

مدى تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات في عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 01-16

أ. باسود عبد المالك

جامعة سعيدة

مقدمة: يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ في علم النظم السياسية والقانون الدستوري لاعتباره أهم الآليات التي تحول دون تركيز السلطة واستبداد الحاكم .

وقد كان مثار جدل بين فقهاء القانون الدستوري بين مؤيد لهذا المبدأ ومعارض له ، فالمؤيد له يرى فيه الوسيلة الأمثل لضمان توازن السلطات و الحيلولة دون الحكم المطلق، والمعارض له يرى في تطبيقه هدما للدولة بسبب الصدام بين السلطات وتعطيل لوظائف الدولة .

وفي نهاية المطاف انقسمت الأنظمة السياسية بين مفر لهذا المبدأ في حدوده القصوى أي الفصل الصارم بين السلطات كما هو الحال بالنسبة للنظام الرئاسي ، والفصل المرن بين السلطات كما جرى العمل به في النظام البرلماني.

أما النظام المجلسي الجاري العمل به في سويسرا فهو على النقيض، يتحدث عن مبدأ دمج السلطات لا فصلها. ولا يمكننا إهمال النظريات الاشتراكية التي وإن اختلفت عن بقية النظريات الليبرالية في مجال الحقوق والحريات والأسس، إلا أنها التقت مع فكرة دمج السلطات التي تجسدت في النظام المجلسي.

فأصحاب الفكر الاشتراكي نادوا بمبدأ دمج السلطات منطلقين من اعتقادهم أن مصدر السلطات هو الشعب، ولما كان الأمر كذلك، فإن صاحب السلطة يفوضها كاملة إلى ممثليه، ولا مجال للفصل.

وقد أدى هذا الخلاف في التفكير والتطبيق في مبدأ الفصل بين السلطات، إلى ظهور نظرية حديثة ترى أن مبدأ الفصل قد عفا عنه الزمن وأصبح غير قابل للتجسيد في أي نظام سياسي اللهم إلا النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية.

والسبب في ظهور هذه النظرية هو ترسخ الحياة الحزبية . فالحزب اليوم يشارك في الحكومة عندما يفوز بعضوية البرلمان، وبالتالي فإن السلطة التشريعية والتنفيذية تتحدان لدى القيادة الحزبية، التي تصدر التعليمات لأعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة وهكذا فإنه إن كان هناك من صراع ، فهو غالبا بين الكتل الحزبية في البرلمان، أو بين بعضها والحكومة، فلم يعد فصلا بين السلطات في هذه الحالة ، بل تحول إلى فصل، وصراع، بين المعارضة والمؤالة.

و نحاول في هذا البحث أن نطرح مجموعة من الأسئلة نحاول الإجابة عنها في هذا البحث وهي:

هل تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات .

وفي حال تبنيه لهذا المبدأ ، هل أثر هذا التبنى على فكرة التخصص، بحيث أن التشريع أصبح اختصاصا حصريا للسلطة التشريعية، و التنفيذ متعلق بالسلطة التنفيذية فقط .

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر هذا المبدأ من أهم ما أنتجه الفكر الدستوري في عصر النهضة، حتى وإن كانت له جذور تاريخية في الفكر اليوناني القديم، فهو أساس تحديد طبيعة الأنظمة السياسية، وبتفعيله يتم الانتقال نحو الأنظمة الديمقراطية، فقد جاء في واقع الحال كرد فعل طبيعي من قبل مفكري عصر الأنوار على تركيز السلطات كلها في يد الملوك. فهذا المبدأ يعني عدم وجود سلطة مطلقة تسيطر على مقاليد الدولة، فوظيفته هي منع تشكل الديكتاتوريات . ونتطرق في هذا المبحث إلى مبدأ الفصل بين السلطات من حيث الجذور التاريخية له، وكذلك للتطورات التي أدخلت عليه في ظل الفكر الدستوري المعاصر.

المطلب الأول: التأصيل التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات :

لمبدأ الفصل بين السلطات جذور تاريخية ومعرفية وتطبيقية فالبعض يرى أن أصل هذا المبدأ يمتد إلى العصور اليونانية¹ ، فأفلاطون كان من دعاة تركيز السلطة بين يدي الحكماء لا يشاركون فيها أحد ، في حين ميز أرسطو بين ثلاث هيئات للسلطة وقسمها إلى ثلاث وظائف ، وظيفة للمداولة ووظيفة الأمر ووظيفة العدالة ، على أن تتولى كل وظيفة منها هيئة مستقلة عن الهيئات الأخرى² .

ويرى بعض الفقه أن البناء الحقيقي المعرفي والعملي لهذا المبدأ تجلّى في التاريخ السياسي الإنجليزي وبالضبط في صراع الأرسطقراطيين مع الملك . ثم تدرج تدريجياً وباحتشام إلى بعض الأنظمة الملكية الأوروبية الأخرى خلال القرون التي تلت . إلى أن أصبح قائماً بذاته في نصوص الدستور الأمريكي ثم الدساتير الفرنسية فالأوروبية بعدها³ .

