**مجالات التعاون ووسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية**

**في النظام الدستوري الجزائري.**

**مقدمة:**

**أولا: المشاركة في الاختصاص التشريعي من أهم مجالات التدخل والتعاون :**

**1 .- التشريع عن طريق الأوامر.**

**2.-المبادرة بالتشريع:**

**3 .- تحديد جدول الأعمال والدعوة للانعقاد:**

**4.- حق الحضور والمخاطبة:**

**ثانيا/ وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.**

**1-إمكانية اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني.**

**أ.الحل الوجوبي.**

**ب.الحل الإرادي.**

**-2- اللجوء إلى الاستفتاء.**

**خاتمة .**

**مجالات التعاون ووسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية**

**في النظام الدستوري الجزائري**

**ملخص**

نتناول في هذه الورقة بعض وسائل التأثير ومجالات التدخل التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، فمن خلال حق حل البرلمان واللجوء إلى الاستفتاء يمكن للسلطة التنفيذية إنهاء وجود السلطة التشريعية أو على الأقل شلها على اعتبار أن الحل مقرر فقط للغرفة السفلى للبرلمان، كما أن حق الاستفتاء قد يسمح للسلطة التنفيذية باللجوء إلى الشعب مباشرة وتجاوز البرلمان بتجريده من سبب وجوده وهو تمثيل الشعب، أما التدخل فيظهر في المجال التشريعي على الخصوص، حيث تمتلك السلطة التنفيذية حق التشريع بأوامر، والمبادرة بمشاريع القوانين، وهو ما يجعل منها سلطة تشريعية موازية قد تسلب البرلمان سيادته الكاملة في التشريع التي أقرها له الدستور.

**مقدمة:**

عرف النظام الدستوري الجزائري تطورا ملحوظا في العلاقة بين السلطات منذ الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها البلاد انطلاقا من سنة 1988، والتي جسدها دستور 1989[1]، وأكدها دستور 1996. ورغم تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات[2]، فقد أقام المؤسس الدستوري الجزائري مجالات واسعة للتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كما منح لكل سلطة وسائل تؤثر بها على نظيرتها، الأمر الذي من شأنه تحقيق التوازن بينهما.

ولئن كانت مجالات التعاون وتدخل السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية كثيرة فإننا سنحاول في هذه الورقة التركيز على أهمها، وعلى رأسها المشاركة في الاختصاص التشريعي للبرلمان؛ ونفس الأمر بالنسبة لوسائل التأثير. فإذا كانت كل سلطة تمتلك من الآليات ما يسمح لها بمراقبة السلطة الأخرى، إلا أن أهم الوسائل التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، يبقى حق الحل الذي يمكن أن يلجأ إليه رئيس الجمهورية لإنهاء عهدة الغرفة السفلى للبرلمان ممثلة في المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى حق اللجوء إلى الإستفتاء الذي من شأن استخدامه بإفراط تهميش البرلمان، وسلبه وظيفته التشريعية.

**أولا: المشاركة في الاختصاص التشريعي من أهم مجالات التدخل والتعاون :**

هناك مجالات واسعة تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في اختصاصات السلطة التشريعية والتعاون معها[3]، وأوضح بيان على ذلك هو مساهمة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية للبرلمان رغم أنها تعتبر اختصاصا أصيلا له [4]، سواء كان ذلك من خلال سلطة التشريع عن طريق الأوامر المخولة لرئيس الجمهورية، أو من خلال المبادرة بمشاريع القوانين التي يختص بها الوزير الأول، يضاف إلى ذلك تحديد الحكومة لجدول أعمال البرلمان، بل وتمكينها من إضفاء طابع الاستعجال على بعض النصوص القانونية لإدراجها في جدول الأعمال، ليس هذا فقط بل تمتلك السلطة التنفيذية حق مخاطبة البرلمان وحضور جلساته. ولعل ما يجسد التعاون أكثر بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، هو وجود وزارة مكلفة بالعلاقات مع البرلمان، والتي تعتبر"عاملا مساعدا ليس فقط لانسجام العلاقة بينهما إنما لتطوير وترقية الأداء الوظيفي للنظام السياسي ككل"[5].

**1.- التشريع عن طريق الأوامر:**

إذا كان البرلمان هو صاحب السيادة في التشريع من خلال إعداد القوانين والتصويت عليها، إلا أن الدستور خول لرئيس الجمهورية في مقابل ذلك ممارسة السلطة التشريعية عن طريق الأوامر[6]. وعلى الرغم من تحديد الدستور لمجالات التشريع عن طريق الأوامر على سبيل الحصر[7]، واشتراط موافقة البرلمان عليها، إلا أن ذلك لا يعتبر كافيا للحد من إمكانية استحواذ السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي للبرلمان.

لقد أعاد المؤسس الدستوري سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية بعد أن سحبها منه في دستور 1989[8]، وذلك نظرا للفراغ الذي واجهته السلطة القائمة عقب استقالة رئيس الجمهورية وحله للمجلس الشعبي الوطني سنة 1992، الأمر الذي دفع إلى إيجاد حل غير دستوري تمثل في تخويل المجلس الأعلى للدولة آنذاك سلطة التشريع عن طريق مراسيم تشريعية لها قوة القانون، وهو الاختصاص الذي لم يكن له وجود في دستور 1989 الساري المفعول آنذاك[9].

