

واقع العلاقة بين السلطة التنفيذية وسلطة التشريع والقضاء في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020

Reality of the relationship between the executive authority and the authority of legislation and judiciary in Algeria

زهرة عليم^{1*}، عشاش حمزة²

¹جامعة برج بوعريبيج، (الجزائر)، Zohra.alim@univ-bba.com

²جامعة برج بوعريبيج، (الجزائر)، hamza.achache@univ-bba.com

تاريخ الإستلام: 2023/01/26 تاريخ قبول النشر: 2023/05/31 تاريخ النشر: 2023/06/16

ملخص:

إن الغاية الأساسية من وضع الدساتير هو معالجة الأوضاع القائمة، والتطلع لإقامة نظام ديمقراطي من خلال تأطير الممارسة السياسية وتحديد العلاقة بين السلطات كأهم مبدأ لتكريس ما يعرف بدولة القانون، فالديمقراطية تعني نظام الحكم الذي يعطي السيادة للشعب بحيث يكون صاحبها ومصدرها والأهم من ذلك أن تمارس بصورة فعلية. غير أن الأمر في الجزائر مختلف فدراسة العلاقة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية يظهر جليا لنا تفوق السلطة التنفيذية ومنح إمتياز عضوي ووظيفي واضح لها على حساب البرلمان، بحيث يمكن إعتباره المشرع الرئيسي والأساسي، كما تكمن أهم أليات تحكمها في مؤسسة القضاء في تلك التي تجعل منها الجهة المتحكمة في أهم أجهزتها ووظائفها. الكلمات مفتاحية: السلطة التنفيذية، سلطة التشريع، القضاء، التعديل الدستوري لسنة 2020.

Abstract:

The basic purpose of drafting constitutions is to address the existing situation, and to aspire to establish a democratic system by framing political practice and determining the relationship between the authorities as the most important principle of devoting what is known as the rule of law.

Democracy means the system of government that gives sovereignty to the people so that their owner and source is more important than That is to be exercised effectively However, the matter in Algeria is different. The study of the relationship between the executive and the legislative bodies shows clearly to us the superiority of the executive authority and the granting of an organic privilege and clear employment at the expense of the parliament so that it can be considered as the main legislator.

The most important mechanisms governing the judiciary are those that make it Control of the most important organs and functions.

Keywords: Executive authority; legislative power; judicial; the constitutional amendment of 2020.

* المؤلف المرسل

1. مقدمة:

إن مبدأ الفصل بين السلطات يأتي في صدارة مبادئ دولة القانون في الدول التي تبنت مبادئ التنظيم السياسي لكن في دول العالم الثالث نجد له مدلول آخر يثير الكثير من التساؤلات عن موقعه، فقد إعترف الفقه الحديث بالإجماع بأن الأنظمة التي أفرزها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فقد مميزاته الأساسية، المتمثلة في التخصص الوظيفي والتوازن المؤسساتي بين السلطات والذي نادى به الفقيه مونتسكيو كإحدى ركائز النظام الدستوري الكلاسيكي.

فقد أضحى غير كافي لتصنيف الأنظمة السياسية الحديثة التي تتميز بإمتياز مؤسسة التنفيذ وتشخيص السلطة وتراجع المركز القانوني للبرلمانات وإخفاقها في أداء وظيفتها التشريعية بسبب تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية الذي تقتضيه الظروف الإقتصادية والاجتماعية والسياسية للدول، فنظرا لطبيعة الأنظمة الحزبية الثنائية السائدة في أغلب الدول أصبحت الهيئتان غير مستقلتين عن بعضهما البعض، بل هي متضامنة فيما بينها من خلال الدعم الذي تتلقاه الحكومة من ممثلي الشعب في البرلمان.

أما في الجزائر فهو موضوع يشغل كل الباحثين ومسألة جوهرية تطرح في أغلب المواعيد السياسية، وتثير إهتمام الرأي العام أمام المشاكل التي يعاني منها النظام السياسي الجزائري والتغيرات التي يشهدها في كل المجالات فالغموض الذي يشوب المبدأ جعل تطبيقه يخلق إختلاف كبير بين دول أخذت بالفصل المرن وأخرى أخذت بالفصل المطلق أو الشبه مطلق، إلا أن الأمر يزداد تعقيدا في الجزائر، فالفصل بين السلطات يقضى بالضرورة الموازنة بين السلطات.

فمنذ أول دستور عرفته الجزائر سنة 1963 إتجه المؤسس الدستوري نحو تقوية مكانة مؤسسة الرئاسة بالمقارنة مع السلطة التشريعية لتتدعم بعد ذلك بصدور الدساتير الأخرى المتعاقبة لتجسد هيمنتها على كافة السلطات في الدولة خاصة دستور 1996 وعبر كل تعديلاته فقد إتجه صراحة نحو تحقيق تفوق عضوي ووظيفي للسلطة التنفيذية على البرلمان وحتى القضاء.

