

**تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات
على ضوء التّعديل الدستوري الجزائري سنة 2016**
د. مبخوتة أحمد، المركز الجامعي تيسمسيلت

مقدمة:

جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 تكريسا للتوجه نحو تكريس دولة القانون، وفي ظل إصلاحات سياسية شاملة من أجل تعميق الممارسة الديمقراطية وتطوير النظام المؤسسي للدولة، وقد تضمن هذا التعديل أحكاما دستورية لعل عمادها تعميق الممارسة الديمقراطية في ظل مبادئ التداول على السلطة والفصل المرن والواقعي والمتوازن بين السلطات، ولأن مبدأ الفصل بين السلطات وجد طريقه في النظم الحديثة، نتيجة لتطور وعي المجتمعات وما صاحبه من مطالبات بالحريات والحقوق، تم إقرار هذا المبدأ في معظم الدساتير ومبادئ حقوق الإنسان¹، واستقرت معظم دساتير العالم على تبني هذا المبدأ، ليصبح النص عليه مظهرا من مظاهر السيادة القومية².

وعلى غرار النظم السياسية المقارنة سعى المؤسس الدستوري الجزائري من خلال توجهه إلى تبني نظام ديمقراطي إلى اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، وذلك في خطوة إلى توجهه نحو الفصل بين السلطات في الدولة، وضمان استقلالها عن بعضها البعض من الناحيتين العضوية والوظيفية على حد سواء، وجاء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 في ظل حزمة من الإصلاحات، حيث تضمن هذا التعديل العديد من الأحكام الدستورية الجديدة، التي تكفل تطوير وترشيد النظام الوطني المؤسسي، لاسيما السلطات والمؤسسات الدستورية الثلاثة، في ظل مبدأ الفصل بين السلطات المبني على أساس التطبيق الواعي والمرن والواقعي لهذا المبدأ.

ومنه يبرز إشكال موقع هذا المبدأ في ظل التجربة الدستورية الجزائرية، خصوصا في ظل التوجه الصريح للمؤسس الدستوري الجزائري، من خلال التعديل الدستوري الجديد، وعملية تنظيم سلطة الدولة الجزائرية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، ويتوجب علينا هنا لإبراز مكانة مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، التطرق إلى مفهوم المبدأ الفصل بين السلطات في الفقه الدستوري، ومن ثم التطرق إلى مظاهر و تطبيقات هذا المبدأ في مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة، خاصة ما تكرر من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

¹ نصت المادة السادسة من مبادئ حقوق الإنسان الذي نادى به الجمعية الوطنية غداة قيام الثورة الفرنسية على أن " كل مجتمع لا يوجد يوجد فيه مبدأ الفصل بين السلطات يكون خلوا من الدستور "

كما نصت المادة العاشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 على أنه " لجميع الأفراد على السواء الحق في محاكمة عادلة علنية أمام محكمة مستقلة محايدة تقرر حقوق الفرد وواجباته " أي سلطة قضائية مستقلة وغير خاضعة للسلطات الأخرى.

² يجي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص. 110.

المحور الأول

ماهية مبدأ الفصل بين السلطات

لقد حظيت مسألة العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، باهتمام كبير، انطلاقاً من اعتبار السلطة ظاهرة ملازمة للمجتمعات السياسية، وأنها المعيار الحقيقي المميز للدولة عن غيرها من بقية الكيانات السياسية. ومما لا شك فيه أن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر أهم مبدأ يستند إليه وجود الدولة ونظام الحكم فيها، وأنها العامل المحفز لخضوع الدولة للقانون. ومن هذا المنطلق حظيت فكرة مبدأ الفصل بين السلطات باهتمام الفقهاء، باعتبار أن تجميع السلطات في يد واحدة، من شأنه أن يكرس التعسف والاستبداد، إلا أن الفقه يكاد أن يجمع على ضرورة اللجوء إلى تبني فكرة الفصل بين السلطات وتوزيعها، بحيث لا يمنع هذا التوزيع وعدم تركيز صلاحيات وسلطات الدولة في جهة واحدة من قيام تعاون ورقابة بين السلطات فيما بينها، بحيث تقوم على أساس تحقيق التوازن بين السلطات.

أولاً: تعريف مبدأ الفصل بين السلطات.

لا يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات؛ أن تستقل كل هيئة أو سلطة عن الأخرى، بل يقصد بها توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، بحيث يتحقق داخل الدولة سلطة تشريعية تباشر وظيفة وضع القوانين، وسلطة تنفيذية تعمل على تنفيذ القوانين، وسلطة قضائية لها مهمة الفصل في النزاعات والخصومات، غير أنه لا يجب أن يُفهم من مبدأ الفصل بين السلطات بأن كل سلطة مُستقلة عن السلطة الأخرى تمام الاستقلال، بحيث تكون كل منها معزلة تام عن الأخرى. وإنما المقصود بهذا المبدأ هو دعم تركيز سلطات الدولة وتجميعها في يد هيئة واحدة، بل توزيعها على هيئات منفصلة ومتساوية، بحيث لا يمنع هذا التوزيع والاتصال من تعاون ورقابة

كل هيئة مع الأخرى، ويترب عن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات عدة نتائج أهمها:

