

تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996

الأستاذ حاحة عبد العالي
أستاذ مساعد بقسم حقوق
جامعة محمد خيضر بسكرة
الأستاذة يعيش تمام آمال
أستاذة مساعدة بقسم حقوق
جامعة محمد خيضر بسكرة

تمهيد:

استأثرت العلاقة بين السلطات العامة في الدولة باهتمامات الفقه السياسي والدستوري منذ القدم نظرا لما لهذه العلاقة من آثار بعيدة المدى على مستقبل الحرية والمجتمع، وبهذا ظهرت نظرية الفصل بين السلطات والتي تدعو إلى كفالة قدر مناسب من الاستقلال لكل سلطة من السلطات الثلاث، وذلك حتى تتمكن من مباشرة الاختصاصات الممنوحة لها بعيدا عن الوصاية التي يمكن أن تقع عليها من باقي السلطتين بما في ذلك من تعويق لها وإفقادها لكيانها وصلحياتها.

ولا يقصد بفصل السلطات أن تستقل كل هيئة أو سلطة عن الأخرى تمام الاستقلال، بحيث تكون كل منها بمعزل عن الأخرى، ولكن المقصود بهذا المبدأ هو: عدم تركيز صلاحيات وسلطات الدولة في يد واحدة، بل توزيعها على هيئات وسلطات منفصلة ومتساوية، بحيث لا يمنع هذا التوزيع والانفصال من قيام تعاون ورقابة من السلطات على بعضها البعض. وهكذا أصبح هذا المبدأ عنوانا للأنظمة الديمقراطية في العصر الحالي بحيث تنتظم العلاقة بين السلطات على أساس من التعاون والتوازن وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وفي سبيل تحقيق التوازن بين السلطات لم يكن من سبيل لتحقيق ذلك إلا بالاعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من أن تمنع الأخرى أن تضرل أو أن تطغى بسلطاتها.

والمشروع الدستوري الجزائري أسوة بالتشريعات المقارنة التي تسعى إلى تكريس النظام الديمقراطي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996. واعتناق هذا المبدأ كان الغرض منه تجنب تداخل السلطات والصلاحيات، واحتمال استحواذ سلطة معينة على سلطات واختصاصات السلطة الأخرى. وبهذا جاء الدستور مؤكدا على ضرورة فصل كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واستقلالها عن بعضها البعض عضويا ووظيفيا. ولكن لا يعني هذا انفصال هذه السلطات عن بعضها البعض بصفة كاملة وجامدة، وإنما هناك علاقة ونوع من التعاون فيما بينها البعض. وسنحاول في هذه الورقة معالجة الإشكال التالي: إلى أي مدى استطاع المشروع الدستوري الجزائري تحقيق التوازن والتعاون بين الهيئات الذي يقضيه مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996 ؟

والإجابة على التساؤل تقتضي التعرض لأوجه العلاقة بين السلطات الثلاث ومدى تأثير وتأثر كل سلطة بالأخرى ؟

أولاً- مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات:

لقد حضرت مسألة العلاقة بين السلطات العامة في الدولة باهتمام الفقه السياسي والدستوري منذ القدم لما لها من نتائج وآثار بعيدة المدى على قيام الدولة ورخاء المجتمع ومدى حريته فيها وما يعكسه ذلك من ديمقراطية الدول.

من هنا ظهرت نظرية الفصل بين السلطات القائمة على أساس كفالة قدر معين لكل هيئة من الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية لمباشرة اختصاصاتها بعيدا عن الوصاية التي تمارسها إحدى الهيئات على الأخرى 'دون أن يؤدي ذلك إلى العزل التام بينها بل المقصود بذلك هو عدم تركيز وظائف الدولة أو تجميعها في يد هيئة واحدة دون أن يمنع هذا التوزيع أو الانفصال من تعاون أو رقابة كل هيئة على الأخرى.

I - مضمون مبدأ الفصل بين السلطات في القانون الوضعي:

يعتبر الفيلسوف السياسي البريطاني جون لوك أول من أشاد بقيمة هذا المبدأ الدستوري في عمل الحكومات (1) والذي نسب فيما بعد إلى الفيلسوف الفرنسي مونتيسكيو إلى أن أصبح مقرونا باسمه والسبب في ذلك هو صياغته الجديدة التي عرضها لهذا المبدأ في كتابه روح القوانين بشكل لم يسبقه إليه أحد.

و عموما فان فكرة وموضوع تقسيم الوظائف عرف منذ القدم وكان محل اهتمام عديد الفلاسفة منهم:

أفلاطون في كتابه القوانين ؛ والبلدي عمد فيه إلى تقسيم وظائف الدولة على عدة هيئات لتحقيق التوازن والتعادل فيما بينها.

كما تناول أرسطو هذه الوظائف التي أعاد تقسيمها بشكل آخر فميز بين:

- وظيفة تقرير القواعد المنضمة للجماعة.
- ووظيفة الأمر والتنفيذ.
- ووظيفة القضاء.(2)

وعليه فان كانت فكرة تقسيم الوظائف قديمة النشأة فان فكرة توزيع السلطات القائمة على تعدد الهيئات الحاكمة فكرة حديثة ظهرت بظهور الدولة الحديثة.

وهذا لتجميع السلطات في يد الحاكم والتي كانت تعد حق شخصي له في المجتمعات البدائية، إلا أنه ونتيجة للصراع الطويل بين الطبقات الحاكمة والمحكومة ، ونضرا لتعدد مشاكل الدولة وعجز الحاكم على الانفراد بسلطاته: جاءت المطالبات الشعبية بضرورة إشراكه في السلطة بدل تركيزها في يد الملك لمنع استبداده ، وتوزيعها على هيئات مختلفة.

وبهذا تكونت قناعة لدى المجتمعات الأوروبية ترى فيها بأنه كلما تم احتكار السلطة من قبل فرد واحد أو هيئة واحدة فإن هذا غالبا ما يؤدي عمليا إلى الاستبداد.

ما دفع **كروميل** في إنجلترا سنة 1653 إلى محاولة الفصل بين السلطين التشريعية والتنفيذية للقضاء على استبداد البرلمان آنذاك، إلا أن محاولته لم تعمر طويلا.