لقد سمحت سلطة التشريع التي أصبح يتمتع بها رئيس الجمهورية، بتجاوز كثير من الحالات التي كان بإمكان التشريع فيها بواسطة قوانين أن يثير جدلا سياسيا حادا أثناء مناقشتها من طرف غرفتي البرلمان، ولعل أبرز مثال على ذلك قانون المصالحة الوطنية وتعديل قانون الأسرة[10]؛ ولو أن الإفراط في اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر من شأنه أن يسلب البرلمان جوهر وجوده وهو التشريع.

**2.-المبادرة بالتشريع:**

إذا كان الدستور قد نص على أن السلطة التشريعية يمارسها البرلمان الذي له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه[11]، فإن هذا لا يعني أن هذا الاختصاص حكر على البرلمان دون مشاركة سلطة أخرى. فالحكومة تمتلك من خلال الوزير الأول حق المبادرة بمشاريع القوانين[12]، وهذا أمر طبيعي، فهي تلعب دورا أساسيا في العملية التشريعية بما تحوزه من طاقات بشرية وتقنية مما يجعلها"تملك كل المعطيات والإمكانيات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة من قوانين تمكنها من تطبيق برنامج عملها"[13].

ونظرا لتعقد نشاطات الدولة انتقلت الوظيفة التشريعية من البرلمانات إلى السلطة التنفيذية، فإذا كانت" الإدارة في البداية مجرد أداة للتنفيذ أصبحت تدريجيا جهازا Conception ومن خادمة Servante إلى سيدة Maitresse"[14].، وما يؤكد ذلك هو إرفاق مشاريع القوانين التي تودع لدى غرفتي البرلمان من قبل الوزير الأول بعرض للأسباب وبالوثائق الضرورية[15]، التي من شأنها إقناع أعضاء البرلمان بأهمية مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة لتجسيد وتنفيذ برنامجها الذي سبق وأن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني وسانده مجلس الأمة.

**3.- تحديد جدول الأعمال والدعوة للانعقاد:**

إن تدخل الحكومة في تحديد جدول الأعمال، وإضفاءها للطابع الإستعجالي على بعض مشاريع القوانين، يجعلها تتدخل بشكل واضح في العملية التشريعية، والتي يتحول فيها البرلمان إلى مجرد جهاز منتج للنصوص القانونية التي تكون الحكومة في حاجة إليها لتنفيذ مخطط عملها، حتى قيل أن الحكومة من خلال الإدارة هي التي أصبحت تصنع القانون؛ فقد حدث" انتقال مزدوج للسلطة، أولا من البرلمان إلى السلطة التنفيذية، ثم داخل السلطة التنفيذية من الرجال السياسيين (الوزراء) إلى الموظفين المتخصصين"[16].

والسلطة التنفيذية لا تكتفي بتحديد جدول أعمال البرلمان، بل بإمكانها زيادة على ذلك دعوته للانعقاد في دورات استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء منه بناء على طلب من رئيس الوزير الأول[17]، غير أن هذه الدعوة لا تبدو ذات أهمية نظرا لتمتع رئيس الجمهورية بحق التشريع عن طريق الأوامر بين دورتي البرلمان.

**4.- حق الحضور والمخاطبة:**

إذا كان الوزراء في النظام الرئاسي لا يسمح لهم بدخول البرلمان إلا كزائرين، فإن أعضاء الحكومة في النظم البرلمانية عموما وفي النظام السياسي الجزائري خصوصا، يدخلون إلى غرفتي البرلمان من أبواب واسعة، بل ويحتلون المقاعد الأمامية، كما تتمتع اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان بحق الاستماع إلى أعضاء الحكومة وممثليها، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، كما يمكن لأعضاء الحكومة الحضور لأشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة موجه إلى رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان[18].

إن حق الاستماع للوزراء الذي تتمتع به اللجان الدائمة، هدفه الحصول على توضيحات من ممثل الحكومة حول بعض جوانب النص التشريعي المحال على اللجنة المختصة بدراسته، وفي مقابل ذلك يكون طلب الحضور المقدم من قبل الحكومة بغية الدفاع عن مشروع النص الذي بادر به رئيس الحكومة.

إلى جانب ذلك خول الدستور لرئيس الجمهورية إمكانية توجيه خطاب إلى البرلمان[19]؛ ولعل ذلك يتيح له الفرصة "لعرض آراءه وتوجهاته السياسية وتفسيرها"[20] أمام أعضاء غرفتي البرلمان، خاصة في حالة عدم مسايرة هذا الأخير لتوجهات الحكومة التي يكون الرئيس قد زكاها عند اختياره وتعيينه للوزير الأول، ومن ثم تتحول المخاطبة إلى قناة للحوار بين السلطتين.

**ثانيا/ وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:**

زيادة على مجالات التداخل في الاختصاصات والتعاون المتبادل بين السلطة التشريعية والتنفيذية، تمتلك هذه الأخيرة في النظام الدستوري الجزائري، وسائل تأثير عديدة على السلطة التشريعية.

