



## عوائق قيام الحكم الراشد في الجزائر

عبد الرحمن بن جيلالي

قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة

خميس مليانة- الجزائر

loi.droit@yahoo.fr

### ملخص-

لا يمكن الحديث عن دولة الحكم الراشد في الجزائر، إنما يمكننا الحديث عن دولة الأشخاص، دولة تفتقر إلى الإطار المؤسسي؛ أهم ملامح الحكم الراشد في الدول المتقدمة. فـ دستور 1996 لم يستطع إرساء معالم الحكم الراشد؛ بفعل سيطرة رئيس الجمهورية على كل السلطات الموجودة في الدولة على المستويين: الوطني والمحلي، فهو يهيمن على البرلمان والقضاء والمؤسسات الدستورية الرقابية، الأمر الذي أدى إلى تضيق الخناق على الحقوق والحريات الأساسية وبخاصة على الحريات السياسية.

**الكلمات المفتاحية:** الحكم الراشد، هيمنة رئيس الجمهورية، السلطة القضائية، البرلمان، المؤسسات الدستورية، حرية الرأي والتعبير، الحرية الحزبية.

### Abstract-

Certainly, speaking about the state of orthodox governance in Algeria isn't reasonable, but the state of few deciders would be actually discussed and disclosed. That's a state which lacks the institutional framework considered as the most important characteristics of orthodox governance in the developed countries. Thus, the institution of 1996 couldn't establish some of those characteristics, because of the domination of the president of republic over all of the functional state authorities, on both national and local level. Wherein, he dominates the parliament, the judiciary and the constitutional supervisory institutions leading to confine the fundamental rights and freedoms, especially, the political freedoms.

**Key words:** - Orthodox governance. – President of republic's Domination. – Judiciary authority. – Parliament. - Constitutional institutions. – Freedom of opinion and expression. – Partisanship freedom.

### مقدمة-

إذا كان مفهوم الحكم الراشد مختلف بشأنه بين الجهات المختلفة وتباين معاييرها باختلاف أهدافه. فتقرير التنمية الإنسانية العربية يركز على المعايير الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يركز على المعايير السياسية، والبنك الدولي يركز على المعايير الاقتصادية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تركز على المعايير الإدارية. فإنه لقيام الحكم الراشد لا بد من أسس وركائز متعلقة بالمشاركة والمساءلة والشفافية، والاستقرار السياسي، والفاعلية، ومبدأ سيادة القانون، وقيام المؤسسة، ومحاربة الفساد.

فالمشاركة والمساءلة تعني مشاركة جميع أفراد المجتمع في اتخاذ القرار وذلك من خلال قنوات مؤسسية تمكن المجتمع من التعبير عن رأيه في صنع القرار، والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان، وأن يكون جميع المسؤولين ومتخذي القرار في الدولة خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء.

والاستقرار السياسي وغياب العنف يعني استقرار النظام السياسي وقبول جميع أطراف الدولة به، بما في ذلك المعارضين لسياسات الحكومة. كما يتضمن هذا المعيار حجم العنف المُعبر عن عدم الرضا السياسي من بعض الأطراف سواء من الموالين للحكومة أو المعارضين لها.

أما فعالية الحكومة فهي فعالية إدارة مؤسسات الدولة، ومدى كفاءتها في توظيف الموارد الوطنية بطريقة سليمة وواضحة تخدم المجتمع، وقدرة الدولة على العمل في خدمة الصالح العام، وتتضمن إدارة الأموال العامة والقدرة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات بفاعلية.

وتتضمن آلية جودة التشريع منظومة التشريعات القانونية التي تحدد من خلالها علاقة الدولة بالمجتمع، وتضمن سلامة وحقوق الأفراد مهما كانت ألوانهم وتوجهاتهم وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، وتطبيق القوانين المشرعة بما

يضمن ارساء قواعد العدالة بين افراد المجتمع. وهذا يشمل وجود قوانين وأنظمة وتشريعات ولوائح متداولة ومتعارف عليها وشفافة.

وبالنسبة لمبدأ سيادة القانون فيعني أن الجميع، حكماً ومسؤولين ومواطنين، يخضعون للقانون ولا شيء يسمو عليه، وهناك أطر قانونية وآليات النزاع القانوني وضمان حق التقاضي. واستقلال القضاء، وأن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وأن تكون هذه القوانين متفقة مع معايير حقوق الإنسان وتكون ضمانتها لها ولحريات الإنسان. ويجب أن تكون كافة الأطراف واثقة من احترام هذه القواعد ومن تطبيقها.

ويعني مبدأ مراقبة الفساد ومحاربتة، عدم التردد في كشف حالات الفساد في الدولة وتحويلها للقضاء وكشف الفاسدين ومحاسبتهم.

إن تطبيق هذه المبادئ سوف يؤدي إلى تحقيق العدالة والمساواة والمشاركة وحرية المساءلة وحماية حقوق الملكية والحد من استغلال السلطة وطمعها، وإلى إقامة دولة القانون والحكم الرشيد. ولن يتأتى ذلك إلا من خلال نصوص قانونية تعدها سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية، تعمل على رسم معالم دولة القانون والحكم الرشيد، وأسمى هذه القوانين هو الدستور الذي يحتوي على مبادئ الحكم الرشيد من خلال مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلالية القضاء، ومبدأ الرقابة، ومبدأ ضمان ممارسة الحقوق والحريات العامة ومبدأ سيادة الشعب والمشاركة في صنع واتخاذ القرارات... هي المبادئ الدستورية التي ينبغي أن يحتويها الدستور لدولة تريد أن تطبق مبادئ الحكم الرشيد. وعلى هذا الأساس هل وفق المؤسس الدستوري الجزائري في إرساء معالم الحكم الرشيد من خلال دستور 1996؟.

بناء على هذه الإشكالية، ارتأينا أن نقسم موضوعنا هذا إلى ثلاثة مباحث، وهي كالتالي:

المبحث الأول: هيمنة السلطة التنفيذية على السلطين التشريعية والقضائية

المبحث الثاني: تهيمش دور المؤسسات الدستورية في إرساء معالم الحكم الرشيد

المبحث الثالث: المساس بالحريات السياسية.

### المبحث الأول: هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الأساسية التي يقوم عليها الحكم الراشد، ذلك أن مؤداه هو توزيع السلطات في الدولة على مجموعة من المؤسسات الدستورية الأساسية والتي تتجلى في السلطة التنفيذية وما انبثق عنها من أجهزة وهيئات إدارية، والسلطة التشريعية المختصة بسن القانون، والسلطة القضائية وما تشمله من جهات قضائية. وهذا المبدأ يأتي كمنقيض لعملية تركيز السلطة في يد جهة واحدة؛ فهي تقتضي جمع السلطات ومزجها ودمجها تنفيذياً وتشريعياً وقضائياً، وعدم الفصل بينها، واستيلاء فرد أو حاكم واحد أو هيئة واحدة عليها، يمارسها وحده دون مشاركة من غيره.<sup>1</sup>

من هنا ظهر مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس كفالة استقلالية كل سلطة من السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية لمباشرة اختصاصها بعيداً عن الوصاية التي تمارسها إحدى السلطات على الأخرى، دون أن يؤدي ذلك إلى الفصل التام بينها، فالمقصود هنا هو عدم تركيز وظائف الدولة أو تجميعها في يد هيئة واحدة دون أن يمنع هذا التوزيع أو الانفصال نوع من التعاون بين السلطات أو رقابة كل هيئة على الأخرى.

ولقد ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات بالفقيه الفرنسي "مونتيسكيو"، حيث تتلخص أفكاره حول هذا المبدأ في أن يتم توزيع السلطات والوظائف في الدولة على الهيئات مختلفة، وذلك في سبيل منع إساءة استخدام السلطة بتجميعها في يد واحدة، وأن تلتزم كل سلطة بالحدود المرسومة لها من قبل الدستور الذي يتولى مهمة تحديد وتنظيم اختصاصات كل هيئة بما يضمن إمكانية توقيف كل سلطة لسلطة أخرى تجاوزت حدودها المرسومة دستورياً.<sup>2</sup>

ويقول "مونتيسكيو" بشأن خطر تجميع الوظائف في الشخص الواحد بأنه "عندما تجتمع في شخص واحد أو في هيئة واحدة من الحكام، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لم يعد ثمة حرية..."، "وسيضيع كل شيء إذا ما احتفظت بالسلطات الثلاث، ذات الهيئة التي قد تتكون من الأعيان أو من النبلاء أو من الشعب...".<sup>3</sup>

يتجلى من خلال أفكار "مونتيسكيو" أن تركيز السلطة يؤدي إلى الاستبداد والطغيان، وإلغاء مبدأ المشاركة في صنع واتخاذ القرار، ويؤدي كذلك إلى

انتهاك الحقوق والحريات العامة، وإلى هدم أسس قيام دولة القانون، وإلى نفي الأسلوب الديمقراطي في الحكم من أساسه، وكل ذلك من شأنه أن يدعم وجود واستمرار الحكم الفاسد الذي يتناقض مع مفهوم الحكم الراشد. وبالتالي يمكن التساؤل حول مدى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الجزائري، وهل يؤدي ذلك إلى قيام الحكم الراشد؟.

وعلى ذلك الأساس، سوف نؤكد على غياب مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الجزائري لسنة 1996، وبالتالي إعاقة قيام الحكم الراشد في الجزائر. وذلك من خلال مطلبين: الأول يتعلق بتبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، والثاني يختص بفكرة انتفاء مبدأ استقلالية السلطة القضائية.

#### المطلب الأول: تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية

يعتبر رئيس الجمهورية رئيساً للسلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي تضم الوزير الأول ونائبه، والوزراء وباقي أعضاء الجهاز التنفيذي. فهو الرجل الأول في الدولة ورمز من رموزها، يجسد وحدتها ويعبر عن إرادتها، وعلى هذا الأساس رئيس الجمهورية من أهم المناصب وأكثرهم مثاراً للطموح والتنافس وأبرز السلطات حساسية نظراً للمسؤوليات الجسام التي يتولاها رئيس الجمهورية. ومادام الأمر كذلك ينتخب رئيس الجمهورية ليعبر عن إرادة الشعب صاحب السيادة الشعبية التي تضفي الطابع الشرعي على أعمال رئيس الجمهورية، وهذا الانتخاب يخضع لمبادئ وشروط ينبغي احترامها حتى تكون الانتخابات شرعية، وإلا أصبح رئيس الجمهورية غير متمتعاً بالشرعية القانونية، وبالتالي ينتقل إلى تسمية رئيس الدولة.

ويعتبر رئيس الجمهورية حامي الشرعية ومجسد لمبدأ دولة القانون من خلال التزامه بتنفيذ القوانين باعتباره الرئيس الأول للجهاز الإداري؛ وهذه القوانين تسنها السلطة التشريعية الممثلة للشعب. وعلى هذا الأساس وفي سبيل إرساء معالم الحكم الراشد في الجزائر فإنه من الضرورة بمكان من احترام الحدود المرسومة دستورياً لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار الفصل بين السلطتين على أساس من التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بحيث السلطة توقف السلطة التي تتجاوز حدودها الدستورية.

وبالتالي لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتدخل في صلاحيات السلطة التشريعية الدستورية بأن تشرع وتسن القوانين من جهة، ولا يجوز للسلطة التشريعية أن تتدخل في اختصاصات السلطة التنفيذية بأن تنفذ القوانين من جهة أخرى، ومن هذا المنطلق كل عمل يهدف إلى انتهاك صلاحيات السلطة الأخرى يهدم مبادئ قيام الحكم الراشد من أساسه. فهل هناك توازن في تقسيم الصلاحيات بين السلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية في الجزائر؟، وإلى أي مدى تحترم السلطة التنفيذية اختصاصات السلطة التشريعية؟.

### الفرع الأول: اختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر

إن المتعارف عليه، أن مهمة البرلمان هي سن القواعد العامة والمجردة والمعبرة عن الإرادة الشعبية، ومهمة تنفيذ هذه القواعد ترجع للسلطة التنفيذية. غير أن هذا لم يعد يتماشى والتحول السياسي الذي شهدته الأنظمة السياسية، حيث أصبح التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أمرا لا مناص منه، فضلا عن ذلك بإمكان رئيس الجمهورية أن ينوب عن البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، وذلك في بعض الحالات التي تتميز بغياب البرلمان أو بتجميد نشاطه.

كما وقد يحدث في بعض مراحل الحياة الدستورية حالات غياب المؤسسة التشريعية غيابا عاديا (مؤقت)، وقد يحل البرلمان ويجمد نشاطه، وفي هذه الحالة من الضروري أن تسند الوظيفة التشريعية إلى مؤسسة دستورية لتجنب الفراغ الدستوري.