والسبب في نسبة هذا المبدأ لإنجلترا دون غيرها من بقية الدول هو:

- عدم تأثر الفكر الفلسفي والحقوقى في إنجلترا بالنظرية الرومانية التي تأسست على مركزية السلطة السياسية وتقويتها⁴ .
- أما العامل الثاني فهو يتعلق بظهور البرلمان ، فبريطانيا تعتبر الحاضن الأصلي لهذه الفكرة . إذ يعتبر غيوم الفاتحن وراء زرع فكرة البرلمان بعدما أنشأ قيد حياته مجلساً استشارياً (Magnum Consilium) سماه بالمجلس الكبير وخصه بالاستشارة في الأمور السياسية والقضاء ، وبعد وفاته تحول هذا الأخير إلى مجلس موسع ضم بارونات ، عملوا في عهد يوحنا مندون أرضعلى توسيعه بعد إعلان العصيان وتمردهم على الملك⁵ .

ومنذ ذلك التاريخ بدأت صلاحيات هذا المجلس تتوسع شيئاً فشيئاً إلى أن طالت مجال التشريع عندما حرص شاغلوه على تبليغ الملك مقترحاتهم عبر رسائل ثم اتخذت المقترحات شكل مبادرات ثم مشاريع فقوانين مكتوبة⁶ . ولكن بداية من القرن الثالث عشر ، ولأجل موازنة سلطة البارونات بدأ الملك يستدعي للمجلس ممثلين عن المدن والمقاطعات لا ينتمون إلى طائفة النبلاء ، وليجلسوا ضمن مجلس الاستشارة فكونوا مجلساً عمومياً خاصاً بهم⁷ . وفي القرن الخامس عشر ، أصبح شرط توافر موافقة مجلس اللوردات ومجلس العموم والملك واجبا لأجل تبني قانون ما . وأصبح لدى الأطراف الثلاثة حق المبادرة وحق الاعتراض.

ومع ذلك فإن صراع البرلمان المتحد في وجه الملك لم يتوقف فكانت وثيقة الحقوق سنة 1628 م

ثم ثورة 1640 فتورة 1688 التي سجلت نهائياً نصر البرلمان وكتابة وثيقة الحقوق بتاريخ 22 جانفي 1689 والتي قلصت بشكل كبير من صلاحيات الملك. وكان في نفس الوقت هذا التاريخ هو الميلاد القانوني والعملي لمبدأ الفصل بين السلطات⁸ . وقد أثر هذا الصراع بين الملك والبرلمان في كثير من فلاسفة أوروبا ، وأدى إلى ظهور حركة فلسفية ومعرفية سعت إلى نقل التجربة الإنجليزية من ضيق مساحة هذه الجزيرة إلى سعة قارة أوروبا ، وبالخصوص في عصر النهضة . وكان من أهم من دون في هذا المبدأ جون لوك ومونتسكيو⁹ .

أما جون لوك فقد كان أول من أبرز أهمية هذا المبدأ في العصر الحديث في مؤلفه الحكم المدني الذي صدر عام 1690 ، والذي جعل فيه العقد أساس السلطة وقام بتجزئتها إلى ثلاثة أقسام جزء خاص بالتشريع ، وجزء بالتنفيذ ، وثالث بالاتحاد ويعنى بالعلاقات الخارجية ، وبالنسبة للفقيه لوك، وفي الحقيقة فإن لوك لم يجزء السلطة إلا إلى جزأين لأن الأقسام المتعلقة بالاتحاد والتنفيذ هي في واقع الحال جزء واحد ذو وظيفتية واحدة بتنفيذ القانون والأخرى بالعلاقات الخارجية¹⁰ .

فالفصل بين السلطات عند جون لوك كان بين سلطة صناعة القانون وسلطة تطبيق القانون ، وبالنسبة إليه السلطة التي تصنع القانون أسمى من تلك التي تقوم بتنفيذه ، فالأولى تنبع من إرادة الأمة ، والأخرى ليست كذلك. ومع ذلك فإن جون لوك لم يكن من أنصار الفصل المطلق بين السلطات ، بل يرى ضرورة الفصل المرن بينهما¹¹.

وقد وجهت لهذا الأخير مجموعة من الانتقادات أهمها إهماله لسلطة القضاء ، و الاعتماد على النموذج الإنجليزي في بناء هذا المفهوم الفلسفي لمبدأ الفصل بين السلطات ، مما جعل مؤلفه عبارة عن سرد تاريخي لما هو حاصل في إنجلترا مع إيراده بعض التعديلات على وظائف السلطات في إنجلترا. كما أن لوك انتهى في كتابه إلى نتيجة مفادها أن الملك يركز جميع الوظائف في يده ، فهو يملك الحقوق والامتيازات الملكية والسلطة التنفيذية الاتحادية ويساهم في الوظيفة التشريعية لأنه هو الذي يوافق عليها، ويعتقد بأن الملك ينبغي أن يظل الجهاز الأعلى في الدولة .

مما جعل بعض الفقه يرى بأن لوك لم يقدم في نهاية المطاف إلا تمييزاً بين الوظائف وليس فصلاً بين السلطات¹². وقد أجمع الفقه على أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يرق إلى المستوى المعرفي المطلوب إلا في كتاب روح القوانين الصادر عام 1748 للفيلسوف مونتسكيو¹³.

وقد تناول مونتسكيو في الكتاب 11 الفصل 6 من مؤلف روح القوانين تقسيم السلطة بقوله " في كل دولة أنواع من السلطة المشرفة، والسلطة المنفذة للأمر الخاضعة لقانون الأمم ، والسلطة المنفذة للأمر الخاضعة للقانون المدني"¹⁴ بالسلطة الأولى يصنع الأمير أو الحاكم قوانين لزمّن معين أو لكل الأزمان، ويصحح ويعدا القوانين المصنوعة ، وبالسلطة الثانية هو يقيم السلام أو الحرب، ويبعث ويستقبل السفراء، ويحقق الأمن، ويتفادى الاجتياح. وبالسلطة الثالثة يعاقب على الجرائم أو يحكم في الخلافات بين الأفراد. وهذه السلطة الأخيرة تسمى سلطة القضاء.. أما الثانية فتسمى ببساطة السلطة المنفذة¹⁵.

