النظام الرئاسي ـ النموذج الأمريكي ـ

لم يتم استعمال تعبير النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، و لكن في إنجلترا من طرف أحد فقهاء القانون الدستوري و هو **والتر باجهوت** Walter Bagehot سنة 1867، و ذلك من شدة اندهاشه و تأثُّرِه بالصلاحيات الواسعة التي كان يتمتع بها الرئيس الأمريكي أبراهام لينكولن. كان الأمريكيون يظنون أو يعتقدون أنهم يقومون ببناء نظام وفق نموذج الملكية المقيّدة الذي لاحظوه في بريطانيا، غير أن النظام الإنجليزي تطوّر و عرف تحوّلات من دون أن ينتبه الأمريكيون لذلك أو يفهموا ذلك التطوّر.

وُلد النظام الرئاسي و تطور في الولايات المتحدة الأمريكية، غير أنه لم يعرف تطبيقات على نطاق واسع، باستثناء أمريكا اللاتينية و فرنسا سنة 1848، و ذلك بسبب أنه لم يتم العمل به بشكل صحيح خارج منشئه الأصلي (الولايات المتحدة الأمريكية).

النظام الرئاسي هو النظام الذي يُطبِّق بشكل صارم مبدأ الفصل بين السلطات ـ الفصل الجامد ـ، حيث أن تنظيم السلطات العمومية و العلاقات فيما بينها تستند إلى هذا الفصل للسلطات، حيث تجد كل سلطة شرعيتها في الشعب و ذلك في استقلالية عن السلطات الأخرى. فهذه أو تلك السلطة لا تجد شرعتها في سلطة أخرى و العكس صحيح، فلا يوجد "تنصيب" سلطة من طرف سلطة أخرى، و هو ما يضمن استقلالية كاملة لكل سلطة من السلطات العمومية.

في إطار النظام الرئاسي، كل سلطة لها **وظيفة خاصة (مبدأ التخصّص)، تتم في شكل تخصّص وظيفي،**

1/- النظام الرئاسي الأمريكي: السياق

نشأ هذا النظام من الصراع ضد المعمّرين البريطانيّين، فانطلاقا من سنة 1769 و هي السنة التي تمثّل نهاية الحرب ضد فرنسا و التي تمت بشكل مشترك مع البريطانيّين، غير مطالب هؤلاء البريطانيّين ستتسبّب في انفجار الأوضاع في المستعمرات البريطانية (في أمريكا). لم ينته الصراع مع الطرف البريطاني إلا سنة 1783 بمساعدة الفرنسيّين. **تميّز صراع الأمريكيين مع البريطانيين بوثائق: الوثيقة الأولى هي إعلان الاستقلال 4 جويلية 1776 التي كتبها توماس جيفرسون بمساعدة جون آدمز و بنجامين فرانكلين.** حملت وثيقة إعلان الاستقلال علامات و مؤشرات التديّن و فلسفة الأنوار. أعلنت الوثيقة عن مبدأ المساواة بين الأفراد و حقوق غير قابلة للتصرّف مصدرها الله، و هي " الحق في الحياة، الحق في الحرية، الحق في البحث عن السعادة. يتم إقامة الحكومات من طرف الأفراد من أجل حماية هذه الحقوق و سلطتهم العادلة تنبع من قبول المحكومين "؛ في كل مرة يصبح فيها شكل من أشكال النظم السياسية مدمرا لهذا الهدف، يكون من حق الشعب تغيير أو عزل هذه الحكومة ".

بالموازاة مع هذه الوثيقة، قامت المستعمرات الأمريكية، التي أصبحت مستقلة، بوضع دساتير حقيقية مكتوبة و التي تعد الأولى في تاريخ القانون الدستوري كبديل للمواثيق التي أعطاها إياها التاج البريطاني. **الوثيقة الدستورية الأولى** كانت في ولاية نيو-هامبشاير بتاريخ 5 جانفي 1776، تبعتها نيوجرسي بتاريخ 2 جويلية 1776، ثم فيرجينيا في 5 جويلية 1776. هذه الأخيرة وُضعت من طرف توماس جيفرسون و كانت مسبوقة **بإعلان للحقوق** بتاريخ 12 جوان 1776، و الذي ينص في **المادة 5**:

" يجب أن تكون السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية للدولة متمايزتين و مفصولتين عن السلطة القضائية؛ و من أجل منع أعضاء السلطتين الأوليتين (التشريعية و التنفيذية) من أن يتحولوا إلى قامعين و مُضطَهِدين، [...] يجب أن يتحوّلوا خلال عهدات زمنية محدّدة إلى وضع الأشخاص العاديين الخواص: يجب أن يعودوا إلى الجسم الاجتماعي الذي جاؤوا في الأصل منه، و المناصب التي تصبح غير مشغولة جراء ذلك يجب أن تُعرض في انتخابات أكيدة و منتظمة و دورية ".

