مدلـــــــــــول السلطـــــــــة التنفيذيـــــــــة

السلطان في أحد مدلولاته الحجة والقدرة فسلطته على الشيء تسليطا أي مكنته وتحكم و قد قيل للأمراء سلاطين لأنهم الذين تقام بهم الحجة والحقوق ،وقد يتعدد استخدام كلمة سلطة في إطار الهيئات والتنظيمات المختصة، فيقال سلطة دينية وسلطة عسكرية ،لكن السلطة العليا تبقى في يد الدولة صاحبة الحق في إصدار القوانين، ومن المعلوم أنه في الدولة الحديثة يجري التمييز بين ثلاث سلطات.

ومن أجل رسم تاريخ مدلول السلطة التنفيذية ،يجب البحث عن منشئها وعلى أصلها وبعد ذلك تفك عقدة تطورها التاريخي ،ويرجع الفضل إلى الفيلسوف الفرنسي "مونتسكيو " الذي منح المدلول الخاص لعبارة التنفيذية ،فتجلى المفهوم الأولي لها من خلال شرح مضمون الاختصاص التنفيذي والتشديد على الأصول التاريخية والتقليدية لسلطة التنفيذ ،فحسب لائحة السلطات التي نظمها تتواجد في الدولة ثلاثة سلطات سياسية منها سلطة تنفيذ الشيء المقضي أو المحكوم فيه المتعلق بحقوق الأشخاص أي:

La puissance executrice des choses qui dependent du droit des gens

وقد حاول " مونتيسكيو" إعطاء مفهوم أولي للسلطة التنفيذية محددا بذلك المجالات التي تستأثر بها وهي خاصة ممارسة الاختصاص الدولي، وضمان الأمن والاختصاص العسكري فكان بذلك أقرب إلى استنباط المدلول الحقيقي للهيئة التنفيذية، فساد الفكر السياسي نظرة مفادها أن تتوزع سلطة الدولة بين ثلاثة هيئات عامة تحكمها قاعدة "السلطة توقف السلطة".

لعهذا كان الاتجاه السائد لدى غالبية الأنظمة الليبيرالية بعد الثورتين الفرنسية والأمريكية يتجسد في تقوية سلطات البرلمان على حساب السلطة التنفيذية ،هذا الاتجاه كان له أسبابه التاريخية الناتجة عن سطوة الملوك والأباطرة وتسلطهم ،الأمر الذي أدى إلى تعاظم دور البرلمان خلال القرن التاسع عشر وتمتعه بسلطات واسعة بوصفه رمز السيادة الوطنية ،ومن ثم كان ينظر إليه على أنه السلطة الأقدر على تأمين وحماية العدالة الاجتماعية ،فلم تستطع الملكية صيانة السلطة التي كانت بحوزتها مند عهود والتي منحها تركيزها صفة الكبرياء ،فافضى الأمر بالملكية المطلقة إلى الاعتراف بحق الأمة في إنشاء مجلس منتخب مباشرة يتولى إعداد القوانين والتصويت عليها ،فانتهى الصراع على تفكيك السلطة الملكية ،إلى تأسيس هيئتين سياسيتين تواجدت في زاويتين متجابهتين[1].ملك يسود ولا يحكم ،وتسهر الإدارة الوزارية على تنفيذ إرادة المجالس المنتخبة والذي تقام أمامه المسؤولية الوزارية فأصبحت الهيئة التنفيذية دون سياسة عامة .

وقد تشددت الدساتير في بداية سنها على هذا الأمر،وخاصة الدستورين الفرنسي والأمريكي وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات ،فمنح الدستور الأمريكي سلطة التشريع للكونغرس وحده دون سواه،حيث كان لهذا التشدد أسبابه ،أمام واضعي الدستور عندما كان ماثلا أمامهم معاناة أفراد الشعب الأمريكي واستيائهم في المستعمرات من كثرة تدخل حكام المستعمرات في التشريعات التي كانت تقررها الهيئات النيابية المنتخبة في تلك المستعمرات وكثرة تدخل التاج البريطاني في وضع التشريعات التي كان

---

[1] عبد الله بوفقة ، السلطة التنفيدية بين التعسف والقيد ،دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية الدول والحكومات ،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة الجزائر2010، ص 20.

