

مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية

الأستاذ فريد علواش
أستاذ مساعد مكلف بالدروس بقسم الحقوق
الأستاذ نبيل قرقور
أستاذ مساعد بقسم الحقوق
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

أصبح خضوع الدولة إلى القانون من المبادئ المسلم بها في وقتنا الحاضر، ولا يعني ذلك مجرد خضوع المحكومين في تصرفاتهم لنص القانون وأحكامه بل يتحتم علاوة على ذلك أن تخضع السلطة الحاكمة في مزاولة سلطتها للقانون. وذلك ما يؤدي في نهاية الأمر إلى خضوع الحاكم والمحكوم للقانون على السواء وهذا ما يعبر عنه بدولة القانون، ويساعد في بلورة وتجسيد هذه الدولة القانونية مبادئ أهمها مبدأ الفصل بين السلطات.

إذ تعتمد الديمقراطيات الحديثة هذا المبدأ، فما المقصود به؟ وكيف نشأ وكيف طبق في الواقع؟ وهل أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري؟، كل هذه الأسئلة سنحاول الإجابة عليها في هذه المداخلة مقسمين الدراسة إلى ثلاثة أجزاء، نتناول في الأول معنى الفصل بين السلطات ومتى نشأ، وفي الثاني ننظر في مدى أخذ المؤسس الدستوري الجزائري به.

أولا / ماهية الفصل بين السلطات

إن لسلطان الدولة وحدانية تجعل تجزئته إلى سلطات مختلفة عملية تتنافى مع جوهره، لأن السلطان لا يتجزأ ولا يقبل التجزئة في طبيعته الأساسية، وهذا السلطان إنما هو قدرة الدولة على العمل باسم الشعب وعن طريق من يعينهم الدستور لتطبيق القوانين وتنفيذ المقررات، ومهما اختلفت وتشعبت الطبيعة القانونية التي يتصفون بها فإن أعمالهم في النتيجة لم تكن سوى مظاهر لمشيئة الدولة، هذه المشيئة التي لا تتجزأ ولا تقبل التجزئة⁽¹⁾.

غير أن نتيجة الحركة الدستورية التي عرفها تاريخ الدول الغربية، ومن جراء الصراع الذي قام بين شعوبها وملوكها، لاسيما خلال الثورات الفرنسية المتعاقبة وتأثير من فلاسفة ومفكري ذلك الوقت؛ أخذت الأنظمة الغربية الحرة بمبدأ الفصل بين السلطات، الذي هو أساس السياسة الليبرالية لذلك تضمنته الدساتير التي تعتنق هذا النظام، باعتباره وسيلة لمعارضة السلطة المطلقة للملوك وكأسلوب لنقل النظام الليبرالي إلى القانون الوضعي، والدليل على ذلك ما تضمنه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 26 أوت 1789 والذي وضع كديباجة لدستور 03 سبتمبر 1791 في المادة 16: "على أن كل مجتمع لا توجد فيه ضمانات للحقوق ولا يوجد فصل محدد بين السلطات ليس له دستور، لأن وجود الدستور معناه تقييد السلطة السياسية وأن الفصل بين السلطات هو الوسيلة لتحقيق ذلك"⁽²⁾.

والواقع أن مبدأ الفصل بين السلطات يجد منبعه في الفكر القديم، وهو طريقة فنية دستورية للتوفيق بين الملكية التقليدية والديمقراطية التمثيلية.

1 - معنى الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات يجد أصله في الفلسفة الإغريقية، حيث أخذ مظهرها سياسيا وأنه ظهر على لسان أفلاطون وأرسطو وتلقفه لوك ومونتسكيو وروسو، وانتقل إلى الميدان التطبيقي على إثر الثورتين الفرنسية والإمريكية، وعليه سنتناول المقصود بالمبدأ عند كل من أفلاطون وأرسطو ثم عند لوك ومونتسكيو وروسو، لنتبين حدود الفصل في رأي كل منهم.

أ - مبدأ الفصل بين السلطات عند أفلاطون:

يرى أفلاطون بأن وظائف الدولة يجب أن توزع بين هيئات مختلفة بالتوازن والتعادل، حتى لا تتفرد هيئة بالحكم وتمس سلطة الشعب مما قد يؤدي إلى وقوع انقلاب أو ثورة، ولتجنب هذا وجب فصل وظائف وهيئات الدولة على أن تتعاون بينها وتراقب بعضها منعاً للانحراف، ويرى أفلاطون في كتابه "القوانين" توزيع السلطة بين عدة هيئات، هي أولاً مجلس السيادة المكون من عشرة أعضاء يهيمنون على دفة الحكم وفقاً للدستور، ثانياً جمعية تظم الحكماء مهمتها الإشراف على التطبيق السليم للدستور، ثالثاً مجلس شيوخ منتخب مهمته التشريع، رابعاً هيئة لحل المنازعات التي تقوم بين الأفراد، خامساً هيئات البوليس وأخرى للجيش مهمتها الحفاظ على الأمن وسلامة التراب، سادساً وأخيراً هيئات تمثيلية وتعليمية لإدارة مرافق الدولة.

ب - مبدأ الفصل بين السلطات عند أرسطو:

وصف أرسطو التنظيم السياسي ولاحظ ضرورة وجود وظائف ثلاث: وظيفة المداولة "Délibération"، وهي من اختصاص الجمعية العامة أو مجلس يقضي في المسائل الهامة، ووظيفة الأمر والنهي "Commandement Et La Contrainte" التي يقوم بها القضاة، ووظيفة القضاء "Justice" التي تقوم بها المحاكم، ويرى بأنه من الأحسن للنظام السياسي توزيع السلطة فيما بين هيئات مختلفة تتعاون مع بعضها تجنباً لكل استبداد⁽³⁾.