يمكننا أن نقرأ في هذه الوثائق إشارات إلى **منتيسكيو و الفصل بين السلطات،** لكن كذلك التخوّف إزاء أية سلطة، التي يجب أن تُجدّد دوريا من خلال ولايات قصيرة التي تُشكّل عنصرا ثابتا في الحياة السياسية الأمريكية.

كان بإمكان موجة الاستقلال المُشتّتة للمستعمرات الثلاثة عشر القديمة أن تُضعف هذه الدول الجديدة (أي الولايات الجديدة) التي أنشِئت من خلال اتفاقية، **هي الكنفدرالية و التي في إطارها يتم وضع كل دولة من الدول الجديدة على قدم المساواة و تمتُع كل واحدة منها بحق الفيتو (حق النقض) لأن كل قرار يتطلب الإجماع.** الهيئة الوحيدة التي تم إنشاؤها هي **الكونغرس أين تمتلك كل دولة أو ولاية صوتا و مُمثَّلة بدبلوماسي.** سرعان ما كشف هذا النظام المرن عن محدوديته و عدم فاعليته في اتخاذ أي قرار. بعد محاولات عديدة، تم اتخاذ قرار استدعاء جمعية جديدة، سُمّيت "المؤتمر" كتابة نص جديد يحدّد العلاقات بين الولايات. **استمرت أشغال هذه الجمعية من شهر ماي إلى شهر سبتمبر 1787 في فيلاديلفيا.** تم وصف الـ 55 عضو في هذه الجمعية التي ترأسها جورج واشنطن **"بأنصاف آلهة"** من طرف **جيفرسون** الذي كان سفيرا في باريس آنذاك، و وصفهم عامة الشعب الأمريكي **"بالآباء المؤسّسين".** قام دستور 1787 بتغيير كلي لما ورد في وثيقة الكنفدرالية، و لم يحتفظ إلا **"بتسمية الولايات المتحدة الأمريكية". لا يزال هذا الدستور ساري المفعول بالرغم من أنه عرف 27 تعديل.** لا يمكن فهم النظام الأمريكي بما فيها مظاهره "الرئاسية" إلا في ضوء هذا التاريخ و الطابع الفدرالي للدولة.

2/- توازن السلطات في النظام الرئاسي

كان الدستور الأمريكي عند وضعه يبحث عن بناء نظام توازن السلطات أين يمكن لكل سلطة من السلطات الأخرى أن توقف (أو تُجمِّد) سلطة أخرى، و **ذلك من خلال مضاعفة " القدرة على المنع"** التي نظّر لها **مونتيسكيو** من خلال فكرة أن **أي سلطة هي كذلك سلطة مضادة. إن صياغة فصل السلطات بهذا الشكل يُجبر و يحكم على السلطات بالاتفاق و بالتالي بالتفاوض.**

أ/- سلطات مفصولة:

أ-1- السلطة التنفيذية برأس واحد Pouvoir Exécutif Monocéphale: يتم إعطاء السلطة التنفيذية كاملة لنفس الشخص الواحد. **المادة 2**(المخصّصة للسلطة التنفيذية): "الفقرة 1 من دستور 1787 " سيتم نقل السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية ".

- **يمارس رئيس الدولة، في الوقت نفسه، وظائف ريس الحكومة، و هو على رأس الأجهزة الإدارية الفدرالية، و وفقا لهذه الصفة، فهو يتمتّع بسلطة عامة للتعيّين في كل الوظائف الفدرالية.**

- **هو القائد الأعلى للقوات المسلّحة، و يمتلك سلطات استثنائية في فترة الحرب.**
- **يتفاوض في الاتفاقيات الدولية و يقود السياسة الخارجية.**
- **يطبّق القوانين الفدرالية و يتمتع بحق العفو على المستوى الفدرالي.**

لكن الرئيس يحيط به مجموعة من المساعدين المباشرين الذين يُعيّنهم و يعزلهم وفقا لسلطته التقديرية:

