

مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري
على ضوء الدساتير المتعاقبة

The place of the executive power in the Algerian political system
In light of successive constitutions

تاريخ النشر: 2021/07/15	تاريخ القبول: 2020/11/09	تاريخ الإرسال: 2020/09/15
-------------------------	--------------------------	---------------------------

*د. بته الطيب

المركز الجامعي تيسمسيلت

Tayebbeta.sp@gmail.com

ملخص :

تعتبر السلطة في الفقه الدستوري واحدة من أهم أركان الدولة باعتبار الاختصاصات والمسؤوليات الموكلة لها، ومن المتعارف عليه أن الدولة الحديثة والمعاصرة تقوم بوظائفها من خلال سلطات ثلاث، تشريعية وتنفيذية وقضائية. وحتى يتمكن الباحث من تقييم مسيرة دولة ما لا بد له من تتبع كل المراحل وتغطية كل الجوانب لاسيما أداء نظامها السياسي على ضوء أداء سلطاتها الثلاث.

وفي الحالة الجزائرية عمل المشرع في كل الدساتير المتعاقبة على تحديد وإظهار موقع كل سلطة وعلاقتها بغيرها من السلطات. وقد جاء هذا المقال بغرض الكشف عن مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، وذلك على ضوء كل الدساتير التي عرفتها الجزائر ما بعد الاستقلال بداية من عام 1962 من خلال التساؤل عما إذا كانت السلطة التنفيذية تتمتع بمكانة رئيسية أم هامشية في النظام السياسي الجزائري في مرحلة ما قبل التعددية وما بعدها.

الكلمات المفتاحية : السلطة التنفيذية ؛ النظام السياسي ؛ الدستور .

*المؤلف المرسل : بته الطيب

Abstract:

The authority in the science of constitutional law is considered one of the most important pillars of the state, based on the powers and responsibilities assigned to it, and it is recognized that the modern state performs its functions, through three powers, legislative, executive and judicial one. And so that the researcher to evaluate the timeline of a State, it must keep track of all stages and cover all aspects, especially the performance of its political system, based on the performance of the three powers.

In the Algerian case, the legislator worked in all successive constitutions to define and show the positions of each authority and its relationship with other authorities, and this article came to reveal the position of the executive in the Algerian political system, in light of all the constitutions that were defined in post-independence Algeria, starting in 1962, by asking whether the executive authority has a major or marginal place in the Algerian political system in the pre-pluralism period and after.

Keywords: Executive Authority; political system; the Constitution.

مقدمة:

عرفت الجزائر منذ استقلالها عن الاحتلال الفرنسي في النصف الثاني من عام 1962 دساتير عديدة، وقد ناقش الباحثون مبكرا طبيعة العلاقة القائمة بين السلطات الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية، وكذا موقع ومكانة كل سلطة من هذه السلطات في النظام السياسي الجزائري. ويأتي هذا المقال لمناقشة مكانة وموقع إحدى هذه السلطات الثلاث وهي السلطة التنفيذية من خلال طرح الإشكال الرئيسي التالي: هل كان للسلطة التنفيذية مكانة رئيسية أم هامشية في النظام السياسي الجزائري على ضوء الدساتير المتعاقبة في مرحلة ما قبل التعددية وما بعدها؟ وللإجابة على هذا الإشكال ارتأى الباحث تقسيم موضوعه إلى عناصر أساسية، حيث بدأ بضبط المفاهيم الافتتاحية للموضوع، ويتصل الأمر بضبط مفهوم كل من السلطة التنفيذية والنظام السياسي. ثم انتقل إلى مناقشة موقع ومكانة السلطة

التنفيذية في النظام السياسي الجزائري في مرحلة ما قبل التعددية السياسية أي قبل صدور دستور 1989، ثم انتقل بعدها إلى مناقشة موقع ومكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري في مرحلة ما بعد التعددية السياسية أي بعد صدور الدستور سابق الذكر. وخلص الباحث في خاتمة المقال إلى استخلاص أهم النتائج المتوصل إليها من خلال الإجابة عن الإشكال الرئيسي الذي انطلق منه في بادئ الأمر.

أولاً: الضبط المفاهيمي لمتغيرات الموضوع

يجدر بالباحث ابتداء ضبط معاني ومدلولات المفاهيم الرئيسية للموضوع محل البحث، وذلك بالنظر لأهمية هذا الجانب، لارتباطه بشكل مباشر بعملية التحليل والنتائج المتوصل إليها في نهاية الأمر.

مفهوم السلطة التنفيذية

يؤكد فقهاء القانون الدستوري والقانون الدولي العام على أن السلطة تعد ركنا مهما من أركان الدولة. كما أن السلطة العامة هي الهيئة التي تختص بإصدار الأوامر الملزمة للرعايا، صيانة لحقوق الجماعة ومنعاً للعدوان. وتتكون ذات السلطة من هيئات ثلاث هي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وستولى الأسطر الموالية بيان مفهوم السلطة التنفيذية.

اختلف الفقهاء في تعريفهم للسلطة التنفيذية، فالأستاذ بطرس بطرس غالي يعتبرها تلك السلطة التي تقوم بتنفيذ إرادة الشعب التي تعبر عنها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وعلى هذا يكون موظفو الدولة من رئيس الجمهورية إلى رجال الشرطة باستثناء القضاة¹.

ويرى الباحث دنش رياض أن السلطة التنفيذية تمثل مجموع الهيئات الدستورية التي تختص أساساً بتنفيذ القانون الذي تسنه السلطة التشريعية، وعرفا بسن القوانين التنظيمية التي تجعل العمل الإداري يسيراً وسهلاً، كما تسعى ذات السلطة إلى عرض مشاريع القوانين على البرلمان، زيادة على أن لها وظيفة رقابية داخلية، وهذا وفقاً لإحدى أساليب التنظيم الإداري وطبيعة نظام الحكم السائد².

أما السلطة التنفيذية في الإسلام فهي - بحسب الباحث عثمان ضميرية - السلطة التي تختص بتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية، والتي تعمل على إقامة المرافق العامة وتنظيمها بما يمكن الناس في الدولة من إشباع حاجاتهم.³

وفيما يتصل باختصاصات السلطة التنفيذية فإنها تتحدد بحسب طبيعة النظام السياسي القائم، ففي النظم ذات النمط الرئاسي نجد رئيس الدولة يتمتع بسلطة فعلية واسعة، ومن مظاهر ذلك امتلاكه لحق تعيين مساعديه وعزلهم، مع تبعية هؤلاء المساعدين له بشكل مطلق، أما النظم ذات النمط البرلماني فهي التي لا يتمتع فيها رئيس الدولة إلا بسلطة اسمية بحكم عدم مسؤوليته، وتحضى الحكومة في هذا النوع من النظم بسلطة فعلية مع خضوعها للمساءلة أمام البرلمان. في حين أن نظام الجمعية تشكل فيه السلطة التنفيذية رئاسة وعضوية من البرلمان بالاختيار، وتخضع لمراقبته وإشرافه. وتأسيسا على ما سبق فإن السلطة التنفيذية تعد ذلك الجهاز الذي يتولى تأدية العديد من الوظائف والمسؤوليات، من بينها إدارة وزاراته الخاصة والاتصال بالسلطة التشريعية بغرض الحصول على الاعتمادات المالية، فضلا عن رسم السياسة العامة للدولة.⁴

فضلا على أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى توجيه الأفراد العاملين في البيروقراطية الحكومية، المتمثلة في المؤسسات والهيئات واللجان والأجهزة الإدارية الحكومية المتنوعة، والتي غالبا ما تضطلع بتنفيذ السياسات العامة.⁵

وبحسب جيمس أندرسون فإن دور السلطة التنفيذية في رسم السياسات العامة يعد حاسما بالنظر إلى هيمنة السلطة التنفيذية والاعتماد الكبير على قيادتها في رسم السياسات العامة وتنفيذها، وهذا راجع إلى كثرة القضايا والمسائل التي تستوجب خبرات فنية متخصصة لرسم السياسات العامة، والتي يتوفر عليها الإداريون التنفيذيون بالأساس.⁶