ج - مبدأ الفصل بين السلطات عند لوك:

كان جون لوك Locke أول فقيه عبر عن مبدأ الفصل بين السلطات بنظريات عامة في كتابه المشهور "التجربة في حكومة مدنية"، وقد وضعه في أعقاب الثورة البريطانية عام 1688. فقد قسم سلطات الدولة إلى أربع مهمات:

1- المهمة التشريعية وهي سن القوانين.

2- المهمة التنفيذية، تنفيذ القوانين والمحافظة على الأمن.

3- المهمة الاتحادية، وخصائصها إعلان الحرب وإقرار السلم وعقد المعاهدات والقيام بجميع العلاقات مع الدول الأخرى.

4- مهمة التاج، وهي السلطة التي تتولى خصائص الملوك وحقوقهم وامتيازاتهم كافة(4).

وكان لوك يقول بضرورة فصل المهمة التنفيذية عن المهمة التشريعية، على اعتبار من جهة أن الأولى يجب أن تكون مستمرة للسهر على مصالح الشعب اليومية وتنفيذ القوانين، بينما يوسع السلطة التشريعية أن تتعقد بصورة منقطعة، لأنه لا توجد ضرورة ملحة في تجديد القوانين بصورة دائمة، ومن جهة أخرى كان لوك يرى خطرا محققا في تركيز هاتين المهمتين في يد واحدة خوفا من الغرور المطبوع في غريزة الإنسان. فيتأذى عنه استقلال السلطة والاستبداد والتحكم، لذلك فهو ينصح بتوزيع السلطة على هيئات مختلفة تراقب كل منها الأخرى وتوقفها عند حدها.

ونرى أن لوك قد فرق بين السلطة التنفيذية والسلطة المكلفة بالأمر الدبلوماسية وهذه وجهة نظر مبتكرة قد غابت سابقا عن الفقهاء وأخذوا اليوم يشعرون بصحتها بالنظر للاختلاف الكلي بين مهام السلطة التنفيذية وأمور الدولة الداخلية، وبين شؤونها الخارجية مع الدول الأخرى.

ويعتبر لوك السلطة التشريعية في مهمتها أسمى السلطات في الدولة، وهي المشرفة على غيرها من السلطات، لكنه منح السلطة التنفيذية صلاحية تقدير الظروف التي تنقلب فيها الدولة، فرخص لها في حالة غموض القانون السير وفقا لما تراه، كما أعفاها من التقيد بأحكام القانون الصريحة، فيما إذا قدرت أن المصلحة العامة تقضي باتخاذ خطة مخالفة للقانون.

وقد أورد لوك قيودا على اختصاص المهمة التشريعية منها:

أ - فرضه على المشرع عند سنه للقوانين أن لا يتجاوز حدود الحقوق الطبيعية.

ب - منعه المشرع من إصدار تشريع يجيز الاستيلاء على الأموال الخاصة.

ج - إلزامه حين إصدار التشريع وضع قواعد عامة تطبق على الشعب بأسره، لا على فرد بذاته أو هيئة خاصة، كما أوجب عليه تطبيق التشريع على الحالات المقبلة لا الحالات السالفة.

وليضمن لوك توازن المهمتين التشريعية والتنفيذية وانتهاجها السبيل الصحيح في تحقيق المصلحة العامة، أباح للشعب حق الثورة على حكامه لمقاومة الطغيان واسترداد سيادته ليعهد بها إلى حاكم جديد يمارسها لمصلحة الشعب⁽⁵⁾.

ولم يكن لوك يعتبر القضاء سلطة مستقلة، ويرجع موقفه هذا إلى اعتقاده من جهة أن السلطة القضائية في طبيعة مهمتها هي خارجة عن العمل الحكومي، وهذا صحيح إلى درجة ما وإلى أسلوب الحكم المطبق في بريطانيا من جهة أخرى. إذ كان القضاء حتى ثورة 1688 قابلياً للعزل في كل وقت وهم خاضعون لسلطة الملك، وبذلك فكانوا ينقادون لما يمليه إليهم الملك فينكلون بخصومه ويضمنون الفوز لأعدائه، وهذه الثورة إنما قامت تصحيحاً لمساوئ الوضع السابق، بإقرار قاعدة عدم عزل القضاء إلا بقرار من البرلمان، غير أن الوضع الجديد على هذه الصورة لم يضمن استقلال القضاء التام ونزاهتهم في أحكامهم لأنهم أصبحوا متأثرين باتجاهات حزب الأكثرية في البرلمان هذه الأوضاع جعلت لوك لا يعتبر القضاء كسلطة مستقلة لأنها في واقعها لم تكن كذلك واستمرت خاضعة لسلطة غيرها ومنقادة لأهوائها⁽⁶⁾.

وما يؤخذ على أفكار لوك أنه لم يقدم لنا إلا صورة لما كان سائداً في إنجلترا، محاولاً إيراد بعض التعديلات لكنه مع ذلك يعترف بأن التاج يركز كل الوظائف بيده، فهو يملك الحقوق والامتيازات الملكية والسلطة التنفيذية الاتحادية، ويساهم في الوظيفة التشريعية، لأنه هو الذي يوافق عليها ويعتقد بأن الملك يجب أن يبقى هو الجهاز الأعلى للدولة. مما يؤدي في النهاية إلى التقرير بأن لوك لم يقدم لنا سوى تمييزاً بين الوظائف.

د - مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتيسكيو:

اقترن هذا المبدأ بمونتيسكيو، الذي استطاع أن يصيغ الموضوع بطريقة جديدة في كتابه "روح القوانين" إلى جانب كونه المفكر الليبرالي الأول في فرنسا، ويرى بأن مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للملوك⁽⁷⁾.

فتجمع السلطات في يد واحدة يؤدي إلى الاستبداد، لأن طبيعة البشر ميالة لحب السيطرة والاستبداد. وأن الحرية لا توجد إلا في الحكومات المعتدلة لأن الإنسان يتمادى في استخدام حقه وسلطته، وللحد من ذلك وجب وضع قيود على تلك السلطة ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بوجود سلطة مقابلة لها - السلطة توقف السلطة - وعليه لا قيمة للقوانين إذا لم تكن السلطات موزعة بين هيئات مختلفة تعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة وتوقف كل منها الأخرى عند الاعتداء على اختصاصاتها⁽⁸⁾.

إن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات - حسبما يرى مونتيسكيو - يضمن ممارسة واحترام الحقوق والحريات الفردية على أن توزع تلك السلطات بين ثلاث هيئات:

- السلطة التشريعية تكون بيد الشعب أو ممثليه.

- السلطة التنفيذية بيد ملك قوي.

- السلطة القضائية تسند إلى هيئة مستقلة.

فيرى مونتيسكيو⁽⁹⁾ أنه: " يوجد في العالم أمة هدفها المباشر من دستورها هو الحرية السياسية. وسنحاول درس المبادئ التي يبني عليها هذا الدستور. فإذا كانت صالحة فإن الحرية تتجلى لها كما تتجلى في المرأة:

الحرية السياسية، عند المواطن، هي راحة البال المتأنيبة من شعور الفرد بالأمن. ولكي تتوفر هذه الحرية، يجب على الحكومة أن تكون حاضرة بحيث لا يخشى مواطن مواطننا آخر. والحرية السياسية لا توجد إلا في الحكومات المعتدلة. ولكنها ليست دائما في الحكومات المعتدلة، إنها لا توجد فيها إلا إذا لم يسأ استعمال السلطة. ولكنها تجربة خالدة أن كل إنسان يتولى السلطة محمول على إساءة استعمالها وسيتمادى حتى يجد حدا يقف عنده. من يقول ذلك؟ إن الفضيلة ذاتها تحتاج إلى حدود.

ولكي لا نسيء استعمال السلطة يجب بحكم طبيعة الأشياء أن نوقف السلطة السلطة.

يوجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطة، ويزول كل شيء إذا مارس الإنسان الواحد أو مجلس الأعيان أو مجلس النبلاء أو الشعب ذاته هذه السلطات الثلاث".

ويرى مونتيسكيو بأن في ذلك إجابة وإيقان للعمل واحترام للقوانين إلى جانب استبعاد فكرة الاستبداد وبلورتها واقعا حيث يصبح لكل سلطة اختصاص محدد لا يمكنه الخروج عليه دون الاعتداء على اختصاص الآخرين، ولا شك في أن الفصل بين السلطات يمنع ذلك الاعتداء لأن كل منها يوقف عدوان الآخر⁽¹⁰⁾.

والملاحظ أم مونتيسكيو لم يذهب إلى المطالبة بالفصل المطلق بين السلطات كما يرى البعض، فقد كان متيقنا أنه مهما كانت شدة الفصل فإن هذه السلطات مضطرة للتعاون والتضامن والعمل بطريقة منسقة؛ هدفها المصلحة العامة لأن الفصل التام مستحيل في عالم الواقع.

هـ - مبدأ الفصل بين السلطات عند جون جاك روسو:

يرى أن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أمر ضروري؛ لأن الأولى تمثل الشعب وهي تمارس السيادة باسم الشعب وبموافقته، أما الثانية فما هي إلا وسيط بين السلطة التشريعية والشعب الذي يراقبها ويقبلها متى شاء، لكنها سلطة دائمة بخلاف السلطة التشريعية التي لا تجتمع إلا مرات معدودات في السنة أما السلطة القضائية عند روسو، فهي شبيهة بالسلطة التنفيذية كونها مطالبة بالخضوع للقوانين هي الأخرى، وأنه يحق للأفراد التظلم من أحكامها ونتيجة لذلك يحق للشعب إصدار العفو عن المحكوم عليهم قضائياً. مما سبق يمكن القول أن روسو يخالف مونتيسكيو لكونه يفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية بسبب اختلاف طبيعتها ويعتبر السلطة القضائية جزء من السلطة التنفيذية كما أنه لا يقر فكرة تساوي السلطات في ممارسة السيادة واستقلالها⁽¹¹⁾.

2 - الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات

تعرض مبدأ الفصل بين السلطات إلى انتقادات متعددة نعرضها فيما يلي:

* إن خصائص السيادة مترابطة تشكل جسماً واحداً هو السيادة، وأن تقسيم هذه الخصائص بين هيئات مختلفة مستقلة غير ممكن، فالجسم رغم كونه مشكلاً من عدة أجزاء إلا أنه لا يمكن فصلها عن بعضها وكذا الآلة وإلا توقفت ولم تعد قادرة على أداء مهامها.

* أن توزيع السلطات يشجع على التهرب من المسؤولية، حيث تستطيع كل هيئة أن تحمل غيرها المسؤولية في حدوث الكثير من المشاكل.