وعلى الرغم من محافظتهما على تفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات، فقد حاول دستورا الجزائر لسنتي 1989 و 1996 رد الاعتبار للسلطة التشريعية، وذلك من خلال إقامة نوع من التوازن بينها وبين السلطة التنفيذية؛ هذا التوازن الذي كان غائبا في ظل دستور 1976، وأبرز صورة لهذا التوازن هي جعل الحكومة مسئولة سياسيا أمام المجلس الشعبي الوطني في مقابل إمكانية تعرضه للحل من طرف رئيس الجمهورية تحقيقا لقاعدة توازن الرعب [21]« l’équilibre de la terreur » بين السلطتين، هذه القاعدة التي تعتبر ركنا من أركان الأنظمة البرلمانية[22].

ونظرا لتعدد وسائل التأثير التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، والتي لا يتسع المقام في هذه الورقة للتعرض إليها كلها، فإننا سنحاول التطرق إلى أهمها بالنظر إلى خطورة نتائجها، وقد اخترنا من هذه الوسائل حق حل المجلس الشعبي الوطني واللجوء إلى الاستفتاء، باعتبارهما من أقوى وسائل التأثير.

1. **إمكانية اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني:**

خول الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات كثيرة في المجال التشريعي تمكنه من التأثير على البرلمان، فإضافة إلى منافسته للبرلمان في التشريع من خلال إمكانية التشريع عن طريق الأوامر كما سبق التعرض إليه، يمتلك رئيس الجمهورية سلطات أخرى لا تقل أهمية، أبرزها إمكانية اعتراضه على القوانين من خلال طلبه من البرلمان إجراء مداولة ثانية على قانون صوت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره[23]، وفي هذه الحالة لا يمكن تجاوز هذا الفيتو الرئاسي إلا بإعادة التصويت على هذا النص بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. زيادة على ذلك يمتلك رئيس الجمهورية سلطات أخرى، تمكنه من الضغط على البرلمان وتجاوزه أحيانا عبر اللجوء إلى استفتاء الشعب، بل وتعطيل عمله أحيانا[24]، من خلال إمكانية لجوءه إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

تلجأ السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية عادة، إلى استعمال سلطتها في حل مجلس النواب وتجديد تشكيلته قبل انتهاء عهدته[25]، وذلك لتحقيق أهداف كثيرة؛ فقد كان حق الحل سلطة في يد الملك في بريطانيا يلجأ إليها عندما يشعر بأنه قادر على الحكم بمفرده، ثم انتقلت هذه السلطة إلى الحكومة ولم يعد الملك سوى منفذ لرغبتها في ذلك[26].

تتغير أهداف حق الحل بتغير الظروف التي تسود العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية[27]، فقد يلجأ إليه لتحكيم هيئة الناخبين في نزاع طارئ بين السلطتين ينتهي بوقوفهم إلى جانب إحداهما من خلال الانتخابات التشريعية التي تلي عملية الحل، أو قد يستخدم لجلب أغلبية قارة ومنسجمة تساند الحكومة في تنفيذ برنامجها[28]، هذا الأخير الذي يصعب تجسيده على أرض الواقع في غياب أغلبية برلمانية تدعم الحكومة وتمدها بالنصوص القانونية التي تحتاجها[29].

لقد احتفظ رئيس الجمهورية في الجزائر بسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني في دستوري 1989 و 1996، ولو أن هذه السلطة أخذت بعدا ذو طابع قانوني وسياسي[30]، نظرا لتركيبة المجلس الشعبي الوطني التي قد تضم أطياف سياسية متعددة، الأمر الذي فرض وضع قيود على استعمال هذا الحق.

قد يحل المجلس الشعبي الوطني بطريقتين، الأولى وجوبيه تلقائية، والثانية بإرادة رئيس الجمهورية، الذي يمتلك سلطة تقديرية للجوء إلى استعمال سلطة الحل تطبيقا للمادة 129 من دستور 1996[31].

**أ.الحل الوجوبي:**

تجنبا لدخول العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في حلقة مفرغة، وضع المؤسس الدستوري آلية من شأنها أن تحد من التعسف في استعمال المجلس الشعبي الوطني لصلاحيته في رفض المصادقة على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه، تتمثل هذه الآلية في تعرضه للحل الوجوبي متى تمادى في رفض المخططات الحكومية المعروضة عليه.

لقد كان منصوصا على هذه الآلية في دستور 1963، أين خول هذا الأخير للمجلس الوطني آنذاك إيداع لائحة لسحب الثقة من رئيس الجمهورية[32]، يوجب التصويت عليها استقالة هذا الأخير، والحل التلقائي للمجلس[33]، ونظرا لأن هذا الإجراء يترتب عليه سقوط أهم مؤسستين دستوريتين في الدولة في آن واحد، فقد وجهت انتقادات كثيرة لواضعي دستور 1963، كما اعتبر ذلك خصوصية جزائرية[34].

