رئيس الحكومة أو الوزير الأول لمهمّته بعيدا عن إرادة الملك أو رئيس الجمهورية...

أما التبعية الوظيفية فهي ارتباط صلاحيات الملك بالحكومة، ففي النظام البرلماني يتّبع الملك أو رئيس الجمهورية الحكومة، ولا يمكنه اتخاذ قرار دون الرجوع إلى رئيس الوزراء، فتوقيعات الملك أو رئيس الجمهورية لا تنتج الأثر القانوني دون أن تكون هناك موافقة للحكومة، فجميع توقيعات الملك لا بد أن تكون مرفوقة بتوقيعات رئيس الحكومة أو الوزراء المختصين، بالإضافة إلى أقواله وأفعاله فهي أيضا لا تكتسب الصبغة القانونية دون وجود موافقة من الجهة صاحبة الاختصاص وهي الحكومة،<sup>19</sup> وهذا مؤشّر واضح على تبعيته للحكومة بل تكاد تقارب في ظاهرها فكرة الوصاية، وهذا ما تؤكّده الدساتير البرلمانية بعدم إمكانية الملك أو الرئيس اتخاذ قرار إلا باتفاق مع الحكومة وارتباطه بالتوقيع الوزاري الإضافي *Contre seing ministériel*.<sup>20</sup>

بينما إذا تطرّقنا إلى النظام الشبه الرئاسي فالمسألة يتغيّر فيها أطرافها من حيث القوة والتأثير، بانعدام التكافؤ بين مركزي رئيس الدولة ومتصدر الحكومة من حيث كيفية الوصول إلى السلطة، ومن حيث المهام السامية والعادية، فرئيس الجمهورية يفتتح تصدره للسلطة التنفيذية بانتخابه المباشر، ممّا يعطي انعكاسا إيجابيا على

(19)- د. محمد المجذوب. المرجع نفسه، ص 116.

(20)- ادمون رباط. المرجع السابق، ص 635.

مستوى المهام التي تسند إليه، إذ تعطيه استقلالية عن البرلمان وقوة أكبر في توجيه الحكومة أيضا.

وهذه النتيجة ارتبطت كذلك بقوة طموح "شارل ديغول" الذي استغل الظروف السياسية والتاريخية التي كانت تجتازها فرنسا، واستغل كذلك نضاله السياسي إلى حد شبيه بالارتكاز إلى الشرعية، على النمط الذي عرفته بعض الدول العربية، والدول المتحررة بعد الحرب العالمية الثانية، وكان من نتائج هذا التوجه بروز ظاهرة سياسية تمثلت في إضفاء طابع الشّخصنة على الدستور الفرنسي، بوضع دستور يناسب طموحه السياسي ويلبّي رغباته.<sup>21</sup>

وبالرجوع إلى النظام البرلماني في التجربة البريطانية، نجد الأمر يختلف باتساع دائرة تراجع تأثير المؤسسة الملكية، رغم المكانة التي كانت تحتلّها وتأثير نفوذها الكبير حتى على البرلمان، من خلال الحق في حلّه الذي كان في بداية الأمر من اختصاص الملك، إلا أن ذلك لم يدم وتحوّل ليصبح ضمن دائرة اختصاص الوزير الأول،<sup>22</sup> ومن نتائج تقلّص مجال الاختصاص تكريس تبعيته، حيث أصبحت توقيعات الملك -أورئيس الجمهورية- وقراراته مرهونة بموافقة الحكومة، كما يتّضح مستوى تواجد الملك أو الرئيس في النظام البرلماني عند تحليل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يتم استبعاد الخوض في دور كل منهما، ويقتصر الذكر على الحكومة فقط في النظام البرلماني.

### ب - استمرارية المؤسسة الملكية في النظام البرلماني:

تعدّ التجربة البريطانية تجربة رائدة في تحقيق استمرارية المؤسسة الملكية، فرغم الصراعات والاضطرابات التي تميّزت بها هذه التجربة إلا أنها استطاعت أن تكون ضمن الدول القليلة التي صمدت وأبقت على هذا النسق من التنظيم في الدولة، وقد ساعد في ذلك تنازلات العائلة الملكية عبر التاريخ السياسي لبريطانيا لاختصاصاتها لصالح البرلمان عبر فترات زمنية متعاقبة.