إذا كان من مقومات دولة القانون تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات والذي يراد منه تحقيق التوازن بينها، فما هو الواقع الذي آلت إليه العلاقة بين السلطة التنفيذية وباقي السلطات في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020؟

2. التدخل العضوي للسلطة التنفيذية في السلطات الأخرى

تعد ظاهرة تفوق السلطة التنفيذية من أهم مظاهر تطور الأنظمة السياسية المعاصرة، حيث باتت تحتل موقعا أكبر وأرقى من مركز باقي مؤسسات وسلطات الدولة، فتعززت صلاحياتها وإختصاصاتها لتكون تنفيذية وتشريعية في الوقت نفسه، وإذا كان تفوق السلطة التنفيذية في البلدان الغربية غير مصرح به في الدستور تثبته

الممارسة العملية فقط، فإن الأمر في الجزائر عكس ذلك كون أن الدستور وكل قوانين الدولة تضمن مكانة مهيمنة للسلطة التنفيذية عضوا على باقي السلطات، وما تظهره الممارسة الواقعية ما هو سوى تقوية أكبر لمركزها.

1 - محدودية استقلالية تشكيلة البرلمان

لقد واجهت فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة الكثير من الإنتقادات باعتبار أنها تتنافى والممارسة الديمقراطية كما أنه بمثابة وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان وهو ما من شأنه تعطيل العمل التشريعي خاصة مع النسبة المقررة دستوريا للمصادقة.

أ - سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة

خولت المادة 2/121 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث 3/1 من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية - حسب تقديره - وبذلك نلاحظ أن أسلوب التعيين يطال السلطة التشريعية، ويحتفظ بمجال تحرك واسع،¹ ويدخل هذا في إطار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التي خصه الدستور بها في التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها في المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020.²

كما أن رئيس الجمهورية يمارس هذه السلطة حصرا دون امكانية تفويضها ما أكدته المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 طالما لم ينص هذا الأخير على طريقة أخرى لتعيينهم، ودون إلزامه بضرورة إستشارة أي جهة أخرى،³ المسألة التي تشكل دعامة لرئيس الجمهورية في وجه البرلمان، من خلال كيفية إتخاذ القرار على أساس أن العضو المعين يبقى يدين بالولاء لمن عينه، في حين أن وظيفة البرلماني الأساسية أن يكون عين الشعب على حكامه.⁴

إن التدخل الواضح للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، وما يقوي تواجدها داخلها هو عدم تجانس تركيبة مجلس الامة، فلو يحدث ويشند الصراع بين الكتل المشكلة للمنتخبين، سيصعب على مجلس الأمة ممارسة إختصاصه، عندئذٍ سيلعب الثلث المعين دور الأقلية الفاصلة.

إذ يعود له القرار النهائي في إعتداد أي موقف وتوجيه القرار داخل مجلس الأمة والبرلمان عموما،⁵ بالرغم من أن المؤسس الدستوري تدارك هذا الإشكال بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة 138، فيما يخص نصاب المصادقة الذي كان الأغلبية المطلقة في كل الحالات.

كما نصت المادة 145 من الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن نصاب المصادقة في مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني هو الأغلبية المطلقة (4/3)، فيما يخص القوانين العضوية بالنظر لمكانة هذه الطائفة من القوانين، والأغلبية البسيطة فيما يخص القوانين العادية، وأيضا فيما يخص القراءة الثانية التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلبها من البرلمان بغرفتيه، عكس ما كان قبل 2016 حيث كانت هذه الآلية تخص الغرفة السفلى فقط دون الغرفة العليا ما كان يثبت في مناسبة أخرى واقع التمييز بين مجلسي البرلمان.

لعل الدافع من وراء إقرار هذه النسبة قبل التعديل هو ضمان مشاركة الثلث المعين في عملية التصويت⁶ سواء كان ذلك إيجاباً أو سلباً فلو إشتراط أغلبية بسيطة (3/2) لحققها الأعضاء المنتخبون، بالتالي يتحكمون في عملية التصويت، فتحديد هذا النصاب بالذات يسمح بتعليق النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني متى ما كانت تصطدم بتوجهات الرئيس، بتفعيل دور هذا الثلث المعطل إن صح التعبير، بالتالي هو صمام أمان له عندما لا يضمن مسايرة الأغلبية الموجودة في الغرفة السفلى لبرنامجهم، إذن يعتبر هذا التعديل مسألة جد مهمة وسبيل نحو محاولة تدعيم مكانة هذه السلطة ولو في حدود الممارسة النظرية.

تتمتع الغرفة العليا للبرلمان كما سمي بعد التعديل الدستوري الأخير سنة 2020 بإمتياز حق الرفض الذي هو بمثابة حق الفيتو، حيث يحق لمجلس الأمة معارضة المجلس الشعبي الوطني ولم يجبره المؤسس على المصادقة على كل ما يحال إليه، بل أعطاه هامش الرفض والإختلاف ما يظهر الجانب السلبي لتبني آلية التعيين داخل السلطة التشريعية، من خلال خروج الغرفة الأولى عن ممارسة وظيفتها في كبح ما قد يأتي من نصوص غير متناسقة من الغرفة الأولى، إلى تجميد العمل التشريعي ووقوع تصادم بين الغرفتين، وإعطاء دور فعال للثلث المعين بذلك يكون هذا التحكم العضوي أداة في يد السلطة التنفيذية في حالة عدم رغبتها في مرور قانون معين وتعطيله بالتالي نصل إلى حقيقة أن تشكيلة مجلس الأمة لا تجسد الإرادة الشعبية الكاملة ولا تحقق الديمقراطية وإنما كان الغرض من إستحداث هذه الغرفة واقعياً دعم مكانة السلطة التنفيذية على وجه الخصوص من خلال ما تثبته لنا الممارسة العملية.