- **يقوم الرئيس بتعيينهم بشكل حر و خياراته لا تخضع لإكراهات سياسية من طرف "أغلبية برلمانية" و هم لا ينتمون للكونغرس.** يمكن أن يعيّنهم من المجتمع المدني، في القطاع الصناعي، في الوظائف الإدارية العليا. يتم تسميتهم في الولايات المتحدة "السكرتير"، و هذه التسمية هي دلالة على حالة التبعية التي يوجدون فيها، و على رأسهم نجد "سكرتير الدولة" الذي هو وزير الخارجية.
- **هم غير متمايزين عن الرئيس و يقرّرون أساسا بواسطة الرئيس. لا توجد "حكومة" أمريكية بالمعنى البرلماني للكلمة، فالحكومة تتجسّد في شخص الرئيس.**
- **<u>الرئيس لا يتمتع بحق المبادرة بالقوانين، و ذلك باسم تصوّر جامد لمبدأ الفصل بين السلطات.</u>** لقد تم ضمان استقلاليته حيال البرلمان من خلال الاقتراع العام غير المباشر بأغلبية الناخبين الرئاسيّين "أو الناخبين الكبار"ن و الذين يتم انتخابهم بدورهم في الولايات من طرف الناخبين عبر الاقتراع العام.
- **رئيس الولايات المتحدة الأمريكية غير مسؤول سياسيا، و لا يتحمّل إلا مسؤولية جنائية من خلال إجراءات " العزل" بسبب " الخيانة، أو جرائم و جنح أخرى " (المادة 2 الفقرة 4).** لكن هذا الإجراء يمكن تطبيقه كذلك على نائب الرئيس و كل الموظّفين المدنيّين.

أ-2- <u>السلطة التشريعية برأسين Pouvoir Législatif Bicaméral</u>: تعود هذه السلطة للكونغرس المشكّل من غرفتين أو جمعيتين، و بالتالي فهو سلطة برأسين، و ذلك بسبب البنية الفدرالية للولايات المتحدة الأمريكية.

- **مجلس الشيوخ** الذي يمثّل الولايات على **قاعدة المساواة (عضوين عن كل ولاية مهما كان حجم الولاية) <u>يتم انتخابه لمدة ستة 06 سنوات</u>**(و هي العهدة الأطول)، **لكن <u>يتم تجديد أعضائه بالثلث كل عامين</u>.**
- تضم **غرفة النواب** 435 عضو و تمثّل السكّان، كل ولاية تُعيّن عدد مختلف من النواب: ولاية كاليفورنيا مثلا تعيّن 52 نائب بينما ولاية فرمونت لا تُعيّن إلا عضوا واحدا. **يتم تجديد غرفة النواب كليا كل عامين.**
- **الكونغرس هو جهاز تداولي فعلي و كامل:** فهو سيّد السلطة التشريعية في كليتها و يظهر كسلطة مضادة حقيقية لسلطة الرئيس. فالكونغرس هو الوحيد الذي له سلطة المبادرة بالقوانين، و سلطة الغرفتين شبه متساوية.
- **لا يمكن للرئيس أن يحل الكونغرس.**

أ-3- <u>السلطة القضائية المستقلّة</u>: توجد سلطة قضائية حقيقية، و التي يجسّدها في الولايات المتحدة الأمريكية **دور المحكمة العليا**ن و التي تشهد كذلك على مكانة القانون في الولايات المتحدة.

- **السلطة القضائية هي كذلك سلطة شرعية في الولايات المتحدة، فبفعل الطابع الفدرالي، الكثير من القضاة يتم انتخابهم و لا يوجد جسم وطني من القضاة المحترفين.**
- **بالمثل لا يوجد وزير للعدل، و لكن هناك *Attorney Général*** و هو قريب من فكرة النائب العام في اعلى مستوى و لا يدير في شيء المسار المهني للقضاة.
- **تعتبر المحكمة العليا هي تاج هذا البناء القضائي، و هي التي أعطاها الدستور السلطة القضائية (المادة 3 الفقرة 1).** فوضعها القانوني يضمن استقلاليتها لأنها تتشكّل من **تسعة (09) أعضاء** يُعيّنهم الرئيس مدى الحياة و بالتالي لا يمكن تنحيتهم، يرأسهم *Chief Justice* و يعيّنه كذلك في هذا المنصب الرئيس الأمريكي. إذا قام الرئيس باقتراح أسمائهم يجب أن يحصلوا على موافقة الكونغرس، و هو ما لا يحدث دائما. باعتبار رئيس المحكمة العليا هو الشخصية الثانية في البلاد، فإنه هو الذي يتلقّى القسم من الرئيس على احترام الدستور الأمريكي.