فالمؤسس الدستوري في مثل هذه الحالات يعطي للسلطة التنفيذية وأساسا رئيس الدولة سلطات واسعة، بما فيها وظيفة التشريع نيابة عن البرلمان، كما قد تحيط بالدولة ظروف وأوضاع، تكون فيها مؤسسات الدولة تسير على خلاف مقتضياتها وهذا في حالة الظروف غير العادية التي تهدد أمن الدولة وسلامة أرضها، ويهدف تنظيم الأمور وبعث الطمأنينة عند المواطنين وإقامة العدل، تسند مهمة التشريع للسلطة التنفيذية وأساسا رئيس الدولة.

تنص المادة 124 من الدستور على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع 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 لتوافق عليها.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في

المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

يفهم من هذه المادة أن التشريع بأوامر يكون في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، وفي الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. وإن كانت الحالة الأخيرة واضحة من خلال المادة 93، فإنه لمن الواجب التفريق بين الحالتين الأوليتين؛ فحالة شغور البرلمان يقصد منها حالة حل مجلس الشعبي الوطني، وأيضا حالة انتهاء الفترة التشريعية للمجلس وتأخر انعقاد المجلس الجديد صاحب سلطة التشريع. أما حالة الشغور بين دورتي البرلمان فهي حالة دستورية عادية على أساس انعقاد دورتين تشريعتين في السنة<sup>4</sup>. ويذكر في هذا المجال أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر كذلك في حالة عدم المصادقة على قانون المالية.

والملاحظ أن الأوامر يتم التصويت عليها من طرف البرلمان بدون مناقشة، هذا ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل".<sup>5</sup>

يتضح من خلال هذه المادة أن أوامر رئيس الجمهورية لا تقبل المناقشة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني؛ بل تطرح للموافقة عند أول دورة عادية للمجلس الشعبي الوطني وله أن لا يوافق عليها. وفي حقيقة الأمر أن عدم الموافقة على الأوامر التشريعية مستحيلة الحدوث؛ ذلك أن نواب المجلس الشعبي الوطني لا يملك سلطة مناقشتها، فكيف إذن بإمكانه أن لا يوافق عليها، فالدستور هنا لم يعترف بأهم صلاحية للبرلمان وهي المناقشة، فالبرلمان هو مناقشة القوانين فلا يعقل نفي هذه الصلاحية عنه. وهنا أمكن لنا القول بتفوق السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، وهذا الأمر يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث أصبح رئيس الجمهورية منفذ ومشرع في الوقت نفسه عن طريق الأوامر التي هي كثيرة من حيث العدد بالنظر للقوانين التي يصدرها البرلمان.

وبالتالي تعتبر المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 معيقة لقيام الحكم الراشد في الجزائر؛ إذ تمنح التفوق لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان

في صلاحية التشريع التي هي صلاحية أصيلة للبرلمان. وإن من شيم ومبادئ الحكم الراشد احترام مبدأ الفصل بين السلطات على أساس من التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بالشكل الذي يمكن معه أن توفق سلطة السلطة الأخرى التي تتعدى حدودها الدستورية.

#### الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية

وهي السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص السلطة التشريعية، فيعود لرئيس الجمهورية، ومجال تنفيذ القوانين الذي يعود للوزير الأول. نصت المادة 125 من دستور 1996 على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول". إذا كان دستور 1976 قد اسند السلطة التنظيمية كاملة بمفهومها الواسع إلى رئيس الجمهورية، فإن دستور 1996 قد اسند سلطة التنظيم إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. وبذلك تعاضد دور السلطة التنفيذية، وتقلص دور السلطة التشريعية، وأصبحت الأولى ذات اختصاص غير مقيد ولا محدد دستورياً تتولى مهمة التنظيم بمفهومه العام المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير المخصصة للبرلمان، مما ترتب عنه انقلاب القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو إطلاق سلطة البرلمان وتقييدها هو الاستثناء، وحلت محلها قاعدة عكسية مفادها أن تقييد سلطة البرلمان هو القاعدة وإطلاقها هو الاستثناء، وهي القاعدة التي اعتمدت في دستوري 1976 و1989 خلافاً لدستور 1963 الذي أطلق سلطة البرلمان وقيد سلطة الحكومة.

وعلى هذا الأساس فإن إطلاق سلطة التنظيم لرئيس الجمهورية على حساب سلطة التشريع للبرلمان من شأنه أن يضعف دور هذا الأخير في مجال سن القوانين، وهذا الأمر يخل بمبدأ التوازن في الفصل بين السلطات، حيث أضحت السلطة التنفيذية متفوقة على السلطة التشريعية التي قيد مجالها في التشريع، وهذا ما يضعف من إمكانية قيام الحكم الراشد في الجزائر؛ على أساس من المشاركة والتعاون في تسيير شؤون الدولة وسلطة اتخاذ القرارات.



### الفرع الثالث: ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة السامية

يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية من خلال حل البرلمان وإخطار المجلس الدستوري، وكذا إصدار العفو الرئاسي وتخفيض العقوبات أو استبدالها ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء، وله سلطة تعديل الدستور. وسوف نكتفي - في هذا المجال - بحق حل المجلس الشعبي الوطني وتعديل الدستور، على أن يتم التطرق للباقى في المطلب الثاني المخصص للسلطة القضائية

#### أولاً: حق حل المجلس الشعبي الوطني

لقد تقرر حق حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية من طرف السلطة التنفيذية، في مقابل سحب الثقة من الحكومة من طرف السلطة التشريعية، وبالتالي تقرر هذا الحل لإحداث التوازن بين السلطتين منعاً من استبداد سلطة على حساب سلطة أخرى وعلى حساب حقوق وحريات الأفراد، وكذا من أجل الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية. ويقصد بحق الحل إنهاء نيابة المجلس النيابي إذا كانت السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد أو نيابة البرلمان بمجلسيه إذا كانت السلطة التشريعية ثنائية، وذلك قبل الميعاد المحدد دستورياً.<sup>6</sup>

حق الحل في الدستور الجزائري جاء به المادة 129، حيث تنص على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول".

من خلال هذه المادة يتضح بأن المؤسس الدستوري قد نص على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، غير أنه أحاط ذلك بإجراءات متعلقة بضرورة استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول. وإذا كان بعض الشراح يفسر هذا الإجراء بكونه ضماناً لعدم التعسف في حل المجلس الشعبي الوطني، إلا أننا نرى عكس ذلك فلا ضماناً تذكر مادام رئيس الجمهورية يستشير نفسه، وذلك راجع لتبعية رئيسي غرفتي البرلمان لرئيس الجمهورية - مثلما سوف يتضح لاحقاً - ، وانصهار الوزير الأول في سلطة رئيس الجمهورية.

ويحل رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني وجوبا من خلال المادة 82 من الدستور إذا لم يوافق من جديد على مخطط عمل الوزير الأول بعد عدم موافقته على مخطط عمل الوزير الأول للمرة الأولى التي تؤدي إلى استقالته مع حكومته.<sup>7</sup>

كما ويكون لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني في الحالة المنصوص عليها في المادة 84 من الدستور، إذ يمكنه أن يلجأ قبل قبول استقالة الوزير الأول في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة بناء على طلب الوزير الأول أن يحل المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 129 من الدستور.<sup>8</sup>

وتعتبر بحق سلطة حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية بحسب المادة 84 من الدستور من أخطر السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية اتجاه السلطة التشريعية إلى حد إمكانية القضاء على وجودها في مقابل عدم قبول استقالة الوزير الأول بعد رفض المجلس الشعبي الوطني لائحة الثقة للوزير الأول، وهذا الذي يدل على تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية؛ حيث يكون لرئيس الجمهورية أن يفضل بقاء الوزير الأول -وهو أقل شأنا من حيث الصلاحيات الدستورية من المجلس الشعبي الوطني- في مقابل حله للمجلس الشعبي الوطني. الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى القول بتخويف وتهديد المجلس ليعمل دائما على الموافقة على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول، وهذا ما يدخل في باب تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وبالتالي الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، الأمر الذي يضعف إمكانية قيام الحكم الراشد في الجزائر.

#### ثانيا: اختصاص رئيس الجمهورية في مجال تعديل الدستور

تتجلى سلطة الرئيس في المبادرة باقتراح تعديل الدستور وفقاً للمادة 174 من دستور 1996،<sup>9</sup> مع إمكانية تجنب الاستفتاء الشعبي متى أحرز على موافقة 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان طبقاً للمادة 176 من دستور 1996، والحقيقة في هذا المجال أن لرئيس الجمهورية مطلق الحرية بتعديل الدستور دون اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، وذلك إذا رأى المجلس الدستوري أن هذا التعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية. فهذه المادة غامضة من حيث عباراتها الأمر الذي يمنح السلطة

المطلقة لرئيس الجمهورية في تعديل الدستور، إضافة إلى ذلك فإن رأي المجلس الدستوري لا يمكن أن يخالف سلطة رئيس الجمهورية في التعديل ما دام أن هذا الأخير يسيطر على تشكيله، وهذا ما يشكل اعتداء على إرادة الشعب وسيادته. والتعديل الدستوري لسنة 2008 يمثل خير دليل على ذلك، فقد تم تغييب إرادة الشعب من خلال الاستفتاء الشعبي على التعديل من طرف رئيس الجمهورية، وتمت الموافقة عليه من قبل البرلمان رغم أن ذلك التعديل يمس بأحد أهم المبادئ التي تقوم عليه دولة القانون، وهو مبدأ تأقيت العهدة الرئاسية والنيابية، وهذا ما يشكل هدماً لمبدأ ديمقراطي آخر وهو مبدأ التداول السلمي على السلطة.

#### الفرع الرابع: اختصاص رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية

نصت المادة 91 من الدستور: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معاً".

ما يعاب على المادة 91 أنها استخدمت عبارات غير مفهومة، فما المقصود بالضرورة الملحة، وكذا التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. وهذا ما يمنح السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالإعلان عن حالة الطوارئ أو الحصار؛ يقررها وقت ما شاء وكيف ما شاء، ودوام حالة الطوارئ في الجزائر دليل على سلطة رئيس الجمهورية الواسعة، وهذا يخالف مقتضيات قيام الحكم الراشد في الجزائر.

وفيما يخص الإعلان عن الحالة الاستثنائية فتنبص المادة 93 من الدستور على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها...".

تعتبر الحالة الاستثنائية إجراء غير عادي وغير مألوف، يلجأ إلى تقريره رئيس الجمهورية عند حدوث أوضاع خطيرة تهدد مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامتها

أو وحدتها الترابية، وهذه الحالة تعتبر واحدة من عدة حالات الطوارئ، الحصار، الحرب ...، يقرها الرئيس عندما يستعمل السلطات الاستثنائية.

لقد حاول المؤسس الدستوري أن ينظم الحالة الاستثنائية، ولكنه أوردتها في صياغة عامة تنطوي على نوع من الغموض، بحيث لم يحدد ماهيتها وترك مسألة تفسيرها وتقديرها من صلاحيات رئيس الجمهورية، والقول نفسه ينطوي على عبارة "الخطر الداهم". ما يتقيد به رئيس الجمهورية شكلياً هو استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

#### الفرض الخامس: انتفاء المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية

من المهم أن نذكر بمبدأ أساسي جوهري، وهو مبدأ "تلازم السلطة والمسؤولية"، فحيث توجد سلطة تقوم المسؤولية، وحيث توجد مسؤولية تقوم السلطة، ومبدأ المساءلة من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الحكم الرشيد. ومنه لا يسأل رئيس الدولة في النظام البرلماني مادام لا يملك سلطات فعلية إجرائية، فهو رئيس شرفي، ويبقى النزاع بين الحكومة والبرلمان ولا يمكن أن يلحق برئيس الدولة بأي حال من الأحوال. وهذا سائد في الأنظمة الملكية البرلمانية.

غير أن رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري لا يسأل سياسياً، وذلك لانعدام أي نص يقرّ بذلك رغم أنه يباشر سلطات جد واسعة على حساب باقي أفراد السلطة التنفيذية. واعتماد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يقتضي اشتراك طرفي تلك السلطة في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وهو ما يؤدي إلى إلقاء المسؤولية السياسية عليهما. وأما القول بإثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وإسقاطها دون إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، فإن ذلك يستوجب فقدان ذلك الأخير لسلطته الانفرادية في اتخاذ القرار.<sup>10</sup>

وهذا ما لا نستشفه من خلال الدستور الجزائري وإن كان قد اعتمد مبدأ أحادية السلطة التنفيذية بعد تعديل الدستور سنة 2008-؛ فرئيس الجمهورية له سلطة القرار الأول والنهائي ولا يسأل سياسياً، في حين تلقى تلك المسؤولية على عاتق الوزير الأول الذي لا يملك سلطة إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية. وهذا ما يجعلنا نصف النظام الدستوري الجزائري بالغريب، مما

يمهد معه السبيل إلى التحكم والدكتاتورية، وهذا ما ينفي صفة الحكم الراشد عن النظام الدستوري الجزائري.