(21)- د. محمد المجذوب. المرجع السابق، ص 166.

(22)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا. المرجع السابق، ص: 329.



كما ساهم في تحقيق استمرارية المؤسسة الملكية طبيعة الشعب البريطاني، الذي يتميز بكونه يحترم الكبار ومحافظ يقدر مؤسساته العتيقة، ويجلّ التقاليد، والملك بالنسبة للشعب البريطاني رمز للأمة.<sup>23</sup> لكن هذا الاحترام والتقدير اللذين يكهما الشعب البريطاني للملك لا يؤهله لاحتلال مكانة خاصة مؤثرة في مستوى فعالية أدائه في العمل التنفيذي، ولا يمكن بالتالي اعتبار الملك مجسدا فعلا لثنائية الجهاز التنفيذي.

جـ. استقلالية الحكومة عن المؤسسة الملكية: يخرج عن نطاق اختصاص الملك أو رئيس الجمهورية في النظام البرلماني إمكانية اختيار متصدّر الحكومة، فالأمر يخضع لمقياس آخر وهو حصول الطرف الفائز في الانتخابات بأغلبية المقاعد في البرلمان على منصب وزير أول، فاسم الوزير الأول يرتبط ارتباطا وثيقا باسم الشخص الذي تحصلّ الحزب الذي ينتهي إليه على أكثرية الأصوات، وبالتالي فالأمر في التعيين يخرج تماما عن اختصاص الملك أو الرئيس في الأنظمة المتبنية للنظام البرلماني، وينحصر الاختصاص في تسمية للوزير الأول وليس تعيينه،<sup>24</sup> ومنه فالأمر غير مرتبط تماما برغبة الملك - مثلا - أو بإحدى صلاحياته بل بالتزام لا يمكن تجاوزه، فتعيين الملك أو رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة هو إجراء شكلي لا يعكس بالضرورة وجود سلطة حقيقية...

أما الوجه الثاني لاستقلالية الحكومة عن الملك - أو رئيس الجمهورية - في النظام البرلماني وجود برنامج مستقل، يؤهلها لممارسة السلطة الفعلية، وهذا التلازم ما بين وجود ممارسة فعلية للسلطة والمسؤولية السياسية هو تلازم منطقي بينهما، فلا يعقل إسناد المسؤولية لغير ممارسها الحقيقي، فالحكمة تستلزم ارتباط المسؤولية السياسية بالجهة التي تتولّى إدارة شؤون الحكم، وهذا من شأنه أن يساهم في تحسين مستوى الأداء عند إقرار المسؤولية وتقويمها، خاصة عند ارتباط البرنامج الذي تتولّى الحكومة تنفيذه فهو من اختصاصها، وهي التي تولّت عملية تسطيره<sup>25</sup> وتخطيطه.

(23)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا. المرجع نفسه، ص: 319، 320، 327.

(24)- Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien. Op cit, p : 158, 160.

(25)- د. محمد المجذوب. المرجع السابق، ص: 115.

فالثنائية إذن هي شكلية، ويتّضح ذلك من خلال غياب صلاحيات حقيقية للملك أو الرئيس في النظام البرلماني والتي أصبحت لصالح الحكومة،<sup>26</sup> كما أشرت سابقا. ممّا يؤدي بنا إلى الاستنتاج بأن الحكومة هي الممارسة الفعلية للسلطة، فالحكومة في ظل النظام البرلماني تتمتع بسلطة حقيقية على حساب الملك أو رئيس الدولة، الذي لا ينال في إطار هذا الشكل من أشكال تنظيم السلطات العامة في الدولة إلا مكانة رمزية.<sup>27</sup>

وتتحدّد هذه المكانة الرمزية بناءً على مستوى التأثير في سير مختلف مصالح الدولة، ففي حالة غيابه مثلا فإن المسألة لا تتجاوز مجرد انتكاسة عاطفية لا أكثر بالنسبة لعامة الشعب، وسرعان ما يتم نسيان الأمر بمجرد ظهور من يخلفه... وهكذا، لأن ضمانات إدارة مختلف شؤون الدولة بيد غيره، وهي الحكومة صاحبة الممارسة الواقعية والحقيقية للسلطة.