كما أنها تعني السلطة التي تعمل على وضع التشريعات والسياسات العامة التي تنال رضا السلطة التشريعية بالموافقة والتصديق، ولأجل ذلك تسعى مختلف الدول إلى توفير كافة الإمكانيات التي من شأنها تمكين السلطة التنفيذية من أداء مسؤوليتها المهمة في أحسن الظروف، وهذا في ظل اتساع مساحة التشريعات الاجتماعية والاقتصادية تحت ضغط الإيديولوجيات المعاصرة، التي تدفع الدولة نحو اقتحام كافة المجالات.⁷

ويرتبط بمفهوم السلطة التنفيذية أيضا فئة العاملين بها، إذ تشمل هذه السلطة كافة الموظفين الذين يشاركون في عملية تنفيذ القوانين بدءا من رئيس الدولة حتى آخر موظف في السلك الإداري للدولة والاختصاص المعقود لها، ولذلك فالأنظمة تختلف فيما بينها في كيفية اختيار رئيس الدولة، ففي النظام الملكي يكون تولي الحكم بطريق الوراثة، وفي النظام الجمهوري قد يعتمد أصحابه في اختيار الرئيس على الشعب مباشرة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، أو بواسطة ممثليه المنتخبين، أو عن طريق هيئة الناخبين، في حين أن النظام الديكتاتوري هو ذلك الذي تجتمع فيه كل السلطات في يد الحاكم.⁸

مفهوم النظام السياسي

أستخدم لفظ النظام السياسي في البداية كمرادف لنظام الحكم، حيث أن المدرسة الدستورية فهمت النظام السياسي على أنه المؤسسات السياسية وبالضبط المؤسسات الحكومية (التنفيذية، التشريعية والقضائية)، غير أنه وبتأثير من المدرسة السلوكية أضحى للنظام السياسي مفهوما ذا أبعاد جديدة، حيث أصبح يشير إلى شبكة التفاعلات والعلاقات والأدوات التي ترتبط بظاهرة السلطة سواء من حيث منطلقها (الجانب الإيديولوجي) أو القائمين على ممارستها (النخبة) أو الإطار المنظم لها (الجوانب المؤسسية).⁹ ولا يمكن تفسير النظام السياسي لدولة ما إلا بالرجوع إلى نظامها الاقتصادي والاجتماعي ودرجة تقدمها والعقائد السائدة فيها والقيم والتقاليد الثقافية لشعبها. وهنا لا يمكن الاكتفاء فقط بالنصوص الدستورية لفهم طبيعة النظام. وينبغي التنويه هنا إلى أن القانون الدستوري يقتصر فقط على دراسة النصوص التي تحويها الوثائق الجامدة، والتي تنظم طريقة الحكم في دولة ما، في حين أن النظم السياسية تذهب إلى أبعد من ذلك، حيث أنها تعالج كيفية سير المؤسسات الدستورية في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة بها.¹⁰

يرى ديفيد إيستون أن النظام السياسي يعني مجموع الظواهر التي تشكل نظاما هو في حقيقة الأمر جزء من مجموع النظام الاجتماعي، غير أنه تفرع عنه بغرض البحث والتحليل.¹¹

في حين ينظر موريس دوفرليه إلى النظام السياسي على أنه مجموع الحلول اللازمة لمواجهة المشاكل التي يثيرها قيام الهيئات الحاكمة وتنظيمها. والنظام السياسي بحسب غابرييل أموند هو نظام التفاعلات الموجودة في كافة المجتمعات المستقلة التي تضطلع

بوظيفتي التكامل والتكيف داخليا وخارجيا عن طريق استخدام أو التهديد باستخدام الإرغام المادي المشروع.¹²

وللعالم الاجتماعي الألماني ماكس فيبر تعريف خاص للنظام السياسي حيث يعتبره ذلك النظام الذي يضمن تنفيذ الأوامر في المنطقة المعينة الحدود وبصورة مستمرة بواسطة السلطة الفعلية عن طريق هيئة إدارية دائمة.

وفي رأي الباحث حسان محمد شفيق العاني فإن النظام السياسي هو محصلة الظروف والمبادئ السياسية التي تقود أصحابها إلى اتخاذ سلوك وظيفي تعقيبي في اتخاذ القرارات الملزمة بالمجتمع كليا.¹³

في حين أن الباحثين صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني ينظران إلى النظام السياسي على أنه مجموعة عناصر تتجه مهمتها بالأساس إلى الإبقاء على المجتمع من حيث هو كيان حي قائم بذاته، تتولى قيادته سلطة سياسية، والنظام السياسي هو إحدى النظم الاجتماعية الأخرى كالنظام الاقتصادي والنظام الاجتماعي والنظام القانوني. ويذكر الباحثان المكونات التي يتألف منها النظام السياسي وهي: التنظيمات السياسية، القواعد السياسية، العلاقات السياسية والوعي السياسي. وينبهان إلى أن كل من هذه العناصر يؤثر في الآخر ويعتمد عليه، وتفاعل هذه العناصر هو الذي يجعل منها نظاما لا مجرد عدد من الأشياء التي تجمعها المصادفة ولا تصل ببعضها البعض أية روابط.¹⁴

وإذا نظرنا إلى جملة الأدوار التي تؤديها عناصر معينة من النظام السياسي فإنه يمكننا التمييز بين مجموعتين من العناصر، المجموعة الأولى تضم عناصر أحادية الدور والوظيفة، وهي تلك التي لها وظيفة سياسية فقط ومثالها الأحزاب السياسية، والمجموعة الثانية تضم العناصر متعددة الأدوار والوظائف، ويقصد بها تلك العناصر التي تتولى القيام بعدة وظائف منها الوظيفة السياسية، ومثالها النقابات والاتحادات المهنية. وهناك جماعات وتنظيمات أخرى لها وظائف وأدوار متعددة غير أن الوظيفة السياسية ليست معنية بها ومثالها الجمعيات العلمية والجمعيات الخيرية.¹⁵

ثانيا: موقع ومكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري

قبل إقرار التعددية السياسية

يميز الباحثون والدارسون للنظام السياسي الجزائري بعد الاستقلال بين مرحلتين متميزتين يفصل بينهما حدث فارق في تاريخ البلاد يتمثل في إقرار التعددية الحزبية من خلال دستور 1989، وعليه ارتأى الباحث الكشف عن موقع ومكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري في جزئين يختص الأول بمرحلة ما قبل إقرار التعددية ويختص الثاني بمرحلة ما بعد إقرار التعددية، وذلك استنادا لما تضمنته مختلف الدساتير المتعاقبة. وستكون البداية مع مرحلة ما قبل إقرار التعددية الحزبية.

موقع ومكانة السلطة التنفيذية في دستور 1963م

يعد أول دستور عرفته الجزائر المستقلة هو دستور 1963، وقد رسخ هذا الأخير نظاما للحكم يقوم على الحزب الواحد،¹⁶ حيث تعد السلطة التنفيذية فيه أقوى السلطات في مقابل ضعف السلطة التشريعية، وكان هذا النهج واضحا منذ البداية إذ أن الهيئة التشريعية ممثلة في الجمعية الوطنية التأسيسية الأولى تم تحييدها عن القضايا الأساسية، حيث أن الدستور الأول للبلاد تمت مناقشته والمصادقة عليه خارج الجمعية التأسيسية، وقد ووجه هذا الأسلوب بمعارضة عدد من أعضاء الجمعية ومن بينهم السيد فرحات عباس، الذي أكد على أن القيادة التي لا تعطي للشعب الحق في إبداء الرأي بحرية تامة في تقرير مصيره، لا يمكن أن تنجح في خلق ديمقراطية حقيقية نابعة من إرادة أبناء الشعب. وقد كان رد الرئيس أحمد بن بلة على ذلك واضحا، وهو أن الحزب هو الذي يصنع القرارات في جميع الظروف، وليس لأي سلطة أخرى التدخل في ذلك.¹⁷