ب - سلطة الدعوة للانتخابات التشريعية

لقد منح المؤسس الجزائري كغيره في أغلبية الدول للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية حق إستدعاء الهيئة الناخبة لإجراء الإنتخابات التشريعية في غضون 3 أشهر تسبق تاريخها، ما كرسه المؤسس الدستوري صراحة بموجب نص المادة 91 فقرة 10 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي ويعود هذا الإختصاص لها بإعتبارها الهيئة المنفذة للقوانين الصادرة عن البرلمان، أما قانون الإنتخابات فهو مجال مخصص للقوانين العضوية الممنوح إختصاصها للسلطة التشريعية ولرئيس الجمهورية بموجب أوامر، مثلما كان الحال بالنسبة للأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات الذي أصدره رئيس الجمهورية سنة 2021.

أما تحديد الدوائر الانتخابية، وتلقي ملفات الترشح وتقرير الأشخاص المتوفرة فيهم الشروط بعد دراسة ملفاتهم كانت من إختصاص السلطة التنفيذية مباشرة، غير أنه تم منح هذه الصلاحية للسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات التي نص عليها المؤسس بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وتم إنشائها سنة 2019 و باشرت مهمة التحضير للإنتخابات الرئاسية المسبقة التي تلت إستقالة الرئيس السابق آنذاك، إثر إنتفاضة الشعب والأحداث التي أدت لتفعيل نص المادة 102 بموجب تعديل 2016 التي تقابلها المادة 94 بموجب تعديل

2020، وتعتبر هذه أهم الخطوات في العملية الانتخابية نصت عليها المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإن لم تتسم هذه الهيئة فيها بالحياد والموضوعية فقدت الانتخابات مصداقيتها، بالتالي تشوه إرادة الشعب.

بعد دراسة الملفات وقبولها تأتي مرحلة الإشراف على سير العملية الانتخابية وذلك من خلال الحملة الانتخابية التي تسخر لها جميع وسائل الإعلام السمعية البصرية والمكتوبة لفتح المجال أمام المرشحين لعرض برامجهم وهنا يظهر الدور الفعال لوسائل الإعلام في توجيه السلوك الانتخابي، بحيث يميل الفرد إلى رأي الأغلبية وتبني موقف سياسي معين في ظل إفتقاره لثقافة ولاء ووعي سياسي، بالتالي تمثل هذه الوسائل إحدى الميكانزمات التي تعمل السلطة التنفيذية على التحكم فيها بالتالي التحكم في الرأي العام وتوجيهه.⁷

كما يستمر عمل السلطة الوطنية للانتخابات إلى غاية يوم الإقتراع، وتجنّد من أجل ذلك كل الوسائل المادية والبشرية، تبعاً لذلك تبقى متحكممة في سير زمام العملية الانتخابية بتوزيع المقاعد وفرز الأصوات، غير أن الإشكال يكمن في كون هذه الهيئات بالإستناد لمركزها القانوني تعد إمتداد للسلطة التنفيذية لتبعية العضوية لها على إعتبار أن أعضاءها يعينهم رئيس الجمهورية وفق نص المادة 92 فقرة 11، وأيضاً معظمها لا تملك ذمة مالية مستقلة عن السلطة التنفيذية و تستمد ميزانيتها منها، نفس الشيء وظيفياً كونها تخضع في المجمل لرقابة وإشراف الوزير المعني بالتالي يتكرس واقع تدخل السلطة التنفيذية في تنظيم العملية الانتخابية بطريقة غير مباشرة.

2 - غياب مبدأ استقلالية القضاء عضواً عن مؤسسة التنفيذ

لقد سايرت الجزائر معظم الأنظمة والدول التي عملت على تحويل السلطة التنفيذية لصلاحيات واسعة تمكنها من السيطرة على مؤسسة القضاء، غير أن ما تميزت به الجزائر هو تعميق هذه الصلاحيات بشكل محسوس وذلك بإعتبار رئيس الجمهورية القاضي الأول في البلاد في إطار ممارسته للسلطة السامية، ومنحه سلطة رئاسة أعلى جهة قضائية في الدولة تمكنه من التحكم في المسار الوظيفي للقضاة وفق نص المادة 180 فقرة 1 من تعديل 2020 وله حسب الفقرة 2 من نفس المادة أن يكلف الرئيس الأول للمحكمة العليا برئاسته، ما يفتح المجال أمام إمكانية المساس بإستقلاليتهم بالتالي فعاليتهم في أداء مهامهم.⁸