ويختلف الأمر بالنسبة للنظام الشبه رئاسي أين نجد رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة، تجعل الحكومة تتحوّل إلى مجرد أداة لتنفيذ برنامجه، ويتّضح الموضوع أكثر في التجربة الجزائرية التي تعطي لرئيس الجمهورية مكانة متميّزة في الجهاز التنفيذي، والأمر لا يختلف في التجربة الفرنسية، فالرئيس يملك هو الآخر مجالا واسعا من الصلاحيات حتى في حالة وجود حكومة من غير التوجه السياسي الذي يتبنّاه الرئيس، وتزداد هيمنته وضوحا عند وجود أغلبية على مستوى البرلمان والتي ينعكس مداها إلى الحكومة.

26 - زهير شكر. "الوسيط في القانون الدستوري"، الجزء الأول، "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، 1994، ص 206.

27- د. عثمان خليل عثمان. "المبادئ الدستورية العامة"، مكتبة عبد الوهاب وهبة، دون مكان النشر، 1943، ص: 355، 357.

## الفرع الثاني: غياب المسؤولية السياسية

من أسس اعتبار النظام البرلماني لا يتميز في واقع الحال بثنائية السلطة التنفيذية، عدم تساوي الملك مع الحكومة التي تشرف هي فعلا على إدارة مختلف شؤون الدولة، بالإضافة إلى تحمّل تبعات توليها لهذه المهمة وهي المسؤولية السياسية عن أعمالها. 28 وتجد مسألة إعفاء الملك من المسؤولية سندها في الاعتقاد الراسخ بأن الملك لا يخطأ، 29 بالإضافة إلى أن التملّص من المسؤولية قد يكون بحكم الحصانة التي يتمتع بها. 30

فإعفاء الملك من المسؤولية بشقّها السياسي والجنائي وإن ارتبطت بوظيفته كجريمة الخيانة العظمى، وكذا المرتبطة بالجرائم العادية المرتكبة خارج وظيفته، أصبح منهجا تتّخذة الأنظمة الملكية في إقرار عدم مسؤولية الملك بصفة مطلقة، وينعكس هذا الخيار على محتوى نصوص الدستور الذي يتضمّن مبدأ اعتبار ذات الملك مصونة ولا تمس.

أما بالنسبة لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني فإن الوضع لا يختلف من حيث إقرار المسؤولية أو عدم إقرارها، فهو كذلك غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، لكن الأمر يختلف عن النظام الملكي حيث تقوم المسؤولية الجنائية للرئيس في حالة ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى، بالإضافة إلى مساءلته عن الجرائم العادية التي يمكن ارتكابها في الأعمال غير المندرجة في وظيفته. 31

والإعفاء من المسؤولية السياسية قد يكون نتيجة منطقية لعدم تمتّع الملك بممارسة صلاحيات فاعلة وحقيقية، فهي تندرج ضمن اختصاصات رئيس الحكومة

(28)- محمد المجذوب. المرجع السابق، ص: 116، 117.

(29)- Philippe Ardant. **Institutions politiques et droit constitutionnel**, Librairie générale de droit et jurisprudence, E.J.A. Paris, 19<sup>e</sup> édition, 2007, p : 229.

(30)- ادمون رباط. المرجع السابق، ص: 630.

(31)- د. محمود سعيد عمران، د. أحمد أمين سليم. "النظم السياسية عبر العصور"، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ، ص: 376.

ووزرائه، ومنه تأتي المسؤولية السياسية للحكومة برمتها أمام البرلمان، فهو تلازم منطقي بين وجود صلاحيات فعلية والمسؤولية السياسية المترتبة عن ممارستها.

وإن كانت هذه الصلاحيات التي يمارسها الوزير الأول أورئيس الحكومة هي في الأصل من اختصاص الملك،<sup>32</sup> فانقلت نتيجة لتحوّل في موازين القوى إلى طرف آخر، وجعلت مكانة الملك تتراجع وتحوّل معها الصلاحيات الواسعة لمتصدر الحكومة الممارس الفعلي للسلطة، ولعل هذا ما دفع بالفقيه "موريس دوفرجي" إلى وصف الأنظمة الملكية وحتى الموجودة منها في البلدان المتطورة، بمخلفات تاريخية... ويعتبرها لم تعد سوى رموز دون سلطات، ويذهب إلى حد اعتبارها نوع من المتاحف الحية.<sup>33</sup>