أما في دستوري 1989 و 1996، فقد أصبح المجلس الشعبي الوطني معرضا للحل الوجوبي في حالة عدم موافقته على مخطط عمل ثاني حكومة عينها رئيس الجمهورية، بعد أن يكون قد رفض مخطط عمل الحكومة التي سبقتها والتي قدم الوزير الأول استقالتها لرئيس الجمهورية نتيجة عدم موافقة نفس المجلس على مخطط عملها[35]، على الرغم من أن الدستور يتيح لها تكييفه على ضوء مناقشات النواب[36]. إن تعرض المجلس الشعبي الوطني للحل بهذه الطريقة يعتبر تقنية دستورية مرتبطة بعلاقات الحكومة بالمجلس الشعبي الوطني[37]، إذ من غير الممكن أن يطلق العنان لهذا الأخير وتركه يرفض مخططات العمل التي تقدم له للموافقة عليها من طرف حكومات متعاقبة، قد تكون متباينة من حيث مخططات عملها وتشكيلتها وانتمائها السياسي، من دون سلاح رادع؛ لأن الرفض غير المحدود من شأنه أن يجعل النظام السياسي يدور في حلقة مفرغة[38]. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن المجلس الشعبي الوطني قد يُدفع إلى رفض مخططات عمل الحكومات التي تعرض عليه إذا كانت هذه الأخيرة لا تأخذ برنامج الأغلبية النيابية بعين الاعتبار، أو في حالة تعمد رئيس الجمهورية ذلك، من خلال تعيينه لوزير أول لا يلقى الإجماع داخل المجلس الشعبي الوطني، قصد تعريضه للحل الآلي في حالة رفضه الموافقة على مخطط عمل الحكومة.

يبقى أن نشير إلى أن النواب قد يتمسكوا بموقفهم في الرفض غير آبهين من الحل التلقائي، إذا كانوا متأكدين من أن أغلبية الهيئة الناخبة ستجدد فيهم الثقة بمناسبة الانتخابات المسبقة التالية لقرار الحل، خاصة وأنهم يدركون أن رئيس الجمهورية ملزم بالإعلان عن تنظيم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر[39]، وفي هذه الحالة يكون الضغط على رئيس الجمهورية بدلا من النواب.

**ب.الحل الإرادي:**

يمتلك رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، متى رأى ذلك مناسبا؛ وبإقدامه على مثل هذا الإجراء الخطير يكون قد حدد الأهداف المتوخاة من وضع حد للعهدة التشريعية للغرفة الثانية للبرلمان.

إن أهم هدف يمكن تصوره من وراء حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية، هو تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، من شأنها أن تجلب أغلبية نيابية مساندة لرئيس الجمهورية، لأنه لا يُتصور أن يغامر رئيس الجمهورية بمواجهة النواب بقرار الحل دون أن يدرك النتائج التي قد تترتب عليه.

لقد أعطى دستور 1996 لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية للمفاضلة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وذلك بعد رفض هذا الأخير التصويت على لائحة الثقة التي يتقدم بها الوزير الأول عقب البيان السنوي للسياسة العامة لحكومته؛ حيث يقدم الوزير الأول على إثر ذلك استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي خوله الدستور إمكانية التضحية بالمجلس عن طريق الحل قبل قبول الاستقالة للحفاظ على الحكومة[40].

إن سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني مقيدة بإجراءين هامين، يتمثل الأول في استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، والثاني ضرورة تنظيم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

إن الاستشارة التي يقوم بها رئيس للجمهورية للشخصيات الثلاث تبدو وكأنها مجرد إجراء شكلي، لأن الاعتراض على الحل من قبل أحد هذه الشخصيات، لا يمكنه التأثير على قرار الحل الذي يكون رئيس الجمهورية قد اقتنع بالإقدام على اتخاذه[41]؛ بل أثبتت التجربة في الجزائر أن رئيس الجمهورية أقدم على حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 دون استشارة لا رئيس الحكومة آنذاك، ولا رئيس المجلس الشعبي الوطني[42]. أما في ما يخص الإجراء الثاني المترتب على حل المجلس الشعبي الوطني فيتمثل في ضرورة إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر الموالية لقرار الحل، ومن ثم فشغور المجلس الشعبي الوطني المترتب على الحل، لا يمكن أن يتجاوز في أحسن الأحوال ثلاثة أشهر، وإلا اعتبر رئيس الجمهورية مخالفا للدستور في حالة تعطله في الإعلان عن تنظيم انتخابات تشريعية في الأجل المحدد.

وإذا كان الدستور قد حدد الفترة القصوى التي يجب أن تجري فيها الانتخابات التشريعية، إلا أن المؤسس الدستوري قد أغفل تنظيم الحالة التي يُستعصى فيها تنظيم هذه الانتخابات، خاصة عندما لا تسمح الظروف الأمنية بذلك؛ فهل يعود المجلس المحل للانعقاد تفاديا لتعطل العمل التشريعي ويسترد كامل سلطاته الدستورية، أم يجب تنظيم الانتخابات مهما كانت الظروف؟.

لقد طرح مثل هذا الإشكال في ظل دستور 1989[43]، غير أن دستور 1996 سد هذه الثغرة بمنحه لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فاستمرار شغور المجلس الشعبي الوطني لا يؤثر على العملية التشريعية.

إذا كان الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني من شأنه المحافظة على استقرار المؤسسات الدستورية ووحدة النظام السياسي[44]، فإن الحل الإرادي قد يتحول إلى سلاح خطير يستعمله رئيس الجمهورية للتأثير على المجلس الشعبي الوطني، لذلك من الأهمية بمكان وضع قيود على استعمال هذا الحق[45]، فبعض الدساتير تحصن المجلس النيابي المنتخب حديثا من الحل لفترة زمنية معينة[46]، ولو أن ذلك من شأنه أن يجعل السلطة التنفيذية تحت رحمة المجلس الشعبي الوطني[47].