هكذا يتميّز النظام الرئاسي بإرادة خلق تناسب بين وظيفة و هيئة أو جهاز: كل السلطة التنفيذية للرئيس، كل السلطة التشريعية و المالية للكونغرس. و بالرغم من ذلك، لابد من إقامة تعاون بين السلطات أو على الأقل علاقات بينها.

ب/- العلاقات بين السلطات العمومية: يكرّس النظام الرئاسي الاستقلالية الذاتية لكل سلطة في علاقاتها مع سلطة أخرى، لأن الفصل لا يعني، على الأقل في الولايات المتحدة، إقامة حواجز مانعة تماما بين السلطات.

إذا كان هناك فصل للسلطات، فبالرغم من ذلك توجد أشكال من التعاون و التنسيق السياسي بين السلطات التي هي بالتالي مُجبرة على الاتفاق فيما بينها.

كل سلطة، مستقلة عن الأخرى في تعيينها، يُعطى لها مدة و ضمانة للوجود تعود للانتخابات التي تتم في تواريخ محدّدة و غياب مسؤولية سياسية لسلطة أمام سلطة أخرى. كما لا يوجد حل لهذه الغرفة أو تلك. ة لا يوجد كذلك إجراء لإسقاط السلطة التنفيذية سواء في شخص الرئيس أو في شخص وزرائه. أما **إجراءات العزل فهي بسبب المسؤولية الجنائية للرئيس أو أحد مساعديه. و بالتالي فالسلطتين محكوم عليهما بالعيش معا، بالتعايش، مهما كانت التوجّهات السياسية مثلما تبرزه الحياة السياسية الأمريكية.**

إن الفصل بين السلطات ليس فصلا مطلقا: فكل سلطة لها القدرة و المؤهّلات لكي تمنع و تُحيِّد السلطة الأخرى، من خلال رفض ما تقترحه هذه السلطة الأخرى، و يمكن أن يكون هناك انسدادات، من دون أن يكون حل البرلمان أو الإطاحة بالحكومة قادرين على حل النزاعات.

ب-1- وسائل ضغط الكونغرس على الرئيس: لا يمكن للرئيس أن يُجبر الكونغرس على التصويت على قانون ما، و الكونغرس له سلطة تشريعية مقلوبة إن صح التعبير.

- **يسيطر الكونغرس على الوسائل المالية.** فمن خلال التصويت أو عدم التصويت على قانون المالية يمكن للكونغرس أن يجمِّد و يوقف سياسة الرئيس، مثلما حدث في حرب فييتنام أين أُجبر الرئيس على التفاوض مع الكونغرس الند للند.

مثـــال: في ديسمبر 1995، و بسبب أن الرئيس كلينتون استعمل حق الفيتو في وجه مقترحات تقدم بها الكونغرس ذو الأغلبية الجمهورية، كنتيجة لذلك وجدت الإدارة الفدرالية نفسها في حالة عجز عن تسديد أجور موظّفيها، و أُجبرت على تسريح عدد منهم من وظائفهم. هذا ما يسمّيه الأمريكيون ***Shut Down***، أي توقف النشاطات الحكومية الفدرالية. في الأخير تم الوصّل إلى توافق. نفس الشيء تكرّر مع الرئيس الأسبق أوباما في أكتوبر 2013 الذي كان يلقى معارضة داخل الكونغرس بخصوص مشروعه حول التأمين الصحّي. و هنا أيضا كان لابد من حصول حل وسط بين الاثنين. كما تسبّب الرئيس الحالي ترامب في أطول إغلاق ***Shut Down*** في تاريخ الولايات المتحدة في جانفي 2019 بخصوص تمويل بناء السور بين الولايات المتحدة و المكسيك، و الذي عارضته الأغلبية الديمقراطية في مجلس النواب التي تم انتخابها في في نوفمبر 2018.

يمتلك الكونغرس إجراءات رقابية على الإدارة من خلال لجان التحقيق الشديدة الفعالية.

- **يمتلك مجلس الشيوخ سلطة الموافقة على بعض أفعال الرئيس، و يجب أن يوافق على التصديق المعاهدات بأغلبية ثلثي الحاضرين.** (المادة 2، الباب 2).

مثـــال: رفض مجلس الشيوخ للرئيس ويلسون المصادقة على اتفاقية فرساي لسنة 1919. في أكتوبر 1999، رفض مجلس الشيوخ السماح بالتصديق على اتفاقية المنع الكلّي للتجارب النووية.