* إن الفصل بين السلطات أمر خيالي، إذ لا تلبث إحدى السلطات أن تسيطر على غيرها، وهذا ما ذهب إليه "كوندرسيه" Condorcet أمام الجمعية الوطنية الفرنسية إذ جاء في قوله: "إن التجارب في جميع الدول أثبتت أنها أي الدول وهي كالألة المعقدة، إذا ما وزعت السلطات فيها سرعان ما تتحطم من جراء الصراع بينها، ذلك أنه تنشأ بجانب الهيئة التي تسن القوانين هيئة أخرى تقوم على المال والرشوة وغيرها من المؤثرات وبذلك يكون هناك دستوران؛ أحدها قانوني عام ولا وجود له إلا في مجموعة القوانين، والثاني سري واقعي ناتج عن اتفاقات مستورة بين السلطات القائمة."

* وذهب بعض الفقه الألماني مثل "لابند" Laband و "Jellenik" إلى أن الأخذ بالمبدأ يؤدي إلى هدم وحدة الدولة، وأيدهما في ذلك الفقيه الفرنسي "ريمي" الذي اعتبر مبررات المبدأ لدى مناقشته مشروع دستور 1846 بأنها تاريخية كان الغرض منها نزع السلطة التشريعية من

يد الملك، ويتحقق هذا الهدف لم يعد هناك مبررا لوجوده، ومع ذلك فإنهم يقررون ضرورة خضوع الحكومة للبرلمان ممثل سيادة الشعب دون أن يستبد بالسلطة مع وضع ضمانات تمنع من ذلك الاستبداد.

* ويذهب ديفيرجيه إلى: "أن هذا المبدأ - مبدأ الفصل بين السلطات - مازال من الناحية الرسمية والنظرية أساسا من أسس القانون العام في الدول الغربية، إلا أنه من الناحية العملية فإن المبدأ يفقد تدريجيا أهميته ومعناه"⁽¹²⁾.

ورغم صواب أغلب هذه الانتقادات إلا أنه يمكن الرد عليها كالاتي:
أن الاعتقاد بالفصل المطلق المجرّد أمر خيالي مردود عليه، فالوظائف متكاملة متداخلة مما يتطلب تعاونًا وتضامنا بين السلطات، حتى تتمكن الدولة من أداء مهامها والوفاء بحاجات المواطنين. فالمقصود بالفصل هو الاستقلال والتساوي في ممارسة الاختصاص المحدد بالدستور، حتى لا تتعدى الهيئات على بعضها لكن دون استبعاد التعاون والتضامن بفضل التنظيم الحزبي السائد الآن، خاصة حينما تواجه الدولة أزمة خطيرة كما أنه لا مانع من قيام رقابة على الهيئات ضمانا لحرية الأفراد.

أما القول بأنه لا فائدة من وجوده فهو قول غير صحيح، لأن المبدأ في حد ذاته يعتبر عماد الديمقراطية وأن زواله يعني زوال الديمقراطية النيابية اللهم إذا استبدلت بالديمقراطية المباشرة، والسبب في ذلك هو أن الديمقراطية تعادي تركيز السلطة، وأن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر وسيلة لتحقيق الديمقراطية وضمانا لها.

وعليه فإن تلك الانتقادات تكون ذات قيمة لو أننا أخذنا بالفصل المطلق، أما وقد أقر مبدأ التعاون والتضامن فإن الانتقادات تصبح دون قيمة تذكر لأن كل سلطة تستند في وجودها على نصوص الدستور التي تسمح لها بإيقاف كل اعتداء على اختصاصاتها، بشرط أن تحترم تلك النصوص من السلطات الثلاث أما حين لا تحترم فإن الادعاء بالحل يعتبر من قبيل الافتراء، ومن هنا نصل إلى أن تطبيق المبدأ بصفة مرنة موجود في الدول الليبرالية المتقدمة مع فارق بسيط بينها، خلافا للدول النامية المعتمدة له وغير المطبقة له بمفهومه الصحيح نظريا وعمليا⁽¹³⁾.

ثانيا / مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر

بعد تطرقنا إلى مضمون مبدأ الفصل بين السلطات وفحواه، وإلى الأنظمة الناجمة عن تطبيقه، ورأينا كيف أن تفسير المبدأ على نحو معين يؤثر في نوعية ووصف النظام السياسي.

وسنحاول في هذا المطلب أن نتفحص موقف المؤسس الدستوري الجزائري من المبدأ وذلك في فرعين، الأول نخصه للدستور الجزائري لسنة 1963 ودستور 1976، أما الثاني فنتناول من خلاله موقف المؤسس الدستوري في دستور 1989 والمعدل في سنة 1996.

1 - الجمهورية الأولى (دستوري 1963، 1976)

وقد مرت الحياة السياسية في الجزائر بمرحلتين متميزتان، الأولى منذ الاستقلال إلى غاية 1889، والثانية بعد هذا التاريخ أين عرفت الجزائر تحولات جذرية مست الأسس والقيم التي تقوم عليها الدولة الجزائرية.

أ - مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1963:

إن الشعب الجزائري ظل ينظر ولفترة طويلة-أي طيلة فترة الاحتلال- إلى البرلمان في البلدان الأخرى على أنه رمز للسيادة الشعبية والنظام الديمقراطي الذي تتجسد فيه الحرية والمساواة، وتحقيقا لذلك أي باندلاع الثورة التحريرية تحت لواء جبهة التحرير الوطني تأسس المجلس الوطني للثورة الجزائرية الذي أصبح الضامن للسيادة الشعبية والمعبر عنها وحارسها. وبعد توقيف القتال اعتمد نظام الحزب الواحد لكي يسود الاستقرار والتحكم في زمام الأمور في دولة فتية.