وبالنسبة لمسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية، فقد نصت المادة 158 من الدستور على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية، حيث تؤكد على أنه: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى...يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة".

ما نستشفه في هذا المجال أن جريمة الخيانة العظمى التي يرتكبها رئيس الجمهورية غير محددة المفهوم، وإن كان قانون العقوبات الجزائري قد حددها إنما ذلك بالنسبة للأشخاص المواطنين الذين يرتكبونها دون تخصيص لرئيس الجمهورية. ثم إن القانون العضوي المتعلق بالمحكمة العليا للدولة لم يصدر لحد الآن ليبين تنظيمه وسيره وتشكيلته وكذلك الإجراءات المطبقة. وهذا ما يجعلنا ننفي المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية الجزائرية، وإن كانت مذكورة في الدستور، فهي مجرد خبر على ورق.<sup>11</sup>

**الفرع السادس: سيطرة الحكومة على السلطة التشريعية من خلال مجلس الأمة**  
تنص المادة 120 من الدستور على ما يلي: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه.

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  أعضائه.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء، تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة...".

من خلال هذا النص، يتبين أن مجلس الأمة ما هو إلا أداة بيد الحكومة، ويتحقق ذلك عندما يرفض مجلس الأمة المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها. فيرفض المصادقة سواء على مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة والتي تعرضت لتعديل جوهري في محتواها داخل المجلس الشعبي الوطني، فهو بهذا الموقف يقف إلى جانب الحكومة في خلافها مع الغرفة الأولى. كما وقد يرفض مجلس الأمة المصادقة على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب بناءً على المادة 119 من الدستور إذا كانت الحكومة لا ترغب في إصدار هذا النوع من القوانين سواء بسبب مضمونها أو بسبب عدم ملائمتها وظروف إصدارها.

إن رفض مجلس الأمة المصادقة على النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يعني بحكم الدستور حدوث خلاف بين الغرفتين يتم تسويته بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء، تجتمع بطلب من الوزير الأول، وذلك من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

إن النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ورفض مجلس الأمة المصادقة عليه يمكن التخلي عنه بوسيلتين تملكها الحكومة، وهما:

- عندما لا يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، فالنص الوارد في الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور لا يفيد الإلزام، ولا يوجد أي نص يعرض تصرف الوزير الأول للجزاء بسبب عدم مطالبته اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

- عندما يستمر الخلاف بين الغرفتين بعد عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، يسحب النص وقبل سحبه قيد المؤسس الدستوري حق إدخال التعديلات على النص موضوع الخلاف من طرف الغرفتين بموافقة الحكومة. (5/120 من الدستور).

إذن يظهر من خلال ما تقدم هيمنة الحكومة على البرلمان من خلال استعمال مجلس الأمة كأداة لتمرير مشاريعها أو الحيلولة دون إصدار نصوص لا تريد وضعها، وذلك في مواجهة المجلس الشعبي الوطني، خاصة في ظل تبعية مجلس الأمة للسلطة التنفيذية من خلال تعيين ثلث 3/1 أعضائه من طرف رئيس الجمهورية.

نخلص من خلال هذا المطلب إلى القول بأن شروط قيام الحكم الراشد في الجزائر غير متوفرة، فالمشاركة في صنع واتخاذ القرار كأحد أهم سمات الحكم الراشد منتفية؛ ذلك ما نستشفه من خلال ما جاء به الدستور من أحكام تقوي من سلطة رئيس الجمهورية وتجعله يتدخل في عمل السلطة التشريعية ويهيمن عليها، هذا الأمر يؤدي إلى نفي مبدأ الفصل بين السلطات كأحد أهم مبادئ دولة القانون والحكم الراشد.

### المطلب الثاني: انتفاء مبدأ استقلالية السلطة القضائية في الجزائر

من أهم ركائز قيام الحكم الراشد في الدولة هو تحقيق العدالة من خلال الجهاز القضائي، فالقضاء في كل دولة هو عنوان نهضتها، ومعيار تقدمها، ومظهر رقيها، وما من دولة تخلف فيها القضاء إلا وتخلفت عن ركب المدنية وأسباب الارتقاء. فالقضاء هو سياج ومثل المظلوم وحامي الحريات، وهو السلطة العليا القائمة في كل دولة على إرساء قواعد العدالة، وبسط أسباب الاطمئنان والأمن والسلام إلى كل من تظلمهم سماء الدولة. ويوم يفقد المواطنون ثقتهم بالعدالة تتعرض الدولة كما يتعرض الحكم فيها إلى أشد الأخطار.<sup>12</sup>

ولعل أهم رسالة يؤديها القضاء، حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، من كيد الظالمين باسم حماية السلطة وتطبيق القانون. فهو بذلك مؤسسة حضارية يلجأ إليها الناس لنصرة المظلوم، ومعاقبة الظالم. ورسالة القضاء كذلك إقامة العدل بين الناس فيما يتعلق بحرياتهم، وأموالهم، وأحوالهم الشخصية، وهو ملاذ كل مظلوم ضعيف. والقضاء فريضة محكمة، وأجمل وظيفة يتقلدها الإنسان، حيث يقول الفقيه "فولتير" الفرنسي: "إن أعظم وظيفة يتقلدها الإنسان هي وظيفة القاضي".<sup>13</sup>

القضاء الجزائري كما في دول العالم الثالث عامة يفتقر لمبدأ الاستقلالية، وذلك ما نبرهن عليه من خلال فكرة تأثير رئيس الجمهورية في السلطة القضائية، في الفرع الأول. ثم من ناحية انتفاء مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل، في الفرع الثاني. وأخيراً من جهة تأثير السلطة التنفيذية في النظام الإداري للقضاة، في الفرع الثالث.

### الفرع الأول: تأثير رئيس الجمهورية في السلطة القضائية

لا يحق للسلطة التنفيذية المثلة في شخص رئيس الجمهورية أو وزير العدل التدخل في شؤون السلطة القضائية، سواء تعلق الأمر بأعمالها الخاصة بتطبيق القانون من خلال الأحكام التي تصدر للفصل في المنازعات، أو تعلق الأمر بالتدخل في شؤون القضاة الوظيفية والتأديبية.

لرئيس الجمهورية حق إصدار العفو الرئاسي بشأن الجناة، حيث أكدت المادة 7/77 من دستور 1996 على أنه، لرئيس الجمهورية حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها. وهذه الصلاحية خاصة فقط برئيس الجمهورية دون غيره فلا يحق للمعني بالعقوبة التدخل للحصول على العفو. كما أنه ليس للقضاء حق التدخل من أجل الحصول على العفو، ولا حتى تقدير ملائمته أو رقابة الإجراءات أو محل العفو، ويبرر العفو بالمصلحة العامة.<sup>14</sup>

والحقيقة أن هذا النص الدستوري محل بمبدأ استقلالية القضاء، إذ كيف يعقل أن يمارس حق العفو على الجناة من جانب شخص يمثل السلطة التنفيذية، من دون تدخل من جانب القضاء. فالمنطق القانوني يجعل الاختصاص في العفو أصيل للسلطة القضائية؛ إذ هي من تحاكم الجناة، وهي من يعفي عن العقوبة. بالتالي سيزعزع هذا النص الدستوري ثقة المتقاضين بالقاضي؛ لأن فيه مساس بدور ووظيفة القضاء في مكافحة الجرائم.

زد على ذلك، حتى ولو فرضنا بأن اختصاص العفو عن الجناة معقود للسلطة القضائية، فإنما يكون ذلك بناءً على نصوص قانونية تبين شروط العفو وإجراءاته، فما البال -إذن- وأن هذا العفو بيد رئيس الجمهورية، يتصرف به كما يشاء، ويعفو عن ما يشاء، وبطريقة وإجراءات تروق له، وإن كان يستشير في ذلك العفو المجلس الأعلى للقضاء؛ فإن هذا الأخير يصدر استشارة وليس حكماً أو قراراً، والاستشارة تنم عن رأي؛ والرأي غير ملزم، لذلك فهو إجراء صوري وفقط. والدليل على ذلك أن العفو الرئاسي - في الجزائر-

يمارس بصفة دورية في المناسبات الرسمية، واستعماله يكون في مرات عديدة في الاحتفالات والأعياد. فكان من المفروض التحديد الصارم له، من خلال القانون.

ومن شواهد عدم استقلالية القضاء في الجزائر، تدخل الحكومة في شأن تنظيم الجهاز القضائي، حيث يسمح الدستور والقانون للحكومة بتنظيم



السلطة القضائية، وهذا ما نصت عليه المادة 125 في فقرتها الثانية من الدستور، حيث تؤكد على أنه: "... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول". فالضرورة تقتضي -اعتباراً لمبدأ استقلالية القضاء- انعقاد اختصاص تنظيم السلطة القضائية للسلطة التشريعية ممثلة الشعب؛ من خلال سيادته في انتخاب من يمثله على مستوى المجلس الشعبي الوطني. وتنص المادة 154 من الدستور على أنه: "يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء".

فإذا كان المجلس الأعلى للقضاء يقرر تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي، فإن ذلك يكون بقيادة رئيسه الذي هو رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص في تعيين القضاة، غير أن ذلك التعيين يكون بناءً على قرار من المجلس الأعلى للقضاء، وبالتالي المجلس الأعلى للقضاء يقرر ورئيس الجمهورية يعين وهذا ما يحقق استقلالية القضاء، على خلاف رئاسة المجلس الأعلى للقضاء الذي يدخل في باب هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة القضائية.

#### الفرع الثاني: انتفاء مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل

لا يجوز عزل القاضي عن عمله سواء بالفصل أو الإحالة على المعاش أو سحب قرار تعيينه أو الوقف أو النقل إلى وظيفة أخرى، وهذه ضمانات أساسية لاستقلال القضاء، فبغير تأمين القاضي على البقاء في وظيفته لا يمكن له أن يقيم العدل دون خوف أو ميل، وتمتد هذه الحصانة لتشمل حماية القاضي من النقل إلى وظيفة أخرى، لأن هذا النقل يعني في الحقيقة العزل من الوظيفة القضائية.<sup>15</sup> ويقصد بمبدأ عدم القابلية للعزل أنه: " لا يجوز فصل القاضي أو وقفه عن العمل أو إحالته إلى المعاش قبل الأوان، أو نقله إلى وظيفة أخرى غير قضائية إلا في الأحوال والقيود التي نص عليها القانون"، وعلى هذا النحو فإن مبدأ عدم القابلية للعزل يعد جوهر استقلال القضاء، ونتيجة طبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات، وأن العدالة تقتضي تحصين القاضي ضد العزل، وما يلحقه من توابع أخرى كتوقيفه عن العمل أو إحالته إلى التقاعد مبكراً أو نقله إلى وظيفة أخرى غير قضائية<sup>16</sup>، ذلك أن في انعدام هذه الضمانة خطراً على استقلالية القضاء، بحيث يجهد القاضي من أجل كسب ود الجهة التي عينته المتمثلة في السلطة التنفيذية وذلك للحوّل دون عزله من منصبه، وهذا ما يؤثر في حقوق وحريات الأفراد.

ولا يعني مبدأ عدم القابلية للعزل بقاء القاضي في وظيفته طول حياته مهما أخطأ أو أساء، وإنما يعني فقط تأمين القاضي من خطر التنكيل به، ومن وضع مستقبله تحت رحمة الحكومة والبرلمان، وبذلك لا يعد انتهاكاً لهذا المبدأ إذا ما تم إحالة القاضي على التقاعد إذا بلغ سنا معينة، أو أن يتم إحالته على مجلس التأديب وتجريده من الصفة القضائية، وهذا كله في إطار أحكام القانون الأساسي المنظم لسلطة القضاء.<sup>17</sup>

ولم يأتي المؤسس الدستوري الجزائري على ذكر مبدأ عدم القابلية لعزل القضاة كضمانة أساسية لاستقلالية القضاة، وإنما جاء بضمانة استقرار القضاة في إطار القانون الأساسي للقضاء لسنة 1992، وكذلك الحال بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء لسنة 2004. وهذا يؤدي إلى إضعاف السلطة القضائية وتبعيتها للسلطة التنفيذية، فالقاضي الجزائري قد يجتهد من أجل كسب ود السلطة التنفيذية في سبيل بقائه في وظيفته وليس من أجل تحقيق العدالة بين الناس، وهذا الفراغ الدستوري من شأنه أن يعيق قيام الحكم الراشد في الجزائر.

