

العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية والتعددية

الدكتور عمر فرحاتي

أستاذ محاضر بقسم العلوم السياسية

ورئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

ركز النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال على التأسيس الدستوري للعلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية من حيث التركيز على مظاهر التأثير والتأثر بينهما، وهذا برغم التوجه الظاهر لإعطاء الأولوية للسلطة التنفيذية وهذا يعود إلى عوامل تاريخية تمتد إلى الفترة الاستعمارية.

من خلال هذا المعطى النظري الأولي، سيتم في هذه المداخلة التركيز على تبيان طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية من خلال دراسة مرحلة الأحادية والتعددية، والهدف من خلال ذلك إظهار موقع كل سلطة في النظام السياسي من جهة وتبيان التحول إن وجد في العلاقة بين السلطتين في فترة التعددية الحزبية.

أولا / العلاقة بين السلطتين في فترة الأحادية

لقد حدد دستور 10 سبتمبر 1963 طبيعة النظام السياسي الجزائري، وذلك من خلال تبنيه للأحادية الحزبية، حيث اعتبر حزب جبهة التحرير الوطني الحزب الطلائعي والوحيد، كما تبنى النظام الجمهوري القائم على توزيع السلطة بين السلطات وأهمها السلطة التنفيذية التي يترأسها رئيس الجمهورية الذي يرأس في نفس الوقت الحكومة، والسلطة التشريعية التي يقوم بتمثيلها مجلسا واحدا هو المجلس الوطني الذي يمارس السيادة نيابة عن الشعب، ويعتبر رئيسه الشخصية الثانية في الحكومة بعد رئيس الجمهورية.

حضت السلطة التشريعية بصلاحيات معتبرة في هذا الدستور منها ماله علاقة بالجوانب التشريعية، ومنها ما له علاقة بالجوانب السياسية ذات الصلة بالسلطة التنفيذية. ومن أهم الصلاحيات إعداد القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، والقيام بالتعديلات اللازمة، وهو في هذا الجانب يشترك مع السلطة التنفيذية التي لها الحق عن طريق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين.

كما يشترك المجلس مع رئيس الجمهورية في حق تعديل الدستور وهذا طبقا لنص المادة 71 من دستور سنة 1963.

من أهم الصلاحيات السياسية التي تظهر تأثير المجلس على السلطة التنفيذية ما نصت عليه المادة 38 التي قننت وسائل الرقابة من خلال الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، وكذا الأسئلة الشفوية والكتابية المتبوعة بمناقشة.

وأهم إجراء في المجال الرقابي يتمثل في إمكانية سحب الثقة من الحكومة ، واعتبار رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام المجلس الوطني ، ويتجسد ذلك من خلال إيداع لائحة سحب الثقة التي يجب توقيعها من طرف ثلثي النواب الذين يتكون منهم المجلس ، وينتج عن هذا الفعل آليا استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة.

الخلاصة الأساسية بالنسبة لدستور 1963 أنه أعطى مكانة متميزة للسلطة التشريعية وصلت إلى حد إمكانية سحب الثقة من الحكومة ومن خلالها رئيس الجمهورية ، وهي مؤشرات على أن هناك علاقة متوازية بين السلطين، إلا أن ظروف مرحلة ما بعد الاستقلال ، ونص المادة 59 من الدستور والتي تعطي الحق للرئيس باستخدام الحالة الاستثنائية في حالة الخطر الوشيك حالت دون تجسيد هذه الآليات الديمقراطية المتميزة، إذ تم تجميد العمل بالدستور بعد أيام قليلة من بداية العمل به تبعه الانقلاب العسكري لسنة 1965 الذي عطل ظهور سلطة تشريعية إلى غاية سنة 1976 مع ظهور ثاني دستور جزائري.

صدر هذا الدستور في 22 نوفمبر 1976، واستعمل مصطلح الوظائف عوض السلطات ، وحدد الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والوظيفة التنفيذية ، وهذا على عكس المنطق التسلسلي المعهود في تنظيم السلطات في الدساتير المقارنة. ولهذا الترتيب معنى مهم من حيث مركز هذه المؤسسة التي تقلصت صلاحياتها بالمقارنة مع دستور 1963، إذ حددت مهمتها الأساسية وفقا لنص المادة 127 في الدفاع عن الثورة الاشتراكية.