الملاحظ أن دستور 1963 تبنى نمط تركيز السلطات في يد السلطة التنفيذية، وبالضبط في يد رئيس الجمهورية، حيث منح له صلاحيات واسعة مكنته من ممارسة السلطة الفعلية، ومن أمثلة ذلك أنه يرسم ويحدد السياسة الداخلية والخارجية للبلاد، وله الحق في المبادرة بتقديم القوانين، كما له الحق في أن يطلب من المجلس الوطني (السلطة التشريعية) منحه التفويض لمدة محددة لاتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية، وله الحق أيضا في اختيار ثلثي وزرائه على الأقل من نواب المجلس الوطني. ويتم انتخاب ممثلي الشعب في هذا المجلس بالاقتراع العام المباشر والسري، وقبل عرضهم على الشعب لتزكيتهم فإن رئيس الجمهورية وبصفته الأمين العام للحزب يتولى اختيار مناضلين من

الحزب لتعيينهم كنواب في المجلس، زيادة عن ذلك فريئس الجمهورية بوصفه القائد العام للحزب يتولى تكوين هيئات المجلس الوطني، وبهذا يتضح الحجم الواسع من السلطات الممنوح لرئيس الجمهورية في مقابل السلطات الأخرى.¹⁸

وهذا ما أدى بحسب الباحث سعيد بوالشعير إلى وحدة القيادة والحزب من خلال خضوع جميع مؤسسات الدولة لإدارة الشخص المنفرد بالسلطة، بما يعني أن كل الهيئات مقيدة وملزمة بالرجوع دائما إلى رئاسة الجمهورية في أي شأن من الشؤون.¹⁹ وما زاد الأمر تعقيدا هو استعمال رئيس الجمهورية للمادة (59) من الدستور التي تجعل من جل السلطات مجسدة في شخص رئيس الجمهورية، وبذلك أنهى رئيس الدولة فترة الحكم العادية في ظل الدستور باستعماله هذه المادة.²⁰ واستمر الحال على هذا النحو إلى غاية ما يعرف بالتصحيح الثوري الذي تم في 19 جوان 1965.

ويرى الباحث الهواري عدي أن النظام السياسي الجزائري خلال الفترة 1962-1965 خضع لسيرورة مستمرة تميزت بتجميع وتركيز للسلطة، وذلك بإدماج جميع السلطات في إطار العمل الحكومي الخاضع أساسا للرئيس أحمد بن بلة.²¹ وفي تقييمه للتجربة الدستورية الأولى في تاريخ الجزائر المستقلة قبل انقلاب 19 جوان 1965 يرى الباحث صالح بلحاج أنها اتسمت من حيث الممارسة بغياب السلطة التشريعية وضعفها، في مقابل أحادية السلطة التنفيذية واتساع سلطات رئيس الجمهورية، أما نظام الحكم فينتهي من الناحية التأسيسية إلى فئة أنظمة الحزب الواحد، دون أن يعني ذلك أن الحزب الواحد كان الحاكم بالفعل، لأن الحزب لم يحكم في الواقع و إنما حكم باسمه.²²

موقع ومكانة السلطة التنفيذية في دستور 1976م

تمكن الرئيس هواري بومدين، عقب نجاحه في إزاحة الرئيس أحمد بن بلة عن سدة الحكم بعد انقلاب 19 جوان 1965 بحجة انحرافه عن خط الثورة ومبادئها، من تشكيل نظام سياسي جديد بمؤسسات انتقالية تمثلت في مجلس الثورة كهيئة تشريعية حلت محل المجلس الوطني، والحكومة كهيئة تنفيذية حلت محل رئيس الجمهورية، غير أن الجهازين المذكورين يرأسهما شخص واحد هو رئيس الدولة مع احتفاظه بقيادة الجيش. وقد استمرت هذه الفترة الانتقالية لما يزيد عن عشر سنوات كاملة تولى الحكم فيها الرئيس

بومدين باسم الشرعية الثورية. وامتلك فيها كل السلطات التي جعلته الفاعل الرئيسي في النظام السياسي الجزائري.

وقد خرج دستور 22 نوفمبر 1976 إلى الوجود عقب صدور الميثاق الوطني الذي وافق عليه الشعب في 27 جوان من العام نفسه، إيدانا بعودة الشرعية الدستورية إلى الحياة السياسية من جديد بعد غياب استمر لسنوات طويلة.

خلاصة القول أن دستور 1976 لم يأت بجديد حاسم لا على مستوى النصوص ولا على مستوى الممارسة، بل جاء لإضفاء الطابع الدستوري على الأهداف الكبرى التي تضمنها الميثاق المذكور آنفا، ولذلك كان الهدف من وراء إقرار الدستور آنذاك هو إقامة نظام مدستر يضي الشرعية على الأعمال التي قامت بها السلطة الجديدة.²³

إضافة إلى أن المشرع الجزائري من خلال هذا الدستور عمد إلى التعميق من وحدة السلطة وجعلها في يد السلطة التنفيذية، وبتعبير أكثر دقة جعلها في يد رئيس الجمهورية، مع الإشارة إلى أن المشرع استعمل لفظ الوظيفة بدل السلطة. ولم تتضمن مواد الدستور المذكور أي قيد على رئيس الجمهورية مقارنة بدستور 1963، كما لم يسمح المشرع للمجلس الشعبي الوطني من ممارسة أي تأثير عليه، بل الأكثر من ذلك أنه أقر لرئيس الجمهورية -إلى جانب سلطاته في الحزب- الحرية الكاملة في المؤسسة التنفيذية، بما يعني إضفاء صفة السمو عليه وعلى تلك المؤسسة أيضا، وتأسيسا على ذلك فتركيز السلطات في يد رجل واحد- بشكل يلغي معه كل آليات الرقابة- لا يمكن إلا أن يكرس ثقافة سياسية جديدة تقبل بشخصنة السلطة على النحو الذي تكرست به السلطة في الجزائر منذ بداية نشأتها.²⁴

ثالثا: موقع ومكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري

بعد إقرار التعددية السياسية

موقع ومكانة السلطة التنفيذية في دستور 1989م

الحديث عن دستور 1989 يقودنا حتما إلى تتبع السياق التاريخي الذي أفضى إلى صياغة أول دستور تعددي في تاريخ الجزائر بعد الاستقلال، والذي يرتبط بأحداث سياسية واقتصادية مهمة لعل من أبرزها أحداث الخامس من شهر أكتوبر من عام 1988 التي سبقها درجة عالية من الاحتقان الشعبي والغليان الاجتماعي نتيجة عوامل متعددة

على رأسها انخفاض ملحوظ في أسعار البترول الذي يعد المصدر الرئيسي والمورد الأول للميزانية العامة للدولة، ويضاف إليه ارتفاع محسوس في نسبة البطالة، مما تسبب في تدهور المستوى المعيشي للمواطن الجزائري. ويربط الباحث عيسى طيبي بين الأحداث وخطاب الرئيس الشاذلي بن جديد الذي ألقاه أمام مكاتب التنسيقية الولائية بمناسبة افتتاح مناقشة المشروع التمهيدي للدستور الاتحادي الجزائري الليبي، حيث وجه الرئيس بن جديد انتقادا شديدا لرئيس الحزب الواحد والحكومة حول أدائهما السلبي في تسيير شؤون البلاد، وكان من تداعيات هذا الحدث أن انتفض المواطنون في مظاهرات عارمة يوم 5 أكتوبر 1988، ونظرا لتدهور الأوضاع الأمنية في البلاد قرر الشاذلي بن جديد إعلان حالة الطوارئ يوم 6 أكتوبر طبقا للمادة 119، وهو ما مكن الجيش من الدخول للعاصمة تنفيذا لقرار رئيس الجمهورية الأخير، وبذلك طرح مشروع تعديل دستور 1976 حيث تقرر تنظيم استفتاء شعبي لهذا الغرض تم في يوم 3 نوفمبر 1988.²⁵

وقد أقر المشرع الجزائري دستور 1989 الذي يختلف بشكل كبير عما سبقه من دساتير لاسيما في باب الحريات العامة الفردية والجماعية، وكذا التعددية السياسية (المادة 40 من الدستور)، وأقر أيضا الانتخابات التعددية باعتبارها آلية للتداول السلمي على السلطة ومصدرا لشرعنة ممارستها. كما أقر العمل بمبدأ الفصل بين السلطات، وتفعيل الرقابة الدستورية لضمان تفوق الدستور على كل ما عداه من النصوص التأسيسية.²⁶