### الفرع الثالث: تأثير السلطة التنفيذية في النظام الإداري للقضاة

لا بد أن يخضع القضاة في مناصبهم لنظام إداري ومالي يحفظ استقلالهم، ويمكنهم من مقاومة الضغوط التي تمارس عليهم، ويحول دون وقوعهم أسرى لمصالحهم الشخصية، ويتم تحقيق ذلك عن طريق وضع قواعد تكفل للقضاة وضعاً إدارياً ومالياً يضمن استقلالهم، وهو ما يتطلب أن تتولى السلطة القضائية بنفسها وضع هذه القواعد أو الحصول على موافقتها مسبقاً.<sup>18</sup>

فترقية القضاة وتأديبهم واتهامهم ومحاكمتهم جنائياً تخضع لقواعد محددة، بأن لا تكون الترقية أو النقل في يد الحكومة، وينبغي للدولة أن تضمن للقضاة مرتبات تقيهم أي تأثير أو إغراء، وتضمن لهم الحياة الكريمة، وذلك كله من أجل ضمان استقلال القضاة عن أي جهة تعمل على التأثير عليهم لتحقيق مصالحها الخاصة.<sup>19</sup>

وتحقيقاً لاستقلالية القضاة، وجب أن تكون رواتب القضاة محمية من التغيير المخل، وأن لا تكون رهناً بقرارات من خارج السلطة القضائية على نحو مذل، بأن يتم ربطها بالميزانية العامة للدولة، فهذا الأمر خطير على استقلال

القضاء؛ نظراً لتعرض مرتب القضاء إلى تغيرات بحسب ما تتعرض له الميزانية العامة للدولة من متغيرات، فلا جدوى إلا بجعل مرتب القضاء يخضع للميزانية القضائية المستقلة، وأن يضمن القانون مرتباً لائقاً للقاضي، وأن يصرف له في مواعيد مناسبة، وهذا كله من أجل تجنب تعاطي الرشوة كي لا تضحي العدالة سلعة يظفر بها من بيده الثمن.<sup>20</sup>

وفي هذا نجد المادة 27 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 2004/9/6 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء قد نصت على أنه: " يتقاضى القضاء أجره تتضمن المرتب والتعويضات، يجب أن تسمح نوعية هذه الأجرة بضمان استقلالية القاضي وأن تتلاءم مع مهنته ".

وقد ذهبت أغلب النظم الوضعية إلى تنصيب هيئات قضائية عليا تشرف على تطبيق النظام الإداري والمالي للقضاء، تسمى "بالمجلس الأعلى للقضاء"، وهي تتكون من السلطة القضائية عند بعض الدول، وفي دول أخرى تتكون هذه المجالس بأعضاء من السلطتين التنفيذية والقضائية، والغرض من إنشاء هذه المجالس القضائية المختصة هو حماية القاضي إدارياً؛ بتطبيق نظامه الإداري والمالي كما أسلفنا القول، وذلك من أجل أن لا تنفرد السلطة التنفيذية وحدها بتنظيم الشؤون الإدارية للقاضي؛ مما قد يؤدي ذلك إلى انتساب القاضي للسلطة التنفيذية.<sup>21</sup>

وفي هذا نص الدستور الجزائري الأخير على أن المجلس الأعلى للقضاء يسهر على احترام أحكام القانون الأساسي للقضاء وعلى رقابة انضباط القضاء وتعيينهم ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي<sup>22</sup>، كما جاء في القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 2004/9/6 المتضمن القانون الأساسي للقضاء أن المجلس الأعلى للقضاء صاحب الاختصاص بنظر ملفات المرشحين للتعين في القضاء، وأنه ينظر في اقتراحات نقل القضاء وملفات المرشحين للترقية، كما أنه يمثل المجلس التأديبي في مجال رقابة انضباط القضاء في حالة تقصير أو خطأ تأديبي يرتكبه القاضي.<sup>23</sup>

ولكن رغم النص على أن المجلس الأعلى للقضاء هو الذي يشرف على إدارة المسار المهني والإداري للقضاء في صلب الدستور والقانون الأساسي للقضاء، فإن هذا المجلس يخضع لهيمنة السلطة التنفيذية؛ من خلال دور وزارة العدل في إدارة

المسار الإداري للقضاة، مما يؤدي ذلك إلى انتهاك وخرق مبدأ استقلالية السلطة القضائية. ويمكن إجمال عيوب استقلالية القضاء فيما يلي:

- الدور الكبير الذي تلعبه وزارة العدل في مجال النظام الإداري والمهني للقضاة، وبالتالي إشراف هيئة تابعة للسلطة التنفيذية على جهاز يوصف بالسلطة القضائية المستقلة فيه تناقض كبير مما يفتح الباب على مصراعيه أمام وزارة العدل في التأثير على القضاة والعمل القضائي<sup>24</sup>، ويظهر ذلك جلياً من خلال سلطة وزير العدل في متابعة القضاة تأديبياً أمام المجلس الأعلى للقضاء ووقفه عن العمل في حالة ارتكابه خطأً جسيماً، وكذا نذب القضاة، و تبعية النيابة العامة لوزارة العدل من خلال توجيه أوامر وتعليمات من وزير العدل إلى أعضائها، وتأثيره عليها عند تحريك الدعوى العمومية من طرف النيابة العامة.

فوزير العدل هو المخول قانوناً بنقل قضاة النيابة العامة، أو محافظي الدولة أو القضاة العاملين بالإدارة المركزية لوزارة العدل، ومؤسسات التكوين والبحث التابعة لوزارة العدل والمصالح الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة، أو تعيينهم في مناصب أخرى لضرورة المصلحة، مع اطلاع المجلس الأعلى للقضاء بذلك في أقرب دورة له.<sup>25</sup>

وهو من له سلطة انتداب القضاة في الوظائف، وأن الأمر لا يقتصر سوى على إخطار المجلس الأعلى بذلك، وهو من يتابع القضاة تأديبياً؛ فإذا بلغ لوزير العدل أن قاضياً ارتكب خطأً جسيماً، سواء تعلق الأمر بالإخلال بواجبه المهني، أو ارتكب جريمة من جرائم القانون العام مخلة بشرف المهنة بطريقة لا تسمح ببقائه في منصبه، يصدر قراراً بإيقافه عن العمل فوراً، بعد إجراء تحقيق أولي يتضمن توضيحات القاضي المعني، وبعد إعلام المجلس الأعلى للقضاء. ثم إن وزير العدل مخول بإحالة ملف الدعوى التأديبية إلى رئيس المجلس الأعلى الممثل في شخص رئيس الجمهورية.<sup>26</sup>

ولوزير العدل كذلك سلطة تثبيت العزل في حق القضاة وإحالتهم على التقاعد، وتنفيذ العقوبات الخاصة بالتوبيخ، والنقل التلقائي، والتنزيل، وسحب بعض الوظائف من القاضي، والتهقرة، والتوقيف، والحرمان من المرتب أو جزء

منه، وذلك بناء على قرار صادر عنه. كما يمكنه إنذار القاضي من دون ممارسة الدعوى التأديبية ضده.<sup>27</sup>

- عدم فعالية المجلس الأعلى للقضاء الجزائري في ضمان استقلال القضاء من جانب تشكيلته، فهو يتشكل من رئيس الجمهورية رئيساً، ووزير العدل نائباً، والرئيس الأول للمحكمة العليا، والنائب العام لديها، وعشرة قضاة ينتخبون من قبل زملائهم وهم: قاضيان اثنين من المحكمة العليا قاضي حكم وقاضي من النيابة العامة، وقاضيين اثنين من مجلس الدولة من بينهما قاض للحكم ومحافظ للدولة، وقاضيين اثنين من المجالس القضائية من بينهما قاض للحكم وقاض من النيابة العامة، وقاضيين من الجهات القضائية الإدارية غير مجلس الدولة من بينهما قاض للحكم ومحافظ للدولة، وقاضيين من المحاكم الخاضعة للنظام القضائي العادي من بينهما قاض للحكم وقاضي من النيابة العامة وست شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء.

ويبدو من خلال هذه التشكيلة المذكورة للمجلس الأعلى للقضاء، أن المشرع الجزائري قد كرس هيمنة السلطة التنفيذية على تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء، وذلك على الرغم من أن أغلب أعضاء المجلس من القضاة، فإن السلطة التنفيذية تنفرد بتعيين اثنين منهم ويتعلق الأمر بالرئيس الأول للمحكمة العليا والنائب العام لديها.<sup>28</sup>

إذن يفهم من خلال ما تقدم أن السلطة القضائية في الجزائر تفتقر إلى مبدأ الاستقلالية على الرغم من النص على ذلك صراحة في الدستور، وقد صدر القانون الأساسي للقضاء ليعمل على نفس مضمون هذا المبدأ من خلال هيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية ووزارة العدل على اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء وتشكيلته، مما يشكل هذا القانون خرقاً للدستور، إضافة إلى أن الدستور الجزائري لم يأتي بضمان أساسي من ضمانات استقلالية السلطة القضائية، والمتمثل في مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل. وهذا من شأنه أن يقضي على مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ المساءلة والشفافية وهي الأسس التي يقوم عليها الحكم الرشيد. فالسلطة التنفيذية في بلادنا تمارس اختصاصات التنفيذ والتشريع والقضاء، وهذا بهيمتها على كافة السلطات في الدولة.

### المبحث الثاني: تهميش دور المؤسسات الدستورية في إرساء معالم الحكم الراشد

يتوقف نجاح النظم الحديثة على مدى توجهها نحو الاستعانة بالمؤسسات الدستورية التي تعمل على مساعدتها في اتخاذ القرارات، والزيادة والرفع من مستوى أداء الأجهزة الإدارية والعمل على محاولة إشراك الجماعة في اتخاذ القرارات، وذلك تكريسا للمبادئ الديمقراطية، وسعيا نحو تحقيق التنمية في جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق ذلك يبقى رهنا بالدور الذي تقوم به الهيئات الدستورية.

وتمثل مؤسسة المجلس الدستوري ومؤسسة مجلس المحاسبة أهم المؤسسات الدستورية التي نص عليها الدستور الجزائري؛ ذلك راجع لطبيعة الوظيفة التي تؤديها المؤسستين، وهي وظيفة رقابية لعمل المؤسسات الدستورية الأخرى، وتتمثل هذه الرقابة إما في الرقابة على دستورية القوانين من خلال المجلس الدستوري، أو الرقابة على العمليات والحسابات المالية للمحاسبين العموميين للمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية من خلال مجلس المحاسبة. وفي هذا الإطار نؤكد على أهمية مبدأ الرقابة والمحاسبة كأحد أهم الآليات التي يقوم عليها الحكم الراشد في الدولة، فهل تم تنظيم هذه الرقابة والمحاسبة من طرف الدستور الجزائري بالشكل الذي يؤدي إلى إرساء معالم الحكم الراشد في الجزائر؟.

### المطلب الأول: عدم فعالية الرقابة الدستورية من خلال المجلس الدستوري

لقد اتبعت الجزائر أسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين عن طريق المجلس الدستوري في ظل دستور 1996، وذلك وفق نص المادة 163 الفقرة الأولى، بحيث نصت على أنه يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور. ويمكن تعريف المجلس الدستوري باستقرائنا للنصوص الدستورية المنظمة له، بالقول بأنه مؤسسة دستورية رقابية؛ مكلف بالتحقيق في مدى مطابقة العمل التشريعي والتنفيذي للدستور، والسهر على احترام الدستور، والفصل في مدى دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

من خلال التنظيم الدستوري للرقابة الدستورية في الجزائر يتضح بأنها رقابة ذات طبيعة سياسية؛ وهي الرقابة التي تعهد لهيئة سياسية يتم اختيار أعضائها من قبل الأطراف السياسية ومراكز القرار في الدولة<sup>29</sup>. أو أنها الرقابة التي تتم عن طريق لجنة سياسية يتم اختيار أعضائها بواسطة السلطة

التشريعية أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية.<sup>30</sup> وفي هذا المجال أمكننا التساؤل حول مدى فعالية الرقابة الدستورية في الجزائر؟.

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين قاصرة غير قادرة على حماية أحكام الدستور باعتباره أسمى القوانين، وذلك راجع لتشكلته، ولطريقة تحريك رقابته، وهذا ما سنعالجه من خلال فرعين مستقلين.

