

إندماج السلطات في النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996

أ. غيتاوي عبد القادر
أستاذ مساعد - أ - جامعة أدرار

مقدمة:

لقد عرفت الجزائر المعاصرة عهد جديد في مجال تجربتها السياسية و الدستورية بصدر دستور جديد في 1989، هذا الدستور كان مؤسسا لأركان دولة ديمقراطية كالتعددية الحزبية، و تبني الفصل ما بين السلطات عندما اعتبر القضاء سلطة مستقلة. و بالتالي إحداث تغيير جذري في الحياة السياسية. لقد كان هذا الدستور بحق قفزة نوعية في مجال تكريس الديمقراطية و إرساء دولة القانون، هذا المولود مخاضه كان عسيراً، و قد ظهرت ملامحه منذ أحداث أكتوبر 1988. و تداعيته كانت أعسر بمرور الجزائر بتجربة انتخابية فريدة من نوعها تبعتها عشر سنوات من العنف و الدم. هذا العامل و أخرى كانت سبباً مباشراً في أن يعدل هذا الدستور في ظل أزمة سياسية و اجتماعية وطنية، و هذا يعد استخلاص العبر و تدارك النقائص. إن بناء دولة ديمقراطية و ضمان فعاليتها يبدأ في علاقة السلطات فيما بينها، و الأكيد أن تكريس مبدأ الفصل ما بين السلطات¹ يعتبر مؤشراً على قيام نظام دستوري. و الملاحظ أن تعديل 1996 لم يستطع التخلص من أطلال التداخل و الاندماج بين السلطات الذي ساد لفترة طويلة. حيث أن التداخل و الاندماج بقي موجود بين السلطات الثلاثة في البلاد و هو ما سنحاول التطرق إليه في هذه الدراسة من خلال مبحثين اثنين.

المبحث الأول: اندماج السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: اندماج السلطة القضائية في السلطة التنفيذية.

المبحث الأول: اندماج السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية.

منذ الاستقلال ظل هناك تداخل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، حيث استحوذت السلطة التنفيذية على الكثير من مهام السلطة التشريعية، و من أهم مظاهر هذا التداخل أو الاندماج، و تغييب السلطة التشريعية و الهيمنة عليها (المطلب الأول)، التقييد و التضييق على السلطة التشريعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تغييب السلطة التشريعية و الهيمنة عليها.

لقد ظلت و لفترة طويلة السلطة التشريعية مغيبة عن دورها الأساسي و هو صناعة القانون باعتبارها سلطة منتخبة ممثلة لكل أطراف المجتمع. و لقد تجسد ذلك في ما يلي.

الفرع الأول: سلطة الاعتراض على القوانين.

إن سلطة الاعتراض أو طلب القراءة الثانية تهدف من بين ما تهدف إليه توسيع سلطة الهيئة التنفيذية و توجيه إرادتها إلى المشاركة في التشريع، و رغم أن هذه الأداة هي في حقيقتها أداة رقابية. فوفقاً للمادة (127) يمكن للرئيس طلب إجراء مداوات ثانية، و الملاحظ أن نص المادة لم يختلف عما ورد في

1 - يعتبر مبدأ الفصل ما بين السلطات "Séparation des pouvoirs" احد أهم المبادئ الأساسية التي تركز عليها النظم الديمقراطية الغربية. و يرجع هذا المبدأ إلى الفقيه الفرنسي مونتيسكيو "Montesquieu" في مؤلفه روح القانون "L'esprit des lois" الذي وضعه عام 1748.

- محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص 182-183.