وبذلك جاء دستور 1989 معلنا القضاء على احتكار التمثيل الاشتراكي المتمثل في الحزب الواحد، وشكل سببا مباشرا لإلغاء الشعارات التي كان يرتكز عليها التمثيل الوطني والمتمثل في المجالس الشعبية المنتخبة، التي كانت بمثابة القوى الاجتماعية للثورة، وقوى الاشتراكية التي كانت أساس دستور 1976.²⁷

وللإشارة فإن المشرع الجزائري في دستور 1989 استخدم لفظ السلطة من جديد بعدما استخدم لفظ الوظيفة في الدستور السابق، كما عمد إلى التمييز بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث وسع من صلاحيات السلطة التشريعية وأقر ثنائية السلطة التنفيذية. إذ أن السلطة التنفيذية بحكم الدستور الجديد أضحت مكونة من رأسين، رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وهذا بخلاف ما كان معمولا به في

نظام الحزب الواحد، غير أن المشرع الجزائري وبالرغم من إقراره ثنائية الجهاز التنفيذي إلا أنه كرس تفوق مركز رئيس الجمهورية على مركز رئيس الحكومة ومكانة المجلس الشعبي.²⁸ ومن مظاهر تفوق مركز رئيس الجمهورية عن بقية المراكز الأخرى، هو أن دستور 1989 حول لرئيس الجمهورية اختصاصات عديدة وصلاحيات واسعة، في الظروف العادية و الظروف غير العادية، ومن هذه الصلاحيات سلطة إصدار القوانين ونشرها (كما في المادة 17)، وسلطة التنظيم (كما في المادتين 115-116)، وسلطة التعيين (كما في المادتين 74-75)، ورئاسة مجلس الوزراء (كما في المادة 113)، وقيادة الجيش والشؤون الخارجية (قيادة الدفاع كما في المادتين 89 و91، وقيادة الشؤون الخارجية كما في المواد 3/74 و 10/74 و 11/74)، وممارسة السلطة السامية (كما في نص المادة 69 وفيها حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات واستبدالها، وكذا رئاسة المجلس الأعلى للقضاء المادة 146)، وحق اللجوء المباشر إلى المجلس الشعبي الوطني أو الشعب أو هما معا ومن ذلك حق حل مجلس الشعب (كما في المادة 120)، وحق طلب إجراء مداولة ثانية، وحق تعديل الدستور (كما في المادة 164)، وحق اللجوء إلى الاستفتاء (كما في المادتين 73 و9/74)، وسلطة إقرار حالي الطوارئ و الحصار وإن كانت بشروط (كما في المادة 86).²⁹

في حين نجد المشرع الجزائري في ذات الدستور، قد منح لرئيس الحكومة صلاحيات عديدة منها الحق في اختيار أعضاء حكومته، غير أن رئيس الجمهورية غير ملزم في كل الأحوال بتعيين هؤلاء الأعضاء المختارين، بل له الحق أن يتدخل بشكل فعلي في اختيار وتعيين أعضاء هذه الحكومة، ذلك أن الدستور حول لرئيس الجمهورية سلطة عزل الحكومة، وهذا ما اعتبره المختصون سلطة قوية بيد رئيس الجمهورية يشعر من خلالها رئيس الحكومة بأنه محصور بين مسؤوليتين، إحداهما أمام البرلمان والأخرى أمام رئيس الجمهورية.³⁰ وبالرغم من ذلك، فإنه وإن كان المشرع قد منح لرئيس الحكومة مجموع هذه الصلاحيات إلا أنه ميدانيا نجد الحكومة بكاملها تابعة وظيفيا لرئيس الجمهورية كون هذا الأخير يحوز على حجم كبير من الصلاحيات المهمة التي تمكنه في كل أغلب الأحيان من التحكم في العمل الحكومي.³¹

أما فيما يتصل بالسلطة التشريعية، فإن المشرع الجزائري في دستور 89 أقر التعددية الحزبية في المادة (40) منه مما يقتضي تمكين المواطنين من دخول قبة البرلمان كنواب ممثلين لاتجاهات حزبية أو مستقلة، كما منح المشرع للبرلمان آليات متعددة و

متنوعة تتيح له إمكانية ممارسة الرقابة على النشاط الحكومي، وهذا ما يعني أن الهيئة التشريعية أضحت لها جزء من السلطة لمواجهة الحكومة ومراقبتها، وعلى العموم نلاحظ أن مركز السلطة التشريعية في هذا الدستور أفضل مما كان عليه من قبل، غير أن المشرع في ذات الوقت حافظ على تفوق مركز رئيس الجمهورية عن بقية المراكز حيث يمكنه من صلاحيات واسعة نتيجة احتكاره لحق المبادرة بالتعديل من جهة، واحتكاره لحق اللجوء إلى الاستفتاء لتعديل الدستور بل وحق حل المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى.³²

تأسيساً على ما سبق نستنتج أن دستور 1989 مثل آلية مهمة للخروج من هيمنة الحزب الواحد واحتكاره للسلطة إلى إقرار التعددية السياسية، كما شكل خطوة مهمة نحو العمل بمبدأ الفصل بين السلطات، غير أن السلطة التنفيذية حافظت بموجب ذلك على موقعها الهام والمتميز، وبتعبير أكثر دقة كرس هذا الدستور تفوق مركز رئيس الجمهورية في مقابل المؤسسات الأخرى من خلال تمتعه بصلاحيات واسعة ووسائل دستورية مهمة.

موقع ومكانة السلطة التنفيذية في دستور 1996

من المهم الإشارة ابتداءً قبل الحديث عن دستور 96 والجديد الذي أتى به إلى أن الجزائر شهدت بعد إقرار دستور 1989 مرحلة سياسية فارقة حيث تم فيها تنظيم أول انتخابات تعددية منذ الاستقلال ممثلة في الانتخابات المحلية والانتخابات التشريعية في دورها الأول، وللعلم فقد حاز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ على أغلب المقاعد المحلية و البرلمانية، غير أن الوضع اتجه نحو حالة من الفوضى والتوتر الشديد مما دفع بالرئيس الشاذلي بن جديد إلى إعلان استقالته من منصب رئاسة الجمهورية في 11 جانفي 1992 وقبل الاستقالة قام بحل المجلس الشعبي الوطني، بما يعني شغور منصب رئاسة الجمهورية مع المجلس الشعبي الوطني، هذه الوضعية الجديدة تسببت في فراغ دستوري أضيف إليه صدور القرار القاضي بإيقاف المسار الانتخابي، الأمر الذي تسبب في إدخال البلاد في أتون أزمة أمنية خطيرة تولى الحكم فيها مؤسسات انتقالية تفتقد للشرعية الدستورية، واستمر الوضع على حاله لفترة من الزمن إلى أن تم تنظيم انتخابات رئاسية عام 1995 حيث فاز فيها المرشح اليميني زروال، بما يعني عودة العمل بالقواعد الدستورية من جديد، إلا أن السلطة الحاكمة رأت أنه من الضروري مراجعة ما جاء في دستور 1989.