### الفرع الأول: تشكيلة المجلس الدستوري الجزائري

قد طرأت في تشكيلة المجلس الدستوري نوعية جديدة؛ وذلك بتعزيز السلطة التشريعية؛ أن وأصبحت معززة بغرفة ثانية تدعى "مجلس الأمة" طبقا للمادة (1/98) من دستور 1996؛<sup>31</sup> ومن ثم وجب مشاركة هذا المجلس في عضوية المجلس الدستوري.

وأیضا تم تدعيم السلطة القضائية بأن أصبحت ازدواجية القضاء في ظل وحدة السلطة القضائية طبقا للمادة (152) من الدستور<sup>32</sup>، وعليه تمت مشاركة السلطة القضائية في عضوية المجلس الدستوري ممثلة عن كل من القضاء العادي والقضاء الإداري.

نصت المادة (164) من الدستور على أنه [ يتكون المجلس الدستوري من تسعة (9) أعضاء: ثلاثة (3) أعضاء بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة ]. وبالتالي فالسلطات الثلاث كلها متشاركة في تكوين المجلس الدستوري بنسبة معينة، تطغى عليه السلطة السياسية المتمثلة في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وبعدها تأتي السلطة القضائية المستقلة بنسبة أقل منهما.

نلاحظ أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية هي المسيطرة على تشكيل المجلس الدستوري، بحيث يحق لرئيس الجمهورية تعيين ثلاثة أعضاء المجلس، وبالمقابل تشارك السلطة التشريعية بأربعة أعضاء؛ اثنان لكل من غرفتي البرلمان؛ والسلطة القضائية بعضوين فقط، فجليا من الناحية الشكلية أن نجد البرلمان له السيطرة على عضوية المجلس؛ لكن في حقيقة الأمر أن السلطة التنفيذية هي المسيطرة على عضوية المجلس الدستوري.

وهناك جملة من الاعتبارات تؤكد على نفوذ السلطة التنفيذية على المجلس الدستوري، والتي تتجلى في الآتي:

1- أن رئيس المجلس الدستوري يكون معيناً من طرف رئيس الجمهورية، وكان الأفضل أن يكون رئيس المجلس الدستوري منتخبا من بين أعضائه بالصيغة التي وردت في دستور 1963، لأنها أكثر ديمقراطية مما تجعل رئيس المجلس حراً أكثر في بلورة ديمقراطية في اتخاذ القرار أو الرأي.

2- أنه لرئيس المجلس الدستوري صوتاً مرجحاً في اتخاذ الرأي والقرار المتعلق بالرقابة الدستورية طبقاً للمادة (3/17) من نظام قواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، التي نصت على أنه: "وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة مرجحاً".

3- الاحتمال الواسع بأن يكون على الأقل أحد أعضاء المجلس المنتخبين من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يكونوا من نفس برنامج أو سياسية رئيس الجمهورية، وذلك بأن يحوز رئيس الجمهورية الأغلبية التابعة والمؤيدة له في المجلس الشعبي الوطني، ونفس الأمر بالنسبة لمجلس الأمة خاصة وأنه يعين ثلث 3/1 أعضاء هذا المجلس.<sup>33</sup>

4- ضالة المساهمة القضائية في تشكيل المجلس الدستوري، وهذا من شأنه أن يضعف دور المجلس في الرقابة الدستورية، على اعتبار أن القضاء حامي الحقوق والحريات عكس السلطة التنفيذية التي تعتبر بمثابة الخطر الداهم الذي يفتك بتلك الحقوق من حين لآخر، ثم إن القضاء في إطار دولة القانون يتمتع باستقلالية، لذلك من شأنه أن يراقب مدى دستورية القوانين، بل ذلك سيؤدي إلى حماية أكثر للدستور وبالتالي إرساء معالم دولة القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الجزائري لا يتمتع بالصفة القضائية، وإذا كانت السلطة التنفيذية تسعى لحماية الدستور؛ فلماذا لا يمكن للسلطة القضائية نفسها أن تحمي الدستور؟ وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات تحكمه العناصر المتمثلة في الاستقلالية والتخصص والمساواة فيما بينها؛ فكان لا بد من المؤسس الدستوري أن يساوي بينها في العضوية في المجلس الدستوري.



## الفرع الثاني: إخطار المجلس الدستوري

الإخطار هو الوسيلة الوحيدة لتحريك الرقابة على دستورية القوانين، والإخطار يختلف باختلاف الأنظمة السياسية ضيقاً أو اتساعاً، فهناك من الدول من توسع في سلطة إخطار المجلس الدستوري لتشمل عدة هيئات سياسية ونواب في البرلمان، وبعضها تقصر حق إخطار هذا المجلس على هيئات سياسية محددة، ومن ضمنها الجزائر.

لقد نصت المادة 166 من دستور 1996 على أنه: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري". وبذلك فالمجلس الدستوري لا يمكنه أن يجتمع للنظر في اختصاصاته الدستورية الرقابية إلا بناءً على إخطار باستثناء ما يتعلق بالمادة 88 من الدستور؛ حيث إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير و مزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً للتثبت من حقيقة هذا المنع. ومن خلال المادة 166 من الدستور يمكن استخلاص النتائج التالية:

1- للسلطة التنفيذية الممثلة فقط في رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري دون الوزير الأول.

2- للسلطة التشريعية ممثلة برئيسي غرفتيها إخطار المجلس الدستوري.

3- لرئيس الجمهورية دون غيره من رئيسي غرفتي البرلمان إخطار المجلس الدستوري بصدد رقابة المطابقة الدستورية المتعلقة بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، طبقاً للمادة (2/165 - 3) من الدستور.

4- المجلس الدستوري يراقب مدى دستورية القوانين بناءً على إخطار فقط، وبالتالي لا يمكن أن يجتمع المجلس خارج هذا الإطار حتى وإن صدرت قوانين وتنظيمات مخالفة للدستور وتم العمل بها.

وواضح من نص المادة 166 من الدستور أن المؤسس الدستوري ضيق سلطة الإخطار وحصرها في ثلاثة جهات لا غير، بحيث يقتصر الإخطار على رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الجمهورية، وهذا ما سيكون له الأثر البالغ على حقوق وحريات المواطن واحترام الدستور والتوازن بين السلطات<sup>35</sup>، بحيث تم إهمال السلطة القضائية رغم وجود عضوين يمثلانها في تشكيلة المجلس، وهذا ما يجعل

الرقابة الدستورية في الجزائر ضعيفة من حيث سلطة الإخطار، في حين أن الأنظمة التي يعمل فيها المجلس الدستوري كمنظم للحياة السياسية في الدولة لا تحصر سلطة الإخطار في ثلاث هيئات فقط، بل إن توسيع دائرة حق الإخطار هو عامل ضامن لاحترام القانون واقعياً خاصة أن المؤسس الدستوري أقحم المجتمع الجزائري في الحياة السياسية التعددية التي تتطلب توفير نوع من التوازن بين الفاعلين السياسيين في الدولة.<sup>36</sup>

وإذا كانت تجربة الرقابة الدستورية في الجزائر في ظل دستور 1989، هي تجربة فتية وجديدة بالنظر للأوضاع السياسية السائدة آنذاك والتي شهدت بداية التحول الديمقراطي عن طريق إقرار التعددية السياسية الحزبية، والفصل بين السلطات...، فإن الوضع لا يستقيم وطبيعة سلطة الإخطار في دستور 1996، ذلك أنه إذا كان من الضروري انتظار تطور تجربة الرقابة الدستورية في الجزائر للحكم على ما إذا كانت طريقة الإخطار هذه هي طريقة تكفي لضمان حقيقة وفعالية مع ما يجري في بلدان أخرى، فإن طول فترة التجربة الدستورية لم يتمخض عنها تطور في سلطة الإخطار، فالوضع لا يزال على حاله في ظل دستور 1996.<sup>37</sup>

ومن هذا المنطلق، و اقتداءً بالتجربة الدستورية الحقيقية لبلدان أخرى، كان الأمر يكون أفضل لو وسع المؤسس الدستوري المسألة إلى جهات أخرى مثل الوزير الأول باعتباره مسؤولاً على تنفيذ القوانين والمراسيم الرئاسية ومسؤولاً على تنفيذ مخطط عمل حكومي تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان، وعليه يكون من المناسب تمكينه من سلطة إخطار المجلس الدستوري بخصوص قوانين يرى أنها غير دستورية التي سيصبح ملزماً بتنفيذها على أرض الواقع، كما أنه من الضروري توسيع حق الإخطار ليشمل أعضاء من غرفتي البرلمان، وحينها ستستفيد من هذا التوسيع المعارضة البرلمانية والأقلية البرلمانية، لأن الأغلبية تستطيع استعمال هذا الحق من خلال رئيس المجلس، وأن في تمتع الأقلية بهذا الحق ترسيخاً للديمقراطية.<sup>38</sup>

إن نقطة الضعف في طريقة عمل المجلس الدستوري الجزائري إذن هي تضييق سلطة الإخطار، وقد دلت التجارب في البلد الذي استلهمنا منه نظام المجلس

الدستوري " فرنسا"، أن فعالية المجلس وخروجه من التحجر والجمود مرتبطة إلى حد كبير بتوسيع حق الإخطار.

ويرجع السيد محمد بجاوي ضعف اجتهادات وإنجازات المجلس الدستوري إلى طبيعة سلطة الإخطار التي جاءت بها المادة 166 من الدستور، وفي هذا يقول: "لقد أدى هذا الوضع كما هو معروف إلى تواضع إنجازات واجتهادات المجلس الدستوري، وآثار ذلك انتقادات و تساؤلات تمحورت حول مصداقية هذا الأخير وحول مبررات وجوده، إن بعض السياسيين والصحفيين وحتى بعض المواطنين لا يفهمون عدم قوة وفعالية المجلس الدستوري بخصوص حالات عدم احترام حقوق الإنسان من طرف السلطات العمومية، لأنهم لا يعرفون حقيقة أن المجلس الدستوري لا يملك حق الإخطار الذاتي والتلقائي، وتكون لهم أحياناً ردود أفعال خاطئة بخصوص الحجج القانونية ومقدرين أن للمجلس الدستوري اختصاصات دستورية في هذا المجال".<sup>39</sup>

وقد توالى الاقتراحات بشأن ضرورة إصلاح المجلس الدستوري الجزائري، ودفعه إلى مساهمته كمؤسسة أساسية لضمان دولة القانون والحقوق والحريات، في تدعيم الرقابة الدستورية الحقيقية للقوانين والمعاهدات والتنظيمات التي تختص بها السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فيرى الدكتور مسعود شيهوب ضرورة دفع الإصلاح إلى نهايته بتمكين رئيس المجلس الدستوري- إضافة إلى أعضاء من مجلسي البرلمان- من حق تحريك الرقابة التلقائية دون انتظار إخطاره من الجهات المعنية على أن يقيد هذا الحق أيضاً بضوابط معينة منها مثلاً أن تكون مخالفة النص القانوني للدستور صارخة لا لبس فيها.<sup>40</sup>

في حين يؤكد السيد محمد بجاوي على ضرورة تمتع الأقلية البرلمانية والمواطن باليات قانونية تسمح لهم بالتعبير والطعن في النصوص القانونية التي تبدو لهم غير دستورية، وأن تتوسع سلطة الإخطار أمام المجلس الدستوري إلى فعاليات سياسية جديدة من خلال ممارسة حق الدفع بعدم الدستورية أمام السلطات القضائية المختصة، ففتح مجال المجلس الدستوري للمواطن من خلال ممارسة حق الدفع بعدم دستورية الأعمال والتصرفات القانونية المتصلة بموضوع

الدعوى القضائية الأصلية سيشكل تقدماً أكيداً لحقوق الإنسان والديمقراطية في الجزائر.<sup>41</sup>

فواضح إذن أن الدكتور مسعود شيهوب يؤكد على ضرورة إصلاح المجلس الدستوري مع الإبقاء على فكرة الرقابة السياسية على دستورية القوانين، في حين نادى السيد محمد بجاوي بالرقابة القضائية عن طريق الدفع، من خلال تمكين الأفراد من الدفع أمام المجلس الدستوري بعدم دستورية قوانين وأعمال تضر بمصالحهم القانونية وحقوقهم وحرياتهم التي يتمتع بها، فهذا الاقتراح يجعل من المجلس الدستوري محكمة دستورية تختص بالنظر في الدفوع المقدمة إليها بعدم دستورية القوانين وهو النظام الذي تأخذ به الجمهورية المصرية.

يفهم من خلال ما تقدم أن الدستور الجزائري عرضة للخرق من طرف السلطة التنفيذية من خلال إصدارها لمراسيم وتنظيمات مخالفة لأحكامه، ومن قبل السلطة التشريعية من خلال سنّها لقوانين مخالفة للنصوص الدستورية، وذلك راجع لضعف الرقابة الدستورية. وهذا الواقع ينبئ بغياب دولة القانون والحكم الرشيد في الجزائر.