و نفس القناعة دفعت بالفقيه الإنجليزي **لوك** في كتابه **الحكومة المدنية** وهذا في أعقاب ثورة 1688 إلى تقسيم السلطات إلى 04 هيئات:

- 1- السلطة التشريعية: ومهمتها سن القوانين.
 - 2- السلطة التنفيذية: ومهمتها تنفيذ القوانين.
 - 3- السلطة الاتحادية: ومهمتها إعلان الحرب والسلم وعقد المعاهدات، والشؤون الخارجية.
 - 4- سلطة التاج: وهي مجموعة الحقوق والامتيازات الملكية.
- كما أكد على الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية لمنع استبدادها.

ليرتبط مبدأ الفصل بين السلطات في النهاية باسم: **مونتيسكيو** الذي استطاع أن يقدمه بصياغة دقيقة وبمعالم واضحة ومضبوطة في مؤلفه الشهير: **روح القوانين** في الفصل السادس من الجزء الحادي عشر منه،⁽³⁾ والذي صدر عام 1748.

وقد قسم بدوره السلطات إلى 03 هيئات:

- 01- السلطة التشريعية: وظيفتها سن القوانين.
- 02- السلطة التنفيذية: وظيفتها تنفيذ القانون العام.
- 03- السلطة القضائية: وظيفتها تنفيذ القانون المدني.

هذا وقد وصل مونتيسكيو من خلال ملاحظة الحقيقة الواقعية التي أبرزها التاريخ أنه في كل مرة تتجمع فيها السلطة في يد فرد أو هيئة واحدة ولو كانت مجلس نيابي شعبي، كانت النتيجة دائما واحدة وهي سيادة الدكتاتورية والاستبداد، مما يستلزم ضرورة تقسيم السلطات الثلاث في الدولة على هيئات منفصلة ومتوازنة لكل منها حق التقرير في حدود وظيفتها، مع إعطائها الوسائل لتقيد السلطة الأخرى لمنعها من الانحراف والرقابة عليها، مركزا على أن

السلطة لا توقفها ولا تحدّها إلا السلطة، مما يبين لنا أن مونتيسكيو لم يدعو إلى الانفصال التام بين السلطات في مفهومه لهذا المبدأ وإنما كان يركز على عدم ترك السلطة أو تركيزها في هيئة واحدة.

إلا أن واضعوا الدساتير الأولى والمتأثرون بهذا المفكر فسروا ما ذهب إليه مونتيسكيو بأنه الفصل المطلق بين السلطات الثلاث واعتبروه الضمانة الأساسية للحرية ودونوا ذلك في دساتيرهم.

حيث أخذ بذلك دستور الو.م.أ في 1787، وكذا أول دستور فرنسي عقب الثورة وهو دستور 1791، غير أن الدساتير اللاحقة لها أخذت بالمفهوم الأصلي لمبدأ الفصل بين السلطات والذي جاء به مونتيسكيو ليحقق التقييد المتبادل بين السلطات والرقابة المتبادلة بنوع من التعاون.⁽⁴⁾

بالإضافة إلى تأكيد مونتيسكيو على هذا المبدأ الذي لا يمكن تحقيقه أو تجسيده إلا بتوزيع السلطات تحدث أيضا على مبررات هذا المبدأ والتي تكمن في ضمان مبدأ الشرعية الذي لا يأتي إلا بصياغة قواعد قانونية تتسم بالعمومية والتجريد والتي لا يمكن تصورها إلا إذا سنتها سلطة غير التي يناط بها أمر تنفيذها لتفادي توجيهها لأهدافها الخاصة.

كما يضيف مبررا آخر وهو اعتقاد السلطة التي بيدها حق التشريع والتنفيذ معا أنها غير ملزمة بهذه القواعد مما يفسح لها المجال لتغييرها وفقا لأهوائها، وتكون بذلك الدولة التي يناط فيها للسلطة التنفيذية حق وضع القوانين دولة غير مشروعة، ونفس الأمر لو وضعت بيد السلطة القضائية.⁽⁵⁾

وقد كانت هذه الأفكار من أهم الوسائل التي استعملت لمحاربة الطبقة الحاكمة والنظام الملكي المطلق في تلك المرحلة أين برز فيها بقوة مبدأ الفصل بين السلطات.

وعلى هذا كان واضحا أن مفهوم المبدأ يتجه إلى عدم تركيز وظائف الدولة واختصاصاتها في يد واحدة، والعمل على جعل الهيئات الثلاث تمارس اختصاصاتها بالتعاون فيما بينها على أن تكون كل هيئة رادع أو ضابط لغيرها: سلطة توقف سلطة، ويذهب مفهوم هذا المبدأ إلى أبعد من توزيع السلطات إلى الفصل العضوي مما يجعلها على قدم المساواة قائمة على الفصل النسبي والمرن الذي يسمح بوجود المشاركة والتعاون في الاختصاصات فيما بين هذه الهيئات.

إلا أنه وبظهور مبدأ السيادة الشعبية بدأ مضمون مبدأ الفصل بين السلطات يتراجع أمام فكرة تضخيم الاختصاصات للهيئات الحاكمة الأكثر تمثيلا للشعب، بمعنى أن النظم

المعاصرة أبقت على فكرة تعدد الهيئات الحاكمة ولكنها تركز على تركيز السلطة في يد هيئة واحدة.

بحيث أصبحت بقية الهيئات تابعة لهيئة واحدة وليست على قدم المساواة معها، وأصبح المبدأ السائد في الأنظمة المعاصرة هو مبدأ تدرج السلطات بدلا من مبدأ الفصل بين السلطات .

II - منظور الفكر الإسلامي لمبدأ الفصل بين السلطات:

لقد كانت الأنظمة الملكية المطلقة وانفراد الملك وحده بكل الامتيازات والصلاحيات السبب الرئيسي في رفع شعار مبدأ توزيع السلطة بين الملك وباقي الهيئات في الديمقراطيات الحرة بعد الثورتين الأمريكية والفرنسية والتي استخدمها مفكروا أوروبا آنذاك للوصول إلى السلطة وتقييد سلطات الملك، لتتحول المطالبة بالتوزيع إلى المطالبة بالفصل.

أما عن موضوع السلطة في الدولة الإسلامية وكل ما يتعلق بها من تنظيم للسلطات وكفالة الحقوق والحريات الشرعية، ومفهومها لهذا المبدأ وكيفية تجسيده....

ف نجد بأن السلطة فيها لم تكن نتيجة صراعات بين الحكام والشعب، أو استبداد أو سيطرة طبقة على الأخرى، وإنما نتيجة ووليدة قانون إسلامي مستمد من الشريعة الإسلامية التي أوجدت الدولة وحددت وظائفها ودورها والتي كان وجودها أسبق من وجود الدولة.