إن أهمية حق الحل في الضغط على المجلس الشعبي الوطني، ناتجة عن انعدام وسائل التأثير في مواجهة رئيس الجمهورية نظرا لعدم مسئوليته السياسية، فالرقابة الوحيدة التي يمتلكها المجلس في مواجهة رئيس الجمهورية هي فتح نقاش حول السياسة الخارجية[48]، وحتى مسئوليته الجنائية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى وعن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه[49]، تبقى غامضة لعدم صدور القانون العضوي الذي يحدد تنظيم وسير المحكمة العليا للدولة[50].

1. **اللجوء إلى الاستفتاء:**

يعتبر الاستفتاء وسيلة فعالة يلجأ إليها الحكام لاستشارة الشعب مباشرة في الأمور التي تخص الدولة، وذلك بإجابتهم على السؤال المطروح عليهم في ورقة الاستفتاء بالموافقة أو الرفض[51]؛ وهو بهذا الشكل "صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة"[52].

لقد اختلفت الدساتير في كيفية تنظيم هذه الصلاحية المخولة للسلطة التنفيذية للجوء إلى الشعب مباشرة لاستفتائه في قضية من القضايا ذات الأهمية الوطنية؛ فمنها من منح هذه السلطة لرئيس الدولة دون قيود، وهو المنحى الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري؛ ومنها من أحاطه بمجموعة من القيود، كاشتراط موافقة قطبي السلطة التنفيذية(رئيس الدولة والوزير الأول) قبل اللجوء إلى الاستفتاء متى رغب أحدهما في استعماله؛ وعلى هذا النحو كان المؤسس الدستوري الفرنسي أثناء صياغة دستور 1958 يرغب في إخضاع حق اللجوء إلى الاستفتاء إلى رقابة الحكومة[53]، غير أن المادة 11 من الدستور نصت في الأخير على خلاف ذلك[54].

ونظرا لتعدد أنواع الاستفتاء، فقد اختلفت الدساتير في تنظيم موضوعه، فمنها من حدده[55]، ومنها من تركه على الإطلاق[56]، ومنها من جعل امكانية اللجوء إليه حتى للموافقة على القوانين العادية كما هو الحال في سويسرا[57].

لقد استفتي الشعب الجزائري في مناسبات عديدة ابتداء من سنة 1962 وصولا إلى قانون المصالحة الوطنية مرورا بمختلف الاستفتاءات حول الدساتير التي عرفتها البلاد والتعديلات التي طرأت عليها[58]، ولئن كان دستور 1963 قد خول لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الاستفتاء لتعديل الدستور[59]، فإن الدساتير التالية جعلته سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية يلجأ إلى استخدامها متى رأى ذلك مناسبا وفي كل قضية ذات أهمية وطنية من دون أن تشاركه جهة أخرى[60].

وقد يتحول الاستفتاء إلى صورة من صور طرح الثقة أمام الشعب، يريد رئيس الجمهورية من خلالها الحصول على مساندة الشعب لإدخال إصلاحات على النظام السياسي[61]، ومن خلال هذه الثقة يتم إضعاف البرلمان و التقليل من دوره في مشاركة حقيقية في ممارسة السلطة، خاصة إذا ما قام رئيس الجمهورية بعرض نصوص قانونية على استفتاء الشعب، خاصة مع تمتعه بهذه السلطة دون قيد[62]، فقط أن يكون موضوع الاستفتاء إحدى القضايا ذات الأهمية الوطنية[63].

إن عدم تقييد سلطة اللجوء إلى الاستفتاء واستخدامه على النحو الذي رأينا، من شأنه تقوية السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية[64]، وفرض رئيس الجمهورية لرأيه"باعتباره رأي الشعب"[65]، ليس على البرلمان فحسب بل على باقي السلطات؛ فنتيجة الاستفتاء غالبا ما تكون مساندة لمسعى رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي لا يمكنه الإقدام على مغامرة غير معروفة النتائج، لأن خلاف ذلك معناه مطالبته بالاستقالة[66]؛ والاستفتاء بهذا الشكل له وجهان، فمن جهة هو استفتاء حول نص قانوني، ومن جهة أخرى تصويت على بقاء الرئيس أو عزله، وكل هذا يدفع الناخب إلى مساندة الرئيس في كل الحالات[67].

وأمام هذا التفوق لرئيس الجمهورية من خلال سلطته غير المحدودة في اللجوء إلى الاستفتاء يبقى أمام البرلمان مناسبة وحيدة تمكنه من الاعتراض على مشروع الاستفتاء، ويتعلق الأمر بالاستفتاء الدستوري، حيث يشترط الدستور تصويته على مبادرة الرئيس بنفس الصيغة المطبقة على النص التشريعي[68]، وهذا معناه إمكانية رفض مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري الذي يرغب الرئيس عرضه على استفتاء الشعب، ولو أن اعتراض كهذا إن حصل يملك الرئيس خيارا آخر لتجاوزه ما دام الدستور يمكنه من اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة[69].

غير أن الهدف من اللجوء إلى الاستفتاء قد يكون تحكيم الناخبين في نزاع بين الحكومة والبرلمان[70]، وفي هذه الحالة لا تؤثر نتيجته على رئيس الجمهورية باعتباره حكما بين جميع المؤسسات، في الوقت الذي تمتد فيه آثارها إلى طرفي النزاع.

