

الباب الثاني: النظم السياسية

النظام السياسي يرمز إلى الطريقة التي يتم بها تنظيم السلطات وممارستها في كيان سياسي معين، بمعنى أن النظام السياسي يعكس الشكل المؤسساتي للسلطة ومختلف الممارسات السياسية التي تنج عن ذلك، وبالتالي فكل نسق سياسي ينفرد في طريقة تسير الحقل السياسي في مجتمع ما يشكل نظام سياسيا، ولكن هناك نظم سياسية نشأت في دول معينة واستطاعت أن تفرض نفسها وتسايرها دول أخرى في تسير لشؤونها بنفس الكيفية، ويعتبر النظامين البرلماني والرئاسي أفضل مثال على ذلك، ولأن كانت الدول تعتمد أنظمة مختلفة فإن فقها القانون الدستوري يضعون معيار قانونيا يميز على أساسه بين النظم السياسية والمتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات.

الفصل الأول: مبدأ الفصل بين السلطات والنظم السياسية

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات واحدا من أهم المبادئ التي تقوم عليها الدول الحديثة والذي به تتحقق دولة القانون¹، وقد عرفه الفقيه الفرنسي اسمان بأنه "المبدأ الذي يقضي باسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن البعض كذلك، ولما كانت الأمة هي مصدر السلطة فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المخالفة والمستقلة."² ولقد أصبح هذا المبدأ دعامة تقوم عليها جل الدول لكنها لا تتفق في طريقة تطبيقه وعدم الاتفاق هذا أيفر عن تعدد الأنظمة السياسية بحسب طريقة تبنيها له.

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات

لطالما كانت سلطة الملوك غير مقيدة في ظل الدول القديمة، وأينما كانت السلطة غير مقيدة كان التعسف في استعمالها مما يؤثر على الرعايا أو الشعب الذي تكون حقوقه مهضومة، وبالتالي فإن البحث عن تعزيز الحقوق يتطلب تقييد سلطة الملوك³، ولكن كيف السبيل إلى ذلك أي إلى تقييد

¹ لوشن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2005، ص 69.

² سعيد فروري غافل، الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم السلطة في التشريعات الدستورية، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد الأول، العدد الثالث، 2004، ص 169.

³ Feldman Jean-Philippe, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. » Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques, Revue française de droit constitutionnel, 2010/3 n° 83, p. 484.

السلطة في ظل ما تمتاز به الدولة من سيادة؟ لقد توصل الفقهاء سواء في العصور القديمة أو قبيل نشأة الدولة الحديثة إلى أن السبيل إلى ذلك يكمن في تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات (مطلب أول) والذي يأخذ تارة بمرونة وتارة بجمود (المطلب ثاني).

المطلب الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات

يرتبط مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات الفقيه الفرنسي مونتسكيو في العصر الحديث الذي يعود إليه الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، غير أن مونتسكيو لم يكن أول فقيه تناول فكرة الفصل بين السلطات بل سبقه إلى ذلك مجموعة من الفقهاء والفلاسفة اليونانيون، كما تناوله مجموعة من فقهاء عصر التنوير قبيل مونتسكيو⁴.

الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات عند الفلاسفة الاغريق

لقد تناول بعض الفلاسفة الاغريق كيفية توزيع مهام الدولة ما بين عديد من الهيئات وبينوا أيضا أهمية ذلك، ولعل أهم من تناول هذه المسألة كل من أفلاطون و أرسطو.

أولا: مبدأ الفصل بين السلطات عند أفلاطون

يرى أفلاطون أن وظائف الدولة لا يجب أن تجمع في يد هيئة واحدة بل يجب أن تتوزع بين هيئات مختلفة ومتوازنة لكيلا تنفرد أي منها بالحكم، مما قد يؤدي إلى المساس بسلطة وسيادة الشعب شريطة أن يقام نوع من التعاون والرقابة فيما بينها، وأبرز أفلاطون هذه الهيئات فيما يلي:

- مجلس السيادة الذي يهيمن على الحكم.
- جمعية الحكماء تتولى الإشراف والتطبيق للسليم للدستور.
- مجلس الشيوخ يكون منتخبا وظيفته الأساسية تتمثل في التشريع و سن القوانين.
- هيئة لحل النزاعات بين الأفراد والمؤسسات.
- هيئة البوليس والجيش مهمتها الحفاظ على الأمن.
- هيئات تعليمية وتنفيذية تقوم بإدارة وتسيير المرافق العامة.

⁴ ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2006، ص 5.

ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطات عند أرسطو

يرى أرسطو أن وظائف الدولة يجب أن تقسم إلى ثلاثة وظائف وهي أولا وظيفة المداولة التي تختص بها الجمعية العامة، وثانها وظيفة الأمر والتي يقوم بها القضاة ووظيفة القضاء تسند إلى جهات قضائية (المحاكم)، على أن تتولى كل هيئة وظيفتها مستقلة عن الهيئات الأخرى مع ضرورة قيام التعاون فيما بينها من اجل تحقيق المصلحة العامة⁵.

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات في عصر التنوير

غداة شيوع الفكر التحرري في عصر التنوير الذي انتشرت آراء فقهية عديدة في أوروبا الغربية التي نادى بالحرية بدأت معها الدعوة إلى عدم تركيز ممارسة السلطة في يد واحدة، وعلى أساس ذلك نادى العديد من الفقهاء الغربيين بضرورة الفصل بين هيئات الدولة لكنهم اختلفوا حول هذه الهيئات.

أولا: مبدأ الفصل بين السلطات عند جون لوك

لقد أخذ جون لوك نظرتة للفصل بين السلطات من النظام الإنجليزي، وأفرغه سنة 1690 في كتابه "الحكومة المدنية"، فقام بتقسيم السلطات في الدولة إلى أربع سلطات وهي كالتالي: السلطة التشريعية مهمتها الأساسية هي سن القوانين، السلطة التنفيذية تكون خاضعة للسلطة التشريعية وتمنح للملك، السلطة الاتحادية وهي التي تتولى ممارسة مظاهر السيادة الخارجية كإعلان الحرب وإبرام المعاهدات، سلطة التاج وهي مجموعة الحقوق والامتيازات الملكية التي يتمتع بها التاج البريطاني⁶.

ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطات عند جون جاك روسو

يرى جون جاك روسو أن الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية أمر ضروري، فالأولى تمثل الشعب وتمارس السيادة باسمه، أما الثانية فهي وسيط بين السلطة التشريعية والشعب ومهمتها تنفيذ القواعد التي يضعها البرلمان وبالتالي فهي يجب أن تكون دائما حاضرة على عكس الأولى التي لا يتطلب عملها حضورها الدائم⁷.

⁵ عاصم أحمد عجيلة، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 102.

⁶ Bernard CHANTEBOUT, op cit, p 102.

⁷ فريد علواش، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 225، 226.