فقد كان الرسول - ص - مؤسس الدولة الإسلامية الأولى، رئيسا ونبيًا لكن لا يحكم هواه أو يقضي بما يتلاءم ويتمشى مع مصالحه بل كان ينفذ أوامر الله سبحانه وتعالى في جميع مناحي الحياة: السياسية، الخلقية، الاعتقادية، القضائية....

ليظهر نظام الخلافة بعد وفاته - ص - تجسيدا لكل المبادئ والأسس التي جاء بها الإسلام، وبهذا كان مصدر الأحكام الشرعية أو القوانين، وتنظيم السلطات وإنشائها وعلاقتها المختلفة ليس إرادة وأهواء البشر وإنما تشريع الإلهي من الله سبحانه وتعالى وهذا يفرض مبادئ كثيرة أهمها:

- 01- هيمنة الشريعة على المجتمع واقتناعه بها من جميع النواحي: العقيدية، الاجتماعية، الأخلاقية، الثقافية، الاقتصادية، السياسية....
- 02- استقلال التشريع عن أهواء وسلطات الحكام.
- 03- جدية الفصل بين السلطة التشريعية والسلطات الأخرى في الدولة الإسلامية.(6)

وعلى ما تقدم يرى الفكر الإسلامي الحديث ويؤكد على أن مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الإسلامي يقوم وينفرد على سائر الأنظمة بالفصل التام بين السلطة التشريعية وباقي السلطات وهذا ما لم يصل إليه أي نظام دستوري حديث.

إذ تعد السلطة التشريعية وهي **الله سبحانه وتعالى** - أولى السلطات وأهمها في الإسلام - منفصلة تماما عن القائمين بالتنفيذ.

وما يضعه أولي الأمر، أو الحاكم إنما هو للتنفيذ والكشف لا غير وفي حدود دائما هذا التشريع اللاهوتي، إذ لا يملك الخليفة حق التشريع لوصفه رئيس السلطة التنفيذية، وإن كان له حق الاجتهاد متى استوفى شروطه مثله مثل باقي المجتهدين.

أما عن السلطة أو الوظيفة القضائية فإنها وفي نظر فقهاء الشريعة الإسلامية لم تكن مستقلة بذاتها بل كانت تابعة للسلطة التنفيذية.

إذ غالبا ما نجد وفي مختلف مراحل الدولة الإسلامية القضاة يمارسون إلى جانب وظيفة القضاء أعمالا تنفيذية أخرى: كقيادة الجيوش، والحسبة....

إلا أن هذا الإدماج العضوي للقضاء لم يكن أبدا مؤثرا على ممارسة وظيفتهم كقضاة لما كانوا يتمتعون به من استقلالية في الممارسة وإخلاص لا نظير لهما في الدول المعاصرة. وأساس ذلك هو خضوعهم إلى جانب الخليفة وعلى قدم المساواة للمسؤولية والمساءلة كباقي أفراد المجتمع، وتقيدهم بأحكام الشريعة الإسلامية.

ثانيا: أوجه العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

إن تبني نظام الفصل بين السلطات الثلاث في ظل دستور 1996 لا يعني انفصال هذه السلطات، فهناك علاقة تعاون وتكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تظهر من خلال العناصر التالية:

I - علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية:

تتشكل السلطة التنفيذية من هيئتين: رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة نتيجة تبني المشرع الدستوري لنظام ثنائية السلطة التنفيذية وهذا منذ دستور 1989. وتشترك السلطة التنفيذية بشقيها مع السلطة التشريعية في العديد من السلطات والاختصاصات يمكن ذكر أهمها:

1- التشريع بأوامر رئاسية:

لرئيس الجمهورية وفقا لنص المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 سلطة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها.

وتعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء، وتأخذ قوة القانون بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان. كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية التي نصت عليها المادة 93 من الدستور، والتي تمنح لرئيس الجمهورية إمكانية اللجوء إليها عند وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وبمقتضى الحالة الاستثنائية يباشر رئيس الجمهورية جميع السلطات بمفرده، لأن حالة الحرب تؤدي إلى تجميع جميع السلطات بيد رئيس الجمهورية، حيث يعلق العمل بالدستور ويصبح الرئيس هو المشرع والمنفذ في ذات الوقت.(7)

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة الاستعجال وفقا لنص المادة 120 من الدستور.(8)

ويعتبر حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر هو خروج عن مبدأ الفصل بين السلطات والذي يقتضي عدم تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة التشريعية، ذلك لأن التشريع هو حق أصيل للسلطة التشريعية ولا يجب أن تشاركها أي سلطة في ذلك، وحسنا فعل المشرع الدستوري في دستور 1989 عندما لم يمنح رئيس الجمهورية مثل هذا الحق، ولكن للأسف تراجع عنه في دستور 1996.

2- المبادرة بمشاريع القوانين:

وفقا لنص المادة 119 من الدستور، لكل من رئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بالقوانين.

فهل يعني هذا أن رئيس الجمهورية غير معني بحق المبادرة بمشاريع القوانين؟ باستقراء الفقرة الثالثة من المادة 119 من الدستور والتي تنص على انه: " يعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني."

فإننا نجد أن المشرع قد اشترط عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، ولهذا الأخير أن يحدد ويعدل مضمون المشروع وفقا لما يقدمه من ملاحظات وتوصيات⁽⁹⁾.

وبهذا فإن المبادرة بمشاريع القوانين يعد كذلك خروجاً صريحاً عن مبدأ الفصل بين السلطات لأن المبادرة هي تدخل في الاختصاص الأصيل السلطة التشريعية وهو اقتراح مشاريع التشريعات.

كما يظهر استئثار السلطة التنفيذية بالتشريع من خلال قانون المالية، فرغم أنه قانون إلا أنه ليس للسلطة التشريعية أن تبادر باقتراحه مثله مثل باقي القوانين الأخرى، إذ يعتبر قانون الموازنة العامة قانون ذو طبيعة خاصة وهو حكر على الحكومة.

فالسلطة التنفيذية و- وزارة المالية- هي التي تقوم بتحضير وإعداد مشروع قانون المالية ثم تعرضه على السلطة التشريعية للمصادقة عليه، فإذا وافقت عليه أصدرت بذلك قانون المالية.⁽¹⁰⁾

هذا وقد قيد المشرع السلطة التشريعية حتى أثناء فترة الإجازة أو المصادقة كما جاء في نص المادة 121 من الدستور: " لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أن نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها."

وبهذا فإننا إمام سلطة تعديل لا يمكن ممارستها إلى في ظل توافر شروط معينة.