دستور 1989، فتصور الإجراء وأهدافه ووسائله لم تتغير رغم التعديل الذي طال الدستور، وحتى عند المداولة الثانية فإن المجلس يصعب عليه الاعتراض على إرادة الرئيس بإعدام القانون أو تعديله " ونلاحظ أنه قلما يستطيع البرلمان تجاوز رغبة الرئيس، وأنه أكثر من 90 ٪ من القوانين المعترض عليها تجهض أو تعدل بما يتفق مع رغبة الرئيس والملاحظ أن النظام الجزائري لا يختلف في هذا الشأن عن النظام الرئاسي الأمريكي إلا في:

1- في الجزائر للرئيس التشريع بأوامر، وللحكومة الحق في اقتراح مشاريع القوانين، أما في النظام الأمريكي فليس للرئيس إلا أن يقدم توصية تشريعية للكونغرس و هي حل وسط بين حق اقتراح القوانين وبين منع الرئيس من أي مبادرة تشريعية.²

إضافة إلى حق التوصية فقد أعطى الدستور الأمريكي الرئيس حق الاعتراض التوقيفي على القوانين التي اقراها الكونغرس.³

2- أغلب القوانين التي يصادق عليها البرلمان في الجزائر عبارة عن مشاريع قوانين وضعتها الحكومة أو أوامر وضعها الرئيس، لكن الكثير من مشاريع القوانين تثبت وتصاغ في الكونغرس في النظام الرئاسي الأمريكي.

3- يلبي البرلمان في الغالب رغبة الرئيس عند طلب القراءة الثانية بإلغاء القانون أو تعديله، أما في النظام الرئاسي الأمريكي " فإن من بين 1442 فيطو استخدمت منذ الرئيس "واشنطن" وحتى الرئيس بوش الأب، تمكن الكونغرس من إبطال 103 منها" (المقصود هنا هو إبطال الفيطو وليس إبطال المشروع).

الفرع الثاني: مدة التشريع.

إذا كانت المادة 112 من دستور 89 قد حددت مدة التشريع بدورتين ومدة كل دورة ثلاثة أشهر، فإن المادة 118 من دستور 96 قد مددت الفترة إلى أربعة أشهر، (على الأقل) في كل دورة، مما يعني أن فرص المجلس التشريعي في الأداء قد أصبحت أكبر، ولكن المجلس لم يتخلص بعد من القيود (الإجرائية) التي تعيق أداءه رغم تمديد المدة الزمنية.

فالهيئة البرلمانية لا يمكن لها أن تعمل باستمرار طيلة السنة لأسباب موضوعية و هي انشغال النواب بدوائهم الانتخابية، و كذا طول انعقاد الجلسات العامة التي تنهك البرلمانيين. و بالتالي فإن الفراغ الذي يكون بين دورات المجلس تستغله السلطة التشريعية في سن التنظيمات.⁴

الفرع الثالث: تقييد وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية.

لم يطرأ تغيير ظاهر على أدوات ووسائل رقابة المجلس على الحكومة، مما يعني الإبقاء على جمودها وضعفها وعدم فعاليتها، وقد قوبل تزايد وتيرة نشاط البرلمان بالتجاهل وعدم التفاعل مع هذا الأداء.

المطلب الثاني: التقييد والتضييق على السلطة التشريعية.

2 - محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 359.

3 - محمد رفعت عبد الوهاب، نفس المرجع، ص 359.

4 - عبدالله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة-تشريع-فقه)، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 131.

من بين ما تتعرض له السلطة التشريعية هو التقييد و التضييق سواء من حيث تشكيل المجلس، أو في تحديد جدول أعماله.

الفرع الأول: التدخل في تشكيل المجلس وانتخاب أعضائه.

لئن انسحب حزب جبهة التحرير الوطني من عملية اقتراح المترشحين للنيابة، فإن الحكومة لن تنسحب من الإشراف المباشر على الترشيح، وعلى تنظيم الانتخابات، مما يجعل آثارها في ذلك بارزة.

الفرع الثاني: تحديد جوار الأعمال والمبادرة باقتراح القوانين.

كما أن للسلطة التنفيذية أثرها البارز في تشكيلة المجلس فلها أيضاً يد طولى في تحديد جدول أعمال الدورة التشريعية، فوفقاً للمادة 16 من القانون العضوي المنظفة لعلاقة بين الحكومة والبرلمان رقم 02-99 المؤرخ في 08 مارس 1999، فإن جدول الأعمال بضبطه مكتباً الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني في بداية كل دورة برلمانية تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، فالأخذ بأولويات الحكومة هو وجه من أوجه التضييق على المجلس وتقييده.