- صيانة الحرية ومنع الاستبداد: يؤدي نظام تركيز السلطات في هيئة واحدة إلى إساءة استعمال السلطة التي تنتهي بالقضاء على حريات الأفراد وحقوقهم.
- إتقان الدولة ووظائفها وحسن سير العمل بها: إن توزيع السلطات على عدة هيئات فيه نوع من التخصص واعتناء كل سلطة بعملها ومجال اختصاصها، مما يؤدي إلى إتقان العمل وإجادته.
- احترام القوانين وحسن تطبيقها: يحقق مبدأ الفصل بين السلطات والقوانين ويكفل تطبيقها تطبيقاً عادلاً.
- تجسيد الديمقراطية: يعتبر مبدأ فصل السلطات من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية، فتوزيع السلطات بين هيئات مختلفة يساعد على ترقية وضمان الفكر الديمقراطي والعمل على تجسيده في الواقع العملي.

هذا وقد وجهت عدة انتقادات إلى هذا المبدأ أهمها: أن السلطة تعتبر كل لا يتجزأ فهي كالإنسان تماماً حيث لا يمكن فصل أي جزء منه وإلا تعطلت وظائفه، بالإضافة إلى أن توزيع السلطات بين هيئات مختلفة فيه تفتيت وتميع للسلطة، مما يؤدي إلى إضعافها، كما أن توزيع السلطة على هيئات مختلفة فيه تهرب من المسؤولية؛ خاصة الأنظمة السياسية التي يطغى فيها حزب سياسي على الطبقات السياسية الأخرى، ومثال ذلك أن تشرع سلطة ولا تلتزم سلطة أخرى بتنفيذ أو تطبيق قوانينها.

ثانياً: مضمون مبدأ الفصل بين

السلطات.

إن مبدأ الفصل بين السلطات يجد أصله في الفلسفة الإغريقية، إذ أخذ مظهرها سياسياً وظهر على لسان أفلاطون وأرسطو وتلقاه جون لوك ومونتيسكيو

وروسو، لينتقل إلى الميدان التطبيقي على إثر الثورتين الفرنسية والأمريكية⁽¹⁾.

ومما لا شك فيه إن الفيلسوف البريطاني جون لوك يعتبر أول من أشاد بقيمة المبدأ الدستوري في عمل الحكومات، لينسب بعد ذلك إلى الفيلسوف الفرنسي "مونتيسكيو" الذي أعاد عرض هذا المبدأ وفق صياغة جديدة في كتابه "روح القوانين"، ليصبح مفهوم هذا المبدأ مقرونا باسمه⁽²⁾، إذ يرى مونتيسكيو بأن الفصل بين السلطات هو وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للحاكم، وانطلاقاً من ذلك، فإن جوهر هذا المبدأ هو تنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، ويستهدف منع استبداد سلطة على أخرى لتستطيع كل هيئة من الهيئات السياسية (البرلمان والحكومة) كبح الأخرى، إذا ما تجاوزت الإطار أو الغايات المحددة لها أو حاولت إساءة استعمال سلطاتها داخل هذا الإطار، فالقاعدة الأساسية التي تحكم السلطات الثلاثة وتمنع إساءة استعمال السلطة؛ هي أن السلطة توقف السلطة وبهذا المضمون فإن هذا المبدأ يمثل ضماناً كبيرة وأساسية لقيام الدولة القانونية وضمان مراعاة المساواة بين الأفراد واحترام حقوقهم وحررياتهم، كما يعدّ أيضاً من أهم ضمانات حقوق الإنسان؛ لأنه يترتب عليه - كما أشرنا - قيام الدولة القانونية التي تتميز بتخصيص جهة مستقلة لكل من

سلطة تنفيذ القانون أو المشرعة له أو للقضاء؛ مما يضمن حسن سير مصالح الدولة وحماية حقوق الإنسان، ومنع التعسف أو التجاوز في السلطة، وغالباً ما يتم توزيع هذه السلطات بنصوص دستورية واضحة، فمونتيسكيو استطاع أن يصيغ هذه الأفكار انطلاقاً من كون أن مبدأ الفصل بين السلطات هو وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للنظام الملكي، لهذا وجب وضع قيود على تلك السلطة، انطلاقاً من أن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات حسب وجهة نظر مونتيسكيو يضمن ممارسة واحترام الحقوق والحرريات الفردية بين ثلاث هيئات:

- السلطة التشريعية تكون بيد الشعب عبر ممثليه، السلطة التنفيذية بيد ملك قوي، سلطة قضائية تستند إلى هيئة مستقلة وبهذا يتحقق الهدف المنشود بتكريس الحريات.

وقد يعني ما سبق عرضه؛ أن الفصل بين السلطات يجب أن يكون مطلقاً وأن لا تكون هناك تبعية من إحدى تلك السلطات أو الجهات بعضها للبعض الأخرى، وأن لا يكون ثمة تدخل أو تعطيل أو أعاقبة من جانب أي سلطة في أعمال السلطات الأخرى، أو أن تكون هناك سلطة رئاسية لجهة على أخرى عضوية أو وظيفياً. ولكن هذا التصور الذي ساد عند الثوار الفرنسيين والأمريكيين لم يكن هو التصور الصحيح للمبدأ؛ إذ انه يتضمن عيباً أساسياً في صورة الفصل المطلق يتجسد بأنه يؤدي إلى العزلة بين السلطات وإلى نشوء صدام بينها يؤدي إلى النتائج ذاتها التي تتحقق عن الأنظمة المستبدة⁽³⁾.