3- التشريع الفرعي:

للسلطة التنفيذية حق التشريع الفرعي، هذا الأخير الذي يعتبر أحد مصادر مبدأ المشروعية في الدولة القانونية.

بمعنى أن السلطة التنفيذية تساهم في وضع وتجسيد مبدأ المشروعية من خلال وضع قواعد قانونية تنظيمية قد تشكل في كثير من الأحيان خروجاً على ما جاءت به القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

ويظهر التشريع الفرعي أساساً في السلطة التنظيمية المخولة لبعض هيئات الإدارة العامة. وبهذا فسلطة التنفيذية الحق في سن قواعد عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادة عن القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، فالاختلاف يبني على أساس شكلي فقط.

أ- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية:

تنص المادة 125 من الدستور: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون."

والشيء المستخلص من هذا النص إن لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية واسعة وغير محددة ومستقلة، وقد تم تحديدها تحديدا سلبيا، مما جعل مجالها واسعا يطال كافة الميادين والمجالات باستثناء ما هو مقرر لمجال القانون والمحدد بموجب المادتين: 122 و 123 من الدستور.

ورئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية بموجب التوقيع على مراسيم رئاسية.⁽¹¹⁾

ب- رئيس الحكومة:

تظهر السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية تطبقا لبرنامج الحكومة.

والفرق بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة هو في كون سلطة هذا الأخير مقيدة وغير مستقلة وضيقة ومرتبطة بالسلطة التشريعية، وهذا ما أكدته المادتين 02/125 و 03/85 من الدستور.

4- سلطة إصدار القوانين والاعتراض عليها:

نصت المادة 126 من الدستور على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسليمه إياه." فالبرلمان بعد مصادقته على مشاريع القوانين يقدمها لرئيس الجمهورية للاطلاع عليها وإصدارها خلال ثلاثين يوما، ويمكن للرئيس أن يؤجل أو يتأني في إصدار القوانين دون أن يترتب عليه أي جزاء.⁽¹²⁾

5- التدخل في تعيين أعضاء السلطة التشريعية:

منح المشرع الدستوري السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. وهذا الثلث في حقيقة الأمر لا يعبر عن إرادة الشعب وإنما يخضع في ممارسته لمهامه لتمير ما يلائم رئيس الجمهورية وإيقاف ما لا يلائمه، فهو يسمى بالثلث المعطل.

وهو بذلك يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتجاوزاً خطيراً له، ومن ثم فإن التطبيق السليم للمبدأ السالف الذكر يقتضي استبعاد طريقة التعيين واستبدالها بأسلوب الانتخاب ولا يهم بعد ذلك إن كان مباشراً أو غير مباشراً.

6- حل المجلس الشعبي الوطني:

منح الدستور لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وهذا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة وهذا وفقاً لنص المادة 01/129 من الدستور.⁽¹³⁾ في حين لم يمنح المشرع الدستوري البرلمان أي حق أو سلطة في مواجهة رئيس الجمهورية ما عدا مسؤولية الحكومة في هذا المجال أمام البرلمان الذي يمكنه رفض برنامجها أو سحب الثقة من رئيسها.⁽¹⁴⁾

7- تعديل الدستور:

لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط التي تطبق على نص تشريعي، ويعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين يوماً الموالية لإقراره. وإذا صادق الشعب على التعديل، فإن رئيس الجمهورية يصدره، وإذا لم يصادق الشعب على التعديل فإنه يعد لاغياً ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية.

كما يحق كذلك لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه.⁽¹⁵⁾

II - علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية:

سنحاول في هذا العنصر أن نتطرق آليات الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية بمقتضاها تحاول إيقاف السلطة التنفيذية أو على الأقل الحد من هيمنتها وتدخلها في المجال التشريعي، وحتى تؤدي مهامها على أحسن وجه، وسندرس كذلك مدى فعالية هذا الوسائل وهذا من خلال ما يلي⁽¹⁶⁾:

1- الاستجواب:

نصت عليه المادة 133 من الدستور الجزائري لسنة 1996، وكذا المادة 65 من القانون العضوي رقم 02/99، ويعد الاستجواب وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وبدرجة أولى القضايا المتعلقة بالأداء المالي للحكومة، وهو أخطر من السؤال، لأنه لا يقتصر على مجرد الاستفسار حول مسألة معينة، بل يتعداه إلى درجة محاسبة الوزير أو الحكومة على تصرفاتها، فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال الحكومة⁽¹⁷⁾.

ونظرا لخطورته وأهميته فإنه يؤدي إلى تكوين لجنة تحقيق إذا كان رد الحكومة غير مقنع، وبسبب ذلك فقد أحاطه القانون العضوي رقم 02/99 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ببعض الشروط والقيود.

2- السؤال:

نصت عليه المادة 134 من دستور 1996، وكذا المادة 68 من القانون العضوي رقم 02/99، إذ يحق لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة شفوية أو كتابية لأي عضو في الحكومة، والسؤال هو حق كل نائب في طلب إيضاحات بصدد مسألة معينة، وتجدر الإشارة إلى أن السؤال والمناقشة التي يمكن أن تجري حوله لا ينتج عنها أي أثر بالنسبة للحكومة.

3- إجراء تحقيق:

قد يردي المجلس الوقوف على حقيقة معينة ليتمكن من الحكم بنفسه على مسألة معينة إذا ما أراد الوقوف على حقيقة وعيوب أحد المصالح الحكومية فيما يتعلق بالأداء المالي، ومن أجل ذلك يشكل لجنة من أعضائه تقوم بالتحقيق في هذه المسألة طبقا لنص المادة 161 من الدستور⁽¹⁸⁾.

والملاحظ أن الدستور الجزائري لسنة 1996 لم يبين النتائج المترتبة عن إجراء التحقيق في حالة ما إذا ثبت تقصير فادح في عمل مصالح الحكومة أثناء تنفيذ الموازنة العامة.

4- مناقشة برنامج الحكومة:

يشترط المشرع الدستوري الجزائري وفقا لنص المادة 80 من الدستور ضرورة موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة فيما يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية.