#### المطلب الثاني: عدم فعالية الرقابة المالية من خلال مجلس المحاسبة

بصدور دستور 1989، دخلت البلاد في مرحلة سياسية جديدة تتميز بالتعددية الحزبية وتكريس نظام سياسي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، ولقد نص هذا الدستور في المادة 160 منه على إنشاء مجلس للمحاسبة، يتولى وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الأموال العمومية، وهو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور 1996 في المادة رقم 170 منه، لكن مع وجود بعض الاختلاف في الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من هذه المادة الأخيرة.

أما من جانب التشريع، فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين، يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدر فيها كل نص، وهو ما انعكس عنه تباين في الرؤية التي تبناها المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، وفي تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز، ففي ظل قانون

1990تبنى المشرع رؤية ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة في طبيعة الرقابة المسندة إليه، بينما في قانون سنة 1995 ، تراجع عن هذا الموقف بشكل جذري وعمل على توسيع مجال اختصاص مجلس المحاسبة وخول له اختصاصات قضائية.

### الفرع الأول: مرحلة تطبيق القانون 90- 32 هيئة إدارية بصلاحيات

#### محدودة

لقد أوجد دستور 1989 نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، وكان من المفروض أن ينعكس هذا الوضع بصفة إيجابية على مكانة ودور مجلس المحاسبة، وهذا بتعزيز مركزه القانوني وتدعيم صلاحياته، ذلك أن التطور التاريخي لمختلف الأنظمة السياسية، يبرز مدى ارتباط وظيفة الرقابة المالية في نشأتها وتطورها بنشأة وتطور الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وهي تعتبر في الأصل من صميم الصلاحيات التي بدأ البرلمان بممارستها قبل ممارسته للوظيفة التشريعية، عكس الأنظمة التسلطية التي تضيق من مجال الرقابة المالية ولا تسمح بممارستها إلا في الحدود التي تريدها السلطة الحاكمة.

لكن التصور الذي تبناه المشرع في ظل قانون سنة 1990، لم يساير إلى حد بعيد ما تضمنه دستور 1989 من مبادئ وتوجهات، إذ عمل على تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة، والتي لم تكن تشمل سوى المؤسسات ذات الطابع الإداري وتجريده من الاختصاصات القضائية التي كان يتمتع بها في ظل القانون السابق.

أولا: تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة وتجريده من صلاحياته

#### القضائية

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 90- 32، إلا بمجال ضيق للرقابة والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث نصت المادة 03 من هذا القانون على ما يأتي: " تنحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة

لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية".<sup>42</sup>

وتنص المادة 04 وبشكل صريح وواضح، على أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وهذا التضييق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة، قابله تضييق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعها إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية.<sup>43</sup>

**ثانيا: تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة وفي تشكيلته**

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990، هيئة ذات طبيعة إدارية من حيث تنظيمه وتشكيلته، فقد أصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف، وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة و يخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي للقضاء، وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة، أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، وقد جاءت صياغتها على الشكل التالي " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه"، ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة " أن أسلك سلوك القاضي النزيه" الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدالها بعبارة " أن أسلك السلوك النزيه "فقط، أي بحذف كلمة "القاضي" وهي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة، و هذا التصور يتأكد بشكل جلي في المادة 71 من القانون السالف ذكره و التي تنص: "إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة".

## الفرع الثاني: مرحلة تطبيق الأمر 95- 20 هيئة قضائية بصلاحيات

### شاملة

بصدور الأمر رقم 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، أعاد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، وأصبح في ظله هذا الجهاز يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما تبني تصور جديد في ممارسة الرقابة المالية، يتعدى رقابة المطابقة ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير وفق معايير اقتصادية.

## أولاً: استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع مجال

### اختصاصه

إن أهم ما يميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر 95- 20، هو استرجاعه لصلاحياته القضائية، في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي للآمرين بالصرف، وأصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق.

إضافة إلى ذلك، عمل المشرع في ظل هذا الأمر، على تبني تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، يتعدى إطار رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء والتسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية، وهي الضعالية والنجاعة والاقتصاد، ويقترب في هذا المجال من مفهوم الرقابة المالية الذي تعتمد عليه الدول الأنجلوسكسونية.

وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية، تلك التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرفها الدولة، والتي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة و بإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع، و بما يحقق الاستعمال الأمثل للأموال العمومية.

### ثانيا: إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية

التطور الثاني الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 95 - 20، يتمثل في التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة وأموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من قطاعات النشاط العمومي (الهيئات الوطنية، الوزارات والمصالح التابعة لها)، بينما تختص الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية (البلديات والولايات) والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي، ويقترب نسبيا هذا التوزيع للاختصاصات من نظام الرقابة المالية المطبق في فرنسا، والذي تسند فيه وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة.

مهما يكن فإن مجلس المحاسبة وبالرغم من هذه التعديلات القانونية المتتالية التي عرفها، فإن دوره لم يرقى بعد لبلوغ المستوى المطلوب من الرقابة. والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، مازالت تبدو مجرد فكرة حاملة، والفعالية التي يرمي إلى ترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العمومي ما هي إلا تصور ذهني تقابلها على أرض الواقع ممارسات تناقضها وتفرغها من محتواها، هذا الوضع يدفعنا إلى التساؤل فيما إذا كان هذا النمط من الرقابة تبرر وجوده غايات حقيقية وفعالية، أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تقليد ومحاكاة لنموذج خارجي جاهز، تأثر به المشرع وأراد تطبيقه في بيئة تختلف عن تلك التي نشأ وترعرع فيها، وهو ما يفسر إذا محدوديته مقارنة مع النموذج الأصلي الذي استلهم منه قواعده.<sup>44</sup>

إن مجلس المحاسبة في الجزائر أبان عن محدوديته وعدم نجاعته في الرقابة، وذلك راجع للأسباب التالية:

- عدد الغرف الوطنية والإقليمية التي تراقب الحسابات المالية للمؤسسات العمومية من خلال فروعها قليل مقارنة مع عدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة إقليمية، فهناك ولايات تضم عدد معتبر من البلديات والمؤسسات المحلية التابعة لها وهذا ما يعطي فكرة عن



حجم المهام التي تتكفل بها كل غرفة، وهي لا تتعدى 9 غرف إقليمية و8 غرف وطنية، وتشير المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة - الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 95- 377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 - إلى تقسيم كل غرفة إلى أربعة فروع، لكن القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي أصدره رئيس مجلس المحاسبة والمتضمن تحديد اختصاصات الغرف اقتصر على إنشاء فرعين (02) فقط بكل غرفة. وهذا ما يدل على نية السلطة التنفيذية - من خلال قراراتها- في تحجيم نطاق رقابة مجلس المحاسبة.

- إن القرارات التي يصدرها مجلس المحاسبة وإن كانت تعتبر قرارات ذات طبيعة قضائية وقابلة للتنفيذ مثلها في ذلك مثل باقي قرارات الهيئات القضائية الإدارية، فإن تجسيدها يتوقف على إرادة وزير المالية باعتباره الوحيد المكلف بتنفيذها، ويتمتع في ذلك بسلطة تقديرية تمكنه حتى من إعفاء الأشخاص الذين يتم إدانتهم من طرف مجلس المحاسبة، وهذا ما يقلل من شأنه ومصادقته كهيئة مستقلة وذات طبيعة قضائية.

- إن التقارير السنوية التي يعدها مجلس المحاسبة والتي تعتبر من أهم الوسائل لممارسة رقابته لا تلقى الصدى المطلوب، فهي تقدم لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 170 من الدستور،<sup>45</sup> هذا الأخير هو الآخر يخضع للرقابة المالية لمجلس المحاسبة،<sup>46</sup> وهذا الأمر يؤثر على استقلالية مجلس المحاسبة، فكيف يقبل رئيس الجمهورية بمحاسبته وهو قد يدرك بذلك من خلال التقارير السنوية التي يتسلمها. أضف إلى ذلك فإن هذه التقارير لا تنشر في الجريدة الرسمية، مما يؤدي ذلك إلى ضرب مبدأ الشفافية في تسير الأموال العمومية وحق المواطن في الإطلاع بعرض الحائط.

- يفتقد مجلس المحاسبة لأهم مبدأ وهو مبدأ الاستقلالية؛ فهو تابع للسلطة التنفيذية من خلال التقارير التي يعدها ويسلمها لرئيس الجمهورية، ومن خلال تعيين رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي رئيس مجلس المحاسبة، ونائبه، والناظر العام الذي يعتبر بمثابة النائب العام لمجلس المحاسبة.

- مجال آخر لا يقل أهمية عن سابقه، ويبرز بوضوح حقيقة الوضع الذي يواجهه مجلس المحاسبة، ويتعلق بالدور الاستشاري الذي يمارسه هذا

الجهاز، حيث خول المشرع في المواد من 18 إلى 22 من الأمر المتعلق بتنظيم مجلس المحاسبة، لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية ورئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الحكومة صلاحية إخطار مجلس المحاسبة، لإبداء رأيه حول بعض المسائل والملفات ذات الأهمية الوطنية، لكنه من النادر جداً أن يتم اللجوء إليه لإبداء رأيه حول مثل هذه المسائل، وهذا حتى فيما يتعلق بالمشاريع التمهيدية لقوانين المالية أو قوانين ضبط الميزانية التي أصبحت غير موجودة أصلاً ولا تعرض حتى على الهيئة التشريعية.<sup>47</sup>

مهما تكن طبيعة الإصلاحات التي يمكن تصورها لتفعيل دور هذا الجهاز فإنها تبقى عديمة الفعالية إذا لم تجد السبيل إلى تجسيدها على أرض الواقع، ذلك أن النصوص القانونية مهما كانت قوتها وبراعة صياغتها تبقى غير كافية، فهي تحتاج إلى تطبيق فعلي بشكل يحول دون وقوع ممارسات تفرغها من محتواها، وهو السبيل الوحيد الذي يكسبها المصدقية والاحترام من طرف جميع أفراد المجتمع، وهذا يتطلب توفر إرادة سياسية حقيقية لتكريس الديمقراطية في التسيير، وبلوغ المجتمع درجة عالية من النضج السياسي التي تسمح له ببناء دولة القانون والحكم الراشد.

### المبحث الثالث: المساس بالحريات السياسية

المؤكد أن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية أضحت لصيقة بشخصه؛ فلا يمكن أن يستمر من دونها. إن انتقاص حق من الحقوق، أو حرية من الحريات التي ينعم بها مهما كانت طبيعتها، يعد انتهاكاً لشخصه، واعتداءً عليها، فكمال الإنسانية أو نقصانها مرهون بقدر ما يتمتع به الإنسان من حقوق وما ينعم به من حريات. وإذا كانت الحريات التي ينعم بها الإنسان لصيقة بشخصه، وأن في انتهاكها اعتداء على الطبيعة الإنسانية، فإن الحريات السياسية تمثل جوهر ما يتمتع به الإنسان من حقوق وحريات. لذا لزاماً على الدولة التي ترمي إلى إرساء معالم الحكم الراشد أن تضمن ممارسة الحريات العامة والسياسية على مستوى الدستور والقانون.

إذا كان الأمر كذلك، فهل وفق المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري في ضمان ممارسة الحريات السياسية؟، وذلك ما سوف ندرسه من خلال حريتين سياسيتين أساسيتين: حرية الإعلام، وحرية تكوين الأحزاب السياسية.

### المطلب الأول: المساس بحرية الإعلام

إن حرية الرأي والتعبير تتسع لتشمل الحرية في أخبار الآخرين والحرية في المعرفة والقدرة على النقاش والحوار وسهولة المشاركة في الاتصال والحق في الاتصال الحر أساسي يجب اعتباره حقاً إنسانياً مثله مثل الحق في الحياة والحق في الحرية والحق في العقيدة وعلى هذا يمكن اعتباره ضمن الحقوق الفردية. وحرية الرأي والتعبير ركن أساسي في جميع الحقوق الممنوحة للإنسان في المواثيق والعهود الدولية كما أن حرية الحصول على المعلومات ونقلها وتبادلها حق إنساني ومحك لكل الحريات الأخرى.