لقد بات من الضروري مستقبلا، وبغية تمكين الشعب من ممارسة حقه في الاستفتاء، إعطاء الحق لأعضاء البرلمان لاقتراح مواضيع للاستفتاء، إلى جانب رئيس الجمهورية، وذلك ضمانا لتحقيق المساواة بين جميع السلطات في اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة. فالاستفتاء كما نظمه الدستور يظهر وكأنه غير مقيد، فرئيس الجمهورية يمكنه اللجوء إليه في أية مسألة يرى أنها ذات أهمية وطنية وفي أي وقت، معتمدا على سلطته التقديرية[71]، ولو أن ذلك لا ضرر فيه متى كان رئيس الجمهورية مساند في مسعاه من طرف أغلبية الناخبين، على اعتبار أن الاستفتاء صورة من صور الديمقراطية المباشرة[72].

**خاتمة :**

من خلال استعراضنا لبعض مجالات التعاون ووسائل التـأثير التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، تتبين لنا رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في إقامة نظام سياسي تكون فيه للسلطة التنفيذية مكانة هامة، مجسدة في رئيس الجمهورية على الخصوص، مما يجعل النظام السياسي الجزائري أقرب أكثر للنظم الرئاسية، وهذا طبيعي بالنظر إلى طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر والسري وبالحصول على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المعبر عنها، وهو ما يجعله يتمتع بشرعية لا تنافسه فيها جهة أخرى، كما أنه منتخب على أساس برنامج زكاه الناخبين، وهو ما يتطلب تمكينه من صلاحيات واسعة تسمح له بتنفيذ هذا البرنامج.

ولعل هذا ما دفع إلى إجراء تعديلات جزئية على الدستور سنة 2008، تم بمقتضاها تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية، وتقليص دور الوزير الأول في مجرد منسق ومنذ لبرنامنج رئيس الجمهورية، ولعل هذا يعتبر طبيعي في ظل التناقض الذي كان موجودا في الدستور قبل التعديل، على اعتبار أنه كان يمكن أن يحدث تضارب بين من له الأولوية في التنفيذ، برنامج رئيس الجمهورية أم برنامج الحكومة المسئولة أمام البرلمان.

وعلى الرغم من كل هذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية، إلا أن الدستور مكن البرلمان من صلاحيات عدة تسمح له هو الآخر بالمشاركة في اختصاصات السلطة التنفيذية، بل والتأثير عليها من خلال إقرار المسئولية السياسية للحكومة أمامه، وهو ما من شأنه أن يحقق التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

**التهميش:**

[1]-cf. Bendourou Omar, la nouvelle constitution Algérienne du 28-02-1989, RDP, N° 05, 1989 ; Yousfi Mohammed, les récentes réformes constitutionnelles en Algérie conduiront-elles à une démocratisation de la vie politique ?, R.A.S.J.E.P, N°1, 1990.

[2] - - أكد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان عند مناقشة القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة على مكانة مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري بقوله"...استكملت بلادنا بناء صرحها المؤسساتي وأرست أسس الديمقراطية التعددية مع الحرص على إعطاء مبدأ الفصل بين السلطات محتوى ملموسا من خلال تحديد القواعد التي تضبط العلاقات بينهما والحفاظ على التوازن بين الصلاحيات المسندة إلى كل واحدة منها ضمانا للتنسيق والانسجام" – الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107 المؤرخة في 12-12- 1998، ص 3.

[3] - - أكد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على ضرورة التعاون بين السلطات خلال مناقشة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقوله"إن السلطتين التنفيذية والتشريعية مؤسسات للدولة الجزائرية، إحداهما تشرع والأخرى تنفذ ولا ضمان لنجح أية منهما في أداء واجبها بانفراد وبمعزل عن الجهة الثانية، قد يحدث خلاف في وجهات النظر، وهذا شيء جميل وطبيعي في التعددية، غير أن هذا الخلاف يستوجب توظيفه ليكون رحمة لمصلحة البلاد وليس نقمة عليها"، - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 7 المؤرخة في 27- 10 – 1997، ص 52.

[4] -- جاء في المادة 98 من دستور 1996 على أنه"يمارس السّلطة التشريعية برلمان يتكّون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيّادة في إعداد القانون والتصويت عليه. "

[5] - - يعتبر الهدف من إنشاء هذه الوزارة هو"التنسيق بين وظيفتين يؤديهما النظام السياسي وليس بين سلطتين مستقلتين في حاجة إلى إيجاد علاقة بينهما" سليم قلالة، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، 24-25 أكتوبر 2000، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 108.

[6] -- المادة 124 من دستور 1996.

[7] -- يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وفي الحالة الاستثنائية؛ أنظر فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص230 وما بعدها.

[8] -- كان من أهم معالم تجسيد مبدأ الفصل الوظيفي بين السلطات في دستور 1989، سحب سلطة التشريع عن طريق الاوامر من رئيس الجمهورية والتي كان دستور 1976 يخولها له بمقتضى المادة 153 منه، ليبقى التشريع حكر على البرلمان.

[9] -- رغم الأزمة الدستورية والسياسية التي تسبب فيها دستور 1989، نظرا لعدم نصه على حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل البرلمان، إلا أنه بقي ساري المفعول في المرحلة الانتقالية التي عرفتها البلاد من 1992 إلى غاية تعديل هذا الدستور في سنة 1996، والذي بمقتضاه أرجعت سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية.