عمد المشرع الجزائري في دستور 1996 إلى تكريس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث منح للسلطة التنفيذية الاختصاص العام في العديد من المواد: 124-125-127-91-92-93-95 و96 في مقابل منح السلطة التشريعية لاختصاصات وردت في المادتين 122 و123. وهذا ما يشكل بحسب الباحث إسماعيل بوقرة تدخلا من هذه السلطة وكذا هيمنتها على العاملين التشريعي والتنفيذي. وفي الكثير من الأحيان نلاحظ تمكن السلطة التنفيذية من تقييد العمل التشريعي وأوضح دليل على ذلك هو تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر فضلا عن تمتعه بالسلطة التنظيمية والتي يعتبرها الفقه نقطة سوداء في جبين مبدأ الفصل بين السلطات، وكذا في الحالات الاستثنائية والظروف الطارئة والتي قد تؤدي إلى إلغاء المبدأ، وبالتالي تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية وتوقيف العمل بالدستور وتعليق النص التشريعي، ويضاف إلى ذلك تدخل الحكومة في عمل المجلس التشريعي عند إعداد جدول الأعمال.³³

هناك عدة مجالات تبين بوضوح هيمنة السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية، ومن ذلك نذكر:

1- تعليق النص التشريعي: تنبغي الإشارة ابتداء إلى أن الاعتراض التنفيذي على نص تشريعي وافق عليه البرلمان يعد إحدى الوسائل التي يمتلكها رئيس الدولة، غير أن أهمية وفاعلية طلب إجراء مداولة ثانية حول ما اعترض عليه الرئيس تتفاوت حدتها حسب نوع الاعتراض المقرر دستوريا. وللإشارة أيضا، فإن الدستور وإن كان قد منح للسلطة التنفيذية سلطة المبادرة بمشاريع القوانين فإنه في الوقت نفسه منح لرئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على نص تشريعي صادق عليه البرلمان. وفي النظام السياسي الجزائري فإنه وطبقا للمادة 126 من الدستور الجزائري لسنة 1996 فإن رئيس الجمهورية له مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ استلامه نص القانون للموافقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية، كما له الحق في الاعتراض على بعض مواد القانون وإعادة من جديد للبرلمان من خلال طلب إجراء مداولة ثانية للنص. وخلاصة القول في هذه المسألة أن سلطة الاعتراض الممنوحة لرئيس الجمهورية في واقع الأمر هي التوسيع من نطاق السلطة التنفيذية في النطاق التشريعي الرئاسي، كما أن سلطة الاعتراض تمنح للسلطة التنفيذية سلطة رقابة مسبقة على العمل التشريعي.³⁴

2- هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال المجلس: أقر دستور 96 امتلاك الحكومة لحق المبادرة بمشاريع القوانين، وتحديد جدول أعمال البرلمان وفق رغبتها. وخلفية هذا المبدأ هو التستر بمبدأ التعاون والتكامل بين الهيئتين، ومما ترتب عن هذه الوضعية أن أضحت السلطة التنفيذية مهيمنة بشكل فعلي، في حين أن السلطة التشريعية أصبحت ذات سلطة شكلية.

3- التشريع عن طريق الأوامر: يعد العمل التشريعي من الأعمال الأصلية للسلطة التشريعية، غير أنه وبسبب بقاء إجراءاته فقد منحت الدساتير لرئيس السلطة التنفيذية سلطة التشريع بين دورتي البرلمان، وأيضاً في حالة الشغور والحالات الاستثنائية، ولأن هذه السلطة الممنوحة للتنفيذية تعبر عن تداخل في عمل السلطة التشريعية فإن مختلف الدساتير حددتها بقواعد وإجراءات تقيدها بشروط، غير أن الإشكال هنا يبدو في الممارسة، إذ يلاحظ تعدي السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية بالنظر للبطء الذي يواجهه العمل البرلماني، ونظراً للظروف والأوضاع الإستعجالية الطارئة ولتجاوز هذه المشكلة اهتمت مختلف التشريعات إلى وسيلة تتمثل في منح السلطة التنفيذية حق التشريع عن طريق التفويض، فالمشرع الجزائري في دستور 1996 نص على التشريع بالأوامر، وهذا ما تنص عليه المادة 124 وذلك في حالات شغور البرلمان أو بين دورتي البرلمان، وهذه الأوامر تعرض على البرلمان في أول دورة تلي هذه الأوامر للمصادقة عليها، وتعتبر هذه الأوامر لاجية في حالة عدم الموافقة عليها من طرف البرلمان. ولرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر طبقاً للمادة 120 من خلال الفقرتين 5 و6 من الدستور في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية. وكذلك في الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 93 من الدستور، وللتنبية فإن التشريع بأوامر هو من اختصاصات رئيس الجمهورية وحده، إذ لا يجوز لهذا الأخير تفويض شخص آخر مكانه، وهذا طبقاً للقاعدة المعروفة أن سلطة التفويض لا تفوض.³⁵

4- الظروف الاستثنائية: ما يسجله الباحثون أن الدساتير الجزائرية إلى دستور 1996 نصت جميعها على منح سلطة واسعة للسلطة التنفيذية فيما يتصل باتخاذ كافة التدابير التي من شأنها حماية الدولة ومؤسساتها وحياة الأفراد وممتلكاتهم، وذلك في حال تعرض البلاد أو إحدى مؤسساتها لخطر وشيك، وكذا في حالة الضرورة الملحة. وإذا ما راجعنا الدستور الجزائري لوجدناه ينص على هذه الظروف ابتداء من المادة 91 وما يليها.

ومن المهم الإشارة إلى أن هذه الظروف الاستثنائية لا يقصد بها تحلل الإدارة من كل قيد، وإنما الأمر يتعلق فقط بفرض قيود على حريات الأفراد بشرط وجود هذه الظروف، ولذلك نجد أن هذه السلطة تخضع لرقابة القضاء. وهذا ما يعني أن وجود الظروف الاستثنائية لا يعني زوال مبدأ المشروعية الذي يظل قائما، وإنما يكون مخففا ومقيدا خلال هذه الظروف. وفي الدستور الجزائري نجده قد منح لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ كل التدابير والإجراءات في حالة ما إذا تعرض أمن البلاد لخطر حقيقي أو خطر وشيك الوقوع، ومن أهم الوسائل القانونية في ذلك نجد حالة الحصار وحالة الطوارئ والحالة الاستثنائية.³⁶

وتأسيسا على ما سبق قوله فإنه وبالرجوع إلى دستور 1996 نجده قد منح لرئيس الجمهورية مركزا مرموقا، وهو نفسه المركز الذي كان يتمتع به في ظل دستور 1963 ودستور 1976، غير أن الاختلاف بينهما يكمن في أن رئيس الجمهورية في دستوري 63 و76 مقارنة بدستور 96 كان جامعا في الوقت نفسه بين السلطتين التنفيذية والسياسية بصفته أمينا عاما للحزب الواحد، ورئيسا للجمهورية.³⁷

وفيما يخص السلطة التشريعية فإن الدستور أقر ولأول مرة إنشاء غرفة ثانية للبرلمان الجزائري تسمى (مجلس الأمة)، وحجة المشرع من هذا التعديل تحقيق الاستقرار لمؤسسات الدولة، ولرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث أعضاء هذا المجلس.

ومن الواضح هنا بحسب الفقيه الدستوري سعيد بوالشعير أن تبني دستور 96 لنظام الثنائية البرلمانية يعود لاعتبارات عدة من أهمها السعي إلى الحد من جموح مجلس الشعب والحيلولة دون انفراده بالتشريع، فضلا على أن النظام الثنائي يكفل عدم التسرع في سن القوانين، حيث يتدارك أحدهما النقص الذي أغفله الآخر خاصة وأن مجلس الأمة يفترض توفر أعضائه على كفاءات عالية، زيادة على التحلي بالحكمة والتروي حين البت في المسائل المتعلقة بالتشريع.³⁸

بناء على ما سبق نخلص إلى القول بأن دستور 96 وبرغم التعديلات الجديدة التي جاء بها إلا أن الجهاز التنفيذي بقي محافظا على مكانته وبقي معه مركز رئيس الجمهورية محافظا على سموه وتفوقه عن بقية أجهزة الدولة الأخرى.