أما بالنسبة للدول الأخذة بالنظام الشبه رئاسي كفرنسا والجزائر - نسبيا - فإن أهم ما يميّز موضوع المسؤولية السياسية إسنادها للحكومة دون الرئيس، وهو تناقض وقعت فيه كل من التجريبتين، ولكن بدرجة أخف في التجربة الفرنسية، ففي حالة الجزائر نجد البرنامج هو من صلاحيات رئيس الجمهورية، واتضح تأكيد هذا التوجه بعد تعديلات دستور 1996 في 15 نوفمبر 2008، ولا يعني هذا أن التناقض لم يكن متضمّنا في الدستور قبل تعديله.

فالحكومة ما هي إلا منقذ لهذا البرنامج الذي لم تسهم في صياغته، ومع ذلك فالدستور يسند المسؤولية للحكومة، رغم أنّها ليست هي الجهة صاحبة البرنامج، فالفقرة الثانية من المادة 79 على سبيل المثال تنص على ما يلي: "ينفّذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسّق من أجل ذلك، عمل الحكومة"، ورغم وضوح النص إلا أن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان نظمت في المواد 133، 134، 135، 136 وتختتم بالمادة 137 التي تشير إلى استقالة الحكومة كنتيجة عند ثبوت مسؤوليتها.

32)- Pierre Pactet. P : 138.

33)- موريس دوفرجي. المرجع السابق، ص: 325.

### الفرع الثالث: تعايش السلطتين الرمزية والفعلية في النظام البرلماني

من أهم ما يميّز التجربة البريطانية كنموذج رائد في النظام البرلماني، القدرة على تحقيق تعايش كبير بين المؤسسة الملكية والحكومة، فهذا التكامل جاء لتحقيق غاية واحدة وهي استقرار وقوة الدولة، التي تفرض وجودها عن طريق وجود تعاون بين الطرفين لتشكيل سلطة تنفيذية واحدة، فالملك أو رئيس الدولة يمثل استمراريتها، وهي وظيفة سامية، فهذه المكانة الرمزية تجعله في مركز محايد وبعيد عن الصراعات السياسية وما قد ينجر عنها من إخفاقات.<sup>34</sup>

ويخضع النظام الملكي إلى مفهوم الحياد السياسي، بحكم العوامل التاريخية التي جعلت من الحاكم في مكانة فقد فيها الكثير من الصلاحيات، وجعلت منها مجرد مهام تابعة عند اتخاذ الملك لقرار ما أو لمجموعة من القرارات لمدى موافقة الجهة المهيمنة، حيث لا يمكن للملك ممارسة هذه الصلاحيات دون خضوعها لموافقة متصدّر الجهاز التنفيذي الممارس الفعلي للسلطة التنفيذية،<sup>35</sup> والضمانة التي يمكن بها استبعاد أي احتقان في العلاقة بين الطرفين هي سعي الطرفين إلى تحقيق غاية مشتركة بينهما، وهي ضمان وحدة واستمرارية الدولة.

### المطلب الثاني: النتائج المترتبة عن انتفاء ازدواجية السلطة التنفيذية

فرضت المعايضة الشكلية لميزة ازدواجية السلطة التنفيذية نتيجتين أساسيتين، ارتبطت الأولى بمستوى إضعاف الممارسة الحزبية، التي كانت دافعا وأداة كان يرجى من خلالها الوصول إلى السلطة على حساب موروث سياسي لم تؤثر الرغبة في تطبيق آليات الديمقراطية على وجوده ولوشكليا، أما المستوى الثاني فهو المرتبط بإعطاء قراءة متجددة لمفهوم العقد الاجتماعي.

34)- Pierre Pactet. P : 138.

35)- Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien. Op cit, p : 158, 160.

## الفرع الأول: إضعاف الممارسة الحزبية

ارتبطت خاصية ازدواجية السلطة التنفيذية بظهور الأحزاب، ومحاولة تجسيد الغاية من وجودها وهي الوصول إلى السلطة وممارستها، لكن ذلك لم يمنع من بقاء الملك كرمز لتاريخ أمة واستمرارها ووحدتها، دون أن يحتفظ في واقع الحال بصلاحيات أساسية. كما تمت الإشارة إليه من قبل.. والأمر ليس غريبا فهورجوع إلى الصفة الأصلية للسلطة وهي السلطة في صورتها الواحدة.