ثالثاً: مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو

يرتبط مبدأ الفصل بين السلطات بالفقيه الفرنسي مونتسكيو من خلال مؤلفه الشهير "روح القوانين" الذي صدر سنة 1748⁸، وقد قام من خلاله مونتسكيو بدراسة العديد من النظم السياسية التي عاصرها في أوروبا ثم استخلص أن المجتمع الانجليزي هو أكثر المجتمعات تحراً⁹، بسبب تبني نظامه للفصل بين السلطات، ذلك أن الانسان حسب ميال بطبعه للاستبداد إذا ما حاز السلطة فهناك قوة فطرية تدفع الحكام إلى التعسف والظلم¹⁰، وهذا ما يعبر عنه مونتسكيو بقوله "إنها تجربةٌ خالدةٌ أن كُلاً إنسان يتولّى السلطة، ينزِع إلى إساءة استعمالها، حتى يجد حدّاً يقفُ عندهُ. إن الفضيلة ذاتها تحتاج إلى حدود، ولكي لا يُساء استعمال السلطة، يجب أن توقف السلطة سلطةً أخرى"¹¹.

وقد عالج مونتسكيو المبدأ انطلاقاً من الفكرة التي تقتضي تقسيم السلطات في الدولة إلى ثلاث:

- سلطة تشريعية تكون منتخبة من طرف أفراد الشعب وتكون بيد ممثليه،

- سلطة تنفيذية تكون بيد الملك،

- سلطة قضائية تسند إلى هيئات مستقلة.

وباعترافه بأن طبيعة البشر ميّالة للسيطرة والاستبداد فلا يجب أن تجمع السلطات في يد هيئة واحدة وللحد من ذلك وجب وضع قيود لتلك السلطة وذلك يتحقق بوجود سلطة مقابلة لها فلا قيمة للقواعد القانونية إذا لم تكن السلطات موزعة بين هيئات مختلفة تعمل على تحقيق المصلحة العامة وتضمن ممارسة واحترام الحقوق والحريات الفردية.

المطلب الثاني: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات

كما أسلفنا سابقاً لا تقف كل الدول بنفس الموقف من مبدأ الفصل بين السلطات بل تعطيه تفسيرات مختلفة ومتعارضة، فقد أخذ البعض بالفصل المطلق، في حين أخذ البعض الآخر بالفصل المرن، وكلاهما يقدم نظاماً أو حكومة مختلفة.

⁸ رقية المصدق، المرجع السابق، ص 137.

⁹ Bernard CHANTEBOUT, op cit, p 103.

¹⁰ Christophe de Aranjó, « Le général et le particulier dans le droit constitutionnel moderne », Revue française de droit constitutionnel 2008/2 (n° 74), p. 246.

¹¹ « c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. Il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites ». Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Livre XI, chap. IV.

الفرع الأول: الفصل المطلق بين السلطات

كان أول من حاول تطبيق مبدأ الفصل المطلق بين السلطات هم قادة الثورة الأمريكية وقاموا بصياغة أفكار مونتسكيو في الدستور الأمريكي لعام 1787، و السبب في ذلك تاريخي يعود إلى رغبتهم في عدم استلهم النظام الانجليزي الذي كان يحتلهم، وكذا قانوني لأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يحقق أغراضه إلا إذا كان الفصل تاما، ويتحقق ذلك من خلال جعل كل سلطة مستقلة عن الأخرى وتمار جزء من اختصاصاتها بما لا يجعلها تصل لحدود السلطة الأخرى وذلك بتحقيق مبدأين هما: المساواة، الاستقلال.

فالمساواة معناها ألا تنفرد أية سلطة من السلطات الثلاث بسيادة الدولة وإنما تتقاسمها وتشارك فيها، وتكون كل منها في نفس المرتبة لأنه إذا استطاعت أي سلطة أن تعلو على الأخرى تلاشى مبدأ الفصل بين السلطات.

أما الاستقلال فتكون من وجهين أو من ناحيتين؛ استقلال من الناحية العضوية والتي تجعل العضو في السلطة أن يكون في آن واحد عضو في سلطة أخرى، فالنائب في البرلمان لا يستطيع أن يكون في آن واحد وزيرا، أما الاستقلال على المستوى الوظيفي، فالهيئات تكون مستقلة عن بعضها البعض من ناحية المهام المسندة إليها وبالتالي تنتفي فكرة التعاون وكذا فكرة الرقابة بل كل هيئة تمار ما خول لها الدستور من مهام.

الفرع الثاني: الفصل المرن بين السلطات

الفصل المرن بين السلطات يفترض أن السلطات الثلاثة الموجودة في الدولة كل لها وظيفتها الخاصة، ولكنها تمارسها باستقلال نسبي عن السلطات الأخرى، فلا يحقق مبدأ الفصل بين السلطات مراقبة السلطة بالسلطة التي تحدث عنها مونتسكيو إلا إذا لطبقتنا الفصل المرن الذي يقوم على التعاون والرقابة.

بالتالي فهذا المبدأ لا ينفي إمكانية التعاون والتضامن بين الهيئات والوظائف فالوزراء يمكن أن يختاروا من البرلمان وهذا يدخل ضمن إطار التعاون الوظيفي، والسلطة التنفيذية تشارك السلطة التشريعية في سن القوانين وهذا يدخل ضمن التعاون الوظيفي، كما أن للسلطة التنفيذية حل البرلمان،

الذي يحق له بدوره سحب الثقة من الحكومة وهذا يدخل ضمن اطار الرقابة، وبالتالي فإن الفصل المرن قائم هو بدوره على دعامتين هما التعاون والرقابة¹².

المبحث الثاني: تصنيف النظم السياسية على أساس الفصل بين السلطات

على الرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات بات خاصية تتسم بها غالبية الدول الحديثة إلا أنه ليس عاما، بل هناك من الدول من لا تأخذ به، أما تلك التي تأخذ به فهي تختلف بين حالي الفصل المرن فنكون بصدد برلماني (مطلب أول) أو مطلق في حال النظام الرئاسي (مطلب ثاني)، كما أن هناك من تمزج بين النظامين ويكون نظامها شبه رئاسي (مطلب ثالث).

المطلب الأول: النظام البرلماني

يعتبر النظام البرلماني واحد من الأنظمة السائدة في عديد من الدول، ولا علاقة لتسميته بوجود البرلمان ولا بتشكيلته، فقد نشأ هذا النظام بعد مراحل عدة مر بها النظام الانجليزي، ليأخذ في النهاية مجموعة من السمات التي أضحت خصائص له.

الفرع الأول: نشأة وتطور النظام البرلماني

لقد ظهر النظام البرلماني بعد تطورات عدة حدثت على النظام السياسي الإنجليزي، ويلخص فقهاء القانون الدستوري ثلاثة مراحل أساسية وهي مرحلة الملكية المقيدة، مرحلة الثنائية البرلمانية وأخيرا مرحلة البرلمانية الدستورية.

أولا: مرحلة الملكية المقيدة

لقد كانت المملكة المتحدة إلى غاية بداية القرن 11 متألفة من مجموعة من الممالك والمقاطعات التي اتحدت فيما بينها وأسست مجلسا يتكفل بالقضايا التي تمهم مجمل الممالك، وفي سنة 1066 توحدت تحت يد الملك النرموندي وليام الفاتح، فأخضع كل الممالك لولائه وحافظ على المجلس الذي كان قائما وسماه مجلس الملك وكان يستشيريه في بعض المسائل، ولما جاء الملك هنري الثاني للحكم سنة 1154 وسع الصلاحيات الاستشارية للمجلس وهو ما تواصل إلى غاية وصول ابنه جون

¹² ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 16.