[10] -لم يكن من الممكن في تلك الفترة طرح قانون المصالحة الوطنية الذي وضع حدا لسنوات العنف التي عرفتها البلاد، وقانون الأسرة الذي أثار تعديله نقاشا كثيرا، على البرلمان، لأنه كان من الصعب ايجاد توافق بين أعضاء البرلمان، فكان اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر حلا مناسبا لتجاوز ذلك.

[11] -المادة 98 من دستور 1996.

[12] -تنص المادة 119 من دستور 1996 على أنه"لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين".

[13] -أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الثلاثي الأول، 1992، ص 311.

[14] -يلس شاوش بشير، صانعو القانون، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول إمكانيات تطبيق المادة 120 من دستور 1996، يومي 06 و 07 ديسمبر 2004، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

[15] -المادة 20 من القانون العضوي المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان.

[16]-أنظر بشير يلس شاوش، صانعو القانون، مرجع سبق ذكره.

-« Les fonctionnaires tiennent la main au pouvoir politique et lui font écrire cette législation »

-شارل دوباش، ذكر من طرف يلس شاوش بشير، صانعو القانون، مرجع سبق ذكره.

[17] -المادة 118 فقرة 2 من دستور 1996.

[18] -المادة 27 من القانون العضوي المحدد لتنظيم الغرفتين.

[19] -المادة 128 من دستور 1996.

[20] -أحمد وافي، بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 308.

[21]-Cf., G. Vedel, cité par J. Cadart, op. cit., p. 574.

[22] -تحقيقا للتوازن بين السلطات في الأنظمة الرئاسية تنعدم المسئولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ولا يبقى هذا الأخير في منأى من الحل.

-Cf., G. Burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Paris, 1972, p. 147.

[23] - تنص المادة 127 من دستور 1996 على أنه "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.".

[24] -يعطل عمل البرلمان بعد حل المجلس الشعبي الوطني، بالنظر إلى أن الدستور اشترط في النصوص القانونية أن تكون موضوع مناقشة من قبل غرفتي البرلمان.

[25] -يعرف حق الحل على انه إنهاء السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة أو الملك أو رئيس الحكومة لمجلس النواب قبل انتهاء فترته التشريعية، وذلك قصد تجديده من خلال إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

-« L’acte du chef de l’Etat, qui de sa propre autorité met fin a l’exercice d’une assemblée avant l’expiration de la période pour la quel elle a été nommé, assemblée qui devra être reconstituée dans un délai déterminé », J. Laferrière, cité par M P. Roy, op. cit., p. 91.

[26] -Cf., G. Burdeau, op. cit., p. 147.

[27] -حول الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى حل البرلمانات، أنظر سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، من ص 549 إلى ص 550.

[28] -J. Cadart, op. cit., p. 571.

[29] -نادرا ما يكمل مجلس العموم عهدته في بريطانيا، حيث تلجأ الحكومة إلى طلب حله من طرف الملكة في الوقت الذي تراه مناسبا لجلب أغلبية مساندة لها.

[30] -سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1990. ص 253.

[31] -أنظر المادة 120 من دستور 1989.

[32] -المادة 55 من دستور 1963.

[33] -المادة 56 من دستور 1963.

[34] -Cf., J. Robert, la république algérienne…, op. cit., p. 375; F. Borella, la constitution algérienne…, op. cit., pp. 72-75; M. Bedjaoui, l'l’évolution constitutionnelle de l'Algérie depuis l'indépendance, Corpus constitutionnel, t. 1, fasc. 1 . 1968, op. cit. p. 178; Zouhir Mdhaffar, le pouvoir législatif au Maghreb, bibliothèque de droit de sciences politiques et économiques, 1987.

p. 437.

- إن الحل التلقائي للمجلس الوطني في حالة إدانته لرئيس الجمهورية حالة من المستحيل وقوعها، نظرا لتردد النواب في الإقدام على ذلك، خوفا من وضع حد لعهدتهم النيابية وما تجلبه من امتيازات، ويرى السيد بوقفة أنه وبالرجوع إلى مناقشة مشروع الدستور يلاحظ بأن جل النواب المتدخلين رأوا بأنه في حالة وقوع خلاف بين رئيس الجمهورية والحزب، وبعد نفاذ طرق التسوية، وعلى اعتبار أن النواب والحكومة تابعين للحزب، يأمر هذا الأخير النواب بتحريك مسئولية الرئيس، وبالتالي أرجعت قيادة الحزب مسألة الحل التلقائي للمجلس إلى عدم كشف للرأي العام بأن نواب الحزب الواحد مختلفون حول أمر جوهري، لهذا لا يمكن أن يكون داخل الحزب نوابا يصوتون لصالح الحزب وآخرون ضده، ومن ثم اعتبر الحل التلقائي للمجلس إخراج للحزب من أزمة سياسية داخلية تمكنه من أن يتحكم في الوضع السياسي، عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1963، جامعة الجزائر، 1996، ص 192 هامش 334.

- انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الوطني رقم 66 و 67 لسنة 1963.

[35] -أنظر المادتين 76 و 77 من دستور 1989، والمواد 80، 81 و 82 من دستور 1996.

[36] -جاء في المادة 80 من دستور 1996 على أنه" يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويُجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية.".