الفرع الثالث: المبادرة باقتراح القوانين.

وهو حق للبرلمان غير أنه محكوم بشروط وقيود، فقد ورد في الدستور ضمن المادتين 120 و121، وفي القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 22 جويلية 1997، وفي القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان في المادتين 27 و28، وفي كل هذه المواد تشديد على الإجراء، فرحلة اقتراح القانون نحو المصادقة والإصدار والنشر شاقة ومليئة بالعقبات الشكلية والإجرائية، مما يجعل حظ السلطة التشريعية في هذا المجال ضئيلاً، الشيء الذي يفسر حالة ركود أو جمود واضمحلال الحياة البرلمانية، علماً أنه من الناحية القانونية لا يوجد مت يمنع المجلس الشعبي الوطني من التشريع عن طريق الاقتراحات حتى دون موافقة الحكومة"

الفرع الرابع: السياسة الخارجية.

لم يختلف مضمون هذا الدستور عما ورد في دستور 1996 بشأن السياسة الخارجية، وأما اللائحة التي يمكن أن يصدرها المجلس فهي غير ملزمة للرئيس، لأنه هو الذي يبادر بطلب المناقشة قصد الاسترشاد بأراء أعضاء المجلس في المسائل الخارجية، تحسباً لسوء العواقب التي تنجم عن انفراد الجهاز التنفيذي بالتصرف في المجال الخارجي.

الفرع الخامس: حق الحل.

وهو سلطة نصت عليها المادة 129 ولا يختلف مضمونها عما ورد في دستور 89 مما يجعلنا نستخلص أن درجة نفوذ الرئيس وسعة صلاحياته وضخامتها لم تتغير بتغيير الدستور. مع العلم أن هذه الصلاحية نص عليها الدستور الفرنسي 1958 حيث يمارس الرئيس الصلاحية دون أن يكون ملزماً بالحصول على موافقة البرلمان، و القيد الوحيد انه لا يمكن له أن يمارس هذا الحق أكثر من مرة في السنة الواحدة.⁵

المطلب الثالث: الحل محل السلطة التشريعية.

⁵ - زهير شكر، الوسيط في شرح القانون الدستوري، الجزء الأول (القانون الدستوري و المؤسسات السياسية)، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للطباعة و النشر و التوزيع، بيروت، 1994، ص286.

وذلك عبر

الفرع الأول: التشريع بالأوامر.

لقد نص عليها دستور 63 و76 وأكدته تماماً دستور 96 في المادة 124، وأحاط الإجراء جملة ممن الشروط منها عبارة "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان" التي تعد قيداً دستورياً للرئيس، وبالمقابل فتح مجالاً واسعاً للتشريع بالأوامر حالات و هي:

1- التشريع بين دورتي البرلمان.

2- شغور البرلمان.

3- في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة 93.

4- قانون المالية.

ويبدو أن القيد الدستورية لا تمنع الرئيس من التشريع بالأوامر خاصة وأن نص المادة 124، لا تنص على إخضاع الأوامر لمناقشة أعضاء المجلسين، فلهم أن يرفضوا أو يوافقوا، ولكن دون مناقشة أو تعديل.

الفرع الثاني: الحالات الاستثنائية.

يتعمق ويختل التوازن أكثر في الحالات الاستثنائية لصالح الرئيس وهذا طبقاً للمواد 91.92.93 كما حولت المادة 96 تولى جميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية ، ووجوب اجتماع البرلمان، واستشارة رئيس غرفتي البرلمان، وهذا إجراء تفرضه المادة 93 من الدستور، ونظراً لصعوبة الطرف وخطورته تتسع دائرة اندماج السلطات في يد الرئيس ويقابلها انحسار دائرة صلاحيات البرلمان إلى حد الكسوف.