ومونتسكيو يعطي الأفضلية للسلطتين التشريعية والتنفيذية ، ويعتقد أن الحوار الأساسي يجب أن يتم بين هاتين السلطتين ، أما سلطة القضاء فهي في وضعية دونية عنهما . وقد كان الهدف المتوخى بالنسبة لهذا الفقيه ، هو إيجاد سلطة تواجه سلطة أخرى وتحد من مقدرتها على الاستبداد فمنع الاستبداد لا يكون إلا بمنع تركيز السلطات في مركز واحد كما هو الشأن بالنسبة للملوك في العصور القديمة، ولم يكتفي مونتسكيو بهذا التوزيع بل رأى أن كل سلطة ينبغي تفتيتها وتجزئتها فالبرلمان ينبغي تقسيمه إلى جزأين ، والسلطة التنفيذية إلى عدة أجزاء بين الملك والوزراء، وأضاف مونتسكيو فكرة خلق أجسام بينية داخل المجتمع حتى لا تتسلط الطبقات المجتمع الكبرى كخلق تجمعات سياسية ومهنية ، والجمعيات المحلية ، وذلك لمنع احتكار العمل السياسي وبالتالي التأثير على السلطة¹⁶.

فقد دعا مونتسكيو إلى التخصص والتوازن، فهو لم يدعو إلى الفصل المطلق والنهائي بين السلطات بل دعا إلى التعاون بين السلطات فالفصل المطلق بين السلطات سيؤدي إلى شل و إيقاف عمل إحدى السلطات أو كلاهما معا ، ولذلك ذهب هذا الأخير إلى إعمال مبدأ الفصل مع التعاون بين السلطات تجنبا لإيقاف عمل الدولة.

ويرجع الفضل في دسترة هذا المبدأ لبعض الولايات الأمريكية التي ضمنتها لدساتيرها المحلية سنة 1770 وهي ما ساشوتس وماريون ونيوهامشاير ، أما بالنسبة للدساتير الوطنية فقد كان الدستور الفيدرالي الأمريكي أول من تضمن هذا المبدأ سنة 1780¹⁷.

وقد تأثر قادة الثورة الفرنسية بهذا المبدأ وأعطوه بعداً أيديولوجياً وعدوه إحدى مبادئ الثورة الفرنسية التي لا غنى عنها فقد جاء في المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان الفرنسي لعام 1789: "كل مجتمع لا يؤمن فيه ضمانات الحقوق ولا يحدد فيه فصل السلطات فهو مجتمع بدون دستور"¹⁸.

ثم انتشر بعد ذلك هذا المبدأ في بقية الدول الأوروبية.

المطلب الثاني: تطور مبدأ الفصل بين السلطات:

لقد أدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في شكله البدائي إلى العديد من الإشكاليات، أو ما أصبح يطلق عليه مأزق الفصل بين السلطات وخصوصاً في الأنظمة التي تبنت الفصل المرن بين السلطات. وقد ظهرت ملامح هذا المأزق في النقاط التالية:

- صعوبة تحديد الحدود الفاصلة بين السلطات خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد ظهرت هذه الصعوبة بالخصوص في المسائل المتعلقة بصناعة التشريع والذي يعد من اختصاص السلطة التشريعية أساساً، والذي أصبح محل اعتداء من طرف السلطة التنفيذية في كثير من الأحيان بحكم الضرورة للأسباب الآتية.

- قصر وضع القواعد الحقوقية على البرلمان الذي يعقد في دورات محددة عادية أو استثنائية، و الوقت الذي يلزمه من أجل صناعة هذه القواعد خصوصاً في ظل الصراعات الحزبية المبنية إما على عقائد أيديولوجية مختلفة أو بغية كسب أوراق انتخابية. مما قد يحول دون القدرة على القيام بهذه المهمة في الوقت المناسب والذي قد يؤدي بدوره إلى تعطيل الدولة وعدم قدرتها على الإيفاء بواجباتها تجاه مواطنيها.

- حصر صناعة القانون في يد البرلمان في أدق التفاصيل قد يؤدي به إلى الاستبداد فيقوم بإصدار قوانين تؤدي إلى التضيق على الحقوق والحريات العامة أو الإضرار بالدولة أو وضع قواعد قانونية الغرض منها مناكفة السلطة التنفيذية وإزعاجها، وقد أدت هذه الاعتبارات بمونتسكيو للاعتراف للسلطة التنفيذية بالحقوق بالاعتراض المؤقت أو حق النقض على القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، وترى فيها السلطة التنفيذية ضرر بالحقوق والحريات العامة أو بالدولة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تطور الدول وازدياد دور الحكومات في جميع مناحي الحياة داخل الدولة، جعل من الصعوبة بمكان على السلطة التشريعية مسايرة هذا التطور في وضع القواعد القانونية.

فالحياة العملية فرضت على السلطة التنفيذية بما تملكه من وسائل وخبرات في إدارة الشأن العام، وبغية مواجهة المشاكل اليومية ضرورة المبادرة إلى طرح مشاريع القوانين على البرلمان، مما جعله تشارك في صناعة التشريع.