وحرية الصحافة هي ضرورة ملحة لقيام النظام الديمقراطي واستمراره، بل وازدهاره، فتكون بذلك الكيل الذي تكيل به الأنظمة السياسية بمدى احترامها للحق والحرية، ومدى التزامها بإرساء الأسس الضامنة لممارستها ومن ثم قيام الحكم الراشد، ومدى التزامها بشروط ومميزات النظام الديمقراطي الحر. فلا يمكن أن نستشف تحولاً ديمقراطياً، ولا وصفاً بدولة القانون لأية دولة من دول العالم، إلا من خلال ما تزخر به دساتيرها من نصوص تعنى بمجال الحريات السياسية عموماً، وحرية الصحافة على وجه الخصوص. لذلك وجب رفع كل أشكال التقييد التي تحاول النيل من حرية الصحافة. ومن خلال هذه الحرية يستطيع الإنسان عرض مشكلاته، وتقديم مقترحاته وأفكاره وآرائه التي يراها محققة للمصالح العام، وبواسطة الحوار والمناقشة والمقترحات المختلفة يمكن استخلاص مجموعة من التوصيات والحلول للمشاكل الاجتماعية والسياسية المختلفة. وهذا يدل على أن حرية الصحافة أساسية لازمة لقيام الحكم الراشد، يكفلها الدستور والقانون.

لقد تمخض الجبل الجزائري فولد فأراً، لقد تم إصدار سلسلة من الإصلاحات السياسية في الجزائر في منتصف سنة 2011 ليتولد عنها انتهاك حرية الصحافة والإعلام، فإذا كان هدف النظام السياسي الحاكم في الجزائر إرساء إصلاحات سياسية في سبيل تجنب ثورة ضده، فإنه لم يُنتج منها سوى ما

يضر بالحق والحرية، والدليل على ذلك ما احتواه قانون الإعلام الصادر في 2012، فقد نتج عنه نظام الترخيص في إصدار الصحف، وتحكم السلطة التنفيذية في إصدار تلك التراخيص بحسب ما يخدم مصالحها. ونعالج ذلك في النقاط التالية:

### الفرع الأول: اتباع نظام الترخيص في إصدار الصحف

لقد نصت المادة 41 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه: " حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات والاجتماع، مضمونة للمواطن".

من خلال هذا النص، لم يوفق المؤسس الدستوري الجزائري في ضمان حرية الصحافة على مستوى الدستور، فهو لم ينص عليها صراحة في صلبه كأعلى التشريعات على وجه الإطلاق، وإنما ترك الباب مفتوحاً أمام إعمال سلطة التأويل والتفسير من خلال العبارات التي تضمنها دستور 1996؛ ونقصد عبارة "حريات التعبير". ولا يستقيم الأمر مع ذلك وكفالة حرية الصحافة، إذ لا بد من النص صراحة على ضرورة التمتع بممارستها في صلب الدستور.

ولقد سلكت الجزائر - على مستوى قانون الإعلام 1990 - النهج الذي سارت عليه الدول الغربية الديمقراطية في إتباعه لنظام الإخطار في إصدار الصحف، وهو إجراء ينم عن مجرد إعلام السلطة بالنشاط المزمع القيام به دونما انتظار لموافقة الإدارة في ذلك، بحيث لا تملك هذه الجهة منعه من ممارسة هذه الحرية أو ذلك النشاط، وإنما يقتصر دور الإخطار على تمكين جهة الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ما قد يترتب على ممارسة هذه الحرية أو النشاط.<sup>48</sup>

وهذا ما يتفق مع المبادئ الديمقراطية المنظمة لحرية الصحافة، خاصة حينما اشترط المشرع الجزائري ضرورة تسجيل التصريح لدى وكيل الجمهورية المختص إقليمياً، إذ أوكل صلاحية تسليم التصريح إلى السلطة القضائية، مستبعداً بذلك السلطة الإدارية التي تعد بمثابة العدو للدود لحرية الصحافة. ويبدو واضحاً أن المشرع الجزائري في منحه هذه الصلاحية لوكيل الجمهورية أحد أفراد السلطة القضائية، إنما أراد حماية حرية الصحافة من كيد السلطة الإدارية، وذلك لكون القضاء أبرز ضمان لممارسة الحريات

الأساسية وحاميها، ولن يستوي الحال كذلك إلا في ظل استقلالية السلطة القضائية.

غير أنه حاد المشرع الجزائري عن مبادئه القضائية بحماية حرية الصحافة، وانتهكها على مستوى قانون الإعلام الجديد الصادر في سنة 2012، إذ اتبع نظام الترخيص في إصدار الصحف والذي يقصد به ضرورة الحصول على إذن مسبق من طرف الإدارة لإصدار صحيفة، ويظهر ذلك من خلال طبيعة تركيبة السلطة المختصة بمنح الترخيص التي يغلب عليها الطابع الإداري، وهي سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المنصوصة عليها في القانون المذكور، ومن خلال عبارة " الاعتماد " المستعملة في نص المادة 14 منه.<sup>49</sup> ويعتبر نظام الترخيص منبؤ؛ إذ لا يسمح بمنحه إلا للأشخاص التي تدور في فلك السلطة الحاكمة والمعبرة عن أفكارها.

فسلطة ضبط الصحافة المكتوبة هي بمثابة هيئة حكومية رقابية على العمل الإعلامي الحر والخط الفكري لجماعة تريد إنشاء صحيفة، إذ تتكون من 14 عضواً، يعين رئيس الجمهورية - كأعلى رئيس إداري للجهاز التنفيذي - ثلاثة (3) أعضاء منهم بما فيهم رئيس سلطة الضبط، وعضوين غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني، وعضوين آخرين غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة، وسبعة (7) أعضاء ينتخبون من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمس عشرة (15) سنة على الأقل من الخبرة في المهنة.<sup>50</sup>

تري بذلك أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة غير قادرة على حماية حرية الصحافة، فهي لا تتمتع بالاستقلالية، حتى على مستوى الأعضاء المقترحين من قبل البرلمان، إذ تبقى سلطة التعيين كامنة بيد رئيس الجمهورية لسبعة أعضاء بما فيهم الرئيس، فالبرلمان يقترح ورئيس الجمهورية يعين كما يحلو له إلى درجة إمكانية الخروج على اقتراحات البرلمان، وليس في ذلك لومة قانون، خاصة وأن الأمر ينطوي على عمل حكومي سيادي يصدر بموجب مرسوم رئاسي غير قابل لدعوى الإلغاء على مستوى القضاء الإداري.

من جهة أخرى فإن سلطة ضبط السمععي البصري لا تمنح الترخيص إلا للقنوات التي تسبح في أفكار النظام الحاكم والتي تدور في فلكها، خاصة وأن

التركيبة العضوية لهذا الجهاز لا تختلف عن تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة -من خلال نص المادة 64 من قانون الإعلام 2012- ، إذ يطغى عليها الجانب الحكومي الأمر الذي يؤدي إلى انتهاك حرية النشاط السمعي البصري.<sup>51</sup>

#### الفرع الثاني: إنشاء فضائيات على أساس تقديم خدمات موضوعاتية

نسجل إخفاق المشرع الجزائري في مجال فتح النشاط السمعي البصري وبالتالي القضاء على كل أشكال احتكار الدولة لوسائل الإعلام، إذ يشترط القانون في القنوات الإذاعية والتلفزيونية أن تكون موضوعاتية، وهو الاتجاه الذي ركزت عليه السلطة السياسية من أجل القضاء على الأفكار المناهضة للنظام السياسي الحاكم في سبيل ضمان استمراريته، فالمقصود بالقنوات الموضوعاتية تلك التي تهدف إلى الترفيه والتثقيف من خلال الحصص الترفيهية والقنوات التعليمية والوثائقية والرياضية، أما تلك التي تهدف إلى الكشف عن الفساد الذي ينخر جسد المجتمع السياسي فلا يمكن أن تكون موضوعاتية في نظر السلطة، وبالتالي لا محل لها من الوجود، بل تتعرض كل محاولة لإنشاء قناة إذاعية أو تلفزيونية مناهضة للنظام الحاكم إلى الوأد من خلال منع منح الترخيص بوجودها من طرف سلطة ضبط السمعي البصري. وهذا ما يجرنا إلى الحديث عن إخفاق آخر من طرف المشرع الجزائري في سبيل القضاء على احتكار الدولة لأجهزة السمعي البصري؛ إذ يُخضع قانون الإعلام لسنة 2012 في مادته 63 كل خدمة موضوعاتية للاتصال السمعي البصري، والتوزيع عبر خط الإرسال الإذاعي المسموع أو التلفزيوني، وكذا استخدام الترددات الإذاعية الكهربائية إلى ترخيص يمنح بموجب مرسوم، على أن تبرم اتفاقية بقوة القانون بين سلطة ضبط السمعي البصري والمستفيد من الترخيص.

فسلطة ضبط السمعي البصري لا تمنح الترخيص إلا للقنوات التي تسبح في أفكار النظام الحاكم والتي تدور في فلكها، خاصة وأن التركيبة العضوية لهذا الجهاز لا تختلف عن تشكيلة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، إذ يطغى عليها الجانب الحكومي الأمر الذي يؤدي إلى انتهاك حرية النشاط السمعي البصري.

وفي هذا الاتجاه، احتوت المادة 2 من قانون الإعلام الجزائري على عبارات مطاطة فضفاضة وغامضة تحتمل كل شك وتأويل، على شاكلة "الهوية

الوطنية والقيم الثقافية للمجتمع"، "متطلبات أمن الدولة والدفاع الوطني"، "المصالح الاقتصادية للبلاد"، "الطابع التعددي للأراء والأفكار"، "كرامة الإنسان والحريات الفردية والجماعية". وعلى هذا الأساس لا يسمح بإصدار صحف تذهب إلى المساس بتلك القيود المذكورة، وبالتالي ونظراً لعدم وضوح تلك العبارات يتم انتهاك حرية الصحافة باسم الأمن العام والدفاع الوطني وكرامة الإنسان... فلا يسمح باستمرار الصحف التي تعارض أفكار النظام الحاكم أو لا يتم منح الاعتماد للصحف التي المناوئة في خطها الفكري للسلطة الحاكمة، وهذا بالاعتماد على الأسباب والحجج الواهية التي احتوتها المادة 2 المذكورة.

لا حديث عن حرية الصحافة ما دام النظام السياسي الجزائري المتخلف يضع القيود على ممارسة الحرية. فهو نظام محب للحد والشرط، بل ويبالغ في وضعها وترتيبها والإكثار منها. نظام منتهك لحرية الصحافة، تلك الحرية التي أكدت على ضرورة حمايتها المواثيق الدولية؛ فهذا عهد دولي للحقوق المدنية والسياسية صدر سنة 1966 مؤكداً على ضرورة التمتع بحرية التعبير، وهي حرية شاملة لكل ما له علاقة بحرية البحث عن المعلومات والأفكار واستلامها ونقلها بغض النظر عن الحدود. وذلك إعلان عالمي لحقوق الإنسان يؤكد لحرية الصحافة ضمن الإطار العام المتعلق بحرية الرأي والتعبير من خلال المادة 19. لم يعر القانون الجزائري اهتماماً لهذه الاتفاقيات الدولية، بالرغم من انضمامه لها، مما يجعلنا نجزم القول بأنه نظام الحكم الراشد بعيد المنال في الجزائر.

### المطلب الثاني: المساس بالحق في تكوين الأحزاب السياسية

تعدّ التعددية الحزبية - نظرياً - الوعاء الطبيعي للحكم الراشد، إذ يؤمن هذا الأخير بتنوع الأفكار والمبادئ والقيم التي تقوم عليها الأحزاب السياسية، وباختلاف الإيديولوجيات في نظرتها إلى الممارسة السياسية طبقاً لنوعية ثقافة المبلورين لها وموقفهم من النظام السياسي القائم، ولظروف المجتمع الذي تنشأ فيه، وبالتالي تنعدم حرية تشكيل الأحزاب السياسية في ظل الأنظمة الشمولية القائمة على فكرة الحزب الواحد القائد للبلاد بلا منازع. غير أن هذه الحرية ليست مطلقة، وإنما تخضع للتنظيم الذي يقرره المشرع حسب الأوضاع السياسية والاجتماعية السائدة وحسب المبادئ التي تؤمن بها السلطة، وبالتالي أمكن لنا التساؤل حول الطريقة التي نظم بها المشرع الجزائري هذه الحرية؟ وما

هي الحدود التي وضعها بشأن ممارستها؟ وهل تتفق مع متطلبات الحكم الراشد في الجزائر؟.

وهنا نتطرق بالدراسة لشروط تأسيس الأحزاب السياسية الشكلية والموضوعية، وذلك في فرعين مستقلين.

### الفرع الأول: الشروط الشكلية لتأسيس الأحزاب السياسية

عادة ما يتم تأسيس الأحزاب السياسية بالإعتماد على ثلاثة أنظمة:

- نظام يقوم على إقرار الحرية، ولكن يعهد للقضاء أمر معاقبة المخالفين لحدود تلك الحرية.