يقررها البرلمان الانجليزي على هذه المستعمرات ،وما لهذه التشريعات من أثار سيئة على سكانها[2] فحرصوا على أن تكون سلطة التشريع للكونجرس وحده دون السلطة التنفيذية[3]

لكن هذا الاتجاه في تعزيز سلطة البرلمان أخذت حدته بالتراجع ،حيث ضاقت البرجوازية درعا بالهيئة البرلمانية فبدت لها سيطرت الهيئة التفيذية أمرا ضروريا، فظلت هذه المسألة قائمة إعتبارا من الفكر البرجوازي إلى أن وجدت ضالتها مع نهاية الحرب العالمية الأولى وخلال الحرب العالمية الثانية

بدأ التغير والتطور يطال الكثير من المفاهيم الدستورية لصالح الهيئة التنفيذية وأخذ الاتجاه يتدعم نحو البحث عن سلطة تنفيذية ورئاسة قوية لمواجهة التطورات الاقتصادية الهائلة ،وما تسببه من أزمات[4] فباتت الهيئة التنفيذية سلطة متدخلة في جميع أوجه الحياة .

<u>المطلب الأول</u>

المفهوم المادي و العضوي للهيئة التنفيذية

إن المفهوم التنفيذي ،يتضمن على هذا الأساس بالإضافة إلى الوظائف التنفيذية التي حصرها "مونتيسكيو" في العلاقات الخارجية والاختصاص العسكري والأمن ،الإختصاص الإداري ،يشمل أيضا السلطة الحكومية التي من خلالها ستظهر الهيئة التنفيذية ذاتها عن طريق تحديد السياسة العامة التي يتعين على الإدارة تنفيذها ،وتطبيقا لذلك تقوم الهيئة التنفيذية بتوجيه الهيئة التشريعية لتتجاوب القوانين التي تصدرها مع متطلبات النشاط التنفيذي ،فأدى هذا الأمر إلى تدخل واسع للسلطة التنفيذية في عملية وضع القواعد العامة والمجردة ،مما خلق أعمالا ذات طبيعة مختلفة،لم يكن لمبدأ الفصل بين السلطات احتواءها.

إن المدلول التنفيذي ظل نفسه، والذي تغير هو حجم وآليات تنظيم السلطة وأساليب ممارستها ليمكن القول أن المدلول التنفيذي من الناحية المادية يعني ممارسة جملة من الوظائف الإدارية الحكومية والتشريعية ،هذا يدفعنا إلى القول أن الهيئة التنفيذية التي اتصفت في ظل الملكية بالسلطة المطلقة هي نفسها في العصر الحديث التي توصف بالسلطة المسيطرة [5].

لهذا نجد أن المعنى المادي وحده لا يكفي لتحديد مفهوم الهيئة التنفيذية ،بل لا بد من البحث في الهيئات المعقود لها دستوريا القيام بوظائف الدولة ،فإن كان التفسير التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات قائم على فكرتين أساسيتين هما الاستقلالية والتخصص غير أن المفهوم العضوي أصبح لا يتضمن بعض الأعمال التي كانت تؤديها الدولة ،لكنه ينسحب على الهيئة أو المؤسسات التي يخولها الدستور القيام بهذه الأعمال وهي في الغالب رئيس الدولة الذي يمثل الدولة على الصعيد الخارجي، و يعتبر صمام أمان ديمومة واستمرارية الدولة و طاقمه الوزاري الذين يسهرون على الإدارة السياسية للبلاد.

إذا الهيئتان متكاملتان ومتميزتان في آن واحد فشخص رئيس الدولة والطاقم الحكومي هم الذين يؤسسون معا بنية الهيئة التنفيذية، هذا ما يجعلنا نتوقف أولا عند نوع الهيئات التنفيذية وإن كانت

---

[2] سعيد السيد علي ،حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، رسالة دكتوراه غير منشورة جامعة عين شمس القاهرة 1998 ،ص 168

[3] المادة 01/ف01 تحول جميع السلطات التشريعية التي يقررها الدستور لكونجرس الولايات المتحدة الامريكية ويتألف من مجلسين أحدهما للشيوخ وآخر للنواب .

[4] محمد هلال الرفاعي ،تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الامريكي ،دراسة تحليلية ،مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، المجلة 26، العدد الثاني 2010 ص 577

[5] عبد الله بوفقة السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد .مرجع سابق ،ص 32

النظم الدستورية واضحة الدلالة في تصنيفها لهذه الهيئات مستندة في ذلك دائما على مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني

تصنيف الهيئـــــــات التنفيذيـــــــــــة

أخذ فقهاء القانون الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ تقليدي في تصنيف الهيئات التنفيذية استنادا إلى تصنيف الأنظمة السياسية التي لا تأخذ أو تأخذ بالمبدأ ،وهي في الغالب أنظمة دكتاتورية وأنظمة حكومة الجمعية، وأنظمة رئاسية تقوم على الفصل الجامد للسلطات و أخرى برلمانية تقوم على الفصل المرن لها.