سنتير للحكم سنة 1199، لكن هذا الأخير امتاز بالاستبداد والسيطرة وفرض ضرائب مجحفة الأمر الذي جعل الفئة الأرستقراطية تثور ضده وترغمه على الاعتراف بالعهد الأعظم سنة 1215 تنازل بموجبه عن اختصاصه في فرض الضرائب لصالح مجلس الملك، وبذلك تم تقييد اختصاصات الملك لأول مرة في بريطانيا، فسميت هذه المرحلة بالملكية المقيدة¹³.

ثانياً: مرحلة الثنائية البرلمانية

بغية اضعاف مجلس الملك الذي كان مؤلفا الفئة الأرستقراطية من اقطاعيين وأمراء قام الملك هنري الثالث بتوسيع تشكيلة المجلس، إذ أصبح يستدعي لاجتماعات مجلس الملك فارسين من كل مقاطعة ثم شخصين يمثلان الفئة البرجوازية، فرفضت الأرستقراطية الاجتماع مع عوام الناس فانقسموا في حوالي 1327 عنهم واجتمعوا في غرفة خاصو بهم سموها مجلس اللوردات (House of Lords) ومن جانبهم انعزل الفرسان والبرجوازية في غرفة سموها مجلس العموم (House of commons) وبالتالي ظهر مجلسان مستقلان داخل مجلس واحد، وهي المرحلة التي تسمى بالازدواجية البرلمانية.

الفرع الثاني: خصائص النظام البرلماني

نتيجة مختلف التطورات التي طرئت على النظام السياسي البرلماني أصبح هيمتاز بخصيتين يسميها البعض أسس أو دعائم النظام البرلماني، الدعامة الأولى هي ازدواجية السلطة التنفيذية والثانية مبدأ الفصل المرن بين السلطات، الذي تنجر عنه مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية من جهازين؛ رئاسة الدولة التي قد يجسدها ملك أو أمير أو إمبراطور أو حتى رئيس منخب (من طرف البرلمان عادة)، وهو عادة لا يمارس المهام التنفيذية إلا بصورة شكلية، وعلى ذلك فلا يكون مسؤولاً أمام البرلمان، ومن جهة ثانية توجد الحكومة التي يرأسها عادة رئيس الوزراء الذي يعينه رئيس الدولة من الحزب الفائز بالأغلبية في البرلمان، ثم يقوم هو باختيار

¹³ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، 177.

طاقمه الحكومي المسؤولة من مجموعة من الوزراء الذي يكونون مثلهم مثل رئيس الوزراء مسؤولين أمام البرلمان لاستئثارهم بالمهام التنفيذية.

ثانيا: مبدأ الفصل المرن بين السلطات (مسؤولية الحكومة أمام البرلمان)

لا يقطع النظام البرلماني الصلة بين السلطات تماما بل يترك لها مجالاً للاحتكاك فينتج عن ذلك علاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية يسودها التعاون والرقابة، فبالنسبة للتعاون فهو يظهر من الناحية العضوية حيث يكون كل الوزراء أو جلهم أعضاء البرلمان، فيتعاون البرلمان إذا مع الحكومة بمنحها الوزراء من نوابه، كما تظهر من الناحية الموضوعية في تعاون السلطتين في المهام، وبذلك يكون لكل من الحكومة والبرلمان والحكومة إمكانية تشريع القوانين، كما أن البرلمان يساعد الحكومة من خلال مناقشة برنامجها وتعديله إذا اقتضى الأمر¹⁴.

أما علاقة الرقابة فقد كانت في البداية تؤدي إلى إقرار المسؤولية الجنائية للملك في بريطانيا إذا اتهم من قبل مجلس العموم فيحاكم أمام مجلس اللوردات، ثم مع استحواذ الحكومة على المجال التنفيذي تحولت إلى مسؤولية سياسية، وعلى أساس ذلك أصبحت النظم البرلمانية تخول للسلطة التشريعية صلاحية مراقبة الحكومة وإقرار مسؤوليتها من خلال ما يعرف بلائحة اللوم أو ملتمس الرقابة التي تؤدي إلى اقالة الحكومة، ومن جهته فإن السلطة التنفيذية في يدها أيضا صلاحية حل البرلمان، ويكون ذلك من طرف رئيس الدولة (الملك في بريطانيا) وبطلب من رئيس الوزراء¹⁵.

المطلب الثاني: النظام الرئاسي

إذا كانت بعض الدول اختارت أن تتبنى فصلا مرنا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن بعضها الآخر تبنت مبدأ الفصل المطلق وهي الدول ذات النظام الرئاسي، وزيادة على خاصية الفصل المطلق فإن هذه الأنظمة تعتمد على وحدوية السلطة التنفيذية، وإذا كانت عديد من الدول أصبحت تتبناه، فإن هذا النظام ظهر لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية، مما يجعل فهمه مرتبط بتناول النظام السياسي الأمريكي.

¹⁴ ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 16.

¹⁵ مولود منصور، المرجع السابق، ص 171.

الفرع الأول: نشأة النظام الرئاسي

على عكس النظام البرلماني الذي نشأ بعد تطورات عديدة عرفها النظام السياسي البريطاني طيلة أكثر من ثمانية قرون، فإن النظام الرئاسي الذي ظهر في الولايات المتحدة جاء نتيجة لتجسيد رواد الثورة الأمريكية لأفكار مونتسكيو حول مبدأ الفصل بين السلطات. فالولايات المتحدة قبل عام 1776 كانت عبارة عن مستعمرات تابعة لبريطانيا والبقية كانت إما تحت الحكم الفرنسي أو الإسباني أو المكسيكي.

وبعد الثورة التي قامت بها مجموعة من المناطق التي كانت تحت الحكم البريطاني فتحررت تأسس الاتحاد الكونفدرالي المكون من 13 دولة حيث اجتمع قادتها في فيلادلفيا وأسسوا الاتحاد الفيدرالي الأمريكي على أسس أفكار مونتسكيو حول مبدأ الفصل بين السلطات، ولأن كان هذا المبدأ مطبقا في بريطانيا فإن قادة الثورة الأمريكية اختاروا تطبيق مبدأ الفصل المطلق بين السلطات تعزيزا للحقوق والحريات، مع إعطاء مركز قانوني قوي لرئيس الجمهورية بما يضمن التوازن والمساواة بين السلطات، والتي من خلالها انبثقت المبادئ التي يقوم عليها النظام الرئاسي اليوم.

الفرع الثاني: خصائص النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على دعائم أو خصائص مناقضة لتلك التي يقوم عليه النظام البرلماني؛ ذلك أنه يقوم بالفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بدل الفصل المرن، وعلى أساس وحدوية السلطة التنفيذية بدل ازدواجيتها.

أولاً: مبدأ الفصل المطلق بين السلطات

لقد حدد الدستور الأمريكي السلطات الثلاثة الموجودة في الدولة وبين الوظائف التي تمارسها كل واحدة منها على سبيل الحصر، ولتفادي النقائص التي كانت موجودة في النظام البرلماني الإنجليزي، حرص واضعوا الدستور الأمريكي على تبني فصل جامد ومطلق بين السلطات لكيلا تعيق أي منها ممارسة الأخرى لوظائفها، وأصبح توزيع الاختصاص على ذلك قائم على مبدأين المساواة والاستقلالية.