¹ إن فكرة تقسيم الوظائف في الدولة حظيت باهتمام المفكرين و الفلاسفة الإغريق، إذ تطرق إليها الفيلسوف اليوناني "أفلاطون" في كتابه "القوانين"، كما تعرض إليها الفيلسوف "أرسطو" بإعادة تقسيم الوظائف في الدولة إلى ثلاثة وظائف، وظيفة تقرير القواعد المنظمة للجماعة، ووظيفة الأمر والتنفيذ و ووظيفة القضاء، قزو محمد آكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية - دراسة مقارنة -، دار الخلدونية، الجزائر، 2003، ص 181.

² محمد نصر مهنا، النظام الدستوري السياسي - دراسة مقارنة - المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005، ص 320.

³ يقول بعض العلماء أن (مونتيسكيو) لم يرفع مبدأ الفصل بين السلطات على انه مبدأ قانوني، بل هو مبدأ سياسي إذ أن ابتداعه تم في عهد رغب في ضمان تحقق مصالح الدولة وحسب سير وظائفها وضمان لحقوق الأفراد ومنعاً للتعسف والاستبداد ومن ثم فلا يجب أن تتجمع هذه السلطات أو المهام في يد واحدة بصورة مباشرة أو غير مباشرة حتى لو كانت تلك

التعاون بين السلطات وهي جميعاً نظماً تمثيلية تفصح عن أخذها بالديمقراطية على نحو يتناسب مع فكرة الدستور السائدة لدى كل دولة وبحسب ظروفها، وهي تتفاوت في إظهار القوة أو التوازن فيما بينها. ولكن هذا التفاوت لا يعني أن للجهة القوية سلطة رئاسية على السلطات أو الهيئات الأخرى كأن يكونوا تابعين لها.

وبقي مفهوم الفصل بين السلطات في تطور مستمر إلى إن تبلور مفهومه في النظم الدستورية الحديثة، وأصبح مقترناً بالتعبير للدلالة على العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، والتي تقوم على أساس الاستقلال والتوازن بينها من ناحية، والتعاون فيما بينها من ناحية أخرى؛ لاستحالة الفصل التام بين السلطات، وهو ما يجري العمل به في النظم الحديثة⁽¹⁾.

المحور الثاني

مظاهر مبدأ الفصل بين السلطات في النظام

الدستوري الجزائري

لم يظهر مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري إلا من خلال دستور 1989، ويرجع السبب في ذلك إلى طبيعة النظام السياسي السائد في ظل دستوري 1963 و 1976 المتأثر بالإيديولوجية الاشتراكية و نظام الحزب، والذي يقوم في مجال عملية تنظيم سلطة الدولة على أساس مبدأ وحد السلطة السياسية وتعدد وظائف الدولة السياسية والتشريعية والتنفيذية والقضائية والرقابية⁽²⁾ الواحد، وبذلك حلت محل الفصل بين السلطات فكرة وحدة

لذلك يمكن إجراء تقسيم في السلطات أو الهيئات وتوزيع المهام بين هذه السلطات اعتماداً على وظائف الدولة عندها تسند هذه الوظائف إلى ثلاث سلطات، سلطة تشريعية تختص بوضع القوانين وتعرف في أغلب النظم الدستورية بالبرلمان، سلطة تنفيذية تتولى تنفيذ القوانين، وسلطة قضائية تسهر على ضمان تطبيق القانون. وهذا التقسيم وفق مضمون مبدأ الفصل بين السلطات، يتم على أساس توفير ضمانات تسمح لكل سلطة الحد من تدخل السلطة الأخرى في مهامها، لاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية، عند حدودها إذا ما تجاوزت حدود سلطتها القانونية.

غير أن دور السلطة القضائية يمكن أن يكون أوسع وأقوى في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ بسط رقابتها عليها من خلال الرقابة على دستورية القوانين فيما يخص السلطة التشريعية، والرقابة على مشروعية الأعمال الإدارية فيما يخص السلطة التنفيذية وعندها يتحقق قول "مونتيسكيو": ((السلطة توقف السلطة)) وبهذا يمكن الحيلولة دون الالتزام الحرفي بالمبدأ والعزلة بين السلطات، بل يقوم بدلا عن ذلك نوع من التوازن بين السلطات.

هذا ولم تجر الدساتير الحديثة على نمط واحد في طرق توزيع السلطات بين الهيئات الثلاثة، إذ جرى الأخذ به على أنماط تتناسب والفكرة الدستورية السائدة في كل دولة وحسب ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وقد حل محل فكرة الفصل التام بين السلطات صور أخرى حديثة تقوم على فكرة

¹ معجم القانون ، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ، القاهرة ، 1999 ، ص 22.

² غيلاني الطاهر ، التعديل الدستوري الجديد و عملية تنظيم سلطة الدولة الجزائرية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، العدد 38 فيفري 2016 ، ص 85.