[37] -Cf. , le droit de dissolution dans la constitution de 1989, R.A.S.J.E.P, N°1, 1990, op. cit., p. 49

[38] -Cf., El Hadi Chalabi. métamorphose d'une constitution, de la constitution programme à la constitution lois, revue sou’ al, N° 9 et 10, 1989., op. cit., p. 28.

[39] -المادة 82 فقرة 2 من دستور 1996.

[40] -المادة 84 من دستور 1996.

[41] -أنظر سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 254.

-قام الرئيس الفرنسي فرونسوا ميتيران بحل الجمعية الوطنية في 22 ماي 1981 رغم معارضة رئيس الجمعية الوطنية آنذاك السيد شابان دالماس.

-Cf., C. Leclercq, droit constitutionnel et institutions politiques, sixième édition, LITEC, 1989, p. 622.

[42] -أنظر تصريح رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك السيد عبد العزيز بلخادم ليومية الوطن المؤرخة في 01 جانفي 1993.

[43] - أدى حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية في 04 جانفي 1992، وتعليق الانتخابات التشريعية قبل إجراء دورها الثاني إلى عدم وجود هيئة دستورية تقوم بالتشريع، الأمر الذي دفع إلى إيجاد حلول غير دستورية.

[44] -Cf., M. Brahimi, op. cit., p. 85.

[45] -هناك من يرى بأن المجلس الشعبي الوطني يكون محصنا من الحل في حالة الاجتماع الوجوبي وذلك في الظروف غير العادية. -Cf., H. Chalabi, op. cit., p. 29

[46] -سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 576؛ بوكرا إدريس، من اجل تحقيق التوازن المطلوب، مرجع سبق ذكره.

[47] -Cf., C. Leclercq, op. cit., p. 622.

[48]-Cf., M. Brahimi, op. cit., p. 56 ; O. Bendourou, op. cit., p. 1322 ; M. Yousfi, op. cit., p. 1349.

[49] -المادة 158 من دستور 1996.

[50] -وهو الأمر الذي لم يحدث في التجربة الدستورية الفرنسية حيث صدر الأمر المتضمن القانون العضوي للمحكمة العليا المختصة بمحاكمة كل من رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة، بعد مرور ثلاثة أشهر فقط على وضع دستور 1958، في حين لم يصدر هذا القانون في الجزائر على الرغم من مرور أكثر عشر سنوات على وضع دستور 1996.

-Cf., L’ordonnance N° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice.

[51] -إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 220.

[52] -سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 260.

[53]-Cf., J. Cadart, op. cit., p. 962.

[54]-تنص المادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرض على استفتاء الشعب كل مشروع قانون متعلق بتنظيم السلطات العامة، أو بالترخيص للمصادقة على اتفاق أو معاهدة بناء على مبادرة من الحكومة أو بمبادرة مشتركة من غرفتي البرلمان؛ حول الاستفتاءات التي عرفها النظام السياسي الفرنسي والتي نتج عن إحداها استقالة الرئيس شارل ديغول، أنظر:

-C. Leclercq, op. cit., p. 622 ; A. Hauriou, op. cit., pp. 834-838.

[55] - كدستور الطوغو ومدغشغر، وهي دساتير استلهمت بعض أحكامها من للمادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

[56] - وهو النهج الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري.

[57] -Cf., G. Burdeau, op. cit., p. 136.

[58]-عرفت الجزائر أربع نصوص دستورية منذ الاستقلال سنوات 1963 و 1976 و1989 و 1996، إضافة إلى العديد من التعديلات الدستورية.

[59] -أنظر سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 260.

[60] -أنظر المواد 111 فقرة 14 من دستور 1976، والمادة 74 فقرة 9 من دستور 1989، والمادة 77 فقرة 8 من دستور 1996.

[61]-Cf., M. Yousfi, op. cit., p. 119.

[62]-Cf., Jean Louis La Joie, la troisième constitution algérienne, citoyen contre le militant travailleur, RDP, N° 5, 1989.

[63]-Cf., Taleb Tahar, du monocéphalisme dans le régime politique Algérien, R.A.S.J.E.P , N° 4 et 5, 1990. ., p. 736.

-عرض الرئيس عبد العزيز بوتفليقة على استفتاء الشعب القانون المتضمن المصالحة الوطنية، على الرغم من أنه سبق للبرلمان المصادقة عليه، وقد كان ذلك بهدف إعطاء شرعية أكبر للقانون، وكذلك ردا على من شكك في نزاهة انتخابه سنة 1999 نتيجة انسحاب منافسيه قبل انطلاق الانتخابات احتجاجا على عدم نزاهتها.

[64] -Cf., M. Yousfi, op. cit., p. 120.

[65] -سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية....الجزء الثاني، ص 243.

[66] - سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية....الجزء الثاني ، ص 243.

[67] -Cf., M. Yousfi, op. cit., p. 120.

[68] -المادة 163 من دستور 1989، والمادة 174 من دستور 1996، كما كانت المادة 192 من دستور 1976 تنص على أنه"يقر المجلس الشعبي الوطني مشروع التعديل الدستوري بأغلبية ثلثي أعضاءه".

[69] -المادة 7 فقرة 4.

[70] -« L’arbitrage peut s’exercer contre le gouvernement et quelques fois contre le parlement ou contre les deux organes a la fois », M. Prélot, cité par M. Yousfi, op. cit., p. 120.

[71]-Cf., H. Chalabi, op. cit., p. 32

[72] -أنظر إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 220.