و امتد دور السلطة التنفيذية من المشاركة في صياغة بعض القوانين بموجب الضرورة إلى التشريع في غير الضرورة. فقد انتقلت صناعة التشريع من البرلمان إلى الحكومة، وأصبح دور البرلمان قاصر على الموافقة أو الرفض والسبب في ذلك هو ثقل البرلمان في صناعة القانون وافتقاده للكفاءة وحسن الحبكة أثناء وضع القواعد القانونية، والسلطة التنفيذية بحكم امتلاكها كما سبق القول للآليات والقدرة والكفاءة هي من ينبغي عليه أن يضطلع بهذه المهمة، وتحولت البرلمانات إلى هيئات رقابة قبلية للقاعدة الحقوقية فقط قبل إصدارها.

وقد أدى هذا التدخل إلى اضمحلال دور البرلمان في التشريع، مما شكل بحق مأزقاً فعلياً لمبدأ الفصل بين السلطات¹⁹، فقد تلاشت تماماً الحدود بين السلطتين مما أدى إلى هدم أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

فالتشريع في نظر مفكري عصر النهضة ، هو وضع القواعد الحقوقية العامة الشاملة (القوانين) غير أن درجة العموم والشمولية ليست محددة بشكل واضح، والمطروح هو ما مدى الشمول وما مدى العمومية. فإذا كانت حدودهما القصوى لا تثير المشاكل ، فإن حدودهما الدنيا ليست واضحة، فأين ينتهي التشريع ويبدأ التنظيم ، مسألة لا يمكن تبيانها بدقة²⁰ .

أما مسألة التنفيذ، فهي غير واضحة في حدها الأعلى، لأن هذا الحد يلي ميدان التشريع ومن هنا فإن الخط الفاصل بين التنفيذ والتشريع ليس واضحا بما فيه الكفاية، ولذلك فإن السلطة التشريعية قد تتدخل في التفاصيل. كما أن السلطة التنفيذية تضع القواعد العامة الشاملة.

وهكذا وبعد أن كان دور كل سلطة ذا وجهين، دور إيجابي هو من صلاحيتها من تشريع أو تنفيذ، ودور سلبي يتجسد في كبح تمادي السلطة الأخرى. كاد دور السلطة التشريعية أن يقتصر على الكبح فقط.

وهكذا بعد أكثر من ثلاثة قرون من ظهور معالم نظرية الفصل بين السلطات و إرساء أسسها من طرف مونتيسكيو، بدأت هذه النظرية تتراجع في عقر دارها وخاصة في الأنظمة السياسية البرلمانية وخصوصا في بريطانيا التي ظهر فيها نظام برلماني قائم على سيطرة الحكومة على مقاليد الدولة تشريعا وتنفيذا ، مما جعل الفقه الدستوري يسمي النظام السياسي في بريطانيا النظام البرلماني حكم الوزارة²¹ ، وكذلك كان الحال بالنسبة لفرنسا التي أزلت فيها الجمهورية الخامسة النظام البرلماني القائم على الفصل بين السلطات وتحل محله نظاما جديدا قائما على هيمنة السلطة التنفيذية على مقاليد الدولة ، بل ذهب واضعوا أسس هذه الجمهورية أبعد من ذلك عندما قيدوا السلطة التشريعية في صناعة القانون وأطلقوا يد السلطة التنفيذية في التنظيم. مما أنتج نظاما صعب على فقهاء القانون الدستوري تصنيفه وتحديد مكانة له ضمن الأنظمة السياسية، وهو في رأينا نظام برلماني رئاسي هجين.

وهكذا لم يبق من نظرية الفصل بين السلطات إلا التسمية ، لأنه لم يعد فعلا هناك فصل بين السلطات إلا في الأنظمة ذات الطابع الرئاسي كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، ورغم التطور الذي لحق هذا النوع من الأنظمة إلا أن الفرق بين السلطة التنفيذية والتشريعية لا زال محافظا على سماته في ظل هذا النظام .

وللخروج من هذا المأزق قسم فقهاء القانون الدستوري نظرية الفصل بين السلطات إلى قسمين : نظرية كلاسيكية تعتمد في مفهومها على الفصل الحاد والمرن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وتفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية²²، ونظرية معاصرة تستند في أساسها على تفوق السلطة التنفيذية على التشريعية ، وعلى فصل وهمي بين السلطات ، خاصة بعد تحول البرلمانات إلى جمعية تسجيل توافق غالبا، بعد المناقشة، على ما تطرحه السلطة التنفيذية²³ .

و ما يدعم هذا القول هو تمكن السلطة التنفيذية وخاصة في الأنظمة الهجينة (برلماني رئاسي) ليس فقط من صناعة القانون العادي، بل من تعديل القانون الأساسي أو الدستور ، وهذه الصناعة تقتضي وضع بصمة صاحب السلطة في التعديل وهو هنا السلطة التنفيذية التي لن تعدل هذه الدساتير إلا بما يعضد هيمنتها على الأنظمة السياسية.

المبحث الثاني : مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري :

لقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري منذ بواكير تأسيس الدولة الجزائرية بالنظام السياسي الفرنسي، وقد تجلّى ذلك في دستور 1963 الذي كرستفوق السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى سيطرته المطلقة على السلطة التنفيذية فهو يشارك في التشريع (المادة 58) والتي نصت على التشريع بالتفويض، عن طريق أوامر تشريعية مما ساعد على تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية.