ومع هذا فقد خصص ببعض الصلاحيات منها:

- 1- اقتراح القوانين: التي يجب أن تقدم من طرف عشرين نائب على الأقل.
- 2- تشريع القوانين على أن لا يخالف مبادئ الميثاق الوطني، امتلاك الرئيس لحق معارضة أي قانون وطلب إعادة التداول في مدة لا تتجاوز 30 يوما من تاريخ إقراره .
- 3- ممارسة الوظيفة الرقابية عن طريق الأسئلة الكتابية ، والاستجواب ، والحق في إيداء الرأي حول السياسة الخارجية في حالة الطلب، ولكن هذه الرقابة لا يمكن أن تمتد إلى رئيس الجمهورية مثلنا كان عليه الحال في دستور 1963.

العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية والتعددية

إذن فالعلاقة بين الوظيفتين ، هي علاقة في اتجاه واحد ، هو تأثير الوظيفة التنفيذية، إذ أن رئيس الجمهورية الحق في التشريع بين دورات المجلس، وحق اقتراح القوانين، والاعتراض.

وهذا يجعلنا نؤكد على هيمنة الوظيفة التنفيذية ، ومن مبررات هذا التوجه، أنه مع وجود بعض آليات الرقابة ، فإن النظام الداخلي للمجلس قيد العمل بها، يضاف إلى هذا تأخر الوزراء في الرد على الأسئلة لفترة تتجاوز ستة أشهر مما يفقد السؤال قوته وأهميته. الخلاصة العامة بالنسبة لمرحلة الأحادية، أن المشرع أكد على أهمية ومكانة المؤسسة التشريعية من خلال تأكيده على الصلاحيات التشريعية والرقابية ، إلا أن الممارسة الفعلية والتحويلات الدستورية أفرزت خلا كبير في العلاقة بين السلطين التي مال تأثيرها الكبير للسلطة التنفيذية التي كانت مركز الثقل في النظام السياسي الجزائري، الذي عرف تحولات عميقة في فترة التعددية والتي سنتعرف عليها في العنصر الثاني.

ثانيا / العلاقة بين السلطين في فترة التعددية الحزبية

تعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل وهذا لحجم التحويلات الدستورية من جهة، ولانعكاساتها الكثيرة على كل المستويات وخاصة في طبيعة وطرق تسيير النظام السياسي من خلال الانتقال من الأنماط التقليدية في التسيير القائمة على الأحادية الحزبية والتسيير الاشتراكي إلى التعددية الحزبية والتسيير الحر الاقتصادي.

من أهم مظاهر هذا التحول ظهور دستور 23 فيفري 1989 الذي حمل تعديلات كثيرة مست جميع الجوانب ، وكان الهدف منها ثلاثة أهداف أساسية هي:

- 1- إعطاء ضمانات لابد منها لممارسة الحريات الفردية والجماعية المختلفة الأشكال ، وفي جميع الميادين لممارسة الشعب للسلطة السياسية .
- 2- ترسيخ تنظيم السلطة والفصل بين فروعها التنفيذية والتشريعية والقضائية.
- 3- التحديد الدقيق للمجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي لتداخل هياكل الدولة والمؤسسات الدستورية.

نص دستور 1989 على مبدأ الفصل بين السلطات ، وحمل كثير من المستجدات في مجال الحريات وأهمها ما نصت عليه المادة 69 التي فتحت المجال أمام تأسيس الجمعيات وحرية التعبير، وكذا المادة 40 التي قننت لأول مرة في الجزائر التعددية السياسية من خلال

نصها على حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي ، فيما يخص السلطة التشريعية قنن الدستور صلاحيات كبيرة للسلطة التشريعية التي فتحت أمام التعدد أهمها ما يلي:

أ- حق المبادرة بالقوانين التي تكون قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائب .
ب- التشريع ، حيث يشرع المجلس في المجالات التي يحولها إياه الدستور ومنها المجالات التنظيمية والمالية.

ج- فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس ، مع إمكانية إصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني .

د- الرقابة وذلك من خلال الآليات الكثيرة المتعارف عليها في الأنظمة السياسية الغربية وهي الأسئلة الشفوية والكتابية، تشكيل لجان تحقيق الاستجواب، سحب الثقة من الحكومة.

وبرغم أهمية هذه الوسائل الرقابية إلا أن تأثيرها يتوقف عند حدود الوزراء ورئيس الحكومة لا تصل إلى رئيس الجمهورية الذي ليس للمجلس أي تأثير عليه.