إن تحويل مؤسسة منتمية للسلطة التنفيذية مهمة الإشراف على أعلى جهة قضائية في الدولة حسب نص المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يتضمن نوع من التناقض وما ينص عليه الدستور من إستقلالية تامة للسلطة القضائية، مع الحرص على عدم خضوعها إلاّ لسُلطان القانون، بالنظر للمجال الواسع الذي يمتثل أن تؤثر فيه هذه الهيئة على القضاة والعمل القضائي ككل.⁹

أ - تجاهل ضمانات استقلالية القضاة

إن الجهة المعنية بتعيين القضاة في الجزائر هي المجلس الأعلى للقضاء ذلك حسب نص المادة 181 بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، طبقاً للشروط التي يحددها القانون المنفذ لهذا النص الذي يخول هذه الصلاحية

لرئيس الجمهورية، بإعتبار أنه رئيس هذا الجهاز وذلك بموجب مرسوم رئاسي حسب نص الفقرة 2 من المادة 181 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

خلافًا لما كان عليه الوضع قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نص المؤسس في المادة 166 منه التي تقابلها المادة 172 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على عدم قابلية قاضي الحكم فقط للنقل،¹⁰ غير أننا نلاحظ أن كثرة الإستثناءات التي أوردها المشرع على ضمانات إستقرار القضاة يجعل مضمونها يكاد ينعدم إن لم نقل منعدم.¹¹

كما أن المؤسس تدارك مسألة عدم قابلية عزله أو إيقافه أو إعفائه أو تسليط عقوبة تأديبية عليه أثناء ممارسته مهامه أو بمناسبتها، إلا في الحالات وطبقا للضمانات التي يحددها القانون بموجب قرار معلل من المجلس الأعلى للقضاء، حسب نص المادة 172 من تعديل 2020، كما منحت نفس المادة الحق للقاضي بأن يخطط المجلس الأعلى للقضاء عن أي مساس بمبدأ إستقلاليته كما تحميه الدولة وتجعله في منأى عن الإحتياج. غير أن هذا لا يعني أن منصب القاضي غير قابل للمساس مطلقا، فالمبدأ فقط ألا تترك وظائفه وأخطاءه للسلطة التقديرية لرئيسه، فالواجب في كل حالات دراستها بموضوعية من طرف لجنة مختصة تضمن الإستقلالية والحياد.

كما يعتبر كل خطأ أو تقصير يرتكبه القاضي إخلالا بواجباته يستحق التأديب عليه، سواء من طرف وزير العدل الذي له أن يتخذ عقوبيتي الإنذار والتوبيخ ضده، أو رؤساء المجالس القضائية والنواب العاميين في حدود إختصاصاتهم، بالرغم من تقييد التعديل الأخير ذلك بقرار يصدره المجلس الأعلى للقضاء، أما العقوبات الأخرى فهي من إختصاص هذا الأخير حسب ما هو محدد قانونا، غير أن هذا يبقى شكلي كون رئيس هذا الأخير هو رئيس الجمهورية الذي يعد وزير العدل تابع لجهازه التنفيذي، ويجب إستشارته إذن إتخاذ هذا الأخير قرار دون الرجوع إليه يبقى مستبعد فعليا ما أثبتته الواقع في الكثير من الحالات.

إذن عدم تقييد السلطة التنفيذية في مجال تأديب القضاة يجعل كل الضمانات الأخرى دون فائدة والمتمثلة أساسا في عدم نشر قرار الإيقاف، وإستمرار القاضي الموقوف في الحصول على مرتبه لمدة 6 أشهر الموالية تبدأ من يوم صدور قرار الإيقاف مع وجوب الفصل في الدعوى التأديبية في هذه المدة، بالتالي نلاحظ أن هذه الضمانات لا تعدوا أن تكون واجهة شكلية لإستقلالية القضاء إذ كثيرا ما تنتهك في الواقع العملي، ولعل ما يؤكد عدم وجود معيار يقيده وزير العدل في تقدير مدى جسامة الخطأ المرتكب والذي أدى لإيقاف القاضي.

إن ما جاء به المشرع في القانون الجديد فيما يخص هذا المجال هو إعادة القاضي لمنصبه بقوة القانون في حالة عدم البت في الدعوى التأديبية في أجل ستة أشهر، عكس القانون القديم يعد تغيير إيجابي قد يساهم في تحرير القاضي ولو في حدود الممارسة النظرية، غير أن إغفال المشرع في القانون الأساسي للقضاء النص على أهم ضمانات من شأنها تفادي التعسف في إستعمال حق تأديب القضاة، والمتمثلة في واجب إعادة القاضي لمنصبه

الأصلي بعد إثبات براءته سمح من الناحية الواقعية في تقرير نقل القضاة إلى جهات قضائية نائية في شكل عقوبة مقنعة والقاضي ملزم بتنفيذ القرار وإلا تعرض لإجراء تأديبي يمكن أن يصل حد العزل.