فبالنسبة للمساواة فهي تعني وضع السلطات الثلاثة في نفس المستوى لكي لا تكون أيًا منها أسمى من السلطات الأخرى لأن ذلك لمكنها من السيطرة عليهما، وبالتالي يتلاشى مبدأ الفصل بين السلطات

وتذهب معه أغراضه، أما الاستقلالية فهي جعل كل سلطة تمارس مهامها بحرية تامة بعيدا عن رقابة السلطات الأخرى وتحت هذا الإطار يندرج أيضا التخصص بأن تكون كل سلطة مهتمة فقط بالوظيفة التي أسندت لها، ولا يجوز لها أن تراقب ولا أن تشارك السلطات الأخرى في أداء مهمتها، وهذه الاستقلالية يطلق عليها الفقهاء اسم الاستقلالية الوظيفية، وبجانها توجد الاستقلالية العضوية التي من خلالها لا يجوز الجمع بين المهام، بمعنى أن النائب في البرلمان لا يجوز أن يكون وزيرا، والقاضي لا يستطيع أن يكون نائبا وهكذا.

ثانيا: وحدانية السلطة التنفيذية

في النظم الرئاسية تمارس المهام التنفيذية من قبل شخص واحد وهو رئيس الجمهورية، والذي يجب أن يكون منتخبا من طرف الشعب سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهذا الشرط سببه هو جعل الرئيس في نفس المرتبة مع السلطة التشريعية، ذلك أن كون الرئيس غير منخب من يجعل البرلمان بما له من شرعية شعبية قادر على السمو على السلطة التنفيذية مما يقضي على المساواة المتطلبة في النظم الرئاسية.

أما القول بوحداوية السلطة التنفيذية فذلك لا يعني أن التنفيذ ستقع على عاتق رئيس الجمهورية وحده الأمر الذي يعتبر مستحيلا، بل إن الرئيس عمليا يساعده مجموعة من المساعدين الذي يسمون كتابا وليسوا وزراء، لأن ليس لهم برنامج يقومون بتنفيذه بل يجسدون فقط برنامج الرئيس ويساعدونه في تأدية مهامه.

المطلب الثالث: النظام شبه الرئاسي

تضفي العلاقة التي تقوم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية طابعا برلمانيا إذا كان أساس العلاقة هذه قائم على التعاون والرقابة، وتضفي طابعا رئاسيا إذا كانت العلاقة القائمة بين السلطتين تميزها الاستقلالية والتخصص، وبين هذين النظامين يبرز نظام ثالث يوفق بين الاتجاهين يسمى بالنظام الرئاسوي أو شبر الرئاسي، الذي ينفرد في مفهومه عن النظامين من حيث نشأته ومزاياه وعيوبه، وهو

يعرف تطبيقات عديدة لكن مهده كان بفرنسا مما يجعل دراسة هذا النظام مرتبط بدراسة النظام السياسي الفرنسي¹⁶.

يبدو النظام شبه الرئاسي قريب من النظام البرلماني على أساس أنه تطور له أو بمعنى آخر أنه نشأ من رحم النظام البرلماني (مطلب أول)، ولكنه يقترب كذلك من النظام الرئاسي للدور الذي يلعبه رئيس الجمهورية فيه والذي يمكن أن نستشفه من تعريفه (مطلب ثاني).

الفرع الأول: نشأة النظام شبه الرئاسي

لا شك أن النظام شبه الرئاسي تعود بوادر ظهوره إلى فرنسا بعد مختلف التطورات التي طرأت على نظامها السياسي، ففرنسا عجزت عن تحقيق استقرار سياسي طويل الأمد منذ سقوط المملكة وإعلان قيام الجمهورية الأولى في سبتمبر 1792 وإعدام الملك لويس السادس عشر، عقب نجاح ثورتها الشهيرة في عام 1789، والتي أسفرت عن إعلان حقوق الإنسان والمواطن ثم صياغة أول دستور فرنسي في عام 1791¹⁷، غير أنه لا الدستور استطاع أن يصمد ولا الجمهورية الأولى كذلك، فبعد أن قويت شوكة نابوليون بونابارت غداة وصوله للحكم في عام 1799 حول فرنسا إلى إمبراطورية ونصب نفسه إمبراطورا لها في عام 1804¹⁸، واستمر هذا الشكل من الحكم إلى غاية سقوطه وعودة الملكية الدستورية البرلمانية في عام 1814، وبالرغم من الاهتزازات التي عرفت فرنسا في جوليا 1830 أن قيام الجمهورية الثانية لم يكن سوى في فيفري من عام 1848، تمكنت خلالها فرنسا من تحقيق مكاسب كبيرة على غرار الاقتراع العام للذكور وتحريم العبودية¹⁹.

بدورها لم تعمر الجمهورية الثانية طويلا ففضت عليها مطامع نابوليون الثالث الذي أعاد إحياء النظام الإمبراطوري في عام 1852 فاختمى شكل الحكم الجمهوري في فرنسا إلى غاية عام 1871 حيث قامت الجمهورية الثالثة التي تعد أكثر الجمهوريات أمدا، بما أنها لم تسقط إلا بسقوط فرنسا في أيدي

¹⁶ موريس دوفيرجي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص 268، 269.

¹⁷ خلال هذه الفترة عرفت فرنسا عدم استقرار سياسة غير مسبوقة ترجمته خمسة دساتير كاملة في ظرف 11 سنة، بحيث وضع أول دستور لها عام 1791، ثم ثاني في عام 1793، وثالث سنة 1795، فربيع عام 1799 ثم خامس سنة 1802.

¹⁸ Jean Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, 8^e édition, Dalloz, 2010, Pp 127-134.

¹⁹ Yves Guchet, Jean Catsapis, Droit constitutionnel, Ellipses, 1996, Pp 59-67.

الألمان سنة 1940 وقيام حكومة فيشي التي عوضت بحكومة ديغول عام 1944، وبجلاء القوات الألمانية قامت الجمهورية الرابعة سنة 1946 التي لم تستطع بدورها أن تصمد أكثر من 12 سنة لتقوم الجمهورية الحالية وهي الجمهورية الخامسة²⁰.

يعود السبب الرئيسي لسقوط الجمهورية الرابعة إلى قيام الثورة في الجزائر والضغط التي سببها كل من النشاط السياسي لجهة التحرير الوطني والعمل العسكري لجيش التحرير، عقب إعلان مجموعة من القادة في الجزائر انفصالهم عن فرنسا ما لم يسلم الحكم إلى ديغول الذي اعتبر بطلا قوميا بعد نجاحه في طرد الألمان، وعلى اثر هدد أيضا الرئيس الفرنسي آنذاك روني كوتي (René Coty) بالاستقالة إذا لم يعين ديغول رئيسا للحكومة التي كان رئيسها بيغليمان (Pierre Pflimlin)، وعلى إثر ذلك تم في الفاتح من جوان 1958 التصويت على حكومة ديغول ومنحها تفويضا تشريعيًا وتأسيسيا²¹.