حيث باسترجاع الشعب الجزائري للسيادة، تولت "قيادة الحزب" إعداد أول وثيقة دستورية للجمهورية الجزائرية، غير أنه في الأصل تعود صلاحية تحضيرها بحكم المؤسس الدستوري للمجلس الوطني التأسيسي، غير أنه أزيح وأوكل تحضير الوثيقة إلى ندوة الإطارات⁽¹⁴⁾ ووافق عليها البرلمان في شكل قانون عرض عليه ثم عرض على الشعب لإقرارها.

وتأسيسا على ذلك تحول نظام الحزب الواحد عن طريق "الاستفتاء الشعبي" إلى مبدأ دستوري⁽¹⁵⁾.

وبناء على ذلك قام النظام الدستوري على أساس عدم الفصل بين السلطات لكون المؤسس الدستوري آنذاك ينفر من ذلك الفصل، حيث يرى فيه تجزئة للسيادة الوطنية⁽¹⁶⁾. كما يعتقد أن النظامين الرئاسي والبرلماني لن يضمنا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد⁽¹⁷⁾.

إلا أن الأحداث والتطورات التي عرفت الجزائر في تلك المرحلة والتي جعلت نظام الحكم يقوم على أساس تركيز السلطات، حيث أصبحت سلطات الرئيس واسعة وترتب على ذلك

رفض سياسة الحوار وجمدت اختصاصات المجلس الوطني التأسيسي كسلطة تشريعية، هذا فضلا عن افتقار النظام إلى مبدأ (دولة القانون) التي يخضع فيها الحاكم والمحكوم على السواء لحكم القانون، وبذلك تؤكد نظام الحكم الفردي المطلق كنظام دستوري. فرئيس الجمهورية هو في ذات الوقت رئيس الحكومة وهو الأمين العام للحزب، وعليه أصبح يجسد وحدة القيادة للحزب والدولة.

وقد ترتب عن وحدوية القيادة للحزب والدولة خضوع جميع مؤسسات الدولة لإدارة الشخص المنفرد بالسلطة مما أثر سلبا على عمل الحزب والدولة، لأن الهيئات في هذه الحالة أصبحت مقيدة، حيث يتطلب من المشرفين عليها الرجوع دائما لرئاسة الجمهورية من أجل طلب موافقة أو إذن بالبدا في عمل ذو أهمية أو اتخاذ قرار معين، مما أدى إلى قتل روح المبادرة لدى العاملين عليها فأدى كل ذلك إلى انعدام فاعليتها⁽¹⁸⁾.

وما زاد الأمور تعقيدا استعمال المادة 59 من الدستور⁽¹⁹⁾، حيث أصبحت جل السلطات مجسدة في شخص رئيس الجمهورية وبذلك أنهى رئيس الدولة فترة الحكم العادية في ظل الدستور باستعماله المادة 59 منه والتي لم يمض عليها سوى 23 يوما.

فإذا ومن خلال ما سبق عرضه عما جاء في دستور 1963 وعن الأحداث المتسارعة التي عرفت الجزائر آنذاك، نجد أن هذا الدستور وإن كان ظاهريا أخذ بالفصل بين السلطات وذلك على النحو التالي السلطة التشريعية (المواد 27 إلى 28) السلطة التنفيذية (المواد 39 إلى 59) السلطة القضائية (المواد 60 إلى 62) إلا أنه في حقيقة الأمر لم يعتمد مبدأ الفصل، إذ آمن واضعو الدستور الجزائري لسنة 1963 بالفكرة التي مفادها "لا ضمان للاستقرار إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد".

ب - مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1976:

بعد أن رأينا كيف كان التركيز للسلطات في يد رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية)، وهو ما يعني انعدام الأخذ بالفصل بين السلطات، سنحاول أن نتعرف على الوضع الجديد الذي جاء به دستور 1976.

والجدير بالذكر هنا أن دستور 1976 جاء بعد أكثر من 10 سنوات من وقف العمل بدستور 1963، حيث أنه وبعد تعليق العمل بالدستور من طرف رئيس الجمهورية بعد مدة قصيرة يأتي انقلاب 19 جوان 1965 أو ما يعرف "بالتصحيح الثوري" الذي أنهى وبصفة مطلقة دستور 1963⁽²⁰⁾.

فنظام 19 جوان 1965 يمثل خروجاً عن الدستور وأحكامه ورجوعاً إلى الشرعية الثورية، فمهما كانت الأوصاف التي نعت بها هذا النظام فإنه من حيث الشكل يعتبر خرقاً للشرعية الدستورية التي كانت قائمة وإحلال شرعية ثورية مكنت من الإطاحة بالرئيس السابق وبالنظم والمؤسسات التي وضعها دون أن تتسلخ السلطة الجديدة من الاختيارات والاتجاهات التي كان ينادي بها النظام السابق، والمتمثل أساساً في الديمقراطية الاشتراكية التي تمارس في ظل الحزب الواحد وبناء مجتمع اشتراكي ينبذ الاستغلال والعلاقات الرأسمالية، ومن حيث الدلالة السياسية لهذا الحدث فإنه يمكن القول بأنه إذا كان تجميد العمل بالدستور والاستغناء عن أحكامه من قبل الرئيس السابق يعتبر شاهداً ومظهراً من مظاهر عدم الاستقرار السياسي الذي عرفته الجزائر خلال تلك الفترة، فإنه بالنسبة لنظام 19 جوان 1965 يمكن اعتباره بداية مرحلة ساد فيها الاستقرار والسلام الاجتماعي وعاملاً من العوامل التي مهدت لخلق الشروط والظروف لإعادة المؤسسات الدستورية من جديد وممارسة السلطة في ظل هذه المؤسسات⁽²¹⁾.
فالتصحيح الثوري كان بمثابة ثورة جديدة من الجيش على أساليب الحكم وليس على شخص ابن بلة فقط⁽²²⁾.