وقد استمر هذا التفوق في بقية الدساتير سواء تلك التي كانت عبارة عن دستور نموذج كما هو الحال بالنسبة لدستور 1976، أو دستور قانون كدستور 1989 والذي عدل سنة 1996، فقد ظهر تفوق السلطة التنفيذية على بقية السلطات. وقد بدا واضحا للعيان تبني المؤسس الدستوري الجزائري للفلسفة الفرنسية المعاصرة في الفكر الدستوري، خصوصا بعد تبنيه للنظام السياسي للجمهورية الخامسة ذو الطبيعة الهجينة بين الرئاسي والبرلماني. والذي تتفوق فيه السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية على باقي السلطات.

وهذا هو محور الفكر الدستوري المعاصر الذي لا يؤمن بمبدأ الفصل بين السلطات في ظل التوازن بين السلطات، كما هو الحال بالنسبة للفكر الدستوري الكلاسيكي الذي كان يرى بأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يكون إلا في ظل وجود سلطتين متوازيتين، بحيث يمكن لكل السلطة أن تكبح السلطة الأخرى.

وكان يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبني النظرية الدستورية المعاصرة المكرسة لتفوق السلطة التنفيذية، لولا أن التعديلات الدستورية لعام 2008 و2016 والتي أنتجت نظاما سياسيا بعيدا كل البعد عن النظام السياسي الفرنسي للجمهورية الخامسة، وقامت بصناعة نظام سياسي هرمي تحول فيه رئيس الجمهورية من حكم بين السلطات كما هو الحال بالنسبة للنظام السياسي الفرنسي المذكور سلفا، إلى مهيمن على جميع السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية وغير قابل للمساءلة بأي شكل من الأشكال.

المطلب الأول: مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على صناعة التشريع:

لقد ظهرت هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية بالخصوص في مجال التشريع، لأن هذا الأخير من المفترض فيه أن يكون اختصاصا أصيلا للسلطة التشريعية قد تشاركه فيها السلطة التنفيذية في بعض الأحيان. الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر

فالسطة التنفيذية في فرنسا تمارس التشريع بتفويض من البرلمان، فهو في دستور الجمهورية الخامسة اختصاص غير أصيل للسلطة التنفيذية، لكن في النظام السياسي الجزائري هو اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يستمده مباشرة من الدستور بموجب نص المادة 142²⁴ من قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 مارس سنة 2016.

فلرئيس الجمهورية الحق في التشريع دون الحاجة إلى طلب الإذن من البرلمان، وهذا من أهم الفروقات بين النظامين الجزائري والفرنسي

وحق رئيس الجمهورية في التشريع هو حق مطلق غير مقيد إلا من بعض القيود الشكلية، فقد أوردت المادة 142²⁵ على ثلاثة شروط هي التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، والتشريع في المسائل العاجلة، ووجوب أخذ رأي مجلس الدولة.

و لدينا بعض الملاحظات على بعض ما ذكر: نص المادة على وجوب التشريع في المسائل العاجلة دون تحديدها تحديدا نافيا للجهالة سيؤدي لا محالة إلى إطلاق يد رئيس الجمهورية في التشريع بحكم أن لفظ المسائل العاجلة مبهم وغير واضح، فرئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يملك السلطة التقديرية لمعرفة مدى وجود حالة الاستعجال من عدمها.

فاللادة تضيف صفة الاستعجال على كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية في مجال التشريع بموجب المادة 142، وهنا الوضع معكوس المفروض تحديد المسائل المستعجلة بالنص وعدم ترك تحديدها لرئيس الجمهورية.

أما الملاحظة الثانية التي نبديها على هذه المادة هي أخذ رأي مجلس الدولة ، والسؤال هنا هل تعبير مجلس الدولة عن رأيه سواء كان إيجاباً أم سلباً يعد كافياً لإصدار هذا النوع من الأوامر أم أن صدور الرأي عن مجلس الدولة بالسلب يؤدي لعدم صدور هذه الأوامر، ومن الواضح أن الاتجاه الأول هو المقصود من استعمال رأي مجلس الدولة ، والسؤال الذي يطرح هنا ماجدوى هذا الرأي إن كان على سبيل الاستثناس لا على سبيل الإلزام.

نخلص إذاً مما ذكر أن المادة 142 لم تورد إلا قيوداً واحداً وهو قيد الفترة الزمنية المسموح لرئيس الجمهورية فيها بالتشريع بموجب أوامر.

وبالمجمل نقول أن ممارسة رئيس الجمهورية للاختصاص التشريعي يتعارض تعارضاً صارخاً مع مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك حتى ولو سلمنا جدلاً بأن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالنظرية الدستورية المعاصرة.

الفرع الثاني : حق رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه:

لم يكنفئ المؤسس الدستوري بمنح رئيس الجمهورية الحق في صناع التشريع كاختصاص أصيل، بل أعطاه إضافة لهذا الاختصاص حق الاعتراض أو حق النقض للقوانين التي حازت موافقة البرلمان إذا لم يكن هذا الأخير راضياً عن هذه التشريعات .

وقد ورد نص المادة 145²⁶ من الدستور الجزائري نصاً عاماً خالياً من الأسباب والدوافع التي قد تؤدي برئيس الجمهورية إلى اتخاذ مثل هذا الإجراء التوقيفي.

واللافت للنظر في هذا النص هو خلوه من أي قيد أو شرط لممارسة هذه المكنة الدستورية. فالنص يعطي لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في طلب إجراء مداولة ثانية دون أن يحدد مواضع بعينها يحق له فيها طلب هذه المداولة ، أو على الأقل جعله مرتبطاً بمخالفة البرلمان أثناء إصداره لهذا التشريع للدستور.