إن هذا التفويض الذي حصل عليه رئيس الحكومة الجديد جعله يفكر في إضفاء لمسة جديدة لطبيعة نظام الحكم في فرنسا، والذي كان برلمانيا، وذلك بمنح سلطة لرئيس الجهاز التنفيذي تضاهي السلطة التي تتمتع بها المؤسسة التشريعية، وأصلا فإن التكوين العسكري لديغول لم يكن يسمح له بتقبل سمو البرلمان فوق إرادة الرئيس.

وهذه الأفكار ترجمها في التعديل الدستوري الذي بودر به في 3 جوان من نفس السنة وقام على مجموعة من الدعائم منها (1) كون الاقتراع العام هو مصدر كل سلطة، (2) فصل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية، (3) مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، (4) استقلالية السلطة القضاء التي تعتبر حامية الحقوق.

وقد تم عرض هذا التعديل على الاستفتاء في 28/09/1958 وحاز على 80% من الأصوات، حوالب شهر بعد ذلك تم تجديد أعضاء البرلمان كما تم إجراء انتخابات رئاسية في 21/12/1958 فاز بها ديغول وأخيرا تم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ في 26 أفريل 1959، وتحددت بعد كل هذه التطورات معالم النظام شبه الرئاسي.

²⁰ Jean Paul Jacqué, op cit, p 140.

²¹ Gilles Champagne, L'essentiel du Droit constitutionnel, les institutions de la V^e République, 6^e édition, Gualino éditeur, Paris, 2006, Pp 15 & 16.

المطلب الثاني : خصائص النظام شبه الرئاسي

النظام شبه الرئاسي أو الرئاسوي أو ما يعرف أيضا بالنظام الرئاسي-البرلماني، هو نظام يجمع بين خصائص النظام الرئاسي والبرلماني²²، ولكنه يقترب أكثر لهذا الأخير²³، يكون فيه رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء شريكان في تسيير شؤون الدولة. وتوزيع هذه السلطات بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يختلف من بلد إلى آخر. ويختلف هذا النظام عن النظام البرلماني في أن رئيس الجمهورية يتم اختياره من قبل الشعب. ويختلف عن النظام الرئاسي في أن رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله إذا أراد، وإذا كان الفقه لا يتفق حول الاعتراف بالنظام شبه الرئاسي، إلا أن من يعترف به يقر بأنه يقوم على ثلاثة أسس أو خصائص.

أولاً: رئيس الدولة منتخب من طرف الشعب

هذه الخاصية تقترب بها هذا النظام إلى النظام الرئاسي، ف رئيس الدولة في كلاهما يختاره الشعب مما يجعله في موقف قوة مثله مثل السلطة التشريعية أو ربما أكثر، لكن وجه الاختلاف بينهما يكمن في كون السلطة التنفيذية تبقى مزدوجة ولا يستأثر بها الرئيس لوحده، وهذا عكس النظام البرلماني تكون السلطة التنفيذية مزدوجة ولا يمارس رئيس الدولة صلاحيات تنفيذية²⁴.

ثانياً: رئيس الدولة يتمتع بالصلاحيات

على الرغم من أن السلطة التنفيذية مزدوجة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء الذي يعين من قبل الأول، إلا أن الوظائف لا تستأثر بها جهة عن أخرى بل تتشاركها، والتطبيقات المتعددة لهذا النظام تبرز نوع من التباين في كيفية توزيع الاختصاصات، بل تختلف أيضا لدى الدولة الواحدة باختلاف الخارطة السياسية فيها أي باختلاف صاحب الأغلبية في البرلمان.

فإذا كان الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس هو الذي يحوز على أغلبية المقاعد في البرلمان فالرئيس يكون حراً في تعيين رئيس الوزراء ومن ثم يكون قويا وبصلاحيات واسعة، ونفس الشيء إذا كان البرلمان

²² سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 195.

²³ Dieudonné Kaluba Dibwa, Démocratie et développement au Congo-Kinshasa, édition Harmattan, Congo, 2010, p 125.

²⁴ Hugues PORTELLI, Droit constitutionnel, 5^e édition, Dalloz, Paris, 2003 , 179.

ليس فيه أغلبية حيث تتشكل الحكومة من الائتلاف البرلماني مما يضعفها أمام الرئيس، أما إذا كان حزب آخر هو الذي يحوز الأغلبية فإننا نكون أمام حالة التعايش أين يتقاسم الرئيس صلاحياته مع رئيس الوزراء بل وقد تميل الكفة لهذا الأخير²⁵.

ثالثاً: مسؤولية الحكومة أمام البرلمان

يجمع النظام شبه الرئاسي بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي وبالتالي فإن الحكومة تكون مسؤولة أمام البرلمان، الذي يدرس ويناقش برنامج الوزراء ويصوت عليه ونتائج التصويت قد تكون لصالح أو ضد الحكومة، وفي هذه الحالة الأخيرة تستقيل الحكومة وجوباً، ومن جانبه يمكن لرئيس الجمهورية حل البرلمان مما يحقق المساواة بين السلطتين، ويلاحظ أن النظام شبه الرئاسي لا يسمح للنواب أن يكونوا وزراء فتنحقق بذلك الاستقلالية العضوية التي يتسم بها النظام الرئاسي، ولكن كل من الحكومة والبرلمان يتعاونان من الوظيفية والتي هي من خصائص النظام البرلماني.

الفصل الثاني: تكييف النظام السياسي الجزائري

لا شك أن معالم النظام السياسي الجزائري قد شهد تغيرات متلازمة مع مختلف الوثائق الدستورية التي عرفت التجربة الجزائرية بعد استقلال، فالدستور الأول الذي عرفته سنة 1963 مال إلى تبني النظام البرلماني بإقراره للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان واشترط أن يكون على الأقل 3/2 من الوزراء أعضاء في البرلمان²⁶، لكن يشكل على ذلك غياب مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية بما أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس الحكومة.

أما دستور 1976 فالواضح أنه لم يتبنى أساساً مبدأ الفصل بين السلطات واكتفى بالفصل بين مختلف وظائف الدولة²⁷، هذا على الرغم من أن البعض يصفه على أنه نظام رئاسي لكن المادة 148 من الدستور مثلاً تنفي ذلك بمنحها حق المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان، أما دستور 1989 فالتوجه مرة ثانية نحو النظام البرلماني واضح من خلال أحكام الدستور التي وزعت المهام التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ومن خلال مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ثم من

²⁵ Yves JEGOUZO, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, 2000, pp 72-75.

²⁶ المادة 47 من دستور 63.

²⁷ تناول دستور 1976 وظائف الدولة في المواد من 104 إلى 190.

صلاحية الحكومة في المبادرة بالتشريع، أما دستور 1996 الذي سار مسار سابقه في البداية عرف توجهها آخر عبر التعديل الذي حدث عليه سنة 2008 ثم سنة 2016، ثم عاد أدراجه نوعا ما في التعديل الأخير لسنة 2020، ولفهم طبيعة النظام الجزائري نحتاج في البداية معرفة هيكلية السلطة التنفيذية (مزوجة أو موحدة) وكذلك علاقة الحكومة بالبرلمان (فصل مرن أم تام بين السلطات).