من هنا نستطيع وفق التصنيف التقليدي الكشف عن ثلاث أصناف للهيئات التنفيذية:

1/ الهيئة التنفيذية الرئاسية: التي تفصح عن النظام السياسي المتميز الذي وفق طابعه الرئاسي يؤكد تقوية وفعالية رئيس الجمهورية الذي يعد رئيسا للدولة ورئيسا للحكومة في آن واحد وبحكم قيادته للحكومة يختار الطاقم الوزاري الذي يعتبر مجرد جهاز إداري في خدمة سياسة الرئيس.

2/ الهيئة التنفيذية الجماعية: وفيها يقوم النظام السياسي على مبدأ تبعية السلطة التنفيذية الفدرالية للسلطة التشريعية الفيديرالية والذي يجسد نظام حكومة الجمعية[6] فيصنف ضمن أنظمة وحدة السلطة وإن كان بعض الفقه الدستوري يرى أن نظام حكومة الجمعية من الممكن جدا ألا يوجد فيه شيئا من قبيل الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات لأن عدم تمتع الهيئة التنفيذية بالاستقلالية يرجع إلى خضوع رؤساء الدوائر الوزارية مباشرة إلى المجلس التشريعي المنتخب مباشرة عن الشعب معتمدا في ذلك على مبدأ الدمج بين السلطات ،فالجمعية الفيدرالية تمارس السلطتين التشريعية و التنفيذية ،و إن كانت تعهد إلى مجلس فيدرالي منتخب القيام بالوظيفة التنفيذية تحت رقابتها.

3/ الهيئة التنفيذية البرلمانية: تقوم على خاصية الثنائية ،رئيس الدولة ورئيس الحكومة وإعطاء كل منهما ما يتطلب مركزيهما من وظائف ،وتحمل العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة الكثير من ملامح التلاحم والتكافل ،بالاضافة إلى وجود ارتباط عضوي بين الهيئتين التشريعية و التنفيذية بناءا على عدم الاستقلالية المزدوجة، هذا يؤدي إلى القول بأن النظام البرلماني يقوم على خاصية أساسية هي ثنائية الهيئة التنفيذية ،والمسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس التشريعي المنتخب.

إن ما يمكن قوله أن الدول وأنظمتها السياسية المختلفة ترتكز في مجملها على هيئة تنفيذية ذات سلطة وليس وظيفة [7]بدليل أنها تقبض على إختصاص ضخم جعل منها هيئات سياسية متدخلة ومستقلة عن البرلمان وإن كانت نسبية من الناحية النظرية إلا أن الواقع العملي يؤكد ذلك.

وإذا كان التصنيف التقليدي انتهى الى الكشف عن ثلاثة أصناف للهيئات التنفيذية ،و عن ثلاثة أنظمة سياسية مختلفة ،فأين محل النظام الشبه رئاسي بالنسبة لهذه التصنيفات الثلاثة ؟

يقوم النظام الشبه رئاسي على عنصرين أساسيين هما انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام وتمتعه بسلطات دستورية خاصة ،ووجود رئيس وزراء و حكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان[8] و بالتالي فهو يمزج أو يخلط بين النظامين الرئاسي والبرلماني، إلا أن هناك من الفقهاء وعلى رأسهم

---

[6] Vedel george, les problemes des rapports de legislatif et de l'executif , revu francaise de science politique N°3 paris 1958. p 762

[7] عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد .مرجع سابق ،ص 45

[8] Duveger Maurice , le système politiQue francais .paris1976 p 180

troper " "يرفض هذا التفسير لأن المزج يعني الأخذ بجميع عناصر النظامين و مزجها لتظهر في نظام واحد وليس مجرد أخذ عناصر من النظامين وترك الأخرى لأن هذا سيؤدي إلى جمع عناصر متناقضة في نظام سياسي واحد ،و هذا يعد مرفوض من الناحية المنطقية[9] .

إن الأنظمة التي تخلط بين آليات النظام البرلماني وآليات النظام الرئاسي تخفي مقاصد وأهداف منافية أصلا لأساس النظامين القائم على الفصل المرن أو الجامد بين السلطات ،لتتجه إلى إقامة نظام حكم تتمركز فيه السلطة بيد رئيس الدولة على حساب باقي السلطات ،وبما يكرس تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

لهذا انتقد بعض الفقه في فرنسا تركيز مفهوم النظام الشبه رئاسي على طريقة انتخاب رئيس الجمهورية وتمتعه بسلطات دستورية خاصة ،إذ يرون أن رئيس الدولة يستمد سلطاته الواسعة من الناحية الواقعية ،وأن مصدر سلطاته راجع إلى عوامل سياسية لها علاقة بموقعه من النظام الحزبي،و ليس لعناصر قانونية ،حيث أن النظام الحزبي أهم من الإقتراع العام لرئيس الدولة في تحديد دوره.[10] لهذا ركزت الانتقادات التي وجهت للنظام الشبه رئاسي على عدم التوافق بين قواعده الدستورية و تطبيقاته العملية .