في حين أن للرئيس وسائل تأثير كبيرة على المجلس من خلال حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها من خلال طلب قراءة ثانية أو إحالتها على المجلس الدستوري، يضاف إلى هذا إصدار القوانين وحق دعوة البرلمان لدورات طارئة وكذا حق كل المجلس طبقاً لنص المادة 120 من الدستور.

من خلال تصفح دستور 1989، نستنتج بأنه برغم الصلاحيات الكثيرة التي قنن للسلطة التشريعية، إلا أن تأثير رئيس الجمهورية الذي تمثل قمة هرم السلطة التنفيذية ، استمر وزاد حيث أصبح يأثر ولا يتأثر بأي ردود فعل حملته من الجهاز التشريعي.

وهذا وبحكم الأزمة السياسية والأمنية التي عرفتها الجزائر وبحكم الثغرات القانونية التي ظهرت في دستور 1989 من خلال عدم نصه على الحلول في حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع حل البرلمان، كانت الحاجة ماسة إلى تعديل لهذا الدستور ، وهذا ما تحقق فعلاً في 28 نوفمبر 1996.

أسس هذا التعديل الدستوري مبدأ الثنائية البرلمانية باستحداث غرفة جديدة هي مجلس الأمة، وقد كان الهدف المعلن هو مضاعفة المجال التمثيلي الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية.

إلا أن الأهداف غير المعلنة، هي التحكم في التوجه العام ووضع هذه الغرفة كصمام أمان لاستمرارية النظام وديمومته.

من الناحية المبدئية أعطى هذا التعديل الدستوري صلاحيات كبيرة منها ما نصت عليها المادة 122 التي نصت على اختصاصات تشريعية مرتبطة بالحقوق والواجبات وحماية الحريات الفردية ، والقواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية ، والقواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي.

أما الاختصاصات التي لها علاقة بالتغيرات الجوهرية فنصت عليها المادة 123 ومتعلقة ببعض القوانين منها:

- تنظيم السلطات العمومية.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون الأساسي للقضاء.
- القانون المتعلق بالمالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

حدد هذا التعديل الدستوري أيضا مجالات الرقابة ومنها مناقشة برنامج الحكومة الذي يمكن أن يؤدي رفضه إلى استقالة الحكومة، وكذا إمكانية تقديم ملتمس الرقابة الذي يجب أن يوقعه سبع أعضاء المجلس على الأقل ، وكذلك حق توجيه الأسئلة الكتابية والشفوية وتشكيل لجان تحقيق ، وحق استجواب وهذا طبقا لنص المادتين 133 و 134 من التعديل الدستوري.

من خلال هذه الصلاحيات يظهر تأثيرا أحاديا من البرلمان اتجاه الحكومة فقط، في حين أن رئيس المجلس يبقى أيضا في هذا التعديل الدستوري بعيدا عن أي تأثير ، وفي المقابل فإنه يحتفظ بتأثيره الكبير على البرلمان، فهو الذي يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وهو الذي يمكنه أن يشرع عن طريق الأوامر والمراسيم في ما بين دورات البرلمان، وهو الذي له الحق في طلب قراءة ثانية، وبصفة خاصة له الحق في حل البرلمان.

من خلال تتبع مرحلة الأحادية والتعددية، يظهر بأن السلطة التشريعية كان محل اهتمام وتركيز من طرف المشرع الجزائري، الذي أعطاهها جملة من الصلاحيات من المجالات التشريعية والمالية والرقابية ، إلا أن حدود هذا المركز والموقع بتوقف عن حدود صلاحيات رئيس الجمهورية هرم السلطة التنفيذية الذي أعطى مركزا قانونيا متميزا جعله مركز الثقل

الرئيسي في النظام السياسي الجزائري الأمر الذي أدى أن تتميز علاقته بالسلطة التشريعية بالتأثير الأحادية ذو الاتجاه الواحد.

قائمة المراجع:

المصادر الرسمية:

- دستور 10 سبتمبر 1963.
- دستور 22 نوفمبر 1976.
- دستور 23 فيفري 1989.
- التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1966.

الكتب باللغة العربية:

- الضيف أويحي ، النظام الدستوري بالجزائر، الجزائر ، دون ذكر لدار النشر، 2002.
- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2000.

الكتب باللغة الأجنبية :

- Jean leca , jean, L'Algerie Politique institution et regime , Paris, presse de la fondation nationale des sciences politiques, 1975.

الرسائل:

- سعيد بوشعير ، علاقات المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني في الجزائر، رسالة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية ، 1984.