فوجود سلطة تنفيذية برأس واحد هو أصل السلطة وإضفاء الطابع المزدوج عليها هي نتيجة متناقضة لقبول التعايش بين مفهومي السلطة الفعلية والسلطة الرمزية التي يمثلها الملك، وفي هذا الإطار يذهب "الماوردي" إلى اعتبار عقد الإمامة لإمامين في بلد لا تنعقد، انطلاقا من حكم فقهي مفاده عدم جواز جعل حاكمين في وقت واحد لدولة واحدة،<sup>36</sup> ويرجع هذا الموقف إلى ما يمكن أن ينتج عن اختلاف المواقف والآراء وما يمكن أن تؤدي إليه من صراعات، لا تحقق الغاية من وجود سلطة، وهي تأسيس دولة قوية ومستقرة تستبعد فيها كل المسائل التي من شأنها تهديد وجود الدولة من الأساس...

ولعل هذا سبب من أسباب توجّه الكثير من المفكرين - حسب الدكتور "ادمون رباط" - إلى اعتبار النظام البرلماني "لعبة سياسية خطيرة لا تصلح دائما لجميع الشعوب"<sup>37</sup>، بوجود حكومة مشكّلة من أحزاب عديدة قد تختلف ولا تتفق ويكون ذلك مقدمة للصراع فيما بينها، كما قد يكون ذلك في إطار تعددية ظاهرية تميّزها هيمنة الحزب الحاكم على السلطة.

والسعي إلى تهميش دور الأحزاب من خلال وصولها إلى السلطة، حيث تتحوّل من خلال الوزراء المنتسبين لها والمتواجدين في الحكومة إلى مجرد منفذين لبرنامج رئيس الجمهورية، كما هو الحال بالنسبة للنظام الرئاسي، أين يتحوّل الوزراء إلى مجرد

(36)- علي بن محمد حبيب البصري الماوردي. "الأحكام السلطانية والولاية الدينية". ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 8.

(37)- ادمون رباط. المرجع السابق، ص 637.

امتداد لتوجّه برنامج رئيس الدولة، ولا يملكون من الاستقلالية العضوية والوظيفية شيئاً، ويؤدي هذا برمته إلى طرح إشكالية كبيرة مرتبطة بمدى واقعية ممارسة التعددية الحزبية وبمدى وجودها من الأساس في مثل هذه الأجواء، حيث يقتصر دور الأحزاب في تأطير وتنظيم ترشّحات وانتخابات الرئيس والبرلمان.

وهذا من النتائج التي أسفرت عن تكريس الأخذ بأحادية السلطة التنفيذية، وهي قاسم مشترك بين التجريبتين الجزائرية والفرنسية، حيث يعرف مجال الممارسة الحزبية تضييقاً يجعل من إمكانية الانتقال نحو معايشة واقعية للتعددية أمراً بعيد المنال، وهذا لوجود عوامل عديدة، منها تشتت الأحزاب أدّى بها إلى تجاوز الحد المعقول من التعددية التي لا تعكس بالضرورة ممارسة حقيقية بوجود عدد هائل منها، فهذا قد يكون في حد ذاته عائقاً أمام الممارسة الفعلية، بضرب مفهوم التعددية وتشجيع انقسامات الأحزاب، وترهيب الرأي العام من خلال التقليل من شأن الدور الذي يمكن أن تؤدّيه الأحزاب الجادة والتي طمسها التعددية بمفهومها السلبي، وانعكاس ذلك على مستوى الاستقطاب الجماهيري...

أما العامل الآخر وهو لا يقل أهمية، وهو المرتبط بمدى وجود استعداد لدى السلطة بفتح مجال التعددية، واحتكار المجال السياسي، وهذا ما عرفته التجربة الفرنسية من خلال رغبة "ديغول" أن يجعل من نفسه شخصية مستقطبة لكل الاتجاهات وليس ممثلاً لتيار حزبي ضيق، وتقديم نفسه في صورة الشخصية المحورية التي تتجاوز التيارات الحزبية ليكون بذلك رمزاً لوحدة الدولة،<sup>38</sup> وقد ظهر موقفه هذا بعد اعتراضه على دستور 1946 الذي اعتبره مكرّساً لتعددية حزبية مبالغ فيها بكثرتها، وغير محققة للاستقرار في الدولة.