وعليه حاول الكثير من الفقهاء وعلى رأسهم Vedel البحث عن معايير سياسية من أجل إيجاد تصنيف جديد للأنظمة السياسية وحكومتها ،فكان لابد من الإبتعاد عن"مبدأ الفصل بين السلطات" و تبني طريقة جديدة ترتكز على دراسة الواقع السياسي العملي[11].

فكانت النتيجة الأولى وجود نوع من الأنظمة تعتبر فيها السلطة التنفيذية والتشريعية مجرد قطاعين تابعين سواء لنشاط حزب سياسي مسيطر على السلطة ،أو لنشاط تحالف بين الأحزاب السياسية على أن يكون هذا التحالف هو أيضا المسيطر ،في ظل وجود انسجام و انضباط داخل الحزب أو التحالف .

أما النوع الثاني وهو الصنف الذي تخضع فيه العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية لعناصر معقدة سواء بسبب غياب حزب سياسي أوتحالف حزبي،وهو صاحب أغلبية في البرلمان، أو بسبب انعدام الانضباط على مستوى الحزب ،أو التحالف في حالة امتلاكه الأغلبية بما لا يضمن وحدة الأصوات بين أعضاء التحالف[12]فتتولد هنا إشكالية في العلاقة بين السلطتين بشكل مستقل عن النظام الحزبي ،و بالنتيجة يتوصل إلى أن صنف النموذج الأول ضمن أنظمة وحدة السلطة ،بما أن السلطة التنفيذية والتشريعية مرتبطة في الواقع بالحزب الحاكم أو التحالف الحزبي فوضع الاتحاد السوفياتي سابقا ممثلا في sovient supreme والمملكة المتحدة ممثلة فيl'assemble des communes في خانة واحدة.

فتكون وحدة السلطة في الأول لصالح السلطة التنفيذية لأن مسؤولي الحزب الحاكم أو التحالف الحزبي الحاكم هم أنفسهم الشاغلين للمناصب العامة للسلطة التنفيذية[13].أما الصنف الثاني فيترتب عليه الفوضى البرلمانية التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الحكومي الذي يكون مرتبط بمختلف التيارات السياسية المتنافرة على مستوى البرلمان .

وإن كان فيدال قد توصل إلى إيجاد تصنيف للأنظمة على النظرة الحزبية ،إلا أن هذا الأمر لا يعد غير مغلوط من أساسه ،حيث عد غير دقيق و ينتهي إلى نتيجة غير مرضية ،طالما أنه استند إلى حكومة

---

[9] Troper michel , pour une theorie juridiQue de l'etat , presses universitaires de France « levathan » 1ere edition paris 1994 p 255

[10] Duhamel olivier , remarques sur la notion de regime semi-presidentiel .. droit instutution et système politique , melange en hommage a maurice duverger , presse universitaire de France 1ere edition 1987 p583

[11] Vedel g le probleme des rapports de legislatif et de l'executif op.cit p779

[12] Ibid p 768

[13] Ibid p767

رأس مالية ذات توجه ديمقراطي ليبرالي وحكومة اشتراكية ذات منحى ديمقراطي شعبي إذ ليس الأمر كما كان يعتقد أنه يمكن رسم حدود فاصلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لأن التفاوت بينهما أصبح واضحا في عصر غدت فيه السلطة التنفيذية هيئة مشرعة[14]معترضة صاحبة اختصاص في التشريع.

كما غدت المجابهة حاليا بين سلطة حكومية يمكن وصفها بالسلطة القوية،وسلطة رقابية برلمانية تسعى لتصويب الموازنة ،فتسعى الأولى إلى ترجيح كفة الهيئة التنفيذية عن طريق تعديل المنظومة القانونية و تصحيح السياسة التنفيذية بين الحين والآخر،مما ينتج عنه تقلص مجال السلطة التشريعية بموجب المراجعات المتتالية للدساتير ،بالاضافة إلى آليات أخرى أثرت على البرلمان كهيئة مشرعة وبرزت الحكومة كهيئة فعالة، وما يستوحى من ذلك أن المؤسسات التنفيذية عن بكرة أبيها تقبض على اختصاص ضخم جعل منها هيئات سياسية متدخلة ومقتحمة ناهيك عن تمتعها بالاستقلالية عن البرلمانات ،وإن كانت نسبية من الناحية النظرية فهي تعد فعلية من الجانب العملي ،و أيا كان الأمر فبرامجها هي موضع التطبيق العملي للسياسات الوطنية المنتهجة من قبلها بمباركة البرلمانات .