اليد هي الشعب بأسره فيما يعرف بالنظام الديمقراطي المباشر أو كانت متمثلة في هيئة نيابية. فالأساس عند مونتيسكيو عدم الجمع بين السلطات بل توزيعها وتقسيمها بين هيئات متعددة. انظر في ذلك : آرنه ليههارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد ، ترجمة حسني زينة ، الطبعة الأولى ، بغداد وبيروت ، معهد الدراسات الإستراتيجية ، ص 23 - 24 .

أساس تاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، إلا أن دستور 1989 وعلى غرار دستور 1996 حرص على تبني هذا المبدأ وإن لم ينص عليه صراحة، وإنما تضمنت ديباجة دستور 1989 العبارات التالية " .. يضمني الشرعية على ممارسة السلطات، ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية .. " وهي العبارات التي تظهر بصورة جلية نية المؤسس الدستوري في تبني مبدأ الفصل بين السلطات وهي نفس العبارات التي تم الإبقاء عليها في ديباجة دستور 1996⁽¹⁾.

كما أحدث الدستوران ثورة في مجال تنظيم السلطات، ويظهر ذلك من خلال الباب الثاني من كليهما والمعنون ب: " تنظيم السلطات"، إذ خصصا لكل سلطة فصلا كاملا وفي كل فصل من نفس الباب يتناول مختلف أجهزة الدولة بصيغة السلطة⁽²⁾.

¹ أنظر الفقرة العاشرة من دستور 1996، الصادر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07-12-1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28-12-1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 الصادر بتاريخ: 08-12-1996، ص 6.

وقد 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 لمداورات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107 المؤرخة في 12-1998، ص 3.

² محمد إبراهيمي، حق الحل في دستور 1989، الجزء الثاني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 4، 1993، ص 642.

السلطة، وهي سلطة الشعب التي يمارسها عن طريق ممثليه الذين يختارهم بكل حرية مع الاعتراف بوجود هيئات متخصصة في الدولة تعمل أولها في التشريع والثانية في التنفيذ والثالثة في القضاء، لذا لم تجد فكرة الفصل بين السلطات مكانة لها إلا بعد إقرار دستور 1989 وتطورت مع التعديلات الدستورية اللاحقة له.

أولا: مبدأ الفصل بين السلطات في دستوري 1989 و1996.

لقد فرضت الاتجاهات العالمية الجديدة المتعلقة بمبادئ حقوق الإنسان ودولة القانون والديمقراطية من جهة والحراك الاجتماعي الداخلي ضرورة إصلاح النظام الدستوري في الجزائر، لينبثق عنها صياغة دستور 23 فبراير 1989 في سياق جديد وظروف مغايرة لتلك التي صيغت فيها النصوص الدستورية السابقة، ليحدث بذلك تغييرا جذريا على بنية النظام السياسي الجزائري بإفراغه من الجوانب الإيديولوجية وتكريسه للجوانب القانونية فقط، وبذلك أقرب ما يكون إلى دستور قانون، بتكريسه للحقوق والحريات، مع توفير الضمانات الكافية لحمايتها، وتنظيمه للسلطات وتحديد العلاقة بينها، الأمر الذي دفع إلى القول بميلاد جمهورية ثانية، تتجاوز مبادئ كثيرة، كالخيار الاشتراكي ونظام الحزب الواحد والتأكيد على ازدواجية السلطة التنفيذية وتوسيع الدور الرقابي للبرلمان، قصد ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما يستشف منه تبني مبدأ الفصل بين السلطات وإن كان ذلك بصورة ضمنية أكثر منها صريحة، إذ أعطى مكانة هامة لمبدأ الفصل بين السلطات بإقامة نوع من التوازن فيما بينها، على عكس ما كان سائدا قبل ذلك، أين كانت الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، من غير الممكن أن تفضي إلى تحقيق توازن بين السلطات خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى الرغم من عدم وجود أي

عندما لاحظ بأن هذا القانون أسند للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية⁽³⁾. ويلاحظ إن المؤسس الدستوري الجزائري قد حاول من خلال دستور 1989 وتعديل 1996 تبني مبدأ الفصل بين السلطات لإيجاد التوازن الغائب فيما بينها ولو بصورة رمزية عن طريق إبراز إرادة النظام السياسي في ترقية حقوق المواطنين والقضاء على بيروقراطية الدولة التي صاحبت فترة الحزب الواحد من جهة وتحديد عمل كل سلطة والحد من تسلطها على باقي السلطات وفق ضمانتي سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين⁽⁴⁾، وذلك قصد السهر على احترام الدستور ومن خلاله عمل السلطات، الأمر الذي فرض ضرورة إنشاء مجلس دستوري يفصل في دستورية القوانين والتنظيمات ومدى مطابقتها للقوانين العضوية والمعاهدات والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور⁽⁵⁾.

ثانيا: مبدأ الفصل بين السلطات في

التعديل الدستوري 2016.