ب - حدود فعالية المجلس الأعلى للقضاء أمام هيمنة وزارة العدل

إن المشرف التقليدي على القضاة هي وزارة العدل، وهي جهاز تابع للسلطة التنفيذية، غير أن معظم الدول قد أنشأت هيئة خاصة لإدارة المسار المهني للقضاة، يكون هؤلاء أعضاء فيه بدرجات متفاوتة يطلق عليه تسمية المجلس الأعلى للقضاء.

لكن رغم أن هذا المجلس أنشئ بمهدف ضمان أداء فعال في إدارة مسار القضاة المهني مع تحقيق إستقلالية أكبر لهم بحمايتهم من أي تأثيرات، ونلاحظ أن الواقع يثبت عكس ذلك، بل ويثبت أيضا أن وزارة العدل تفرض سيطرتها على هذا المجال بفضل المهام والسلطات الواسعة التي تتمتع بها.

كما تزداد مظاهر تحكم السلطة التنفيذية في المجلس الأعلى للقضاء، من خلال إشراف نائب رئيس المجلس على تسيير المكتب الدائم للمجلس، والذي يرأسه ويساعده في ذلك موظفان من وزارة العدل يعينهما بنفسه.

إن إشراف وزارة العدل على السلطة القضائية من خلال عدة صلاحيات، يجعل إستقلالية هذه السلطة محل جدل نظرا للمجال الواسع الذي تؤثر فيه الوزارة على القضاة والعمل القضائي بقرارات مختلفة، كالإعلان عن الترقيات والندب والإحالة على المجلس التأديبي وممارسة المتابعة ضدهم أمام المجلس الأعلى للقضاء، بالتالي المشاركة في أغلب القرارات المتعلقة بإدارة مسارهم المهني.

فهناك جانب يرى أن الدور الذي تحتله وزارة العدل على مستوى المجلس الأعلى للقضاء لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يؤثر على إستقلال القضاء، مادام دورها يتوقف عند حدود التسيير الإداري لجهاز القضاء،¹² غير أن المعطيات التي تثبتها الممارسة العملية تدحض هذا الرأي، بإعتبار أن هيمنة السلطة التنفيذية تطال كل جوانب السلطة القضائية، وتتحكم فيها بشكل يوفّر لها مكانة متفوقة في النظام الدستوري الجزائري ككل.

3. تدخل السلطة التنفيذية في المجال الوظيفي للسلطات الأخرى

يحتوي الدستور الجزائري لسنة 1996 بتعديلاته في طياته على عدة مسائل تمس مباشرة مهام البرلمان المبدئية سواء تلك المتعلقة بالوظيفة التمثيلية والتشريعية أو وظيفة الرقابة، فالآليات التي منحها المؤسس الدستوري بموجب السلطة التنفيذية أكدت حقيقة كون أن هذه الأخيرة هي المسيطر والموجه الأساسي للبرلمان، بل والسماح بتجريده من اختصاصه الأصيل.

يعتبر الخضوع العضوي للقضاة وسيلة فعالة تستعملها السلطة التنفيذية من أجل بسط نفوذها على القضاء ومن آثار عدم تكريس الإستقلالية العضوية إنعكاساتها السلبية على إستقلالية القضاء وظيفيا، بحيث

تتمثل الوظيفة القضائية في تطبيق القانون على المنازعات المعروضة على القضاة، ما يتعين أن يمارسها بعيدا عن أية قيود أو ضغوط أو تهديدات مباشرة أو غير مباشرة تحد من حياده في القيام بها.

1.3: تأثير السلطة التنفيذية على وظيفة البرلمان

إن التطور الوظيفي لمؤسسة التشريع في الجزائر، كان وعلى مر التجارب الدستورية التي عرفها النظام مجسدا بين سيادة البرلمان الشكلية، والتحكم الرئاسي الفعلي فتوضيح واقع العلاقة بينهما في مجال ممارسة العملية التشريعية يبقى مرهون بتوجهات مؤسسة التنفيذ في جانبه التشريعي، أما الجانب الرقابي فبين الأثر المحدود وإنعقاد المسؤولية لتبيان فيما إذا كانت العلاقة وفق عامل التشاور أو عامل التعاون والتوازن، أو عامل التأثير والسيطرة.

أ - التحكم التنفيذي في العملية التشريعية

لقد زودت الحكومة بأليات إدارة العمل التشريعي وتوجيهه بدءا بحقها الواسع في المبادرة بالقوانين وممارسة سياسية الإملاء من خلال فرض جدول الأعمال الذي تراه مناسبا، ليمتد تأثيرها حتى على إمكانية دخول النص حيز التنفيذ الذي لا يكون إلا بعد موافقة صريحة لرئيس الجمهورية.