موقع ومكانة السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لعام 2008

عمد المشرع الجزائري إلى تبني ملامح النظام الرئاسي بشكل مباشر وصریح بموجب تعديل 15 نوفمبر 2008، ويبدو ذلك جليا في إبقائه على آليات كفيلة بإضعاف سلطة البرلمان وهو ما يعني تحديدا إقدام المشرع على تعزيز مكانة السلطة التنفيذية المجسدة في شخص رئيس الجمهورية من جهة، والمساس بمبدأ الفصل بين السلطات سواء من خلال الاحتفاظ بالتشريع عن طريق الأوامر الرئاسية أو بحق تعيين رئيس الجمهورية للثلث الرئاسي في مجلس الأمة من جهة أخرى.³⁹

ومن المظاهر الدالة على هيمنة السلطة التنفيذية عن بقية السلطات الحجم الكبير من السلطات الممنوحة لهذه السلطة وتحديدًا لرئيس الجمهورية ومنها التشريع بواسطة الأوامر والتي تعني تولي رئيس الجمهورية لمهمة التشريع بدلا من البرلمان الذي يعد السلطة الأصلية بالرغم من إعطاء هذه الأخيرة صلاحية قبول أو رفض ما جاء في هذا النوع من التشريع. ويمارس رأس السلطة التنفيذية هذه السلطة دون الحاجة للرجوع إلى التفويض من البرلمان، وهو ما تنص عليه المادة 124 من دستور 1996 المعدل سنة 2008: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".⁴⁰

ومن المظاهر الدالة أيضا على الهيمنة المشار إليها أنفا خاصة في المجال الدبلوماسي هو أن تعديل 2008 مكن رأس السلطة التنفيذية ممثلا في رئيس الجمهورية من أن يستمد صلاحياته في مجال تقرير السياسة الخارجية للدولة الجزائرية وهذا ما تدل عليه المادة 77 الفقرة الثالثة من دستور 1996 على أن رئيس الجمهورية هو " الذي يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها"، وقد مثلت هذه المادة بوضوحها المرجع الدستوري والقانوني الذي يمنح لرئيس الجمهورية حق الاستحواذ والانفراد المطلق بالمجال الخارجي والدبلوماسي. وفي الفقرة الأولى من المادة 70 جعلت من رئيس الجمهورية له صفة رئيس الدولة الذي يجسد الدولة في الداخل والخارج، وهو وحده من يستطيع إنشاء حقوق والتزامات للدولة وتمثيلها اتجاه جميع الدول والمنظمات الأجنبية.⁴¹

كما أن تعديل 2008 جاء لحسم مسألتين مختلفتين في الأهمية والأولوية وقابلية التأجيل، تتعلق المسألة الأولى بتجديد العهدة الرئاسية، وتتعلق المسألة الثانية بمعالجة العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. إلى جانب مسائل أخرى أقل أهمية جاءت في مقدمة الدستور. فيما يخص المسألة الأولى وهي الأهم بل هي سبب اللجوء إلى التعديل وتتعلق بفتح المجال أمام إمكانية الترشح لأكثر من عهدتين رئاسيتين، وقد كان الغرض منها تمكين الرئيس عبد العزيز بوتفليقة من الترشح لعهدة رئاسية ثالثة، خاصة وأن انتخابات الرئاسة في أبريل 2009 كانت قريبة من زمن التعديل.⁴²

وقد مس هذا التعديل نص الفقرة الثانية من المادة (74) التي تم بموجها فتح العهد الرئاسية، ومن خلال هذا التعديل نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يأت بجديد، وإنما أعاد تكريس القاعدة السابقة للدساتير السالفة 1963 و1976 و1989، دون أن نغفل إصباغ كل عملية دستورية بخصوصياتها.⁴³ وقد كانت القاعدة منذ البداية تنص على أن الرئيس يمكن إعادة انتخابه لعدد غير محدد من المرات، والاستثناء الوحيد في ذلك هو التعديل الذي تم في دستور 96 حيث جعل المهمة الرئاسية قابلة للتجديد مرة واحدة، بما يعني تقييد ممارسة السلطة بمدة زمنية أقصاها عشر سنوات، وبالتالي ضمان التداول على منصب رئيس الجمهورية. فجاء تعديل نوفمبر 2008 لينهي هذا الشذوذ - إن جاز التعبير- وعاد الأمر إلى ما كان عليه في السابق. وبذلك أصبحت الفقرة الثانية من المادة (74) من التعديل الدستوري الجديد تنص على ما يلي: " يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية"، وكان نصها قبل التعديل: " يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة".⁴⁴ وقد سمح هذا التعديل المذكور لرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة من ترشيح نفسه للرئاسيات للمرة الثالثة على التوالي والنجاح فيها .

في حين أن المسألة الثانية التي جاء بها التعديل فتتمثل في إعادة تنظيم السلطة التنفيذية بفرعها، رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وهذه المسألة بحسب الباحث صالح بلحاج لم تكن هامة ولا عاجلة إذا ما قورنت بالمسألة الأولى، وذلك لأن النظام في الواقع، بخلاف ما كان ينص عليه الدستور عمل دائما من دون إشكال بالصيغة التي رسمت بعد المراجعة الدستورية الأخيرة، وكان من الممكن أن يستمر ذلك من دون صعوبة تذكر.

ولذلك فقبل تعديل 2008 كانت السلطة التنفيذية مزدوجة ومؤلفة من رئيس الجمهورية وحكومة، وكان لهذه الأخيرة شيء من الكيان الدستوري بحيث تتميز عن رئيس الجمهورية كون أن دستور 96 جعل لها إطارا تنظيميا تعمل ضمنه وهو مجلس الحكومة المنفصل عن مجلس الوزراء. أما رئيس هذا المجلس فكان يحمل لقب رئيس الحكومة وله برنامج وسلطات لا تتطلب ممارسة العديد منها الرجوع إلى أحد، فضلا عن ذلك فالدستور قبل تعديله يعتبر رئيس الحكومة مسؤولا أمام كل من رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني.⁴⁵

بالرغم من أن دستور 1996 قبل تعديله أخذ بثنائية السلطة التنفيذية شكلا غير أنه في جانب التطبيق في الواقع كانت الحكومة بمثابة كيان مؤسسي ضعيف، إذ لم يكن لرئيس الحكومة برنامج خاص، كما أن اختيار حق رئيس الحكومة في اختيار طاقم حكومته كان مجرد كلام، إذ السلطة الحقيقية والفعلية كانت بيد رئيس الجمهورية وحده.

وفي هذا السياق يرى الباحث صالح بلحاج أن تعديل 2008 أسهم في إزالة الفجوة بين النص الدستوري والممارسة السياسية الفعلية وجسد التطابق بينهما. وبذلك اختفى اسم (رئيس الحكومة) وتم تعويضه بوظيفة (وزير أول)، وهذا ما نصت عليه المادة (77) في فقرتها الخامسة: (يعين - رئيس الجمهورية- الوزير الأول وينهي مهامه). زيادة عن ذلك أضاف المشرع فقرتان جديدتان للمادة (77)، حيث أصبح للحكومة اجتماعات ليس للوزير الأول صلاحية دستورية لرئاستها إلا بتفويض حر من رئيس الجمهورية، كما منح المشرع لرئيس الجمهورية إمكانية تعيين نائب أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، بما يعني أن الوزير الأول أصبح من دون سلطة حقيقية، مع إبقاء مسؤوليته أمام كل من رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني.⁴⁶

تأسيسا على ما سبق، يمكننا القول أن النظام السياسي الجزائري منذ نشأته إلى يومنا هذا لا يزال محافظا على سماته الكبرى سواء قبل التعددية أو بعدها، وأبرز هذه السمات ضعف السلطة التشريعية وتفوق واضح لمركز رئيس الجمهورية.

فبالنسبة للسمة الأولى، نلاحظ أن الجزائر لم تعرف منذ استقلالها جهازا موسوما بالسلطة التشريعية، واستمر هذا الوضع لما يقارب ثلاثة عقود كاملة أي طوال حكم الحزب الواحد، وهذا أمر طبيعي كون إيديولوجية نظام الأحادية الحزبية يرفض وجود سلطة حقيقية من هذا النوع، إذ تقتضي إيديولوجيته تبعية أعضاء الهيئة التشريعية

للحزب الحاكم. ولكن مع إقرار التعددية الحزبية عام 1989 أصبحت إمكانية الوصول إلى شغل مقاعد السلطة التشريعية مفتوحة أمام أحزاب متعددة ومستقلين عبر التنافس الانتخابي المباشر من الشعب بمختلف فئاته، وكان هذا التحول محكوم باعتبارات محلية وأخرى دولية، ومع ذلك كله بقيت السلطة التشريعية من حيث موقعها وتأثيرها في النظام ودورها في الحياة السياسية إجمالاً، لا يختلف كثيراً عما كانت عليه زمن الأحادية.