وهذه السلطة المطلقة برأينا تعتبر مصادرة لإرادة البرلمان وحقه في التشريع، فكيف يمكن للسلطة التنفيذية أن تعيد نصاً قانونياً تم التصويت عليه من قبل البرلمان إلى البرلمان مرة أخرى ، وخصوصاً إذا كان هذا النص حائزاً على الأغلبية المطلقة، فهل يعقل منطقاً أن يعترض رئيس الجمهورية على نص قانوني حائز على الأغلبية المطلقة في البرلمان ليعيده مرة أخرى ليحوز على هذه الأغلبية، بل والأنكى من ذلك لو كان هذا التشريع المعترض عليه من قبل الرئيس قد حاز بعد المداولة الثانية على أغلبية أقل مما حازه في المرة القراء الأولى.

إذاً ماذا أبقى رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية إذا كان قادراً على إلزام هذه الأخيرة بالتشريع وفق رغبته ودون وجود قيد موضوعي أو شكلي في هذه القراءة، وتعد هذه المكنة الدستورية في نظرنا أخطر من التشريع بأوامر . فهذه الأخيرة تحتاج لموافقة البرلمان من أجل الصدور كما يمكن للبرلمان أن يرفضها قبل أن تكتسب صفة التشريع ، لكن بالمقابل للرئيس الحق في الاعتراض على نصوص قانونية حازت صفة التشريع. هذا من جهة

ومن جهة أخرى نلاحظ أن المؤسس الدستوري أضاف قيوداً في تعديل 2016 نص المادة لم يكن موجوداً في الدساتير السابقة ألا وهو شرط موافقة أغلبية ثلثي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وقد كان بعض الفقهاء²⁷ يرون أن مجرد اشتراط أغلبية الثلثين للمجلس الشعبي الوطني في النصوص الدستورية السابقة دستور 1989 وكذلك دستور 1996 قبل تعديل 6 مارس 2016 هو شرط يصعب تحقيقه لعدة أسباب ذكرها الأستاذ سعيد بوشعير بقوله " إن اشتراط إعادة الموافقة على النص بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس هو شرط يجعل أمر تحقيقه في ظل أحكام الدستور الحالية مستبعدة لعدة أسباب منها أن الرئيس يمكن أن يشهر في وجه النواب التهديد بالحل وما يترتب عن ذلك من

إحجام الذين صوتوا لصالح النص، فما بنا بالمعارضين، وأن الرئيس يملك أغلبية مريحة تمكنه من توقيف النص نتيجة التحالفات المؤيدة له خاصة إذا كانت مقابل مناصب سياسية، كما هو حال التحالف بين جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة خمس في عهد بوتفليقة".

فما بنا اليوم وقد اشترط المؤسس الدستوري موافقة البرلمان بغرفتيه وبأغلبية الثلثين من أجل تمرير القراءة الثانية لهذا النص القانوني، مع حيافة رئيس الجمهورية للثلث الرئاسي في مجلس الأمة وسيطرته المطلقة على الأحزاب الموالية له .
والنتيجة هنا هي أن القراءة الثانية التي نص عليها المؤسس الدستوري لن تخرج في أغلب الأحوال عن أحد أمرين :

1- قبول البرلمان بغرفتيه للتعديلات التي يرغب رئيس الجمهورية إدخالها على هذا النص القانوني، هذا بطبيعة الحال إن كان نية الرئيس تتجه للإبقاء على النص والرغبة في تعديله فقط ، أما إن كان الرئيس يرغب في إلغاء هذا النص وهذا الأمر الثاني فإن هذا النص القانوني سيلغى في أغلب الأحوال للأسباب المذكورة سلف، وذلك بناء على نص المادة 45 الفقرة الثانية من القانون العضوي التي تنص على " في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي النواب يصبح النص لاغيا"²⁸
مع العلم أن هذا النص يحتاج اليوم إلى تعديل، وذلك بعد أن أصبح إقرار المداولة الثانية يحتاج إلى موافقة الغرفتين معا وليس الغرفة السفلى فقط.

نخلص مما قيل أن نص المادة 145 ما هو في واقع الحال إلا خرقا آخر لمبدأ الفصل بين السلطات والذي تبناه المؤسس الدستوري في ديباجة الدستور المعدل سنة 2016 بقوله " يكفل الدستور الفصل بين السلطات".
فالمؤسس

المطلب الثاني: قدرة رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني دون قدرة هذا الأخير على سحب الثقة أو عزل رئيس الجمهورية: لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري القدرة على حل البرلمان في حالة عدم التوافق مع الأغلبية المسيطرة على المجلس الشعبي الوطني، ويرى الفقه أن اللجوء إلى هذا الحل هو بمثابة تحكيم للشعب من قبل رئيس الجمهورية²⁹ لوضع حد لديماغوجية النواب أو في حالة استحالة الوصول إلى حلول تقريبية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، مما سيؤدي لا محالة إلى تعطيل حركة السلطة التنفيذية في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مشاريع القوانين التي تقدمها هذه الأخيرة.

وللتذكير هذه المكنة القانونية لا توجد إلا في الأنظمة السياسية ذات الطابع البرلماني ، أو الأنظمة الهجينة كما هو حال النظام السياسي في فرنسا، والهدف منها إما تغيير الأغلبية البرلمانية من طرف رئيس الجمهورية وذلك في حال عدم التوافق، والجمي بأغلبية برلمانية متوافقة معه أو تغيير الوزير الأول ضمنا للتحانس مع الأغلبية البرلمانية .