على إثر التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 بدا توجه المؤسس الدستوري الجزائري واضحا فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، فعلى خلاف الدساتير السابقة تم تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات من خلال التعديل الدستوري، إذ تم النص صراحة على تبني المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك في موضعين من الدستور، أولا في الديباجة والتي جاء فيها "يكفل الدستور الفصل بين

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه تم التطرق بصورة صريحة إلى الفصل بين السلطات واستقلاليتها في مواضع أخرى سواء في الدستورين أو في بعض النصوص ذات الطبيعة الدستورية، كما هو الحال على سبيل المثال في المادة 138 من دستور 1996 التي نصت على أن "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون"، وفي موضع آخر ما تضمنته لائحة المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بنظامه الداخلي لسنة 1989، والتي جاء فيها على الخصوص بأن المجلس الشعبي الوطني قد أقر لائحته "اعتبارا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يكرسه الدستور، والاختصاص المخول للمجلس الشعبي الوطني في إعداد نظامه الداخلي و المصادقة عليه..."⁽¹⁾.

كما أكد المجلس الدستوري على مبدأ الفصل بين السلطات في بعض القرارات والآراء التي أصدرها، حيث جاء في إحداها على أنه "نظرا لكون محرر الدستور أقام مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية، ونظرا لكون مثل هذا الاختيار يترتب عليه أن كل سلطة لها صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه، كما أن هذا المبدأ يتجسد بدقة أكثر فيما يتعلق بالمجلس الشعبي الوطني ضمن أحكام الفقرة الثانية من المادة 109 من الدستور"⁽²⁾.

وفي سياق آخر ألح المجلس الدستوري بمناسبة رقبته لقانون النائب على ضرورة تمسك المشرع بهذا المبدأ

³ طه طيار، المجلس الدستوري الجزائري، تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة، مجلة الإدارة، عدد 2، 1996، ص 42-43.

⁴ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص 195.

⁵ أنظر المواد من 153 إلى 159 من دستور 1989، و المواد من 163 إلى 169 من دستور 1996.

¹ أنظر لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29-10-1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 52 المؤرخة في 11-12-1989، ص 1406.

² أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 1 المؤرخ في 28 أوت 1989 حول القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 22 جويلية 1989.

التكوين فتنشأ السلطة التشريعية لممارسة مهمة التشريع والسلطة التنفيذية لممارسة مهمة التنفيذ والسلطة القضائية لممارسة مهمة القضاء. وهذا التكوين هو الذي يمكن أن ينصرف إليه الفصل المراد تحقيقه وهو المظهر الذي لا يزال شاخصا للدلالة على مبدأ الفصل بين السلطات والذي يجب أن يكون موجود في كل نظام من أنظمة الحكم مع إمكانية إيجاد تفاوت في الاستقلال بين هذه السلطات في الدولة من نظام إلى آخر.

وإذا كان الشائع في النظام البرلماني الذي يأخذ بالفصل المرن بين السلطات القائم على أساس التعاون والتأثير المتبادل أن يكون لكل عضو منتخب في البرلمان واختير كوزير الحق في الجمع بين وظيفتي تولي شؤون الوزارة والعضوية في البرلمان، فإن دستور 1996 من خلال المادة 105 نص صراحة على عدم الجمع بين المهام النيابية والمهام والوظائف الأخرى، ولئن بقيت حالات التنافي مع المهمة البرلمانية غير محددة بدقة، إلا أن القانون العضوي الصادر سنة 2012 والمتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية⁽¹⁾ وضع هذا الغموض، رغم بعض حالات التنافي كانت محددة مثلا من خلال المادة 119 من الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات التي كانت تنص على استخلاف النائب المنتخب لدى المجلس الدستوري أو المعين في وظيفة حكومية، ويظهر هنا التأثير الواضح بالدستور الفرنسي لسنة 1958⁽²⁾.

¹ أنظر القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012، والمحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

² اعتبر منع الجمع بين الوظيفتين الوزارية والنيابية من أهم التحديدات التي جاء بها الدستور الفرنسي لسنة 1958، خلافا للنظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ التعاون بين السلطات ومن أهم مظاهر هذا التعاون هو إمكانية الجمع بين الوظيفتين، على خلاف النظام الرئاسي الذي لا وجود فيه لمبدأ ممارسة الوظيفتين في نفس الوقت.

السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية"، أما الموضوع الثاني نص المادة 14 التي نصت صراحة على أنه: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية...". حيث أن الدستور المعدل سنة 2016 تضمن أحكاما دستورية صريحة بتبني مبدأ الفصل بين السلطات في ظل إستراتيجية التي تعمل على تعزيز دولة الحكم الراشد القائمة على دعائم دولة القانون والمؤسسات ومبدأ الشفافية والمسؤولية، وتعميق الممارسة الديمقراطية في ظل مبادئ التداول على السلطة والفصل بين السلطات المرن والواقعي والمتوازن.

المحور الثالث

مظاهر مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير

الجزائرية

إن ابرز خاصية تميز مبدأ الفصل بين السلطات خاصية توزيع السلطات لضمان استقلالية سلطات الحكم الثلاث، وذلك قصد الحيلولة دون الاستئثار بهذه السلطات من قبل شخص واحد أو جهة واحدة، وفي الوقت ذاته ضمان توزيع هذه المهام بين سلطات ثلاث في الدولة تستقل كل واحدة منها عن الأخرتين استقلالا عضويا ووظيفيا، وبذلك يمكن ضمان عدم التعسف أو الاستئثار باستعمال السلطات وتكون بذلك كل سلطة بمثابة الكابح إزاء عدم خروج باقي السلطات على ما هو منوط بها من مهام، ولا يتأتى تجسيد هذا الفصل إلا من خلال الفصل العضوي والوظيفي بين السلطات العامة في الدولة.