وقد تتحول الممارسة الحزبية إلى سلاح ذو حدين، فتتحوّل الأحزاب إلى أدوات مكرسة لتحقيق غاية ما، حيث يتأرجح استعمال المسؤولية السياسية بين الموضوعية والتواطؤ بين الحكومة والبرلمان في حالة وجود انتماء حزبي مشترك، فكما هو معلوم أن الحكومة

(38)- د. محمد طي. "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الثامنة، 2013، ص: 463.

مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان، ويدعم هذا الأمر فكرة تجانس الوزراء في أفكارهم وتوجهاتهم السياسية، ويؤيد هذا الأمر عن طريق طبيعة التركيبة الحزبية في الدول التي تتبنى سياسة الحزب الواحد أو حتى التي تركز نظام الثنائية الحزبية.<sup>39</sup> حتى بالنسبة للدول المدّعية تطبيق الديمقراطية، بالإضافة إلى عامل آخر وهو المتعلق بالنمط الانتخابي المطبق، فإذا كنّا بصدد نظام الأغلبية تدعمت فكرة تحقيق التجانس من خلال الانتماء السياسي المشترك.

وقد كان للاعتراف بضرورة إدماج الأحزاب في الحياة السياسية وضرورة إدماجها بكيفية تحقق وتضمن الدور العملي لها، انعكاسها على ازدواجية السلطة التنفيذية، فهي محاولة للتأقلم أو التكيف مع معطيات تاريخية وسياسية، فالمرتبطة بالنظام الملكي بغرض الحفاظ على موروث تاريخي... لم يجد استعدادا لإقصائه من مكونات الحياة السياسية في بريطانيا كنموذج يتميز بوجود ازدواجية في الجهاز التنفيذي.

### الفرع الثاني: إعطاء قراءة متجددة لمفهوم العقد الاجتماعي

إذا ما حاولنا الاطلاع على نظرة "توماس هوبز" في تفسيره لمنشأ السلطة بوجه خاص والدولة بوجه عام، نجد أنّ دفاعه عن المؤسسة الملكية المبني على أساس خلفية الولاء والقربة لتحقيق غاية هامة، وهي ضمان بناء جماعة منتظمة وحماية استقرارها، بعيدا عن الفوضى والاضطراب، باللجوء إلى إنشاء عقد بين الأفراد فيما بينهم لاختيار من يتولّى تنظيم مختلف شؤون حياتهم، متنازلين في ذلك عن كل حقوقهم، مع تملّص هذا الحاكم المفترض من كل تبعات تقصيره في أداء مهامه، هذه إذن هي الصورة التي أريد لها في ظروف سياسية وتاريخية أن تسود كمبدأ لا بد من تطبيقه.

والنظام الملكي الحالي هو امتداد تاريخي للنظام الملكي المطلق الرّائل، حيث يعتبر وريثا لهذا النمط من الحكم،<sup>40</sup> وإن اختلف من حيث المهام التي تقلّصت إلى درجة أصبح معها هذا النظام لا يمثل إلا سلطة معنوية فقدت الكثير من قوّتها ونفوذها، بإعطاء

(39)- ادمون رباط. المرجع السابق، ص: 636، 638.

(40)- Philippe Ardant. Op cit, p : 229.



بعد متجدد للعقد الاجتماعي، بالإضافة إلى تمرير السلطة الفعلية لأطراف أخرى في إطار السعي لتحقيق توازن بين السلطات العامة في الدولة، وسعياً لضمان استمرارية الدولة، حتى وإن كان ذلك على حساب صلاحيات ومكانة الملك...

ومن الدور الذي كانت تؤدّيه المؤسسة الملكية بامتلاك صلاحيات مطلقة، فإن الصورة قد انعكست، حيث أصبح الملك أو رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يمارس أي سلطة أو اختصاصات فعلية، فدوره يقتصر على السعي لإيجاد توازن في الدولة من خلال أداء دور التوجيه والنصح، فموقعه محايد بين الحكومة والبرلمان، فهو لا يؤدّي أي وظيفة في المجالين، مما يجعله يمثل عاملاً للاستقرار في الدولة<sup>41</sup>، هذا ما يمكن أن نلاحظه من محاولة إبقاء شخصية الملك وعدم اختزاله من الحياة السياسية، ليتحوّل إلى مجرد مؤدّد لدور احتياطي في حالة وجود اختلال في العلاقة ما بين الحكومة والبرلمان.

ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد من الإمعان في التقليل من شأن تواجد الملك في النظام البرلماني، حيث نجد أن القرارات التي يتخذها الملك أو الرئيس في الدول ذات الطابع الجمهوري لا بد أن تتم فيها مراعاة موافقة رئيس الحكومة، وهذا عن طريق توقيعه إلى جانب الملك أو الرئيس، بالإضافة إلى ذلك فتوقيع الملك أو الرئيس لا يملك نفس القوة والدلالة كتوقيع رئيس الحكومة<sup>42</sup>، فهو بمثابة تزكية أو موافقة من الحكومة على القرارات المتخذة من الملك أو الرئيس، وهذا بمثابة حفظ آخر ما تبقى من مساهمة للملك في بناء وتشكيل المشهد العام للسياسة في الدولة، كما أنه يشكل صورة عن تبعية الملك للجهاز الحكومي، وهيمنة من حيث ترتيب السلم الإداري إذا ما رجعنا في تكييف طبيعة كل من التوقيعين.

وهذا الاندماج ما بين وجود المؤسسة الملكية بصلاحيات شبه منعدمة، قد يفسّر في واقع الحال عدم رغبة بعض الأنظمة ذات الطابع الملكي في القضاء على موروث تاريخي، يحظى بتقدير كبير من الشعب الذي يشعر بنوع من الارتباط بماضيه، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا في أجواء يمكن من خلالها تحقيق تعايش بين الرغبة في التغيير

41- د. محمود سعيد عمران، د. أحمد أمين سليم. المرجع السابق، ص: 375، 376.

42- Pierre Pactet.op cit, P : 138.

واستعداد السلطة الرمزية لقبول هذا التعايش، ولو كان ذلك على حساب التضحية بسلطة حقيقية في الدولة.

وقد جرى القبول بوجود النظام الملكي رغم كونه امتداد لمؤسسة لطالما ارتبط وجودها بصفحات غير مستنيرة من تاريخ أوروبا، بالإضافة إلى أن هذا النظام بقديمه وحديثه، لا يتطابق مع المبادئ الديمقراطية التي تسند الحكم لمن يختاره الشعب، لكننا منحت فرصة لاستمرارية نظام وفقا لمعطيات جديدة تتطلبها قواعد الأخذ بالديمقراطية، ولا تنفي في ذات الوقت موروثها التاريخي الذي أعطى بالموازاة مع وجود مظاهر الديمقراطية بالمفهوم الحديث معنى متجدد للعقد الاجتماعي يتأقلم فيه الماضي مع معطيات متجددة في تشكيل مفهوم الدولة...

## خاتمة

إنّ فكرة ازدواجية السلطة التنفيذية تتنافى وما ينبغي أن يكون عليه الحال بوجود سلطة برآسين، نظرا لعدم انسجام فكرة الازدواجية مع الواقع، الذي لا يقبل بوجود برآسين على مستوى واحد من المسؤولية، التي تقبل التدرج من الأعلى إلى الأدنى مرتبة، ولا تقبل بوجود سلطة تنفيذية برآسين على مستوى واحد من القوة والتأثير، لأن فكرة الازدواجية مؤسّسة للصراع، وهذا يتنافى مع الغرض الجوهرى من وجود السلطة التنفيذية.

ويختلف الحال عند معالجة فكرة ازدواجية السلطة التنفيذية في كل من النظامين البرلماني والشبه رئاسي، حيث نجد أن الطرف القوي والضعيف في كل نظام يختلف، ففي النظام البرلماني تتقوى مكانة الحكومة على حساب المؤسسة الملكية، بينما في النظام الشبه رئاسي تنعكس الصورة فتصبح الحكومة هي الطرف الضعيف التابع لرئيس الجمهورية، الذي وإن فرضت عليه مسألة التعيين لمصدر الحكومة بناءً على نتائج انتخابية، فإن مكانة الرئيس تبقى بلا منازع هي الأقوى، من خلال وجود نصوص دستورية جامعة مانعة تؤكد تفوقه، وكذا عن طريق المهام السامية التي يؤديها.