لكن في الحالة الجزائرية الأمر مختلف فرئيس الجمهورية لا يعين وزيرا أول من الأغلبية البرلمانية وإنما بإمكانه تعيين وزير أول من الأقلية المنهزمة في الانتخابات وذلك بناء على نص المادة 91³⁰ من الدستور الجزائري ، فهو منذ البداية يعين الوزير الأول الذي يراه مناسبا لتطبيق برنامجه هو لا برنامج الأغلبية البرلمانية، فالمؤسس الدستوري الجزائري قد زرع بذور عدم الاستقرار والصراع بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية بإقراره لعدم تطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية وعدم انتماء الوزير الأول لهذه الأغلبية، بل قد يكون من الأقلية كما كان الحال مع الوزير الأول أحمد أويحي الذي ينتمي إلى التجمع الوطني الديمقراطي في برلمان تنتمي أغلبيته إلى حزب جبهة التحرير الوطني، أو من التكنوقراط كما هو الحال مع بن بيتور الذي لا ينتمي لأي حزب سياسي وترأس الحكومة في عهد برلمان ينتمي اغلبه إلى التجمع الوطني الديمقراطي .

فنص المادة 147 من الدستور الذي يقرر الحل إنما يقرره بناء على ما ورد في نص المادة 98 الفقرة الخامسة³¹ التي تقرر أنه بإمكان الوزير الأول طلب تصويتنا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، وفي هذه الحالة بناء على الفقرة السادسة من المادة 98 بإمكان رئيس الجمهورية اللجوء إلى حل البرلمان والدعوة لانتخابات مبكرة تثير هذه المادة عدة ملاحظات من أهمها :

أن المادة 147 والمادة 98 ف6 و5 تقرران بسحب الثقة من الوزير الأول الذي لا يمتلك برنامجا، وإنما ينفذ برنامج رئيس الجمهورية بناء على نص المادة 93 الفقرة الثالثة³² التي تنص على أن الحكومة تعدد مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية.

فالصراع بين المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول والذي ينتهي بسحب الثقة من هذا الأخير وبإمكانية حل الأول هو صراع غير مبرر ولا معنى له، بحكم أن الوزير يتحمل مسؤولية سياسية عن برنامج ليس هو الذي أشرف على إنجازه أو قام بتحديد معالمه.

فالنظام الجزائري يقر قاعدة المسؤولية السياسية لمن لا يملك السلطة والعكس صحيح ، ويقول الأستاذ سعيد بوشعير في هذا المجال " وضمن هذا المفهوم نتساءل عن معنى الحل في النظام الجزائري على إثر إقرار أحادية السلطة التنفيذية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 - على حساب ازدواجيتها المعتمدة أصلا في دستور 1989 والتي كرسها دستور 1996- ولو شكليا - "33

فطبقا للدستور الحالي نجد رئيس الجمهورية يمكنه حل المجلس الشعبي الوطني دون أن يكون مسؤولا أمامه رغم أن السلطة التنفيذية تتجسد في شخصه وأن مخطط عمل لتنفيذ البرنامج يعده الوزير الأول
فالحل في الجزائر يمكن اعتباره حلا رئاسيا يمارسه رئيس السلطة التنفيذية لردع البرلمان، ليس بهدف ضمان التوازن وإنما لتركيز السلطة التنفيذية في يد الرئيس وضمن هيمنته على البرلمان وتحويله إلى هيئة خاضعة تابعة ."³⁴

وخلاصة القول في كل ما قيل هو أن إقرار الحل في الفكر الدستوري الكلاسيكي والمعاصر، إنما جاء من أجل إقرار مبدأ التوازن بين السلطات فالوزارة مسئولة سياسيا أمام البرلمان عن جميع أعمالها بحيث يكون لهذا الأخير الحق في سحب الثقة من الوزارة لإسقاطها وفي مقابل هذه المسؤولية السياسية ومن أجل التوازن بين السلطات تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان وما يترتب عن ذلك من اجراء انتخابات لاختيار برلمان جديد، وذلك لأن الحل يعني الاحتكام إلى الشعب لحسم النزاع الذي نشأ بين السلطتين وأدى إلى هذه النتيجة فإذا أيد الشعب نواب البرلمان فإنه يعيدهم مرة أخرى إلى مقاعدهم أما إذا كان الشعب مع الوزارة فإنه يسقطهم.

أما في الدستور الجزائري فإن رئيس الجمهورية وبغض النظر عن النتيجة التي تفرزها الانتخابات فإنه بمنأى عن هذا الصراع فهو يضل في مكانه محافظا على سلطانه مع قدرته على حل البرلمان المرة الأخرى دون أن يكون البرلمان أو حتى الشعب قادرا على رده.

ولئن كانت بعض الأنظمة تمنع الحل في السنة الموالية للانتخابات كما هو الحال مع الدستور الفرنسي المادة 12 الفقرة الأخيرة فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعتمد هذه القاعدة التي تلزم رئيس الجمهورية باحترام رأي الشعب لمدة معينة على الأقل ، بل إنه أطلق سلطته في الحل كيفما يشاء ومتى يشاء، فهو الوحيد الذي يمتلك السلطة التقديرية في ذلك ، فقد غدا سلطة فوق الشعب، وقد أطلق بعض الفقه على هذا الحل بالحل الملكي³⁵.