المبحث الثاني: اندماج السلطة القضائية في السلطة التنفيذية

رغم نص المادة 138 من دستور 96 على أن "السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون" ونص المادة 147 " لا يخضع القاضي إلا للقانون" فإن دائرة نفوذ وتأثير وتدخل السلطة التنفيذية تزداد اتساعاً وتجد لها في كل مرة منافذ ومبررات للإبقاء على هيمنتها التقليدية في صورة اندماج سلطة القضاء على الجهاز التنفيذي وتتجلى مظاهر الاندماج في:

المطلب الأول: عضوية.

مع أن دستور 96 نص في المادة 78 منه على أن القاضي يعينه رئيس الجمهورية، وهو ما جسده عملياً رئيس الجمهورية منذ توليه رئاسة الجمهورية، كما تدعمت أيضاً ساحة القضاء بإعداد مشروع قانوني عضوي متعلق بالتنظيم القضائي ونص الدستور على خضوع القضاة للقانون الأساسي للقضاء، الذي يسهر على احترام أحكام المجلس الأعلى للقضاء (م155 ف2) غير أن رئاسة المجلس الأعلى للقضاء تعود لرئيس الجمهورية (م154) ومع كل هذه الشبكة من النصوص القانونية فإن زمام المسار المهني للقضاة لا يزال بيد السلطة التنفيذية عبر المجلس الأعلى للقضاء الذي لم يغير من وضعه هذه النصوص فهو الطرف الأضعف في معادلة مبدأ الاندماج ووحدة السلطة، ويستمد ضعفه من تشكيلته والمهام والصلاحيات التي أسندت إليه، وقد عمل المشرع على التقليل أكثر من هذه الصلاحيات واختزال الدور التمثيلي للقضاة، حينما خلص عدد القضاة المنتخبين من 16 قاضي إلى 06 قضاة

منتخبين فقط. وذلك حين عدل القانون رقم 21/89 المؤرخ في 89/12/12 بموجب المرسوم رقم 05/92 المؤرخ في 92/04/24 وإلى أن يصدر القانون الأساسي للقضاء الجديد فإن من باب التجاوز القول امن المجلس الأعلى للقضاء يضمن الاستقلالية العضوية القاضي إذا كان هو نفسه يواجه محنة الهيمنة, ويعيش أزمة استقلالية.

وقد ولد هذا استقلالية محدودة للقضاة, فالدستور غيب أهم ضمانات من ضمانات الاستقلالية هي عدم القابلية للعزل والنقل, بينما نص على ضمانات الاستقرار وأفرغها من محتوياتها حينما ربطها بالعديد من الشروط والاستثناءات, أما احترام ضمانات التأديب كدعامة للاستقلال العضوي فمفاليدها في الواقع بيد وزير العدل" ولا يوجد أي معيار يقيد وزير العدل في تقدير مدى جسامة الخطأ المنسوب للقاضي".

المطلب الثاني: وظيفياً.

ويتحدد الاندماج من خلال:

الفرع الأول: التضييق على السلطة القضائية.

وذلك عبر الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية وعدم جواز توجيه أوامر للإدارة, وعرقلة تنفيذ أحكام القضاء الإداري, وقد سبق أن شرحت ومثلت لهذا المظاهر في المطالب السابقة, ورغم أن المادة 143 تنص أن " ينظر القضاء في الطعن قرارات السلطة الإدارية" فإن نفوذ هذه السلطة وسموها يؤهلها لممارسة سلطتها التقديرية في وضع الحدود والفواصل التي لا يتعداها القضاء في ممارسة رقابته على الإدارة, متمسكة بذلك بالامتيازات التي تحوزها كإدارة, إضافة إلى خطورة وجسامة المسؤوليات التي تتحملها في الأزمات والكوارث والظروف الاستثنائية والحروب... فتتحول بذلك السلطة التنفيذية إلى المنفذ والمراقب في نفس الوقت.

الفرع الثاني: الحل محل السلطة القضائية وسلب الاختصاص منها.