وبتاريخ 1976/11/22 صدر دستور آخر عمق من مبدأ وحدة السلطة، وذلك بتضمين بابه الثاني السلطة وتنظيمها كلا من الوظيفة السياسية (المواد من 94 إلى 103) والوظيفة التنفيذية (المواد من 104 إلى 125) والوظيفة التشريعية (المواد من 126 إلى 163) والوظيفة القضائية (المواد من 164 إلى 182).

فمن خلال ما سبق نجد أن المؤسس الدستوري لدستور سنة 1976 يطلق تسمية الوظيفة وليس السلطة.

وكذلك ما تجدر الإشارة إليه أن ديباجة الأمر رقم 27/69 المؤرخ في 1969/05/13 المتضمن القانون الأساسي للقضاء⁽²³⁾، تضمنت أن القضاء وظيفة متخصصة للسلطة الثورية الوحيدة وهو ما ينفي كل وجود لمفهوم السلطة القضائية قبل صدور دستور 1989⁽²⁴⁾.

أما ممارسة السلطة السياسية وتوزيعها بين أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة فإنها تقوم على سيادة مؤسسة واحدة على مؤسسات الدولة الأخرى وتتمثل هذه المؤسسة السائدة في شخص رئيس الجمهورية بوصفه المؤسسة السياسية التي تتحقق من خلالها وحدة الدولة ووحدة السلطة ووحدة القيادة.

فالسعي لبناء الدولة-دولة قوية لا تزول بزوال الرجال والحكومات- لم يكن مجرد شعارات رفعها نظام بومدين العسكري المدني في وقت واحد، وإنما كان منهج عمل وقناعة وقد اكتشف الجزائريون من خلال ثلاثة عشر سنة من حكم بومدين غياب التفريق بين الحزب والدولة والجيش والمدنيين⁽²⁵⁾.

فإذا كانت الأنظمة الليبرالية تتميز بوصفها مؤسسات شتى تمثل كل واحدة منها أداة من أدوات التوازن حتى لا تسود وتتفرد مؤسسة واحدة باحتكار كامل للسلطة فإن النظام الدستوري الجزائري يقوم على فكرة التقسيم الوظيفي للسلطة في ظل وحدة القيادة، وهي فكرة لا ينتج عنها فصل للسلطات بل تساعد على عدم تفتت السلطة وتمكن من تنظيمها وتوزيعها بين أجهزة مختلفة والمزج بين المركزية واللامركزية بمفهوم القانون الإداري، ولكن ذلك لا يفقد رئيس الجمهورية بوصفه المؤسسة الأساسية في النظام صلاحيات الحل محل المؤسسات الأخرى في الدولة كلما ارتأى ذلك ضروريا وحتى إن لم يحل محلها مباشرة فإنه يبقى الجهاز المكمل لها في أداء وظيفتها فبدونه تكون غير قادرة على أداء مهامها⁽²⁶⁾.

2 - الجمهورية الثانية (دستور 1989، 1996)

أ - مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1989:

عرفت الجزائر في عهد الجمهورية الثانية تحولات عميقة على نظامها السياسي هذه التطورات بدأت بإرساء دستور 23 فبراير 1989⁽²⁷⁾، والذي جاء في أعقاب أحداث أكتوبر 1988، حيث اختارت الجزائر منحى دستوري جديد في عهدها، حدث بموجبه طلاق بين فترتين دستوريتين متميزتين، الأولى شرعية دستورية ثورية في آن واحد، والأخرى دستورية تخضع للقانون.

فدستور 1976 هو دستور برنامج ودستور 1989 وحتى بعد تعديله في 1996 دستور قانون، إذن حدث انفصام بين حقبتين: اشتراكية وليبرالية، دكتاتورية وأخرى حرة نظريا على الأقل⁽²⁸⁾.

فدستور 1989 أقر التعددية الحزبية بعد الإعلان عن نهاية سيطرة الحزب الواحد وإعادة توزيع وظائف الدولة المختلفة، ويتبين ذلك من خلال أحكام دستور 1989 المعدل في سنة 1996، حيث تضمن دستور 1989/02/23 في بابه الثاني تحت عنوان تنظيم السلطات كلا من السلطة التنفيذية (المواد من 67 إلى 91) والسلطة التشريعية (المواد من 92 إلى 128)

والسلطة القضائية (المواد من 129 إلى 148) وأكد في المادة 129 على أن السلطة القضائية مستقلة.

فالملاحظ على دستور 1989 أنه ورغم عدم نصه صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه يفهم من خلال نصوصه أن المؤسس الدستوري الجزائري يأخذ به، واتجه كذلك نحو جعله فصلا مرنا أي اتخذ موقع وسط بين النظام الرئاسي والبرلماني بإحداث هيئات مستقلة ومتوازنة تتميز العلاقة بينها بالتعاون والتنسيق، بحيث لا يمكن لأي منهما أن تؤدي مهمتها إلا إذا تعاونت مع السلطة الأخرى⁽²⁹⁾. وكذلك لاستعماله مصطلح السلطات وتخصيص فصل مستقل لكل سلطة منها.