خاتمة :

لقد تعرض المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات في دستور الحالي في الديباجة بالنص التالي " يكفل الدستور الفصل بين السلطات. " وبهذا النص فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى هذا المبدأ ، لكن المفارقة بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري هو عدم التوافق بين ما هو وارد في الديباجة ، وما هو موجود في المواد المنظمة لعمل السلطات الثلاث، ونخص بالذكر السلطتين التنفيذية والتشريعية، لأننا في هذا البحث تجنبنا التطرق لمدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على السلطة القضائية، وذلك بغية تناوله في بحث مستقل لأهميته. فبحثنا هذا عالج مدى تفعيل هذا المبدأ بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتبين لنا أن المؤسس الدستوري الجزائري يحول بينه وبين تطبيق هذا المبدأ سببين السبب الأول هو طبيعة النظام السياسي الجزائري المتبع وهو النظام البرلماني الرئاسي المهجين أو ما يسمى عند بعض الفقه النظام الشبه الرئاسي، و هذه التسمية في رأينا غير دقيقة ، والسبب في ذلك أن مؤسس هذا النظام الجنرال شارل ديغول لم يتبنى هذه التسمية، وأيضا لأن النظام الفرنسي سماته ذات طبيعة برلمانية أكثر منها رئاسية، ونستحسن تسمية النظام البرلماني الشبه الرئاسي.

فطبيعة هذا النظام تجعل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دولة لم تعرف تقاليد برلمانية ضريبا من المستحيل، لأن هذا النظام يركز على تقوية الظاهرة الحزبية وهو الأمر الذي لم يوجد بعد في النظام السياسي الجزائري، فالمؤسس الدستوري الجزائري اعتمد منذ دستوري 1989 و1996 والتعديلات التي أدخلت عليه في 2008 و2016 على دستور الجمهورية الخامسة الذي أوجد نظاما تلعب فيه السلطة التنفيذية تحت قيادة رئيس الجمهورية الدور الأكبر، ف رئيس الجمهورية في النظام السياسي الفرنسي هو حكم بين السلطات. لكن يصعب القول أن رئيس الجمهورية في الجزائرية هو حكم بين السلطات بل هو سلطة فوق السلطات غير خاضع لأية مسائلة سياسية أو جزائية حتى مع وجود نص المادة 177³⁶ من الدستور الحالي والتي تبقى بدون أي مفعول إلى غاية صدور النص المنظم للمحكمة العليا المنصوص عليها في المادة 177 وما هي طبيعة عملها وما تشكيلتها وما هي الأفعال التي تكيف على أنها جريمة خيانة عظمى يظل رئيس الجمهورية خارج نطاق أية مسائلة من أي نوع كان. ويقودنا هذا الحديث إلى السبب الثاني الذي يحول دون تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر وهو منح الدستور الجزائري الحالي لرئيس الجمهورية صلاحيات مطلقة قد سبق ذكرها منها التشريع بأوامر وحل البرلمان دون وجود سلطة مضادة تقف في وجه الرئيس الممسك بزمام السلطة التنفيذية. وهذا الأمر في حد ذاته يعتبر إلغاء لمبدأ الفصل بين السلطات في حد ذاته لأنه بدون وجود سلطات متقابلة ومتقاربة فلن يكون لهذا المبدأ أي أثر يذكر ونختم بالقول أن الناظر في مواد الدستور الحالي يرى فيها مبدأ دمج السلطات³⁷ وتركيزها في يد رئيس الجمهورية بدل الحديث عن فصل بين السلطات.

وختمت لبحثنا نقول أن مونتيسكيو وضع مبدأ الفصل بين السلطة من أجل أن توقف السلطة ، ولمنع تغول سلطة على أخرى، وبما أن هذا المفهوم غائب تماما في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الجزائري الحالي، فذلك يعني أن المؤسس الدستوري لا يرغب البتة في العمل وفقا لما جاء هذا المبدأ.

الهوامش

¹ محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة السابعة، ص 191.

² المرجع السابق، نفس الصفحة.

- 3 يوسف حاشي، النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 22.
- 4 يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 22.
- 5 يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 22.
- 6 يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 23.
- 7 يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 23.
- 8 يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 23.
- 9 مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، 2017، ص 112.
- 10 مولود ديدان، المرجع السابق، ص 113.
- 11 مولود ديدان، المرجع السابق، ص 113.
- 12 مولود ديدان، المرجع السابق، ص 113.
- 13 مولود ديدان، المرجع السابق، ص 114.
- 14 محمد طي، المرجع السابق، ص 191.
- 15 محمد طي، المرجع السابق، ص 191.
- 16 محمد طي، المرجع السابق، ص 192.
- 17 يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 22.
- 18 محمد طي، المرجع السابق، ص 192.
- 19 محمد طي، المرجع السابق، ص 194.
- 20 محمد طي، المرجع السابق، ص 194.
- 21 محمد طي، المرجع السابق، ص 205.
- 22 محمد طي، المرجع السابق، ص 194.
- 23 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، دار الهدى، 2015، ص 13.
- نص المادة 142 ف 1 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".²⁴
- 25 نص المادة 142 ف 2 " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها".
- نص المادة 145 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره".²⁶
- 26 وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".
- 27 سعيد بوشعير، النظام الساسي الجزائري، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 229.
- 28 سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 230.
- 29 سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 244.
- 30 نص المادة 91 ف 5 " يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه.
- نص المادة 98 ف 5 " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة".³¹
- 32 نص المادة 93 ف 3 " تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء".
- 33 سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 249.
- 34 سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 251.
- 35 سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 249.
- 36 نص المادة 177 " تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى".
- 37 سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 251.