تتحدد مظاهر السلطة التنفيذية محل السلطة القضائية في العناصر التي أوردتها سابقاً كحق العفو, والفصل في النزاعات وهي من اختصاص القضاء, بالإضافة إلى سلب القضاء اختصاص الرقابة على أعمال الإدارة, بالحد من نشاطه والحلول محلها في الرقابة على الإدارة وتجريده من صلاحيات الرقابة على دستورية القوانين ليهيمن بتشكيلته على هذه الرقابة وإضفاء الطابع السياسي عليها.

وتمارس السلطة التنفيذية الاحتواء حينما تفرض وصاية مطلقة على السلطة القضائية في التشريع مما يقتضي إشراك هذه السلطة في العمل التشريعي بوصفها سلطة موازية تتساوى في السيادة, والاستقلالية ومع السلطتين الأخريين وما يمكن استخلاصه من هذا المبحث أنه على الرغم من أن دستوري 89 و96 قد أبدلا مبدأ اندماج السلطات بمبدأ التعددية السياسية في جزء عام من مضمونهما, إلا أنهما ابقيتا بالمقابل على الجزء الأكبر من مضمون دستور 76 الذي يؤسس لوحدة السلطة التنفيذية, مما يعني أن مشاهد هذا الاندماج – وان تقلصت مساحتها- لا تزال حاضرة وتتحدد هذه المشاهد في تحييد سلطتي التشريع والقضاء في ممارسة صلاحياتهما, وفي تقييد أدائهما, وفي التضييق على مشاركتهما في تحريك الحياة السياسية, وفي اللجوء إلى الحل محلها في أحيان كثيرة وفي مواقف مختلفة باحتوائهما أو الاستحواذ على اختصاصهما, وهذا بتوظيف السلطات التي حولها الدستور للسلطة التنفيذية, وأن لم يكن فباستغلال سكوت الدستور, فتكون السبابة إلى الحل محل النص, أو باستغلال غموض النص فتكون لهل الأولوية في تفسيره وتأويله لترجيح كفتها وتوسيع دائرة هيمنتها.

غير أن لجوء القائمين على السلطة التنفيذية إلى هذه الأساليب ليس مطلقاً وليس بالسهولة التي يضمنها دستور 63 و76 إذ أن المساحة الواسعة للصلاحيات المقررة للرئيس قد ضيقها دستور 89 و96، وقيدتها بوسائل وأدوات دستورية ليس من اليسير تجاوزها، وبالمقابل فقد وسعا من صلاحيات سلطتي التشريع والقضاء وأوجدا آليات لضمان اختصاصهما، مما يستلزم القول أن دستوري 89 و96 يتأرجحان بين الواحدية والتعددية، والتجربة الدستورية في بلادنا لا زالت تفرض تعايشاً بين الواحدية والتعددية، ونتجه بالمجتمع بخطوات وئيدة إلى خوض غمار التجربة الديمقراطية والتخلص من أعباء وقيود الواحدية.

خاتمة

و في الأخير يمكن أن نستخلص أن التجربة الدستورية الجزائرية لا زالت بعيدة عن المأمول فالسلطات الثلاثة ليست على قدر من الاستقلالية في القيام بمهامها الدستورية، فلا زالت إلى يومنا هذا و بعد مرور نصف القرن من الاستقلال السلطة التشريعية و القضائية مكبلتا اليدين غير قادرتين على التخلص من سيطرة و هيمنة السلطة التنفيذية. و عليه فإننا نقترح تعديل للدستور الحالي يراعي:

- توسيع مجال التشريع بالنسبة للبرلمان و جعله هو الأصل.
- التشديد في مجالات بالتشريع بأوامر.
- تحديد و تقليص دور البرلمان في مجال التشريع.
- تجسيد مبدأ استقلالية القضاء عضوياً و وظيفياً.

قائمة المراجع و المصادر

أولاً: الكتب.

- محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
- عبدالله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة-تشريعاً-فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005.
- زهير شكر، الوسيط في شرح القانون الدستوري، الجزء الأول (القانون الدستوري و المؤسسات السياسية)، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للطباعة و النشر و التوزيع، بيروت، 1994.

ثانياً: المصادر.

- الدساتير الجزائرية 96، 89، 76، 63.
- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.