أولا: الفصل العضوي.

يقصد بالفصل العضوي من منظور فكرة الفصل بين السلطات وجود ثلاث سلطات في الدولة تتأسس كل سلطة على نحو يتناسب مع طبيعة تكوينها، وتمارس اختصاصات تتناسب مع ذلك

أفراد أو هيئات مختلفة، ومستقل بعضها عن بعض كذلك، ولما كانت الأمة (الشعب) هي مصدر السلطة فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المختلفة والمستقلة.

وفيما يتعلق بمكانة مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية فإن مكانة هذا المبدأ تتجلى من خلال الفصل الوظيفي بين السلطات في دستوري 1989 و 1996 بتأكيدهما على اختصاص كل سلطة بوظيفتها بكل استقلالية في ظل سيادة كل سلطة في ممارسة اختصاصاتها المحددة دستوريا، هذا وقد أكد الدستوران على أن السلطة القضائية مستقلة، بل أن دستور 1996 أكد صراحة على أن هذه الاستقلالية تمارس في إطار القانون⁽⁴⁾ وأن القاضي لا يخضع إلا للقانون وهو محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد يكون من شأنها الإضرار بأداء مهمته أو المساس بنزاهة حكمه⁽⁵⁾.

وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية فقد أوكلت مهام ممارسة الوظيفة التشريعية بكل سيادة للبرلمان صاحب السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، فضلا عن ممارسة وظيفته الرقابية على عمل الحكومة طبقا للقواعد والإجراءات المحددة في الدستور، وعلى الرغم من التراجع الذي عرفه دستور 1996 في مجال التشريع من خلال إعادة سلطة التشريع لرئيس الجمهورية بواسطة التشريع بالأوامر الرئاسية خلال فترات شغور البرلمان⁽⁶⁾، وهي الصلاحية التي نزعها منه دستور 1989.

وفي المقابل فإن الدستورين حولتا للسلطة التنفيذية صلاحيات هامة لممارسة الوظيفة التنفيذية دون تدخل

ويجدر التذكير إلى أن القانون المتضمن القانون الأساسي للنائب لسنة 1989 كان يؤكد على فقدان النائب الذي يعين عضوا في الحكومة تلقائيا انتمائه إلى المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، في حين كان نفس القانون لسنة 1979، ينص صراحة على أنه: " لا يجوز الجمع بين العضوية في الحكومة والعضوية في المجلس الشعبي الوطني، وتسقط عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني تلقائيا بعد ثمانية أيام من تعيينه في الحكومة"⁽²⁾، ومن ثم يكون الفصل العضوي عبارة عن طلاق مادي بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية⁽³⁾، فأعضاء السلطة التنفيذية لا يمكنهم الانتماء إلى البرلمان، والنواب لا يحق لهم تقلد مناصب وزارية.

ثانيا: الفصل الوظيفي.

يقصد بالفصل الوظيفي أن تمارس كل سلطة من السلطات الثلاث مهامها على سبيل الاستقلال، إذ تنفرد السلطة التشريعية بعملية التشريع، و السلطة التنفيذية بعملية التنفيذ، أما السلطة القضائية فتتفرد بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين مختلف الأشخاص، لذا ذهب جانب من الفقه بأن مبدأ الفصل بين السلطات بأنه: (المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى

¹ المادة 4 من القانون رقم 89-14 المؤرخ في 8 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 33 المؤرخة في 09-08-1989، ص 872.

² المادة 3 من القانون رقم 79-01 المؤرخ في 9 جانفي 1979، المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 03 المؤرخة في 16-01-1979، ص 39.

³ كان الرئيس ديغول يرى بأنه خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة كان الوزراء يختارون دائما من بين البرلمانيين مع احتفاظهم بمقاعدهم في البرلمان، ولتأكيدهم من ضمان الاحتفاظ بعهدتهم النيابية في حالة سقوط الحكومة، لم يكونوا يولوا عناية لهذه الأخيرة.

المادة 138 من دستور 1996.

⁴ المادة 138 من دستور 1996.

⁵ المادتان 147 و 148 من دستور 1996.

⁶ المادة 124 من دستور 1996.

من السلطة التشريعية إلا في حدود ما نصت عليه النصوص الدستورية.

إن مظاهر الفصل العضوي والوظيفي التي ذكرناها سابقا لا تعني انعدام مجالات للتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بل أن هناك مجالات واسعة سواء للتعاون بين السلطتين أو حتى للتأثير فيما بينها⁽¹⁾، وأوضح بيان على ذلك هو مساهمة السلطة التنفيذية في التشريع سواء من خلال التشريع عن طريق الأوامر المخول لرئيس الجمهورية أو من خلال المبادرة بمشاريع القوانين التي يختص بها رئيس الحكومة، وفي مقابل ذلك يختص المجلس الشعبي الوطني بالموافقة على برنامج الحكومة قبل الشروع في تنفيذه، كما يختص البرلمان بمناقشة قانون المالية والمصادقة عليه، كما تمتلك السلطتين وسائل دستورية للتأثير على بعضهما البعض من خلال إقرار قاعدة توازن الرعب، حيث يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني في مقابل المسؤولية السياسية للحكومة أمامه سواء عن طريق سحب الثقة، أو من خلال التصويت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ويظهر التعاون أكثر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ولعل الهدف من إنشائها هو "التنسيق بين وظيفتين يؤديهما النظام السياسي وليس بين سلطتين مستقلتين في حاجة إلى إيجاد علاقة بينهما، ومن ثم فإن الهدف الأول لمثل

¹ 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، إحداها 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.