تنجسد العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في نطاق الدور التشريعي في كافة مراحل وإجراءات عملية سن النص التشريعي، ابتداء من مرحلة المبادرة بالتشريع إلى إيداع المشروع أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني، ومرحلة دراسة ومناقشة الاقتراحات والتصويت والمصادقة عليها، وصولا إلى إمكانية ممارسة حق الاعتراض عليها¹³، كما تظهر هذه العلاقة في حالة نشوب خلاف بين غرفتي البرلمان حسب المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وأخيرا مسألة دخول النص حيز التنفيذ.¹⁴

فيبدو من الوهلة الأولى أن الحكومة تسيطر على جل المراحل التمهيدية لعمل البرلمان، وذلك من خلال قيامها بتعديل جدول أعمال الغرفتين وترتيبها للمواضيع وأيضا إمكانية المبادرة بالقوانين وإمكانية تعديلها¹⁵، بالإضافة لتحكمها في مرحلة مناقشة النص والتصويت عليه، كما تتدخل بشكل واسع في إجراءات إكتماله سواء في حالة وجود خلاف بين الغرفتين أو دخوله حيز التنفيذ بإصداره ونشره في الجريدة الرسمية (المادة 148 من تعديل 2020) عن طريق عرفلته بالإعتراض عليه سواء بطلب مداولة ثانية (المادة 149 من تعديل 2020) أو إخطار المحكمة الدستورية لتحريك الرقابة على دستوريته (المادة 197 من تعديل 2020).

لقد قام المؤسس الدستوري الجزائري بإشراك السلطة التنفيذية في ميدان سن البرلمان للقوانين عن طريق الأوامر حسب نص المادة 142، وذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال عطلة البرلمان، وأيضا في الحالة الإستثنائية التي نصت عليها المادة 98 من تعديل 2020، ما يمكنه من مزاحمة صاحب الإختصاص الأصلي في المجال المخصص له، بل ويتحكم فيه مباشرة دون الحاجة للعودة أو الحصول على تفويض مسبق من الهيئة المكلفة بالتشريع، كما منحه سلطة واسعة لممارسة تشريع موازي عن طريق السلطة التنظيمية وفق نص المادة 141 من الدستور.

أما فيما يخص طبيعة الظروف غير عادية التي يمكن أن تتعرض لها الدولة، والتي ليست على درجة واحدة من الخطورة نجد حجم السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية تختلف بالضرورة من حالة إلى أخرى بالنتيجة ستتباين معها درجة إضمحلال الدور التشريعي للبرلمان فيكون محدود في حالة الطوارئ والحصار، ويهمش في الحالة الإستثنائية وحالة الحرب.

ب - عدم فعالية وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

يمكن أن تثار مباشرة مسؤولية الحكومة في النظام السياسي الجزائري نظريا في حالة رفض مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول حسب نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ويؤدي ذلك لإستقالة الحكومة بقوة القانون، أيضا في حالة التصويت على ملتمس الرقابة، وأخيرا في حالة التصويت بالثقة.¹⁶

غير أن الواقع يؤكد أن هذه الآليات تبقى محدودة الأثر أو بالأحرى عاجزة عن تحقيق فعالية في ممارسة البرلمان لدوره الرقابي، بالرجوع لعدة معطيات أهمها ضعف مكانة هذا الأخير والأهم من ذلك آلية الحل التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ لها حسب نص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إضافة إلى عجز آليات الرقابة غير مرتبة لمسؤولية الحكومة مباشرة عن تحقيق رقابة فعلية عليها، فتقييم النشاط البرلماني يؤكد عدم فعالية هذه الآليات من خلال الأسئلة والإستجوابات أو حتى لجان التحقيق البرلمانية رغم التعديلات التي مستها خاصة بعد تعديل 2016، وحتى التعديل الأخير لسنة 2020 بهدف تفعيلها تبقى عديمة الأثر نظرا لإفتقارها للجانب الجزائري في ظل سيطرة السلطة التنفيذية على جميع إجراءاتها.¹⁷

2.3: تراجع سلطة القضاء في ظل هيمنة السلطة التنفيذية على أعمالها

بعيدا عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، يملك رئيس الجمهورية آليات تمكنه من التحكم في هذه السلطة وجملة من الصلاحيات القضائية بإعتباره القاضي الأول في البلاد، توفر له سيطرة مطلقة على هذه المؤسسة بشكل يجردتها في الكثير من الأحيان من وصفها سلطة من سلطات الدولة الدستورية، خاصة بعد أن باتت تسمية الفصل الخاص بها في الدستور بعد تعديل 2020 القضاء.

أ - تأثير السلطة التنفيذية على العمل القضائي

يملك رئيس الجمهورية كممثل للسلطة التنفيذية في الظروف العادية بعض الوظائف القضائية، التي تساهم بشكل كبير في التأثير على العمل القضائي بإعتباره القاضي الأول في البلاد، بالتالي الحل محل السلطة القضائية كما له حق التدخل في إختصاصاتها بشكل واسع في الظروف الإستثنائية، فقد خول له المؤسس جملة من التدابير ذات الصيغة القضائية بحجة إتخاذ إجراءات وقائية أو إستعجالية لإستتاب الأمن، إفلات هذه الأعمال التي تقوم بها بإعتبارها الإدارة المركزية للدولة تحت طائلة تعلقها بسيادة الدولة من رقابة القضاء، سواء في الظروف

العادية أو غير عادية ، ما هو في الواقع إلا دليل على ضعف هذه المؤسسة، ومحدودية الرقابة التي تمارس على البعض الآخر يفقدها فعاليتها.