أما السمة الثانية والخاصة بمركز رئيس الجمهورية ومدى تأثيره في النظام السياسي الجزائري، فالمسجل أن رئيس الجمهورية شكل ولا يزال محور النظام، وذلك بفضل قدرته على التحكم في البرلمان وفي الحكومة، وخاصة بعد استحداث غرفة ثانية في البرلمان (مجلس الأمة) التي من شأنها عرقلة مشاريع الغرفة المنتخبة ليكون ذلك بمثابة سلاح دستوري مهم في يد رئيس الجمهورية. ومع ذلك فإن وصول أغلبية معارضة إلى البرلمان يمكنه أن يقلب الموازين، وللحيلولة دون تحقق ذلك فالنظام يعمل بكل ما أوتي من إمكانيات لمنع وصول هذه الأغلبية البرلمانية.⁴⁷

موقع ومكانة السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لعام 2016

حافظت السلطة التنفيذية ولا تزال على موقعها المتميز في النظام السياسي الجزائري، والذي يبدو جلياً في تفوقها على السلطة التشريعية من خلال امتلاكها لوسائل تأثير عديدة على هذه الأخيرة، مع الإشارة إلى أن المشرع في دستوري 1989 و1996 وتعديل 2016 حاول رد الاعتبار للسلطة التشريعية من خلال إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع تسجيل غياب ذلك في دستور 1976، وكمثال عن هذا التوازن جعل الحكومة مسؤولة سياسياً أمام المجلس الشعبي الوطني في مقابل امتلاك رأس السلطة التنفيذية (أي رئيس الجمهورية) لإمكانية حل هذا المجلس.⁴⁸

ولبيان أوجه تغول وتفوق السلطة التنفيذية عن باقي السلطات، وعلى رأسها السلطة التشريعية على ضوء ما جاء به التعديل الدستوري لعام 2016، يرصد الباحثين علي بقشيش وأحمد بن نعيجة المسائل التالية:

- إمكانية اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، إذ أنه وبالرجوع إلى نص المادة 147 من التعديل الدستوري لعام 2016 يلاحظ وبوضوح امتلاك رئيس الجمهورية لوسيلة ضغط مهمة على المجلس الشعبي الوطني متمثلة في حقه بحل هذا المجلس، وهذا ما جعل المتابعين يلحظون تجنب البرلمان لرفض الأوامر المعروضة عليه من قبل رئيس الجمهورية

مخافة تعرضه للحل. فضلا عن ذلك فنجد أن هذا التعديل الدستوري منح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في مجال التشريع من خلال إمكانية التشريع عن طريق الأوامر، وكذا إمكانية اعتراضه على القوانين من خلال طلبه من البرلمان إجراء مداولة ثانية على قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره. وأمام هذا الوضع فإنه لا يمكن لأي طرف تجاوز هذا الاعتراض إلا بإعادة التصويت على هذا النص القانوني بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ويضاف إلى ذلك أيضا امتلاك رئيس الجمهورية لإمكانية الضغط على البرلمان وتجاوزه أحيانا عبر اللجوء إلى استفتاء الشعب مباشرة، وكذا إمكانية إقدامه على حل البرلمان والدعوة إلى تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، مع ضرورة التنبيه إلى أنه وطبقا لتعديل 2016 فإن المجلس الشعبي الوطني يحل بطريقتين الأولى تلقائية والثانية بإرادة رئيس الجمهورية الذي يمتلك سلطة تقديرية للجوء إلى استعمال سلطة الحل.⁴⁹

- اللجوء إلى الاستفتاء، حيث يعد الاستفتاء من أهم الوسائل التي يلجأ إليها الحكام لاستشارة الشعب مباشرة في الأمور التي تخص الدولة، وهو صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة.

وللإشارة، فإن دساتير الدول اختلفت في كيفية تنظيم هذه الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية، فمنها من منح هذه السلطة لرئيس الدولة دون قيود، ومنها من أحاطه بمجموعة من القيود. فالمشعر الجزائري اختار الاتجاه الأول، ومن ذلك لجوء رئيس الدولة إلى استفتاء الشعب في مناسبات متعددة ابتداء من سنة 1962 وصولا إلى قانون المصالحة الوطنية، ولئن كان دستور 1963 قد خول لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الاستفتاء لتعديل الدستور فإن الدساتير والتعديلات التي جاءت بعده جعلت هذا اللجوء سلطة تقديرية لرئيس يلجأ إلى استخدامها متى رأى ذلك مناسبا، دون أن يشاركه في ذلك أحد.

ومما يضعف البرلمان ويقلل من دوره ومكانته في النظام السياسي، هو تمكن رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء من الحصول على مساندة الشعب وثقتة، بغرض إدخال إصلاحات على النظام السياسي، خاصة إذا ما قام رئيس الجمهورية بعرض نصوص قانونية التي هي من صميم عمل السلطة التشريعية، على استفتاء الشعب، وعليه فإن الإبقاء على سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء واستخدامه وقت ما شاء دون قيد أو شرط سيؤدي بالضرورة إلى الرفع من شأن السلطة التنفيذية ومكانتها في مواجهة

السلطة التشريعية، وفرض رئيس الجمهورية لرأيه باعتباره رأي الشعب على البرلمان وغيره.⁵⁰

ومن جهة أخرى يرى الباحث عبد الناصر صالحى أن تعدي 2016 منح للسلطة التنفيذية فرص متعددة للتدخل في عمل واختصاص السلطة التشريعية، ومن ذلك تدخلها في تشكيل البرلمان، فالمادة 84 من القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بنظام الانتخاب تنص على أن البرلمان في الجزائر يتكون من غرفتين، حيث يتم تجديد أعضاء الغرفة الأولى- أي المجلس الشعبي الوطني- كل خمس سنوات، والمادة 107 من القانون العضوي رقم 10/16 تنص على أن الغرفة الثانية- أي مجلس الأمة- ينتخب أعضاؤها لمدة ست سنوات يجدد نصفهم كل ثلاث سنوات. والملاحظ بحسب الباحث نفسه أن السلطة التنفيذية تقوم بدور هام في تشكيل هذه المجالس سواء شكلت هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب أو عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين. فالسلطة التنفيذية بحسب تعديل 2016 بأجهزتها المختلفة هي التي تتولى عملية إعداد قوائم الناخبين، والتمييز بين من تتوفر فيهم شروط الانتخاب بالقبول، ومن يفتقدون لهذه الشروط بالحذف والإزالة.⁵¹

وفي القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بنظام الانتخاب مختلف الأحكام الخاصة بعملية الانتخاب، وما يهمننا هنا الإشارة إلى أن مراجعة القوائم الانتخابية تكون خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، ويمكن مراجعتها استثناء بمقتضى المرسوم الرئاسي الذي تضمن استدعاء الناخبين وهو ما تنص عليه المادة 14 من القانون العضوي المذكور آنفا. كما أن إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها يتم من قبل لجنة إدارية انتخابية، فضلا على أن قواعد سير هذه اللجنة الإدارية يتم تحديدها عن طريق التنظيم، وهو من اختصاصات السلطة التنفيذية حسب ما جاء في الفقرة الأخيرة في كل من المادة 15 والمادة 16 من القانون العضوي الأخير. وزيادة عن ذلك فإن السلطة التنفيذية بإدارتها المختصة تتولى إعداد بطاقة الناخب وتسليمها لصاحبها، ويحكم هذه العملية مجموعة من اللوائح التي تختص بتحديد كيفية إعداد وتسليم وإلغاء بطاقة الناخب وكذا مدة صلاحيتها، وهو ما توضحه المادة 24 من القانون العضوي المذكور آنفا.⁵²

وفيما يتعلق بعملية فرز الأصوات، فإن الأجهزة المختصة التابعة للسلطة التنفيذية هي من يشرف على هذه العملية وتتولى إبلاغ المجلس الدستوري بنتيجة الانتخابات، وهذا ما تقر به المواد 27 و30 و32 و33 من القانون العضوي رقم 10/16