هذه الوزارة ليس أن تكون بديلا لأي من الوظيفتين إنما عاملا مساعدا ليس فقط لانسجام العلاقة بينهما إنما لتطوير وترقية الأداء الوظيفي للنظام السياسي ككل"⁽²⁾.

وعلى الرغم من كل ما سبق فإن الواقع العملي يبين وجود تقارب كبير بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، خاصة عندما نرى بأن الحكومة في معظم الأحيان تكون نابعة من الأغلبية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم إمكانية تحقق ذلك فتكون حكومة مشكلة من تحالف عدة أحزاب، ومن ثم تكون الحكومة هي حلقة الربط بين السلطتين.

هذا وتعتبر التعديلات الدستورية لسنة 2016 تعديلات نوعية عززت مبدأ الفصل بين السلطات، ويتجلى ذلك من خلال ما جاء في المادة 124 التي جعلت صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر مقيدة بتوافر حالة الاستعجال تحت رقابة مجلس الدولة، وهو ما من شأنه أن يعيد التشريع عن طريق الأوامر إلى إطاره الطبيعي كاستثناء، ويحفظ للبرلمان سلطته الكاملة في التشريع في حدود المادتين 122 و123 خاصة مع توسيع صلاحية المبادرة باقتراح القوانين لتشمل أعضاء مجلس الأمة.

هذا ويلاحظ في نفس السياق أنه ومن أجل إنهاء حصر وزارة العدل للسلطة القضائية أعلن المؤسس الدستوري في هذه الوثيقة على منح المجلس الأعلى للقضاء الاستقلالية الإدارية والمالية بنص المادة 157 من الدستور، وبذلك يخرج من دائرة إشراف وزير العدل حافظ الأختام.

² سليم قلال، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، 24-25 أكتوبر 2000، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 108.

يحظر أي تدخل في سير العدالة". ويجب على القاضي أن يتفادى أي موقف من شأنه المساس بنزاهته" كما أنه و طبقا لنفس المادة فإن " قاضي الحكم غير قابل للنقل حسب الشروط المحددة في القانون الأساسي للقضاء" ويحدد القانون العضوي كليات تطبيق هذه المادة، وهي الضمانات التي يبرز معها تعزيز الاستقلالية الوظيفية للسلطة القضائية، كما أن المادة. " المادة 142 : بأنه" تخضع العقوبات الجزائية إلى مبادئ الشرعية والشخصية على أن يضمن القانون التقاضي على درجتين في المسائل الجزائية ويحدد كليات تطبيقها" كما "تعمل الأحكام القضائية وينطق بها في جلسات علانية وتكون الأوامر القضائية معللة" حسب ما جاء في المادة 144 من الدستور، كما تؤكد المادة 145 : "على أن كل أجهزة الدولة المختصة تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء" بحيث يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي.

كما تكرست استقلالية سلطة القاضي مرة أخرى حيث جاء في المادة 147: بأنه " لا يخضع القاضي إلا للقانون" مشيرة إلى أن "القاضي محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه بحيث يحظر أي تدخل في سير العدالة". ويجب على القاضي أن يتفادى أي موقف من شأنه المساس بنزاهته، تذكر نفس المادة بان "قاضي الحكم غير قابل للنقل حسب الشروط المحددة في القانون الأساسي للقضاء" ويحدد القانون العضوي كليات تطبيق هذه المادة، كما تنص المادة 151 مكرر: بأنه يستفيد الحامي من الضمانات القانونية التي تكفل له الحماية من كل أشكال الضغوط وتمكنه من ممارسة مهنته بكل حرية في إطار القانون.

وفي سياق آخر نص التعديل الدستوري على أن مجلس المحاسبة مكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة

كما يظهر تعزيز الوظيفة الرقابية للسلطة التشريعية من خلال توسيع صلاحيات الإخطار للمجلس الدستوري فيما يتعلق بدستورية القوانين التي أصبحت تشمل الوزير الأول و50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 40 عضوا من أعضاء مجلس الأمة، حيث أن التعديل الدستوري تضمن أيضا أحكاما تتعلق بترشيح وتفعيل الأداء البرلماني في مجال وظيفة التشريع، حيث تم توسيع حق المبادرة بالتشريع إلى أعضاء مجلس الأمة، وهو ما تجسد في المادتين (119 و120) من الدستور، كما عزز الدستور الجديدة عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، من خلال توسيع آلياتها الرقابية، حيث وسع التعديل الدستوري الجديد من عدة آليات ووسائل الرقابة البرلمانية وأعمال الحكومة، حيث أضاف آليتين جديدتين هما آلية تشكيل بعثة إعلامية مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين، وآلية موافقة البرلمان كل غرفة على حدة على الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر وبالجمعيات والتكامل الاقتصادي، بالإضافة إلى دسترة إجراءات تفرض على الحكومة التفاعل مع آليات الرقابة البرلمانية خاصة فيما يتعلق باحترام مواعيد الرد على الأسئلة الشفوية والكتابية، فورود أحكام جديدة ومتعلقة بتوسيع وتنويع آليات عملية الرقابة برلمانية على أعمال الحكومة، وإلزام الحكومة بالتجاوب الفعال معها من أجل تحقيق أهداف الرقابة الإستراتيجية.