المبحث الأول: هيكلية السلطة التنفيذية

يختلف النظام البرلماني عن النظام الرئاسي في كيفية هيكلية السلطة التنفيذية، فمعلوم أن السلطة التنفيذية في النظام الأول تمتاز بالازدواجية مع استئثار رئيس الوزراء بالصلاحية التنفيذية، أما في النظام الرئاسي فإن السلطة التنفيذية يحتكرها رئيس الجمهورية ولا وجود لفكرة الحكومة ولا الوزارة، الأمر في النظام السياسي في الجزائر له خصوصية في هذا المجال بوجود رئيس جمهورية وحكومة قد يتأسسها رئيس حكومة أو وزير أول باختصاصات محددة في الدستور، لكن خصوصية كيفية توزيعها يصعب تأصيل النظام السياسي الجزائري.

المطلب الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية

على غرار ما هو معمول به في النظم الرئاسية والرئاسوية ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمسة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط²⁸، أما صلاحياته فطالما وصفت على أنها واسعة لكن التعديل الأخير حاول أن يقلص منها وهي محددة في نصوص مختلفة في الدستور، ويمكن تلخيص هذه الاختصاصات فيما يلي.

الفرع الأول: المهام التنفيذية لرئيس الجمهورية

حددت المادة 91 من الدستور سلطات رئيس الجمهورية وتمثل في:

1. هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني
2. يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان،

²⁸ المادة 85 و88 من الدستور.

3. يقرّر السياسة الخارجيّة للأمة ويوجّهها،
4. يرأس مجلس الوزراء،
5. يعيّن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه،
6. يتولى السلطة التنظيمية،
7. يوقّع المراسيم الرئاسية،
8. له حقّ إصدار العفو وحقّ تخفيض العقوبات أو استبدالها،
9. يمكنه أن يستشير الشعب في كلّ قضية ذات أهميّة وطنيّة عن طريق الاستفتاء،
10. يستدعي الهيئة الناخبة،
11. يمكن أن يقرر إجراء انتخابات رئاسية مسبقة،
12. يبرم المعاهدات الدوليّة ويصادق عليها،
13. يسلمّ أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التّشريفية.

أما المادة 92 فحددت الوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية وهي:

1. الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدّستور،
2. الوظائف المدنيّة والعسكريّة في الدّولة،
3. التّعيينات التي تتمّ في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة،
4. الرئيس الأول للمحكمة العليا،
5. رئيس مجلس الدّولة،
6. الأمين العام للحكومة،
7. محافظ بنك الجزائر،
8. القضاة،
9. مسؤولي أجهزة الأمن،
10. الولاة،
11. الأعضاء المسيّرين لسلطات الضبط.

ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم، بالإضافة إلى تعيينات أخرى يقوم بها في المجال القضائي، وحسب نص المادة 93 فإن رئيس الجمهورية يمكن له أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة بعض صلاحياته.

الفرع الثاني: الاختصاصات الأخرى لرئيس الجمهورية

كما أشرنا إلى ذلك سابقا فإن اختصاصات رئيس الجمهورية واسعة فهي لا تشمل المجال التنفيذي فقط بل تمتد إلى المجال التشريعي والقضائي وله اختصاص تأسيسي وآخر في الحالات الاستثنائية.

أولا: اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي

أول اختصاص يمكن الإشارة إليه هو سلطة إصدار القوانين التي لا تكون إلا أن يقوم الرئيس بالتأشير عليه في أجل 30 يوما من تاريخ تسلمه حسب نص المادة 148 من الدستور، إلا إذا كان هناك اخطار للمحكمة الدستورية بعدم دستورية القانون فإنه يوقف هذا الأجل، ثم إن رئيس الجمهورية يمكنه أن يطلب إجراء قراءة ثانية للقانون في هذه الحالة يجب أن يكون التصويت في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره وفي هذه الحالة يجب أن يصوت عليه بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حسب نص المادة 149.

ويتأكد الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في المادة 142 التي خولت له صلاحية التشريع بالأوامر في المسائل العاجلة أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ويخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذا الأمر، ويعرض الأمر على الغرفتين في أول دورة لتوافق عليهما، كما له الحق في التشريع في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور .

لكن واقع النظام السياسي الجزائري أثبت أن رئيس الجمهورية شرع بالأوامر حتى خارج هذه الحالات كما هو الحال بالنسبة للأمر رقم 01/01 المعدل للقانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد

والقرض²⁹، والذي أصدره رئيس الجمهورية والبرلمان كان قد افتتح دورته الربيعية، وتتأكد القوة التشريعية التي تسمو على البرلمان من خلال إمكانية إصدار رئيس الجمهورية على قانون المالية في حالة عدم المصادقة عليه من طرف البرلمان في مدة أقصاها 75 يوم من تاريخ إيداعه³⁰، هذا على الرغم من استبعاد عدم موافقة البرلمان على أوامر رئيس الجمهورية³¹. هذا وعلى اعتبار أن المادة 154 من الدستور الجزائري تعتبر أن المعاهدات الدولية تسمو على القانون، فإنه يضاف إلى اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع اختصاصه في إبرام المعاهدات حسب المادتين 91 و153 من الدستور.

ثانيا: اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال القضائي

في المجال القضائي يعتبر رئيس الجمهورية القاضي الأول للبلاد وهو الذي يتأخر المجلس الأعلى للقضاء (م 180) بما له من سلطة على القضاة، كما يمارس وفقا للمادة 91 من الدستور اختصاص إصدار العفو وله في نفس الوقت حق تخفيض العقوبات أو استبدالها، مما يدل على الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في المجال القضائي.

ثالثا: اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التأسيسي

لرئيس الجمهورية لديه صلاحية المبادرة بتعديل الدستور ذلك بعرض مشروع التعديل على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه بنفس الصيغة والشروط التي تطبق على القوانين العادية ويعرض التعديل على الشعب للاستفتاء عليه خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره (المادة 219)، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يكتفي بعرض مشروعه فقط على المحكمة الدستورية دون عرضه على الشعب للاستفتاء عليه شريطة أن يحرز على ثلاثة أرباع (3/4) من أصوات غرفتي البرلمان مجتمعين معا (المادة 221). والجدير بالذكر، هو أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا ولا يمكن مساءلته من

²⁹ لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 242.

³⁰ المادة 146 فقرة 2 من الدستور.

³¹ أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، 271.

طرف البرلمان أثناء مباشرته وممارسته لاختصاصاته إلا في حالة الخيانة العظمى حيث تؤسس محكمة عليا للدولة تنظر الجنايات والجرح التي يرتكبها هو أو الوزير الأول (المادة 183).

المطلب الثاني: الحكومة

بعد أن استبدل التعديل الدستوري لسنة 2008 المركز القانوني لرئيس الحكومة بالوزير الأول مع ما تبع ذلك من تغيير في الصلاحيات التي يتمتع بها، أصبح الدستور في طبعته الحالية يقر بالمنصبين مع تغيير الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني، إذ تنص المادة 103 من الدستور على أنه يقود الحكومة وزير أول حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن ال وزراء ال ذي ن يشكلونها.