ب - ضعف القاضي الإداري أمام إمتياز الإدارة العامة

بالرغم من أن دستور 1996 قد كرس الإزدواجية القضائية، إلا أن المؤسس ومع كل التعديلات التي مست القضاء الإداري على وجه الخصوص لم يوفر له وسائل فعلية لفرض تطبيق أحكامه على الإدارة، بالإضافة لتبعيته العضوية للسلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل، ما يجعل من القاضي الإداري الجزائري في مركز ضعيف في مواجهة الإدارة وإمتيازاتها العامة اللامحدودة، بالتالي إثبات لخضوعه لها في ظل عدم جدوى مواجهة تحكمها.

رغم تكريس المشرع لمجموعة من الضمانات لإستقلال القضاة وحمائتهم من كل أشكال تدخل السلطة التنفيذية في توجيه عمل القضاة، وجعل القاضي الإداري لا ينحاز للإدارة إلا أن ذلك فعليا يبقى غير وارد، وذلك عن طريق عدم تمكينه من سلطات تجاه الإدارة العامة وحضر التدخل في أعمالها بتوجيه الأوامر إليها لإلزامها بالقيام بفعل أو الإمتناع عنه، والإكتفاء بإصدار أحكام إلغاء قراراتها أو تفسيرها أو فحص مشروعيتها، والتي تلقى تجاوز لها و عدم تنفيذها، كما نلاحظ أنه عند إصداره لأحكامه يراعي مصالح الإدارة العامة مهماشا بذلك مصلحة الفرد كون أنه لم يتجاوز عقبة خضوعه للسلطة التنفيذية.

لقد نصت المادة 178 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أن كل أجهزة الدولة المختصة ملزمة بأن تقوم في جميع الظروف وفي كل مكان بتنفيذ أحكام القضاء، غير أن الصيغة التنفيذية لهذه الأحكام تختلف بين القضاء العادي والإداري، حيث نلاحظ أنه فيما يخص تنفيذ القرارات التي تصدر في القضاء العادي تتدخل النيابة العامة والسلطات العمومية لتنفيذها، أما القضاء الإداري فتغيب هذه الجهات ولا تتدخل لإجبار الإدارة على التنفيذ.

المؤكد أن هذا التمييز ناجم عن إشراف السلطة التنفيذية على وسائل التنفيذ الجبري لأحكام القضاء وعدم إلزام تلك السلطة على إستعمال تلك الوسائل ضد أجهزتها، ما يسمح للإدارة بالإمتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة عن السلطة القضائية وتجاوزها.

كما تصطدم مسألة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة بعقبات أهمها تلك المتضمنة لإلزاما ماليا، لنص المشرع على عدم جواز الحجز على الأموال العامة لمساسها بالمصلحة العامة.¹⁸

4. الخاتمة:

إن دراسة طبيعة النظام السياسي الجزائري تظهر واقعا حقيقة تفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات و يعود ذلك لعدة آليات تبناها المؤسس لتمكينها من التدخل المباشر وغير مباشر في أجهزة ووظائف باقي مؤسسات الدولة، ويتدعم ذلك بواقع الممارسة العملية التي تؤكد تسييرها لشؤون الدولة.

فالمسألة ليست مسألة نصوص قانونية يجب إحداث تغييرات فيها، وإنما الأمر يتعلق بواقع الممارسة العملية بحيث حتى لو تم تكريس كل ضمانات الإستقلالية وفرض التوازن بين السلطات الثلاثة، سيظل الواقع يصرح بعكس ذلك كون أن المشكل يبقى في مدى قوة ممثلي الشعب من جهة وتحلي المسؤولين بمبادئ النزاهة والحياد من جهة أخرى.

لذا في سبيل إعادة الإعتبار لهذه السلطات نرى بعض التوصيات التي من شأنها تفعيل مكانتها وذلك عن طريق جملة من المسائل أهمها:

- إعادة النظر في شروط الترشح سواء للنسبة أو العضوية في مجلسي البرلمان.
- تفعيل دور المعارضة، لتقوية الأحزاب السياسية و تكريس ضمانات فعالية حمايتها من نفوذ مؤسسة الرئاسة.
- التقليل من الصلاحيات الكبيرة لرئيس الجمهورية في مجال التشريع، فالنص على سلطات تؤدي لنفس الغاية ما هو في الواقع إلا مزاحمة للسلطة التشريعية في إختصاصاتها، كسلطة دعوة البرلمان للإنتقاد في دورات غير عادية وسلطة التشريع بالأومر.
- بالإضافة للصلاحيات التي من شأنها عرقلة العمل التشريعي والتحكم فيه كآليات الإعتراض.
- بالإضافة لتكرس جزاءات ردعية و فعالية تنتج عن تحريك أليات الرقابة البرلمانية، و تجريد رئيس الجمهورية من سلطة الحل لأنها أخطر سلاح يجد من ممارسة النواب لمهامهم.
- تكريس ضمانات فعالية لحماية القضاة من نفوذ السلطة التنفيذية، بالخصوص القاضي الإداري وعدم تقييد سلطته التقديرية بإمتهيازات الإدارة العامة.
- توفير أليات ووسائل تنفيذ جبري للقرارات القضائية الصادرة في الشق الإداري.
- غير أن أساس هذه التغييرات يجب أن يكون في إعادة النظر في شروط و كيفيات التعديل الدستوري، فتمتع رئيس الجمهورية بدل البرلمان بسلطة واسعة غير مقيدة في التعديل الدستوري تؤدي لحالة إستعمالها لصالحه.
- كما يبقى وعى المواطن كفرد في المجتمع على إختلاف مكانته ومركزه من مسؤول لشخص عادي بضرورة إحداث تغيير جذري هو أساس تفعيل مؤسسة التشريع والقضاء في الجزائر وبناء دولة قانون.