المتعلق بنظام الانتخاب. إلى جانب ذلك، فإن الفقرة الثالثة من المادة 118 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري تؤكد أن المشرع الجزائري قد جمع بين الانتخاب والتعيين فيما يخص تشكيل مجلس الأمة، بحيث منح للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية الحق بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الكفاءات الوطنية، وهذا ما دفع بالعديد من الفقهاء إلى اعتبار هذا الحق في التعيين بأنه إجراء غير سليم لأنه يمس بمبدأ الفصل بين السلطات من جانب، ومن جانب آخر فإن العضو المعين من قبل الرئيس مرتبط بالجهة التي عينته من حيث الولاء لها في غالب الأحيان، في حين أن وظيفة البرلمان أساسا هو التعبير عن إرادة الشعب والسعي بجد إلى الدفاع عن مصالحه.⁵³

وللسلطة التنفيذية مجال واسع للتدخل في سير العمل البرلماني، فبالرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات يؤكد على استقلالية عمل السلطة التشريعية عن عمل السلطة التنفيذية إلا أن واقع الحال يؤكد خلاف ذلك، فالمادة 133 من التعديل الدستوري لعام 2016 تشير بوضوح أنه يمكن للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عقد جلسات مغلقة. وفي المادة 135 من التعديل الدستوري ذاته منح للوزير الأول إمكانية طلب تمديد الدورة العادية للبرلمان لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، كما أنه يمكن للبرلمان من أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، كما يمكن أن يجتمع البرلمان باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وتؤكد المواد التي تضمنها التعديل الدستوري 2016 الخاص بالعلاقة التي تربط السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية على الهيمنة الواضحة للأولى على الثانية، ويبدو ذلك جليا من تمتع رئيس الجمهورية بإمكانية المبادرة إلى دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية بموجب مرسوم رئاسي من خلال تحديد جدول أعمال الدورة غير العادية، فضلا عن ذلك، فإن التعديل الدستور المذكور أخيرا لم يفرض على رئيس الجمهورية أية قيود فيما يتعلق بدعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وبناء على ذلك فرئيس الجمهورية يتمتع بكامل الحرية في تقدير الحالة الاستثنائية لدعوة البرلمان. ومما لا شك فيه - بحسب الباحث نفسه- من أن تحكم السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للانعقاد يعد تدخلا من جانب الحكومة في أعماله.⁵⁴

الخاتمة:

توصل الباحث في خاتمة المقال إلى الإجابة عن الإشكال الرئيسي الذي طرحه في بداية المقال والذي يتمحور حول الكشف عن مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري على ضوء الدساتير المتعاقبة.

فمن خلال البحث والتحليل تبين للباحث أن السلطة التنفيذية تمكنت من الحفاظ على مكانتها الرئيسية وهيمنتها على بقية السلطات، ومنها السلطة التشريعية على امتداد كل الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال، وذلك بالنظر إلى الصلاحيات الواسعة التي منحت لها من قبل المشرع الجزائري مع التأكيد على سمو موقع ومكانة مركز رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية. وهذا ما أدى إلى إضعاف مكانة البرلمان والتقليل من دوره ومكانته في النظام السياسي الجزائري بالرغم من محاولات إحداث نوع من التوازن بين هاتين السلطتين في أعقاب إقرار التعددية السياسية غير أن الأمر بقي على حاله.

الهوامش:

- ¹ فريجة حسين، "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، هل تحتاج إلى إعادة نظر؟"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، العدد 6، أبريل 2009، ص.23.
- ² دنش رياض، "المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 4، مارس 2008، ص. 378.
- ³ ضميرية عثمان، "السلطات العامة في الإسلام: المفهوم والعلاقة"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، جامعة الشارقة، العدد 3، أكتوبر 2006، ص. 10.
- ⁴ عبد الفتاح إسماعيل، محمود منصور هيبة، النظم السياسية وسياسات الإعلام، الإسكندرية، مركز الإسكندرية للكتاب، 2004، ص.114.
- ⁵ معمور عمار، إشكالية صنع السياسة العامة في الجزائر، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008-2009)، ص.45.
- ⁶ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، (عمان: دار المسيرة، ط 2007، 3)، ص.58.
- ⁷ موساوي أمال، أثر علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية على طبيعة النظام السياسي الجزائري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، المجلد 30، العدد 1، جوان 2019، ص.25.
- ⁸ المرجع نفسه، ص.26.
- ⁹ هلال علي الدين، مسعد نيفين، النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغيير، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2008، ص.10.
- ¹⁰ سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دم.ن، 2007، ص.2-3.
- ¹¹ شباح فتاح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات- دراسة حالة النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2007/2008، ص.6.

- ¹² المكان نفسه.
- ¹³ حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، مطبعة جامعة بغداد، 1986، ص.13-14
- ¹⁴ صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، مطبعة دار الحكمة بغداد، 1991، ص.5
- ¹⁵ المرجع نفسه، ص.6
- ¹⁶ بن بغيلة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2003-2004)، ص.10
- ¹⁷ عشور طارق، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2008-2009)، ص.22
- ¹⁸ بن بغيلة ليلى، مرجع سابق، ص.12.
- ¹⁹ بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالتنفيذية في النظام القانوني الجزائري، (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1984)، ص.32
- ²⁰ تنص المادة 59 من دستور 63 على ما يلي: (في حالة الخطر الوشيك الوقوع، يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية بقصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه)
- ²¹ Lhouari addi, l'impasse du populisme l'algérie : collectivité politique et état en construction (Alger : Entreprise national du livre, 1990), p.96
- ²² صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري من الاستقلال إلى اليوم (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010)، ص.68.
- ²³ طارق عشور، مرجع سابق، ص.25.
- ²⁴ Mouhamed brahimi , le bouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnel (Alger :office des publication universitaires,1995),pp .32-33 .
- ²⁵ طيبي عيسى، العلاقة بين التعديلات الدستورية والأزمات في الجزائر - الأسباب والنتائج، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 5، العدد 1، ص.109-110
- ²⁶ صالح بلحاج، مرجع سابق، ص.145.
- ²⁷ محديد حميد، التشريع بالأوامر في المادة 142 أداة لتفوق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 9، العدد 4، ص.480
- ²⁸ عبد النور زوامبية، التكامل والتداخل بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر 1989-2004 ، (مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007)، ص.44
- ²⁹ المرجع نفسه، ص.45
- ³⁰ المرجع نفسه، ص.61
- ³¹ ليلى بن بغيلة، مرجع سابق، ص.13.
- ³² ليلى بن بغيلة، مرجع سابق، ص.61.
- ³³ بوقرة اسماعيل، أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 2، العدد 1، جانفي 2015، ص.80
- ³⁴ المرجع نفسه، ص.80-81
- ³⁵ المرجع نفسه، ص.81-83

- ³⁶ المرجع نفسه، ص.84-85
- ³⁷ محديد حميد، استعمال الأوامر في دستور 1996 أداة لتفوق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، مرجع سابق، ص.13
- ³⁸ بوالشعر سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ج1، 1984، ص.197
- ³⁹ مراح أحمد، أثر التعديل الدستوري لسنة 2008 على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق جامعة تلمسان، 2015-2016، ص.48
- ⁴⁰ المرجع نفسه، ص.49
- ⁴¹ رداد نور الدين، الأسس الدستورية والقانونية لتقوية السلطة التنفيذية في الدول العربية – الجزائر والمغرب نموذجا، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، المجلد 2، العدد 1، جانفي 2015، ص.197-198
- ⁴² بلحاج صالح، مرجع سابق، ص.229
- ⁴³ بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص.89
- ⁴⁴ بلحاج صالح، مرجع سابق، ص.230
- ⁴⁵ بلحاج صالح، مرجع سابق، ص.230
- ⁴⁶ المرجع نفسه، ص.231
- ⁴⁷ المرجع نفسه، ص.327-328
- ⁴⁸ علي بقرشيش، أحمد بن نعيجة، مجالات التعاون والتضاد بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت، المجلد 4، العدد 1، ديسمبر 2018، ص.9
- ⁴⁹ المرجع نفسه، ص.9-10
- ⁵⁰ المرجع نفسه، ص.13-14
- ⁵¹ صالح عبد الناصر، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي البيضا، المجلد 3، العدد 1، جوان 2018، ص.52
- ⁵² المرجع نفسه، ص.53
- ⁵³ المرجع نفسه، ص.53-54
- ⁵⁴ المرجع نفسه، ص.54-55