- **يجب أن يوافق مجلس الشيوخ على تعيين السفراء، و الموظّفين أصحاب المناصب العليا مثل مدير الاستخبارات المركزية و الوزراء.** بالمجمل، هناك العديد من عشرات الآلاف المعنيّين بموافقة مجلس الشيوخ لتأكيد تعيينهم في مناصبهم.

مثـــال: رفض مجلس الشيوخ للرئيس بيل كلينتون تعيين امرأتين في منصب "وزير العدل Attorney Général" سنة 1993، لأنهما قامتا بتوظيف نساء مكسيكيات كعاملات في بيوتهما من دون التصريح بذلك.

ب-2- وسائل ضغط الرئيس على السلطة التشريعية:

- **لا يحوز الرئيس على سلطة المبادرة بالقوانين، لكن يمكن أن يتقدم باقتراحات و يعلن عنها من خلال الخطاب السنوي حول حالة الاتحاد المنصوص عليها في المادة 2ن الباب 3.**

إن الأمر يتعلق هنا، بشكل رئيسي، بحق الفيتو الذي يمارسه الرئيس على القوانين التي يتم التصويت عليها.

- يمكن أن يرفض الرئيس التوقيع على قانون تم التصويت عليه، و عليه لا يمكن تطبيق نفس هذا القانون. غير أن تعبير "الفيتو" هو اختيار غير مناسب، **في الواقع لا يمكن للرئيس معارضة قانون ما بشكل نهائي، لأن معارضته هذه يمكن للكونغرس أن يتخطّاها. بهذه الطريقة فإن الرئيس يساهم في السلطة التشريعية.** يستطيع الكونغرس

أن يكسر فيتو الرئيس بواسطة أغلبية ثلثي الأعضاء في كل غرفة (أي في غرفة النواب و غرفة الشيوخ)، و هو ما يشكّل شرطا يصعب الإيفاء به، و قد تم اعتماده بشكل إرادي و هادف.

- **يمكن للرئيس التمتّع بشكل آخر للفيتو.**

مثـــال: عند نهاية الدورة البرلمانية، يكفي للرئيس الامتناع عن توقيع على قانون ما من دون تقديم تفسير لذلك أو إرجاع نص القانون للكونغرس. يعرف هذا بتقنية Le Veto de Poche/Pocket Veto. هكذا فإن هذا الشكل من الفيتو، الذي يتم خلال الدورة البرلمانية، أكثر فعالية من الفيتو السابق، لأنه ليس بالإمكان تخطّيه. إذا كان الكونغرس يريد تحقيق مشروعه التشريعي، فيجب عليه إعادة الإجراء من البداية خلال الدورة اللاحقة أو التي تلي. **ملاحظة:** اختلفت طريقة توظيف الرؤساء الأمريكيين لهذا الشكل من الفيتو حسب طبع كل رئيس.

مثـــال: الرئيس روزفلت: استخدم حق الفيتو **631 مرة، منها 260 فيتو من الشكل** Le Veto de Poche/Pocket Veto، و لم يستطع الكونغرس التغلّب إلا على **9** منها بين سنوات 1933-1945.

الرئيس كليفلاند (1885-1889 / 1893-1897): الذي استخدمه **684 مرة** لذلك سُمّي "السيّد فيتو M.Veto" **.** الرئيس كينيدي لم يستعمله إلا 21 مرة و الرئيس ريغان 78 مرة و الرئيس بوش الأب 27 مرة.

إلى جانب أدوات الانسداد هذه، و التي تُبرز أن فصل السلطات غير مطلق في شيء، تسمح الممارسة بوجود تعاون فعلي. هذا التعاون ضروري لعمل الديمقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية. **يجب أن تكون كل سلطة مقتنعة أن ليس بالإمكان تحقيق نواياها السياسية بالكامل. لذلك يجب توفر جرعة من التوافق، اتفاق بخصوص نموذج المجتمع و لا خلافات عميقة بين القوى السياسية.**

تسمح الثنائية الحزبية، أين لا يكون الحزبين متباعدين دائما مثلما توضّحه الحملات الانتخابية الرئاسية، بتسهيل هذا الشكل من الديمقراطية الناعمة. ربما هذا هو أحد الأسباب التي تجعل من النظام الرئاسي غير ممكن في فرنسا، على الأقل في أعين البعض.

ملاحظة: الدراسة هي ترجمة لـ:

- Michel Verpeaux, « Droit Constitutionnel 1 : Théorie Générale de L'Etat-Histoire constitutionnelle de la France. Les applications possibles de la théorie de la séparation des pouvoirs », https://bit.ly/2vQtrPc, consulté le 09/03/2020.