وبهذا فالحكومة ملزمة بتقديم وعرض برنامجها للمناقشة على المجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة (المادة 46 من القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم عمل البرلمان) وتستطيع الحكومة أن تكيف وتعديل برنامجها وفقا لهذه المناقشة. وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، فإن رئيس الحكومة ملزم بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

وفي هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد، وهذا الأخير كذلك يعد برنامجا ويعرضه على المجلس الشعبي الوطني وإذا لم تحصل الموافقة من جديد يحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا، وتستمر الحكومة قائمة في تسيير شؤون الدولة إلى غاية انتخاب مجلس جديد وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁽¹⁹⁾.

وعليه فالدستور يعتبر الحكومة غير ملزمة بأن تحصل على موافقة مجلس الأمة على برنامجها وذلك لعدم ترتيب المشرع لأي آثار أو نتائج لعدم الموافقة، ماعدا إصدار اللائحة التي يعبر فيها عن رأيها وهي ليست ملزمة للحكومة.

5- مناقشة بيان السياسة العامة:

وفقا لنص المادة 84 من دستور 1996، تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة وخاصة في شقة المالي الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها. ويتولى مكتب المجلس التنظيم والإشراف على المناقشة وتختتم الجلسة باقتراح لائحة أو بإيداع ملتمس رقابة.

أ- اللائحة:

إن اقتراح اللائحة لبيان السياسة العامة حق مخول دستوريا للنواب يمكنهم من إبداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة دوريا، واقتراح اللائحة يخضع لضوابط وشروط أوردها القانون العضوي رقم 02/99 بدقة في المواد من 50 إلى 61.

ب- ملتمس الرقابة⁽²⁰⁾:

إن ملتمس الرقابة أو ما يعرف بلائحة اللوم مرتبط ببيان السياسة العامة للحكومة، وهو يعد الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة بل وإجبارها على تقديم استقالتها إذا توافر النصاب القانوني المطلوب، وهذا ما نصت عليه المادة 84 من الدستور 1996 وكذا المواد من 57 إلى 61 من قانون 02/99.

ويعد إيداع ملتمس الرقابة أشد خطورة من اللائحة حيث أنه إذا توفر النصاب القانوني المطلوب تستقبل الحكومة، ولا يتم إلا بعد موافقة ثلثي (3/2) النواب وبعد ثلاثة أيام من إيداع ملتمس الرقابة.

ونظرا لخطورة هذا الإجراء فإن المشرع الدستوري قد أحاطه بشروط غير معقولة جعلت منه فكرة ولدت ميتة ويمكن إجمالها في:

- 1- أن يكون على إثر تقديم الحكومة لبيانها حول السياسة العامة وبعد مناقشة الحكومة.
- 2- أن يكون الاقتراح مقدم من طرف سبع (7/1) النواب على الأقل.
- 3- لا يحق للنائب التوقيع على أكثر من ملتمس رقابة.
- 4- لا يحق أن يتناول الكلمة خلال المناقشات السابقة للتصويت على ملتمس الرقابة إلا:
 - مندوب أصحاب ملتمس الرقابة.
 - الحكومة إذا طلبت ذلك.
 - نائب يرغب في التدخل لمعارضة ملتمس الرقابة.
- 5- ولا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه وهي مدة تسمح للحكومة من إجراء الاتصالات اللازمة بقصد ضمان إخفاق هذا الإجراء.
- 6- ولكي تستقبل الحكومة يجب أن يصوت عليه ثلثي النواب وهو نصاب مبالغ فيه.

ج- طلب التصويت بالثقة:

يمكن للحكومة وفقا لنص المادة 84 من الدستور أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة، وهذا لدعم مركزها السياسي وتقويته إما في مواجهة رئيس الجمهورية أو مواجهة التشكيلات السياسية المعارضة أو عند عرض بيان السياسة العامة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، وفي هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يقبل الاستقالة أو أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني وفقا لنص المادة 129 من الدستور. والنظام الدستوري أخذ بالمسؤولية السياسية لجماعية للحكومة عن أعمالها بالتضامن ولم يقر بالمسؤولية الفردية لكل وزير.

ثالثا: العلاقة بين السلطين التنفيذية والقضائية:

إن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني انعدام الصلة والتعاون بين السلطات وإنما هناك علاقة تأثير وتأثر متبادلة يمكن أن نلمحها من خلال ما يلي:

I - علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة القضائية:

يعد وزير العدل في النظام السياسي الجزائري عضو في الحكومة ورئيسا إداريا للسلطة القضائية، واستنادا لمبدأ الفصل بين السلطات حددت أغلب التشريعات الدولية سلطة هذا الوزير تحديدا دقيقا بحيث تجعله بعيدا عن حل المنازعات القضائية والذي تعتبره حكرا على القضاة فقط، وهذا لإمكانية تأثيره على سير مجرى العدالة.

1- مركز وزير العدل:

رغبة منها التشريعات المقارنة في دعم استقلال العدالة قامت إما بإلغاء وزارة العدل وإما بجعل هذا الجهاز تحت إشراف رئيس الجمهورية مباشرة.

ويضطلع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بكثير من الصلاحيات ذات الطابع القضائي منها: تعيين القضاة (المادة 78) ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء (المادة 03 من القانون العضوي رقم 12/04 المتعلق بتشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته)، كما لرئيس الجمهورية الحق في إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها (المادة 77).

ووزير العدل في التشريع الجزائري يعتبر مشرفا على الجهاز القضائي وسلطته لا تشمل سوى أعضاء النيابة العامة، إما قضاة الحكم فلا يخضعون عند مباشرة أعمالهم القضائية لغير القانون ومبادئ العدالة⁽²¹⁾.

ولقد وسع المشرع الجزائري من اختصاصات وزير العدل بموجب القانون العضوي رقم 12/04 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته وكذلك فعل القانون العضوي رقم 11/04 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء.

مما يمكنه من التأثير على القضاة بمقتضى صلاحياته وسلطاتها الممنوحة له في المجلس الأعلى للقضاء كإساءة استعمال سلطته المباشرة في إدارة مسار القضاة المهني كالترقية والتأديب...، أو عن طريق استعمال نفوذه في المجلس باعتباره نائب لرئيس المجلس.