5. الهوامش:

-
- ¹ - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2009 ص 45.
 - ² - المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المتضمن دستور 28 نوفمبر 1996، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 جريدة رسمية عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14،

- الصادر في 7 مارس 2016 ، المعدل والمتمم بموجب مرسوم رئاسي 20-442 ، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، ج ر عدد 82 ، الصادر في 30 ديسمبر 2020.
- ³ - خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، دون طبعة الجزائر، 2013، ص 135-140.
- ⁴ - عبة سليمة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق "فرع قانون دستوري"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص 73-74.
- ⁵ - مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري(دراسة تحليلية)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون" فرع تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010-2011 ص30.
- ⁶ - محمد بن محمد، "مجلس الأمة في الجزائر التجربة و الأفاق"، منشورات مجلس الأمة، الجزائر 2013، ص 24.
- ⁷ - بني أحمد، "أثر النظام الإنتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر"، مجلة المفكر، دون سنة، العدد الثامن، باتنة، دون سنة، ص 174.
- ⁸ - عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق "فرع قانون دستوري"، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009-2010، ص 160.
- ⁹ - شباح فتاح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات- دراسة حالة -النظام السياسي الجزائري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007-2008، ص 195.
- ¹⁰ - بوشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دون طبعة، دار الأمل للنشر والتوزيع، تيزي وزو، 2002، ص 47.
- ¹¹ - ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006-2007، ص 120.
- ¹² - سعد عيد العزيز، أجهزة و مؤسسات النظام القضائي الجزائري، دون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1998، ص 34.
- ¹³ - سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري "دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005-2006، ص 37.
- ¹⁴ - وزاوي وسيلة، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 21، 2008، ص 32.
- ¹⁵ - بوضياف محمد، مستقبل النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص 253 و 254.
- ¹⁶ - بن بغيطة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2003، ص 52.
- ¹⁷ - Ben ABBOU-KIRANE FATIHA, droit parlementaire algérien tome 2, office des publications universitaires, Alger, 2009, p 237.

18- شبيخي شفيق، الإستقلال الوظيفي للقضاة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام "فرع تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، 2011، ص 67.

قائمة المراجع:

1.6- باللغة العربية:

- 1- بوشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دون طبعة، دار الأمل للنشر و التوزيع، تيزي وزو، 2002.
 - 2- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004.
 - 3- بنيي أحمد، "أثر النظام الإنتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر"، مجلة المفكر، دون سنة، العدد الثامن، باتنة، دون سنة.
 - 4- بوضياف محمد، مستقبل النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2007-2008.
 - 5- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، دون طبعة الجزائر، 2013.
 - 6- ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006-2007.
 - 7- سعد عبد العزيز، أجهزة و مؤسسات النظام القضائي الجزائري، دون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1998.
 - 8- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري "دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005-2006.
 - 9- شباح فتاح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات- دراسة حالة -النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007-2008.
 - 10- شبيخي شفيق، الإستقلال الوظيفي للقضاة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام "فرع تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، 2011 .
 - 11- عبة سليمة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق "فرع قانون دستوري"، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014.
 - 12- عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق "فرع قانون دستوري"، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009-2010.
 - 13- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للنشر و التوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2009.
 - 14- محمد بن محمد، "مجلس الأمة في الجزائر التجربة و الأفاق"، منشورات مجلس الأمة، الجزائر 2013.
 - 15- مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري(دراسة تحليلية)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون "فرع تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
 - 16- وزاني وسيلة، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 21، 2008.
- 2.6- المراجع باللغة الأجنبية:

1-Ben ABBOU-KIRANE FATIHA, droit parlementaire algérien tome 2, office des publications universitaires, Alger, 2009 .

6-3- النصوص القانونية :

1-المرسوم الرئاسي رقم 438/96, المتضمن دستور 28 نوفمبر 1996, المؤرخ في 7 ديسمبر 1996, جريدة رسمية عدد 76, الصادر في 8 ديسمبر 1996, المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 جريدة رسمية عدد 25, الصادر في 14 أبريل 2002, المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008, جريدة رسمية عدد 63, الصادرة في 16 نوفمبر 2008, المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016, جريدة رسمية عدد 14, الصادر في 7 مارس 2016, المعدل والمتمم بموجب مرسوم رئاسي 20-442, المؤرخ في 30 ديسمبر 2020, ج ر عدد 82, الصادر في 30 ديسمبر 2020 .