و فيما يتعلق بممارسة السلطة القضائية لمهامها في استقلالية، فقد أوضحت المادة 138 أن " السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون، وان رئيس الجمهورية هو ضامن استقلال السلطة القضائية" وفي هذا السياق أكدت المادة 147 : بأنه "لا يخضع القاضي إلا للقانون" مشيرة إلى أن " القاضي محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه بحيث

أهمها حداثة استقلال الدولة الجزائرية وتأثرها بالخيارات الإيديولوجية المبنية على مرجعية فكرية تتبنى وحدة السلطة والاستقلالية المقيدة بشروط بحجة ضمان الاستقرار للدولة إلى غاية وضع دستور 1976 الذي نص على توزيع السلطات بصفة وظائف وفي إطار توجيهات رئيس الجمهورية الذي يتمتع بحق ممارسة السلطات السامية حيث يساهم في التشريع بواسطة الأوامر دون مناقشتها من طرف الهيئة التشريعية ويرأس المجلس الأعلى للقضاء ويصدر العفو الحاسم والعام، وأبرز هذا الوضع أزمة سياسية واجتماعية عجلت بالإصلاحات سياسية تجسدت في دستور 1989 الذي اقر مبدئيا الفصل بين السلطات قصد ضمان الحقوق الفردية والجماعية للأفراد.

وفي سنة 1996 تم تعديل آخر للدستور تم بموجبه إنشاء مؤسسات جديدة وإقرار ازدواجية القضاء وثنائية السلطة التشريعية مع الإبقاء على الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية، ومع تطور الأحداث كان لزاما على المؤسس الدستوري و من خلفه السلطة الحاكمة في البلاد مراجعة المواد المتعلقة بالسلطات الثلاث من خلال تطبيق قاعدة "السلطة تحد السلطة"، انطلاقا من أن الفصل بين السلطات هو "مبدأ سياسي قانوني عام تحكمه آليات تتحدد تبعا لخصوصية كل نظام سياسي و درجة التطور السياسي بكل بلد" هذا و يمكننا القول من خلال ما سبق بيانه بأن التعديل الدستوري لسنة 2016 دعم و عزز مبدأ الفصل بين السلطات دون التأثير على التوازن بينها و يتجلى ذلك من خلال تعميق مبدأ الفصل بين السلطات وتحسين العلاقات بين السلطات وتكاملها و منح المعارضة البرلمانية الوسائل الدستورية التي تمكنها من أداء دور أكثر فاعلية، بما في ذلك إخطار المجلس الدستوري.

ومن ذلك تعميق الممارسة الديمقراطية وترقية وحماية الحقوق والحريات الأساسية وتعزيز دولة القانون

والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ويساهم في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية، حيث يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، ويحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزءا تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيئات الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش.

إن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، قد دعم عملية تنظيم سلطة الدولة الجزائرية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات المرن والواقعي وذلك من خلال تعزيز السلطة التشريعية وظيفيا بتوسيع وضبط دورها التشريعي وتوسيع وتشديد رقابتها على أعمال الحكومة بإضافة آليات رقابة جديدة على أعمال الحكومة والزام هذه الأخيرة بالانضباط والتجاوب معها بالإضافة إلى تكثيف تمثيلها في المجلس الدستوري.

بالإضافة إلى تدعيم السلطة القضائية، وتعزيز مبدأ استقلالها القضاء بضمانات دستورية وقانونية جديدة، كما حدد التعديل الدستوري الجديد وتطور عملية التوازن والتناسق داخل السلطة التنفيذية خاصة فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول وتطبيق مبدأ استشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين هذا الأخير، كل هذه مؤشرات تجسد فكرة التوجه نحو ترسيخ دعائم دولة القانون والمؤسسات.

خاتمة:

لقد استقطبت مسألة السلطة اهتمام جانب كبير من فقهاء العلوم السياسية والقانون الدستوري ونتج عن ذلك تعدد في النظريات والآراء وتمحورت أساسا على مبدأ الفصل بين السلطات وتفاوت مجالات تطبيقه من دولة إلى أخرى، و غير بعيد عن ذلك فإن التجربة الدستورية الجزائرية تراوحت في الأخذ بهذا المبدأ بين الإنكار والإقرار ومرد ذلك لعدة عوامل

والمؤسسات وتطوير وتجديد عملية تنظيم سلطات
الدولة الثلاث في ظل إعمال مبدأ الفصل بين
السلطات القائم على أساس التطبيق الواعي والمرن
والواقعي في عملية تنظيم سلطة الدولة في النظام
الدستوري والسياسي الجزائري أساسه التعاون والتوازن
والتكامل بين سلطات الدولة الثلاث.