ونفي ازدواجية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني يتأسس بغياب صلاحيات حقيقية للملك...، كما لا يمكن الإقرار بوجود هذه الازدواجية حتى في النظام الشبه رئاسي، فاللجوء إلى تعديل النظام البرلماني في التجربة الفرنسية سنة 1962 أنشأ كذلك مركزا قويا لرئيس الجمهورية، على حساب الوزير الأول، فأصبح في مركز ملك بصلاحيات رئيس، فاخترل في التجربتين الطرف الآخر الذي يرمز للسلطة التنفيذية (الملك والوزير الأول)، باحتوائه عن طريق المهام التي اكتسحت وجوده.

أما بالنسبة للجزائر فإنّ الثنائية لم تطرح كواقع عملي، رغم ما كان يعتقد أنها ستتخذ اتجاهها مشجعا بعد إقرار التعددية الحزبية، والنص على إحداث منصب "رئيس حكومة"، لكن الممارسة أثبتت أن المجال السياسي لا يقبل بوجود مركزين في الجهاز التنفيذي، خاصة أمام تجذّر التوجه نحو وحدة السّلطة التنفيذية منذ الاستقلال، بإقرار سياسة الحزب الواحد، فالسلطة التنفيذية بوجهها الواحد ليست إلا انعكاسا طبيعيا لضرورة وجود سلطة برأس واحد، وهذا في الواقع هو حال جميع الأنظمة.

وكاستنتاج نجد أنّ السلطة التنفيذية هي واحدة في كل من النّظامين، وإن كانت في ظاهرها تبدو مزدوجة، لأنه لو كان طرفي السلطة على درجة واحدة من القوة لكان ذلك مهددا لاستقرار الدولة، بمحاولة كل جهة فرض هيمنتها وسطوتها، وإذا ما وجدت الأنظمة السياسية نفسها مضطرة لانتهاج هذا الأسلوب أو ذاك، فإنما ذلك مجرد محاولة للتكيّف مع معطيات فرضها الواقع.

فالنّظام البرلماني كأساس مرجعي لتكريس ثنائية السلطة التنفيذية. هي في الواقع شكلية. يمكن اعتباره حلا مثاليا للرغبة في الحفاظ على الموروث التاريخي لبريطانيا كنموذج، ويتّسم بكثير من الذكاء والمرونة لخدمة هذه الغاية، بحيث تبقى المؤسسة الملكية لكن دون الصّلاحيات التي كانت تتمتع بها سابقا، إلى غاية اعتبار الحكم بلغ درجة كبيرة من الحكم المطلق، مرورا بمراحل تراجع مهام ودور الملك، وبروز دور البرلمان من مجرد هيئة ذات طابع استشاري. كأول خطوة نحو التّغيير. في يده إلى الاستحواذ على التّشريع، وصولا إلى حق إقرار المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

وعدم إثارة هذه المسؤولية للملك أو الرئيس في النظام البرلماني هي نتيجة جد معقولة، لعدة اعتبارات أهمها أنه ليس صاحب البرنامج من حيث خطوطه وأهدافه، والمبدأ المعروف يشير إلى أنه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة، فهناك حضور متلازم بين الفكرتين، فلا يعقل وجود سلطة دون مسؤولية والعكس صحيح، بالإضافة إلى أنه ليس هو الطرف المتوليّ لعملية تنفيذه حتى يمكن مساءلته، .

فنفي المسؤولية السياسية عنه في النظام البريطاني - كذلك - هي نتيجة لاستمرارية تاريخية لنمط حكم لم يندثر، كما حدث في العديد من الدول الأوروبية، وفكرة نفي المسؤولية عنه يمكن إرجاعها كذلك إلى اعتبار ذاته مصونة ومعصومة من ارتكاب الخطأ، وهو تكريس متجدد لشرعية السلطة الحاكمة التي تركز على فكرة التفويض الإلهي أو إضفاء نوع من التقديس للحكام، وهي من التناقضات التي أفرزتها تراكمات من المعتقدات التي لا تؤمن بها الديمقراطية.