ويمكن كذلك أن نستشف أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بمبدأ الفصل بين السلطات، من خلال موقف المجلس الدستوري، حيث أخطر من قبل رئيس الجمهورية من أجل رقابة دستورية بعض القوانين، حيث أنه حين أخطر من أجل رقابة دستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون الأساسي للنائب أكد على ما يلي:

- 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⁽³⁰⁾.

ثم أكد ذلك ثانية حين أخطر لرقابة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي للنائب، حيث جاء في رأيه ما يلي:

- فيما يخص المادة 13 وما تتناوله من مهام مؤقتة يمكن أن يكلف بها النائب.

- نظرا لكون تنظيم السلطات المستنبط من الدستور كما صادق عليه الشعب في 1989/02/23 يحدد بدقة صلاحيات كل جهاز...

- يقول المجلس الدستوري، بناء على ما تقدم، أن المادة 13 غير مطابقة للدستور لأنه بإمكانها أن تحدث أوضاعا مضرة بلزوم استقلالية كل جهاز دستوري.

- ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور.

- ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام⁽³¹⁾.

فإذا ما يمكن استخلاصه من آراء المجلس الدستوري، ومن الصياغة التي اعتمدها المؤسس الدستوري، أنه هناك تحول جذري عرفه النظام الجزائري من خلال اعتماده مبدأ الفصل بين السلطات؛ الذي يستجيب لمتطلبات التطور الحاصلة في الجزائر انطلاقاً من أحداث أكتوبر 1988.

ب - مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996:

إن الجزائر بعد دستور 1989، ودخولها في مرحلة جديدة للحياة السياسية الديمقراطية التعددية شهدت تطورات كادت أن تعصف بالدولة ومؤسساتها، خاصة بعد وقف المسار الانتخابي.

فمن خلال ما عرفته الدولة الجزائرية خلال الفترة الواقعة بين 1992 و1996، يمكن القول أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يلق التطبيق الواجب، كيف ولماذا؟ أسئلة تفرس ولا نجد لها إجابة واضحة سوى بعض الاحتمالات، فخصوصية المرحلة الانتقالية استدعت ضرورة التفكير في العمل على إيجاد الوسيلة الفعالة والناجعة التي تساعد على تجاوز العقبات والعراقيل المميزة لتلك الحقبة الزمنية، وإن كانت تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات خاصة أنه قد تبلغ درجات من الخطر يمنح للسلطة التنفيذية صلاحيات أوسع وأشمل في كل مجالات عمل الدولة واختصاصاتها؛ لتمكينها من معالجة المستجدات غير المتوقعة وتلك التي تتميز بالسرعة والمفاجئة بوجه خاص، بغية التدخل السريع تجنباً لانحيار مؤسسات الدولة لذلك هناك من يرى بأن نتائج المرحلة الانتقالية؛ هو تركيز السلطة بيد السلطة التنفيذية باعتبارها الحاملة لخاصية السلطة التقديرية والمالكة لصفة أعمال السيادة، الأمر، الذي يتعارض مع أحد المبادئ الدستورية الجوهرية ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، خاصة وأن السلطة التنفيذية تجاوزت حدودها من التنفيذ إلى التشريع وأصبحت تمارس دوراً تشريعياً⁽³²⁾، إضافة إلى السلطة أو الاختصاص الأصلي لها مبررة تجاوزها وتعديها على صلاحيات واختصاصات هي ليست مخولة لها أصلاً، إنما مخولة لسلطات أخرى متذرة بضرورة السرعة في العمل وضرورة التخفيف من الأضرار الناجمة عن هذه الحالة الجديدة التي تستهدف الدولة أو أحد مؤسساتها. وإن كان هذا مخالفاً للنصوص القانونية ومبدأ الفصل بين السلطات.

فالمجلس الأعلى للأمن على الرغم من دوره الاستشاري المحض المنصوص عليه في أحكام دستور 1989، إلا أنه أنشأ كخليفة للسلطة التنفيذية الغائبة، وهو بدوره أنشأ هيئتين تشريعيتين بداية بالمجلس الوطني الاستشاري ثم المجلس الوطني الانتقالي، كلفهما بمهمة

التشريع وكان الهدف الرئيسي آنذاك هو وجوب استمرارية الدولة، وكذا إثبات أن هناك شرعية وإن كانت نسبية للمؤسسات القائمة آنذاك للرأي العام، خاصة العالمي منه⁽³³⁾.

وعلى الرغم من الأحداث المؤلمة والمتسارعة التي شهدتها الجزائر في هاته الفترة والتي لا يمكن حصرها في هذه الدراسة، إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أنه بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 نجد أن المؤسس الدستوري ظل وفيما للمبدأ الذي اعتنقه؛ حيث تضمن في بابه الثاني تحت عنوان تنظيم السلطات كلا من السلطة التنفيذية (المواد من 70 إلى 97) والسلطة التشريعية (المواد من 98 إلى 137) والسلطة القضائية (المواد 138 إلى 158) وأكد في المادة 138 على استقلال السلطة القضائية صراحة. كذلك ما يؤكد على استمرار هذا المنحى موقف المجلس الدستوري حين أخطر لرقابة دستورية المادة الثانية من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من قبل المجلس الوطني الانتقالي، بتاريخ 1997/01/06، حيث أعلن على: "اعتبار المؤسس الدستوري باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة..."⁽³⁴⁾.