2- صور تأثير السلطة التنفيذية على السلطة القضائية

تتعدد صور هذا التأثير حسب المرحلة التي وصلت إليها الخصومة وهذا كما يلي:

أ- اعتداء الإدارة على اختصاص القضاء:

قد تعدي الإدارة على اختصاص السلطة القضائية بأن تسلبه بعض الاختصاصات، فالمنازعات المتعلقة بالملكية مثلا هي من اختصاص القضاء وليس للإدارة إلا القيام بمحاولة الصلح دون النظر في الموضوع باعتبارها صاحبة اختصاص، كما لا يجوز للإدارة الأمر

بتردد شخص من السكن ومصادرة وبيع الأثاث الموجود فيه لان هذا يعد من الاختصاص الحصري للمحاكم. (22)

ومرد هذا الاعتداء وسلب الاختصاصات هو عدم جدية وصرامة وحزم المشرع الجنائي في معاقبة رجال الإدارة الذين ينتهكون اختصاص السلطة القضائية، إذ ينص في المادة 118 من قانون العقوبات: "عندما سنجوز رجال الإدارة الوظائف القضائية بتقريرهم الاختصاص بالحقوق والمصالح التي تدخل في اختصاص المحاكم ثم بقيامهم بعد اعتراض الأطراف أو أحد منهم، ورغم هذا الاعتراض بالفصل في الدعوى قبل أن تصدر السلطة العليا قرارها فيها بالفصل يعاقبون بغرامة لا تقل عن: 500 دج ولا تتجاوز 3000 دج."

ب- التأثير على سير الدعوى:

ويظهر صور التأثير كذلك عند نظر القضية والسير في الدعوى، إذ يتدخل رجال الإدارة للتأثير على القاضي عن طريق التهديد بالإحالة على المجلس التأديبي، النقل، العزل، الانتداب، أو الإحالة على التقاعد، أو التأثير على الخصم لمنعه من رفع الدعوى أو إجباره على التنازل عنها أو قبول تسوية مجحفة، وذلك باستعمال مختلف طرقا لإكراه والضغط. (23)

ويعاقب وفقا لنص المادة 117 من قانون العقوبات بالسجن المؤقت من خمس سنوات إلى عشر سنوات، الولاية ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية وغيرهم من رجال الإدارة الذين يتدخلون في أعمال الوظيفة التشريعية وفقا لما هو مقرر في المادة 01/116 والذين يتخذون قرارات عامة أو تدابير ترمي إلى إصدار أية أوامر أو نواه إلى المحاكم أو إلى المجالس.

ج- الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية:

ويظهر بعد صدور الأحكام القضائية، إذ تعتبر السلطة المشرفة على تنفيذ الأحكام القضائية، والإدارة قد تتعسف في استعمال هذه السلطة، وهذا بامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تنفيذها تنفيذا معيبا أو التراخي في تنفيذها، أو عن طريق إصدار قرارات بموجبها تخرق حجية الشيء المقضي به.

من هنا نجد أن المشرع الدستوري قد منح مثلا الوالي في هذا المجال سلطة طلب وقف تنفيذ الأحكام القضائية لدواعي النظام العام.

كما قد تقوم الإدارة بمحو آثار الحكم القضائي الصادر كأن تقوم بإلغاء الوظيفة الإدارية التي كان يشغلها الموظف الذي قررت العدالة إعادته إلى منصب عمله السابق، أو تعاقب الموظف تأديبيا بعد صدور حكم ببراءته من العدالة.

II - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية:

تظهر علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية من خلال الدور الذي يقوم به القضاء في الرقابة على أعمال الإدارة العامة.

وتعنتي الرقابة القضائية على أعمال الجهاز الإداري في الدول الاعتراف بسلطة المحاكم في الحكم على مشروعية التصرفات والأعمال التي تأتيتها الإدارة العامة في مواجهة الأفراد، فالرقابة القضائية تشكل ضمانا فعالا من ضمانات تقييد أعمال الإدارة داخل إطار القانون وكذا تأمين وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم ضد أي انتهاك قد تتعرض له من قبل السلطة التنفيذية.⁽²⁴⁾

والرقابة القضائية على أعمال الإدارة ليست مطلقة ذلك لان الإطلاق سيؤدي إلى عرقلة العمل الإداري وشله وإعاقة عن تحقيق أهدافه.

وعموما فإنه أصبح من المستقر قضائيا أن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا يمكن أن تتم إلا في الحالات التالي:⁽²⁵⁾

- 1- في حالة تجاوز الاختصاص، أي عندما يتعدى الموظف العمومي نطاق سلطته الوظيفية ويخرج عن حدود الاختصاص المقرر له، فحينئذ يمكن للقضاء أن يحكم ببطلان التصرفات الناتجة عن هذا التجاوز.
- 2- في حالة التطبيق أو التفسير الخاطئ لبعض النصوص القانونية، مما قد يترتب عليه تحميل الأفراد بأعباء وواجبات لم يفرضها عليهم القانون.
- 3- في حالة التعسف في استعمال السلطة، كالتجاء الموظف العمومي الى استعمالها لغرض شخصي أو بقصد الانتقام.
- 4- في حالة عدم الاحترام الشكليات والإجراءات التي ينص عليها القانون لاتخاذ الأعمال الإدارية، ذلك لأنها تشكل ضمانا لحقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة.
- 5- في حالة عدم تسبب القرارات الإدارية، مما ينطوي على سوء نية الإدارة في انتهاك حقوق وحرريات الأفراد.

6- في حالة ترتب عن الأعمال الإدارية سواء كانت قرارات إدارية أو أعمال مادية أضرار ومساس بحقوق ومراكز الأفراد الذاتية والمكتسبة، فمن حقهم هنا مطالبة الإدارة بالتعويض.

رابعاً: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية:

يتطلب مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية التزام كل منهما بعدم القيام بالأعمال المنوطة بالسلطة الأخرى.

وبهذا فلا يحق للسلطة التشريعية الفصل في الخصومات بإصدار قانون يبين وجه الحكم في قضية معينة بذاتها أو تعديل حكم صادر عن القضاء، وفي المقابل تلتزم السلطة القضائية بتطبيق القوانين والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية وإلا اعتبرت مرتكبة لجريمة إنكار العدالة، كما يمكن للسلطة القضائية ممثلة في المجلس الدستوري أن تقضي بعدم دستورية التشريعات إذا ما تجاوزت تلك التشريعات السلطة الممنوحة لها.⁽²⁶⁾ و يمكن أن نلمح أوجه التداخل بين السلطتين في النظام الدستوري الجزائري من خلال الآليات التالية:

- 1- حق أعضاء البرلمان في توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي لأعضاء الحكومة بما فيهم وزير العدل (المادة 134 من الدستور)
- 2- حق أعضاء البرلمان في استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة (المادة 133)، ويمكن أن يكون لهذا الحق أثر على الأعمال القضائية في حالة اتهام وزير العدل باعتباره عضو في الحكومة.
- 3- حق المجلس الشعبي الوطني في إقالة الحكومة بما فيها وزير العدل بالمصادقة على ملتمس رقابة (المادة 135)
- وفي الواقع ليس هناك أي تأثير للآليات السابقة على حسن سير العادلة لاعتبار وزير العدل مجرد مسؤول إداري للسلطة القضائية وليس له حق التدخل في عملية حل المنازعات.⁽²⁷⁾
- 4- حق البرلمان أن ينشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة (المادة 161).