الفرع الأول: تعيين وزير أول

تنص المادة 105 على أنه إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن فوز الحزب الذي ينتهي إليه رئيس الجمهورية بالأغلبية، فإن هذا الأخير يعين وزيرا أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء. ثم يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة أما المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد المناقشة، ويمكن أن يكيّفه على ضوء تلك المناقشة وفي حال لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على المخطط يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية، أما في حال الموافقة فيعرضه أمام مجلس الأمة حيث يمكن لأعضائه إصدار لائحة، وينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: تعيين رئيس حكومة

تنص المادة 110 على أنه إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية برلمانية لا ينتهي إليها الرئيس يعين هذه الأخير رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومة في غضون 30 يوما وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، في حال لم يتمكن من ذلك يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد، ويكون على رئيس الحكومة تقديم برنامج حكومته أمام مجلس الوزراء ثم أمام البرلمان.

أما بالنسبة للمهام التي يمارسها من يتّأس الحكومة فقد حددتها المادة 112 من الدستور التي تنص على أنه: " يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السّطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدّستور، الصّلاحيّات الآتية:

1. يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة،
2. يوزّع الصّلاحيّات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدّستوريّة،
3. يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،
4. يرأس اجتماعات الحكومة،
5. يوقّع المراسيم التّنفيذيّة،
6. يعيّن في الوظائف المدنيّة للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير،
7. يسهر على حسن سير الإدارة العموميّة والمرافق العمومية.

من خلال ما سبق يمكن القول أن هناك توجه نحو إعادة تكريس فعلي لاذواجية السلطة التنفيذية، ذلك أن الوزير الأول الذي كان لا يمارس اختصاصات تذكر إثر التعديل الدستوري لسنة 2008 إلا بتفويض من رئيس الجمهورية³²، أصبح يمارس هو أو رئيس الحكومة وظائف خاصة محددة في الدستور.

وإذا كان استئثار رئيس الجمهورية بالمهام التنفيذية في التجربة السياسية بما يعاكس مبدأ الازدواجية المعروفة في النظام البرلمانية³³، حيث أن الوزير الأول هو الذي يستأثر بالمهام التنفيذية عن رئيس الدولة أكان ملكا أو رئيسا منتخبا، كما هو الحال في بريطانيا³⁴، فإن التوجه الحالي يعطي لنا صورة عن محاولة تكريس النهج الفرنسي في توزيع السلطات التنفيذية.

³² سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج 3، السلطة التنفيذية، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، 428، 429.

³³ للتفصيل أكثر حول الموضوع راجع: بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012.

³⁴ عبد الله بوقفة، النظم الدستورية: السلطة التنفيذية بين التعسف والقيّد، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية، الدول والحكومات، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص ص 187-195.

المبحث الثاني: السلطة التشريعية

لم تشهد السلطة التشريعية في الجزائر تطورات مهمة إلى غاية دستور 1996 حيث تم لأول مرة إقرار ثنائيتها باستحداث مجلس الأمة، ولكن التحول الأهم بالنسبة إلينا يكمن في المهام التي أصبحت مسندة إليها في هذا الدستور، وكذا العلاقة القائمة بينها وبين السلطة التنفيذية.

المطلب الأول: اختصاصات البرلمان

بحسب نص المادة 114 يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبحسب ذات المادة فإن لكل غرفة السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، يجتمع البرلمان بحسب المادة 138 من الدستور في دورة عادية واحدة متها 10 أشهر على الأقل تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي من آخر يوم عمل من شهر يوليو ويمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة طلب تمديد الدولة للانتهاء من دراسة نقطة ما في جدول الأعمال، كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من طرف رئيس الجمهورية أو بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة فيستدعيه رئيس الجمهورية للانعقاد، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ويمارس البرلمان بغرفتيه اختصاصات أصيلة وهو الاختصاص التشريعي (فرع أول)، كما خولت له اختصاصات أخرى غير تشريعية (فرع ثاني).

الفرع الأول: الوظيفة التشريعية

كمبدأ عام يعتبر الاختصاص التشريعي في ظل النظام السياسي الجزائري وظيفية حصرية للبرلمان يمارسها بغرفتيه، وإذا كان دستور 1989 قد حضر على رئيس الجمهورية سن القوانين وكذلك فعل دستور 1963، فإن كل من دستوري 1976³⁵ والدستور الحالي³⁶ قد منحا لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر.

ويمكن لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين حسب المادة 143، على عكس ما كان عليه الحال سابقا حيث لا يسمح لأعضاء

³⁵ المادة 153 من دستور 1976.

³⁶ المادة 142 من دستور 1996.

مجلس الأمة المبادرة بالقوانين ذلك على الرغم من أنهم يمثلون السلطة التشريعية، بينما منح للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول المبادرة بالتشريع عن طريق مشروع قانون يقدم أولاً لدى مجلس الوزراء³⁷، لكن الذي بقي قيد على البرلمان هو أنه مقيد في التشريع بالمبادئ التي حددها الدستور في المادتين 139 و140.

الفرع الثاني: الاختصاصات الأخرى للبرلمان

بعد الاختصاص التشريعي تعتبر الرقابة على أعمال الحكومة هي أهم مهمة يقوم بها البرلمان، وقد حدد الدستور عدة آليات ليقوم البرلمان بهذه المهام بداية بمناقشة مخطط عمل الوزير الأول الذي ينفذ به برنامج رئيس الجمهورية ويقدمه الوزير الأول بعد تعيينه أو مخطط عمل الحكومة الذي يقدمه رئيس الحكومة أما مجلس الوزراء ثم أمام البرلمان، وفي حال رفضه تستقيل الحكومة وجوباً، ثم من خلال بيان السياسة العامة الذي يقدم سنوياً للبرلمان كحصيلة عن السنة الماضية ليناقشها³⁸، وقد تنتهي المناقشة بإيداع ملتصق الرقابة من قبل سبع أعضاء المجلس الشعبي الوطني ينتهي باستقالة الحكومة في حال صوت عليه ثلثي أعضائه، كما يمكن أن يقدم تصويت بالثقة من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة فتستقيل الحكومة إذا صادق عليها البرلمان بالأغلبية المطلقة.

وبجانب ذلك يمارس البرلمان بعض مظاهر السيادة الخارجية من خلال موافقته على المعاهدات المتعلقة بالسلم واتفاقيات الهدنة التي يوقعها رئيس الجمهورية، ويمارس البرلمان الوظيفة المالية حتى وإن كانت الحكومة هي صاحبة المشاريع المالية من خلال مبادراتها لإعداد الميزانية العامة للدولة فإن للبرلمان دور في ذلك من خلال التصويت والموافقة على هذه الميزانية، كما لا تغفل وظيفة لا تقل أهمية والمتمثلة في تعديل الدستور، فيمكن لـ (¼) من أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، كما أنه يصوت على مشروع تعديل الدستور الذي يتدر به رئيس الجمهورية

³⁷ مزباني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 57.

³⁸ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج 4، السلطة التشريعية والمراقبة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، 147.