وإذا كان للعلوم أوائل تؤدي إلى أواخرها ،ومداخل تفضي إلى حقائقها ،فليبتديء بأوائلها لينتهي إلى أواخرها ،وبمداخلها ليفضي إلى حقائقها ،ولا يطلب الآخر قبل الأول ،ولا الحقيقة قبل المدخل ،فلا يدرك الآخر ولا يعرف الحقيقة ،لأن البناء على غير أساس لا يبنى ،لأجل ذلك فالبحث في موضوع السلطة التنفيذية وتحديد نوع العلاقة القائمة بين قطبيها يتوجب تحديد بداية الانطلاق الذي حاولنا ربطه بدراسة تطور السلطة التنفيذية في النظام الجزائري إلى غاية اللحظة التي تم فيها الإعلان عن ثنائيتها ،محاولين دراسة الوضع بداية من الناحية التاريخية محددين بداية تكريس الثنائية التنفيذية لمعرفة الأسباب الحقيقية التي كانت وراء اعتناق هذا المبدأ الديمقراطي العريق ،إذ أن له مقومات و ثوابت دستورية وسياسية لا يفضي بنتائجه العظيمة المكرسة للحقوق والحريات العامة إلا بإعتناقها وتوافرها ،ولا يعني ذلك أن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية لازم وضروري لوجود الديمقراطية ،فالدول التي لا تعترف به ولا تقره لتبنيها نظاما رئاسيا تحقق الديمقراطية قولا وعملا بآليات وأساليب دستورية أخرى ،إلا أن هذه الأخيرة تتكون من مجموعات متقاربة ومتجانسة والخلط بين آلية تنتمي لمجموعة معينة وآلية تنتمي لمجموعة أخرى قد يفسد النتيجة المطلوب تحقيقها، ما لم تصاغ هذه الآليات بصورة تمنع التنافر بينها ،لهذا فقد أعلن بداية توحيد السلطة التنفيذية مجسدة في شخص الرئيس فكان هناك شخصنة للسلطة ثم عرفت بعد ذلك ميلاد ثنائية السلطة التنفيذية، ليعود من جديد لتوحيدها ضمنيا، وبالتالي يبرز توزيع الاختصاصات داخل السلطة التنفيذية بعدما كانت ممركزة بيد شخص رئيس الدولة، فوزع البعض منها إقتداءا بالنظام البرلماني إلى الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، ولكن أكان توزيعها و التطور الحاصل على مستوها يحتمل وصف الثنائية كما هو متعارف عليه في النظم البرلمانية .

لقد نظمت دساتير الجزائر المتعاقبة السلطات الثلاثة التي يقوم عليها النظام السياسي الجزائري فكانت السلطة التنفيذية الموكل إليها تنفيذ القوانين مجسدة في رئيس الدولة باعتباره الشخصية التي تدور حولها ملامح نظام الحكم ،ومن خلال تتبع التطور السياسي في الجزائر ،فإننا نجد النظام في بداية قيامـــه ركز على"وحدة السلطة "كما يمكن القول أن الفلسفة التي حملتها الدساتير التي تعاقبت ليست واحدة والنهج السياسي الذي رسمته غير ثابت ما عدا في نقطة واحدة ،ألا وهي التأثر بالنظام السياسي الفرنسي من جهة وتبني النظام الاشتراكي من جهة أخرى حيث ظل هذا طاغيا في مجال نظام الحكم إلى غاية صدور أول دستور تعددي، فكان رئيس الجمهورية يهيمن على السلطة التنفيذية منذ إنشاء أول دستور جزائري ،وإن حاول تغيير الأوضاع عندما أشرك هذه المهمة مع شخصية ثانية متبني في ذلك مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، لتصبح المهام موزعة على رأسي السلطة التنفيذية .

---

[14] عبد الله بوفقة، السلطة التنفيدية بين التعسف و القيد، مرجع سابق، ص 45.

لهذا سنخصص بداية هذه الدراسة للبحث عن بوادر ظهور الثنائية التنفيذية من خلال التطرق إلى المراحل التاريخية والدستورية للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري ومحاولة تحديد موقعها من بين الأنظمة المعاصرة و هل تعود إلى أزمنة سابقة عن تاريخ إقرارها في دستور 1989.