وهذه اللجنة لا يتعدى عملها التحقيق فهي إن اكتشفت وجود انحرافات في عمل السلطة التنفيذية فإنها تقوم بإحالة الملف إلى المحكمة المختصة لجري المحاكمة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها قانوناً.

أما عن علاقة السلطة التشريعية بالسلطة القضائية فتكمن من خلال المبادئ التي ترسمها السلطة التشريعية للسلطة القضائية، وهكذا تنص المادة 122 من الدستور على المجالات التي يشرع فيها البرلمان وقد خصصت الفقرات من 6 إلى 9 على الترتيب بالتشريع في ميادين تخص القضاء وهي:

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
- قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية لا سيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.

كما تنص كذلك المادة 123 من الدستور على حق البرلمان في التشريع بمقتضى قوانين عضوية ومن بين مجالات هذه القوانين: تنظيم السلطات العمومية وعملها، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.

كما نجد أن المشرع الدستوري قد اهتم بالسلطة القضائية وخصها بالمواد من 138 إلى 158 بمقتضاها حصن السلطة القضائية وأعضائها من أي تدخل في سلطاتهم كما منح أعضائها استقلالية وحميتهم من أي إكراه أو ضغط مما يساهم في استقلالية العدالة وبالتالي يؤدي إلي السير الحسن للعدالة.

وهذا وبالمقابل كان المشرع صارما وحازما في حالة أي تدخل من طرف القضاة في أعمال السلطة التشريعية.

وفي هذا الشأن تنص المادة 116 من قانون العقوبات: "يعاقب بالسجن المؤقت مرتكبوا جريمة الخيانة من خمس إلى عشر سنوات:

القضاة وضباط الشرطة القضائية الذين يتدخلون في أعمال الوظيفة التشريعية سواء بإصدار قرارات تتضمن نصوصا تشريعية أو بمنع وقف تنفيذ قانون أو أكثر أو بالمداولة لمعرفة ما إذا كانت القوانين ستنشر أو تنفذ..."

وبهذا فإنه يتضح وجود علاقة تأثير متبادلة بين السلطتين التشريعية والقضائية، فالسلطة التشريعية تضع القوانين والسلطة القضائية تقوم بتطبيق هذه القوانين مع استبعاد ما هو مخالف للدستور عن طريق أعمال رقابة المجلس الدستوري.

خاتمة:

وفي الأخير وكتقييم لمدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات نصل إلى أن تطبيقه كان شكليا، إذ لم يحترم التوازن والتعاون وعدم تركيز السلطة مثلما نادى نادى به مونتسكيو، فهناك تفاوت كبير في السلطات والصلاحيات، ذلك لاستئثار السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها - رئيس الجمهورية- لكافة الصلاحيات والسلطات سواء تعلق الأمر بالتشريع أو القضاء أو التنفيذ، وهذا ما أدى ببعض الفقه الدستوري إلى تكييف النظام السياسي الجزائري بناء على ما سبق إلى نظام رئاسي.

ويظهر هذا من خلال ضعف السلطتين القضائية والتشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، فالرقابة البرلمانية تعتبر رقابة ضعيفة وغير فعالة بصفة عامة، وذلك لعدم توفر السلطة التشريعية على أعداد كافية من المختصين للقيام بها، ولعدم توفر الوقت الكافي والخبرة الفنية والمحاسبية الكافية واللازمة لممارستها، أضف إلى ذلك الأعباء والمهام السياسية الخطيرة التي يتقل بها أعضاء السلطة التشريعية، مما يجعل هذه الرقابة غير كافية بمفردها على تتبع وسير ومراقبة الحكومة.

وبهذا لا تعدو أن تكون مجرد رقابة شكلية، فكل ما يترتب على رقابة البرلمان من أثر لا يعد وأن يكون إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، ولا يملك البرلمان أكثر من ذلك، إذ يقف مبدأ الفصل بين السلطات حائلا دون الاعتراف له بأكثر من ذلك، فلا يجوز له مثلا إصدار أوامر للحكومة أيا كان مضمونها أو هدفها، كما لا يمكنه أن يلغي قرارا أصدرته الحكومة أو يعدله أو يوقف تنفيذه، وليس له إجبارها على إصدار ما امتنعت عن إصداره أو اتخاذ ما يجب اتخاذه حتى ولو كان ذلك ما تقتضيه المصلحة العامة.

وان كان البرلمان له أن يخفف من حدة تلك الآثار من خلال تعديل أو الامتناع عن الموافقة على مشروع قانون المالية أو بتوجيه الأسئلة الشفوية الكتابية أو عن طريق إجراء تحقيق، إلا أن ذلك لا يتعدى مجرد الإلزام الأدبي لأنه كله مقرون بموافقة الحكومة وتقيدها من تلقاء نفسها، وبهذا فإن الرقابة البرلمانية تتميز بالمحدودية لا سيما في مجال الرقابة على تسيير الأموال العمومية.

ونفس الأمر بالنسبة للسلطة القضائية، والتي لم يمنحها المشرع الكثير من الآليات لمراقبة عمل الإدارة العامة، إذ تقف في كثير الأحيان عاجزة عن رقابة أعمال الحكومة إما استنادا لنظرية أعمال السيادة وأما لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يحول دون ولوج القاضي

الإداري إلى الرقابة على عنصر الملاءمة في الاعتمال الإدارية، كما لا يستطيع القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها، كما لا توجد محكمة دستورية في الجزائر بمقتضاها يمكن الطعن في القوانين المخالفة للدستور ذلك لأن المجلس الدستوري لوحده غير كاف للعب مثل هذا الدور لوحده نظرا لطابعه السياسي.

كل هذه إذن معوقات تعوق وتعرق عمل القضاء في مواجهة الحكومة.

ولهذا فإنه لزيادة فاعلية السلطة التشريعية والسلطة القضائية لا بد من الأخذ بالأسباب التالية:

1- رفع كفاءة أعضاء السلطة التشريعية في ممارسة الدور الرقابي:

إن عدم خبرة بعض أعضاء البرلمان بأساليب الرقابة يعد سبب هدم لها، ولهذا يكون لزاما عقد دورات تكوينية لأعضائه، حتى يكونوا على دراية كاملة بكافة طرق أداء دورهم الرقابي.