الخاتمة:

ما يمكن استخلاصه من هذه الدراسة لمبدأ الفصل بين السلطات، هو أن المؤسس الدستوري الجزائري كان مترددا في الأخذ به وذلك لما يعنيه من تبعية للدول الليبرالية ومنها فرنسا الاستعمارية، فالشعب الذي عانى من الاستعمار لفترة طويلة يحاول عشية الاستقلال أن يجد له مكانا و شخصية لها مقوماتها الخاصة بها. وعليه كان التوجه في الجمهورية الأولى إلى الأخذ بمبدأ وحدة الحزب والدولة، ولكن الملاحظ أنه في الثمانينات وبعد نمو الوعي لدى أفراد المجتمع وخاصة بعد أحداث 1988، فالمؤسس الدستوري إرتأى أنه لا بديل عن الأخذ بالتعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما أكدته صياغة النصوص الدستورية وما أكدته المجلس الدستوري في آرائه وقراراته.

الهوامش:

- 1- إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، الجزء الثاني، بيروت: دار العلم للملايين، سنة 1971، ص 553.
- 2- محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، أسلوب ممارسة الحكم في الدولة المعاصرة، الجزائر: دار الأمة للطباعة والنشر، سنة 2000، ص 170.
- 3- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها"، الطبعة الثالثة، الجزء الثاني، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1999، ص 165.
- 4- طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 12.
- 5 - عارف الحمصاني، النظم السياسية، حلب: ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1965، ص 348.
- 6 - طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 12؛ أنظر كذلك: عارف الحمصاني، المرجع السابق، ص 349.
- 7- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 1999، ص 183.
- 8- ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية، سنة 1986، ص 175؛ أنظر كذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية "دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي"، بيروت: الدار الجامعية، ب ت، ص 165.
- 9- أندري هوريو، المرجع السابق، ص ص: 208، 209.
- 10 - "C'est une expérience éternelle que toute homme qui a du pouvoir est porté à en abuser il va jusqu'a ce qu'il trouve des limites... pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir il faut que par la disposition naturelle des choses , le pouvoir arête le pouvoir"
- 11- سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 167.
- 12- Maurice Duverger , **Institutions Politiques Et Droit Constitutionnel**, Paris : Edition, 1966, P 170.
- 13- سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص ص: 172، 174؛ أنظر كذلك: طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ص: 19، 18.
- 14- تشكلت "الندوة الوطنية" من بعض النواب وإطارات حزبية وعسكرية وإدارية عقدت جلساتها بقاعة "الماجستيك" الأطلس حاليا بتاريخ 1963/07/02 وبعد إعداد مشروع الدستور أودع لدى مكتب المجلس في شكل اقتراح دستور من قبل 5 نواب وبعد مناقشة شكلية تمت الموافقة عليه بـ 139 نائب وامتنع 8 على التصويت وغاب 22 نائب عن جلسة التصويت؛ ولمزيد من التفاصيل أنظر:

- 14- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري "تسأته، أحكامه، محدداته"، الجزائر: دار ربحانة، سنة 2002، ص 14.
- 15- المادة 23 من دستور 1963 "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في الجزائر".
- 16- عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 07.
- 17- الفقرة 14 من مقدمة الدستور الجزائري لسنة 1963.
- 18- سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالتنفيذية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الأول، رسالة دكتوراه، الجزائر، سنة 1984، ص 32.
- 19- المادة 59 من دستور 1963: " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية بقصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه ".
- 20- ألغى دستور 1963 بموجب الأمر الصادر في 10/07/1965.
- 21- بورايو محمد، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976 "دراسة تحليلية لاختصاصات رئيس الجمهورية من خلال الدستور الجزائري لسنة 1976"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 1984، ص 40.
- 22- خالد عمر بن قفة، المؤسسة العسكرية الجزائرية والشرعية، الجزائر: مؤسسة الشروق، ب ت، ص 231.
- 23- الجريدة الرسمية عدد 42 لسنة 1969.
- 24- بوبشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، الجزائر: دار الأمل، سنة 2002، ص 25.
- 25- خالد عمر بن قفة، المرجع السابق، ص 235.
- 26- بورايو محمد، مرجع سابق، ص 44.
- 27- فوزي أوصديق، دراسات دستورية والعولمة "الجزائر نموذجا"، الطبعة الثانية، الجزائر: دار الفرقان، سنة 2001، ص 42.
- 28- مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 42.
- 29- إبراهيم بولحية، " العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 61.
- 30- رأي رقم 1 - ر.ق.م.د- 1989/08/28، الجريدة الرسمية، عدد 1989.37.

31- قرار رقم 2- ق.ق.م.د- 1989/08/30 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية، عدد 87، سنة 1989.

32- نظرا لشغور السلطة التشريعية، ثم استدعاء المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 جانفي 1992 ليمارس جميع السلطات التي يسندها الدستور إلى رئيس الجمهورية وبالتالي كان من يمثل الشق التنفيذي الغائب بالدولة وأوكلت له جملة من الاختصاصات بموجب المداولة المرقمة ب 02/92 المؤرخة بتاريخ 14 أفريل 1992 وهي كالآتي:

- إتخاذ جملة من التدابير التشريعية بما يضمن سيرورة الدولة، وهذا بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي وهنا نجد بأنه لم يتم تحديد مجال هذه التدابير بل ترك مطلقا، وهذا ما يتعارض تماما مع مبدأ الفصل بين السلطات.

- إصدار رئيس المجلس الأعلى للدولة هته المراسيم ذات الطابع التشريعي ونشرها في الجريدة الرسمية.

33- مولاي أسماء، التشريع في ظل الفترة الانتقالية الواقعة بين 1992-1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2002، ص ص: 119، 120.

34- رأي رقم 4، رأ- م د مؤرخ في 19/02/1997 حول دستورية المادة الثانية في الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من قبل المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06/01/1997.