وللبرلمان وظائف أخرى استشارية كموافقته وإبداء رأيه في الحالات الاستثنائية التي يقرها رئيس الجمهورية كحالة الطوارئ والحصار وإعلان الحرب، كما لرئيسه صلاحية إخطار المحكمة الدستورية وكذلك لأربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرون (25) عضوا في مجلس الأمة، أما رئيس مجلس الأمة فله صلاحية الحل محل رئيس الجمهورية في الحالات المحددة في المادة 94 من الدستور متى كان منصب رئيس الجمهورية شاغرا سواء في حالة المرض، الاستقالة أو الوفاة.

المطلب الثاني: علاقة البرلمان بالحكومة

علاقة البرلمان بالحكومة هي بدورها معيار تكيف على أساسه الأنظمة ذلك أن النظم الرئاسية تقطع الصلة بين المؤسسة التشريعية والتنفيذية لتحقيق مبدأ الفصل المطلق بين السلطات على أساس الاستقلالية والمساوات، أما النظم البرلمانية ففصلها بين السلطات مرن وقائم على أساس التعاون والرقبة بين البرلمان والحكومة، بين هذا وذاك أين يقع النظام السياسي الجزائري في ظل خضوع البرلمان للسلطة التنفيذية (فرع أول) وعدم فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (فرع ثاني).

الفرع الأول: خضوع البرلمان للسلطة التنفيذية

للهولة الأولى قد يبدو أن النظام السياسي الجزائري هو نظام برلماني بسبب قرينه من مبادئ هذا الأخير، بسبب تعاون السلطتين فيما بينهما ورقابة كلاهما للأخر، لولا أن البرلمان له نوع من السيطرة على الحكومة بسبب كونها تشكل من الغالبية البرلمانية وتكون مسؤولة فعليا أمامها.

الوضع في النظام السياسي الجزائري ليس كذلك بل العكس تماما، أي أن السلطة التنفيذية هي التي تسيطر على البرلمان ويتضح ذلك من خلال عدة أوجه، منها أن رئيس الجمهورية يمكنها أن يستدعي البرلمان للانعقاد إما بمبادرة شخصية منه أو بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

ثم تظهر آثار سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان من خلال سلبه لاختصاصه الحصري في سن القوانين، حيث تشارك الحكومة مثلها مثل أعضاء البرلمان في المبادرة بسن القوانين، مع تقدم ملحوظ في ما يتعلق بفتح المجال لمجلس الأمة للمبادرة بالتشريع، لكن تبقى التجربة تبين لنا أن غالبية - إن لم نقل كل - القوانين التي يتم سنها تكون من اعداد الحكومة، ويضاف إلى ذلك إمكانية سن القوانين

عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية والتي يكون عرضها على البرلمان بعد ذلك شكلي فقط³⁹، مع العلم أن رئيس الجمهورية له سلطة على عملية السن القوانين لارتباط دخولها حيز التنفيذ بقيامه بإصدارها في أجل، وله أيضا في هذا الاطار صلاحية طلب قراءة ثانية للقوانين واطار المحكمة الدستورية بعدم دستورتيتها.

أما فيما يتعلق بالاختصاص المالي فإنه بالإضافة إلى كونه اختصاص مصادر بصفة تامة من قبل الحكومة، فإن عملية التصويت عليه بلا طائل طالما أنه بإمكان رئيس الجمهورية إصداره سواء رفضه البرلمان أو لم يصوت عليه أصلا، ويبقى أخطر اجراء يعكس ضعف البرلمان أمام السلطة التنفيذية يكمن في إمكانية حله بقوة القانون في حال رفض مخطط عمل الحكومة أو من قبل رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: عدم فعالية الرقابة البرلمانية

العمود الفقري للنظم البرلمانية والنظم شبه الرئاسية هي الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ولعل الزاوية التي تتأتى منها الرقابة هي كون الحكومة مشكلة من الأغلبية البرلمانية، هذه الممارسة السياسية غير موجودة بصفة كلية إلى حد الآن بل يمكن أن نقول أن هناك عرفا دستوريا مفاده أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول خارج نطاق الأغلبية البرلمانية⁴⁰، لكن مع التغير الذي حدث في نصوص الدستور ينتظر أن تتغير الأمور، كما أن التجربة بينت أن النص على مراقبة البرلمان للحكومة من خلال آليات متعددة تمت صياغتها في دستور 1996، على غرار ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة واللائحة، وكذا من خلال الأسئلة الشفوية والكتابية ولجان التحقيق، لكنها آليات غير مجدية وغير فعالة لأسباب متعددة⁴¹، لاعتبارات قانونية وأخرى سياسية.

وإذا كان التغير ملحوظ في التعديل الدستوري الأخير فإنه من الناحية الواقعية توجد عقبات متعددة تمنع قيام البرلمان بواجبه الرقابي، بداية بالعامل السياسي الذي يتمثل في ولاء الغالبية

³⁹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية للطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج 3، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 208.

⁴⁰ أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 59، 60.

⁴¹ أنظر حول ذلك بن بغلية ليلي، الرقابة البرلمانية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2004.

البرلمانية منذ الاستقلال للسلطة التنفيذية وهذا لا يتمشى مع أهم مبدأ تقوم عليه الديمقراطية النيابية وهو وجود برلمان منتخب ذات اختصاصات فعلية، ثم هناك شرعية النواب التي بقيت دوما محل شك مما يعزز دور السلطة التنفيذية، أما من الناحية القانونية فالذي يمنع البرلمان من ممارسة الرقابة هو إمكانية حله من قبل رئيس الجمهورية، وإذا لم يوافق على مخطط الحكومة للمرة الثانية يحل أيضا وجوب مع ما يترتب على ذلك من فقدان النواب للمزايا التي تنجر عن مناصبهم.

في كل الأحوال فإن تكييف النظام السياسي الجزائري يبقى أمرا صعبا على الرغم من توجه البعض إلى الجزم ببرلمانيته والبعض برئاسيته والبعض الآخر برئاسويته، وهو التوجه الواضح الذي أرادت اللجنة التي كلفت بوضع مشروع التعديل بتحقيقه، ومع ذلك يجب القول أن الممارسة هي التي ستعطي لنا فكرة عما سيكون عليه النظام السياسي مستقبلا، دون الجزم بالقول أن على المؤسس اعتماد نمط ما سواء كان برلمانيا أو رئاسيا بحذافيره، بل في الحقيقة يجب أن تكون هناك سمات خاصة بالنظام السياسي الجزائري تتماشى مع جملة الخصوصيات التي يمتاز بها المجتمع، والدولة، والظروف السياسية والمعطيات التاريخية وغير ذلك من المتغيرات.

ثم أن هناك نقطة جوهرية لا يجب أن نغفل عنها وهي أنه على غرار غالبية الدول حديثة العهد بالاستقلال أو النشوء فالنظام السياسي الجزائري تتحكم فيه السلطة التنفيذية وتسمو على جميع السلطات، والذي يعزز هذا التحكم هي الأوضاع الأمنية التي عاشتها الجزائر والتي جعلتها تمر بمرحلة انتقالية طويلة، ثم إن جميع الأنظمة تحتاج إلى وقت حتى تتشكل معالمها والنظام السياسي الجزائري حديث عهد بالولادة وبالتالي يحتاج الوقت الكافي ليأخذ صورته النهائية ولن يكون ذلك في الوقت القريب.