وبهذا فلا سبيل لإصلاح الرقابة غير علاج ضعف الكفاءة لدى أعضاء البرلمان مما يمكنه من ممارسة أعماله بفاعلية ويسر، ومن جهة ثانية لا بد من تقوية يقين أعضاء البرلمان بأن دورهم هو تحقيق المصلحة العامة وليس السعي نحو مصالحهم الخاصة.

2- إزالة العوائق القانونية المقيدة للرقابة البرلمانية:

وخاصة فيما يتعلق بالآليات الممنوحة للبرلمان عند مناقشة بيان السياسة العامة وخاصة ملتزم الرقابة، والذي قيده المشرع بكثير من الإجراءات والتي تؤدي إلى التقليل من فعاليته، وبهذا يجب إعادة صياغة نص المادة 84 من الدستور بحيث تجعل من هذه الآلية سهلة التطبيق وفي متناول أعضاء البرلمان.

كما يجب إزالة العوائق التي تحول دون مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان، طالما كان يلعب دورا هاما في مجلس الوزراء عند صياغة قانون المالية، ومن ثم يجب مساعدته عن الأداء المالي للسلطة التنفيذية باعتباره رئيسها الأول.

3- إعادة النظر في تكوين البرلمان:

وخاصة تكوين أعضاء لجنة المالية في كل من الغرفة الأولى والغرفة الثانية، بحيث يصبح يخضع لمعيار الخبرة والمعرفة بالشؤون المالية، وذلك لما لهذه اللجنة من دور بارز في مناقشة قانون المالية وقانون ضبط الميزانية.

وفي كل الأحوال فإن اختيار أعضاء اللجنة يتوقف إلى حد كبير على مدى توفر أصحاب الخبرة والتخصص بين أعضاء البرلمان، وبهذا فإن أسلوب الانتخاب والتعيين لأعضاء

البرلمان يجب أن يأخذ بعين الاعتبار المعايير السابقة حتى يضمن وجود أعضاء مؤهلين لدراسة الأمور المالية ذات الطبيعة الفنية والمحاسبية المتخصصة، وبدون هذا لا يمكن ضمان أي فاعلية لهذه الهيئة.

4- إنشاء محكمة دستورية:

يقتضي إنشاء المحكمة الدستورية إعادة تعديل الدستور والنص عليها نظرا لأهميتها في الحفاظ على التوازن بين المختلف السلطات، فقد اثبت التشريعات المقارنة وخاصة مصر نجاح هذه المحكمة في تفعيل الرقابة القضائية على أعمال السلطة التشريعية.

5- إعادة النظر في مجال الرقابة القضائية وسلطات القاضي الإداري:

تقتضي التطبيق السليم لمبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات إعطاء القاضي الإداري سلطات أوسع مما عليه حاليا، وهذا بالسماح له بالرقابة على ملاءمة الأعمال الإدارية وتوجيه الأوامر للإدارة، ذلك لان امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية يقف عائقا أمام تطبيق أحكام العدالة.

الهوامش:

- (1) محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري السياسي-دراسة مقارنة- لمكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005، ص.320.
- (2) قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية-دراسة مقارنة-، دار الخلدونية الجزائر، 181، 2003.
- (3) محمد جمال مطلق الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، عمان، 2003، ص.145.
- (4) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص.200.
- (5) قزو محمد أكلي، المرجع السابق، ص.183.
- (6) نفس المرجع، ص.187.
- (7) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص.256.
- (8) راجع المواد: 93، 120، 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1998.
- (9) عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص.140.

(10) إن اقتراح مشروع الموازنة العامة في معظم دول العالم يسند إلى الحكومة، رغم أن هناك من يرى ضرورة إسناد هذه المهمة إلى السلطة التشريعية وذلك عن طريق تشكيل لجنة من أعضاء البرلمان تتولى مهمة إعداد الموازنة العامة ثم عرضها على السلطة التشريعية للمصادقة عليها، أو إسنادها إلى لجنة مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وهناك عدة اعتبارات وعوامل تدعو إلى انفراد السلطة التنفيذية دون السلطة التشريعية بإعداد قانون المالية أهمها:

1- لما كانت السلطة التشريعية هي التي تتولى إدارة المصالح الحكومية، وبالتالي فهي الأقدر من غيرها على معرفة ما تتطلبه المرافق العامة من الإنفاق، كما أنه أكثر احاطة بالمقدرة المالية القومية للدولة.

2- تعتبر الموازنة العامة بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي لعمل الحكومة خلال السنة المقبلة.

3- إن الحكومة هي السلطة المسؤولة عن تنفيذ الموازنة العامة لأنها تملك وحدها إمكانيات التنفيذ والمتابعة. أنظر: جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص.112.

(11) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2002، ص.11.

(12) أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، بدون سنة نشر، ص.128.

(13) وينفرد رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بالتشريع إلى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وبهذا تستأثر السلطة التنفيذية دون منازع سلطة التشريع لمدة ثلاثة أشهر.

(14) أنظر لمزيد من التفصيل والمقارنة بدستور 1989: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الثانية، 1993، ص.255.

(15) أنظر لمزيد من التفصيل نصوص المواد: 174، 175، 176، 177، 178 من الدستور.

(16) لمزيد من التفصيل حول آليات الرقابة البرلمانية أنظر: محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص.54 وما بعدها.

(17) ادريس بوكرا وأحمد وافي، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1991، 300. وانظر كذلك، محمد الصغير بعلي وبسري أبو العلا، المالية العامة، دار العم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص.113.

(18) لمزيد من التفصيل حول دور وإجراءات إنشاء لجنة التحقيق، انظر المادة 76 وما بعدها من القانون العضوي رقم 02/99 السالف الذكر.

- (19) أنظر المواد: 83، 82، 81، 80 من الدستور .
- (20) انظر لمزيد من التفصيل: أوصديق فوزي، المرجع السابق، ص. 150 .
- (21) بوبشير محند مقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2003، ص. 58.
- (22) بوبشير محند مقران، المرجع السابق، ص. 58.
- (23) بوبشير محند مقران، المرجع السابق، ص. 59.
- (24) محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص. 317.
- (25) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 142 وما بعدها.
- (26) محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص. 319.
- (27) بوبشير محند مقران، المرجع السابق، ص. 63.