- نظام الإخطار الذي لا يخول للإدارة حق اتخاذ أي قرار بل يقتصر دورها بالعلم بالنشاط المزمع القيام به.

- نظام الترخيص ويقوم على الموافقة المسبقة للإدارة لقيام الحزب قصد تفادي التجاوزات في الممارسة الحزبية.<sup>52</sup>

والأخذ بمبدأ التعددية الحزبية وحرية تأسيس الأحزاب يقتضي بالدرجة الأولى أن تنشأ الأحزاب السياسية دون حاجة للحصول على إذن مسبق من أية جهة إدارية.

ولقد أخذ المشرع الجزائري قد أخذ بنظام الترخيص أو الاعتماد، حيث يخول هذا الاعتماد الحزب السياسي الشخصية المعنوية، مما يمكن القول معه بأن نظام الاعتماد يخول الحزب حق مباشرة نشاطه بأن يصدر مثلاً نشرية أو عدة نشرات دورية.

وفي إجراءات طلب الاعتماد، نص القانون العضوي رقم 97-09 المؤرخ في 6 مارس 1997، على أنه يتم إيداع طلب الاعتماد لدى الوزير المكلف بالداخلية في ظرف 15 يوماً بعد انعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب مقابل وصل، وبعد التحقق من مطابقة الاعتماد لأحكام قانون الأحزاب السياسية يسلم الوزير الاعتماد للحزب السياسي ومن ثم نشره في الجريدة الرسمية بعد 60 من إيداع طلب الاعتماد، وفي حال عدم نشره بعد انقضاء هذه المدة يعتبر الاعتماد موافقاً عليه. ويمكن للوزير المكلف بالداخلية في هذا الصدد أن يرفض الاعتماد بقرار معلل، على أن يكون هذا القرار محل طعن أمام الجهة القضائية المختصة بحكم هذا القانون.

وإذا كان نظام الترخيص معاب عليه، بحيث لا يتفق مع النظام الديمقراطي ولا يتفق أيضاً مع مبادئ التعددية الحزبية، وحرية تأسيس الأحزاب يقتضي



بالدرجة الأولى أن تنشأ الأحزاب السياسية دون الحاجة للحصول على ترخيص أو إذن مسبق من أية جهة إدارية، فإن النص في قانون الأحزاب الجزائري الأخير على تقديم طلب الاعتماد إلى وزير الداخلية، وأنه المخول برفض الاعتماد إنما يجعل منح الموافقة على طلب الاعتماد أو رفضها عرضة للأهواء والتلاعبات السياسية، بحيث يتم رفض طلب الاعتماد بالنظر لاختلاف وجهات النظر بين هذا الحزب والسلطة التنفيذية الممثلة في شخص وزير الداخلية.

### الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لتأسيس الأحزاب السياسية

لقد تضمن دستور 1996 قيوداً موضوعية على تأسيس الأحزاب السياسية، وذلك من خلال المادة 42 منه، فبعد اعترافها بحق إنشاء الأحزاب السياسية نصت على حدود النشاط: بحيث يمنع تأسيس أحزاب على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي، إضافة إلى أنه يمنع على حزب سياسي اللجوء إلى العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما.

كما تضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر عام 1997 القيود نفسها على تأسيس الأحزاب السياسية في مادته الخامسة مما يعطي حرصاً وتأكيداً أكثر على الطابع الإلزامي لمحتوى المادة 42 من دستور 1996.

ومما يؤكد على هذا التأكيد والحرص الشديد من المشرع الجزائري على ضوابط العمل الحزبي، هو ظهور القانون العضوي في إطار دستور 1996 الذي جاء في صورته قانون الأحزاب، وقد أعطى المؤسس الدستوري الجزائري للقوانين العضوية مكانة أعلى من القوانين العادية، حيث وضع شروطاً أشد من شروط سن القواعد القانونية العادية وأخف من شروط إنشاء أو تعديل القواعد الدستورية، وبالتالي فالقوانين العضوية تأتي ضمن الهرم القانوني بين الدستور والقانون العادي من حيث درجة قوتها وسموها، وبالتالي يصعب على البرلمان من أن يشرع قوانين عادية مخالفة للأحكام الواردة في الدستور أو القوانين العضوية.<sup>53</sup>

كذلك ترقية ضوابط العمل الحزبي إلى متن الدستور في إطار المادة 42 من دستور 1996، والتي كان قد نص عليها قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي الصادر عام 1989 في إطار المادة الخامسة 5 يؤكد على حرص المؤسس الدستوري على إعطاء قوة إلزامية لهذه القيود الموضوعية على تأسيس الأحزاب السياسية.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر سنة 1997، قد تضمن قيوداً موضوعية أخرى على تأسيس الأحزاب السياسية، بحيث يمنع تأسيس أحزاب سياسية مخالفة للخلق الإسلامي وكذا ثورة أول نوفمبر 1954، وأن يتم احترام أحكام الدستور والقوانين المعمول بها، ويمنع على الأحزاب السياسية من أن تمس في مبادئها ونشاطها بالنظام العام، أو أن يكون لهذه الأحزاب طابع عسكري أو شبه عسكري، أو تلك التي تقيم علاقة مع أي طرف أجنبي مخالفة لأحكام الدستور والقوانين المعمول بها، أو قيام أحزاب سياسية تمس بأمن الدولة وهيبتها ورموزها، وذلك وفق المواد 5 و6 و7 من القانون العضوي للأحزاب السياسية لسنة 1997.

وهي القيود نفسها التي احتواها قانون الأحزاب السياسية الصادر سنة 2012؛ حيث يمنع تأسيس أحزاب سياسية مناهضة للقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة والسيادة الوطنية، واستقلال البلاد، وأمن التراب الوطني وسلامته، ويمنع على الأحزاب كل أشكال التبعية للمصالح الأجنبية، أو استعمال العنف أو الإكراه بأشكاله المختلفة...<sup>54</sup>

إذن لقد تضمن الدستور الجزائري لعام 1996، على قيود موضوعية وشكلية لنشاط وتأسيس الأحزاب السياسية، وهي قيود تضيق الحرية السياسية الحزبية من خلال شروط وقيود صارمة ومتعددة وباستعمال عبارات مطاطة وفضفاضة؛ فماذا يقصد "بالقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية"، و"الوحدة الوطنية"، "أمن التراب الوطني وسلامته"، "استقلال البلاد"، "الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة". فهذه جملة القيود الموضوعية التي وضعها المؤسس الدستوري الجزائري، وهي تمثل في معظمها تضيقاً على الممارسة الحزبية، نظراً لاحتوائها على عبارات تحتمل الشك والغموض، الذي سوف يفسر حتماً لصالح السلطة في مواجهة الحرية السياسية.

## الخاتمة-

تبدو الدول العربية دولا تعاني بقدر كبير أو يصغر من الفوات التاريخي، فهي مازالت أقرب إلى دولة القوة منها إلى الدولة الشرعية، وأقرب إلى دولة القبيلة والحزب الواحد، منها إلى دولة المؤسسات. وهي أقرب إلى دولة الأشخاص، منها إلى دولة الدستور. وأخيرا وليس آخرا حتى على الصعيد الإداري والقضائي نجد أن الدول العربية أقرب إلى دولة الولاء الشخصي، منها إلى دولة الموضوعية القانونية. وبدلا من أن يكون الدستور في الدول العربية سابقا على شخص الحاكم، فإنه لا يزال في غالبية الأحوال يتبعه كظله، ويرتهن بإرادته، وغالبا ما يزول بزواله، أو وفاته.

والدولة التي لا تلتزم على أعلى مستوياتها بالمبدأ المؤسساتي لا يمكن أن تفرض تطبيقه حتى على المستويات الدنيا، وهذا هو السبب الرئيس للفساد الإداري، والقضائي في الدول العربية.

إن الدولة الحديثة تقوم على مبدأ تساوي المواطنين جميعا في الحقوق والواجبات أمام القانون، وفيما بينهم مجتمعين مع الحكام، على اعتبار أن المفروض بالحكام في دولة المؤسسات أنهم أناس عاديون، يخضعون للقانون خضوع سائر المواطنين له. أما في دولنا العربية فتفتقد العلاقات الطابع الموضوعي المؤسسي، وتقوم على عصبية تناقض مع مبدأ المساواة أمام القانون في الدول الحديثة، ويصبح المتحكم فيها - بدلا من المساواة - العلاقات الشخصية والعائلية والقبلية والسلالية والتحزبية.

إذن لا حديث عن دولة الحكم الراشد في الدول العربية، والجزائر دولة منها، فلا مؤسسات دستورية فاعلة تذكر في النظام الدستوري الجزائري، فهي لا تعرف الاستقلالية في عملها وتشكيلتها عن السلطة التنفيذية، ولا تملك سلطة القرار البات؛ بل دورها في أغلبها استشاري والاستشارة غير ملزمة. وإن الدولة الجزائرية هي دولة رئيس الجمهورية الذي يملك سلطات واسعة جداً يهيمن بها على كافة الهيئات الموجودة في الدولة، وهذا ما يشكل قضاءً على مبدأ المشاركة في تسيير شؤون البلاد وفي صنع واتخاذ القرارات.

كما لا يمكن الحديث عن الحريات الأساسية اللازمة لتطور الفرد لاسيما السياسية منها التي تؤسس الحكم الراشد؛ فحرية الصحافة والإعلام محددة في الجزائر بجملة القيود الشكلية والموضوعية، أبرزها القيد المتعلق بضرورة الحصول على ترخيص مسبق لإصدار صحيفة، والقول نفسه ينطبق على حرية تأسيس الأحزاب السياسية.

### الهوامش-

1. د. سعاد الشرقاوي، **النظم السياسية في العالم المعاصر**، دار النهضة العربية، القاهرة، ج1، ط2، 1982، ص127.
2. د. محمد أرزقي نسيب، **أصول القانون الدستوري والنظم السياسية**، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص168 و169.
3. د. آدمون رباط، **الوسيط في القانون الدستوري العام**، دار العلم للملايين، ج2، ط2، بيروت، 1971، ص566 و567.
4. انظر رداة نور الدين، **التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006/2005، ص47 و48.
5. المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999. والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ج ررقم 15 لسنة 1999.
6. د. محمد سليمان الطماوي، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي**، مطبعة جامعة عين الشمس، ط5، 1986، ص604.
7. انظر المادة 82 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 1996/11/28.
8. انظر المادة 84 من الدستور نفسه.
9. انظر المادة 174 من الدستور نفسه.
10. انظر أ. دنش رياض، **"المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996"**، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 4، بسكرة، الجزائر، ص381.
11. المرجع نفسه، ص382 و383.

12. د. أحمد رفعت الخفاجي، قيم و تقاليد السلطة القضائية، مكتبة غريب، (د ت)، ص25 و26.
13. انظر د. محمد شهير أرسلان، القضاء والقضاة، دار الإرشاد، بيروت، لبنان، ط1، 1969، ص7.
14. د. بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 1994، ص34.
15. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، 1994، ص369.
16. د. عمار بوضياف، السلطة القضائية بين الشريعة والقانون، دار الريحانة، الجزائر، 2001، ص118.
17. د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص369.
18. د. أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص274.
19. انظر د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص368.
20. د. حاتم بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص98 و99.
21. د. عمار بوضياف، السلطة القضائية بين الشريعة والقانون، دار الريحانة، الجزائر، 2001، ص157.
22. المادة 155 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في 28 نوفمبر 1996.
23. المواد 26 و50 و66 من القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 6/9/2004 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ج رقم 57، السنة 41، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004.
24. د. بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص53.
25. المادة 4/26 من القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 6/9/2004 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ج رقم 57، السنة 41، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004.
26. المادتان 57 و65 من القانون نفسه.
27. المواد 68 و70 و71 من القانون نفسه.
28. د. بوبشير أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، ص56.
29. انظر د. سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، دار دجلة، الأردن، ط1، 2009، ص261.
30. انظر صالح بن هاشل بن راشد المسكري، بحث نظم الرقابة على دستورية القوانين في دول مجلس التعاون الخليجي، كلية الحقوق جامعة المنصورة، مصر، 2011، ص13.

31. تنص المادة 1/98 من الدستور بأنه [يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة].
32. تنص المادة 152 من الدستور بأنه [تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.
- يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.
  - تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.
  - تؤسس محكمة تنازع تتولّى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة].
33. تنص المادة 2/101 من دستور 1996 على أنه [...] ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية].
34. انظر نسرين طلبة، "الرقابة على دستورية القوانين"، رسالة دكتوراه، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد 27 العدد 1، 2011، ص 492.
35. د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ط2، 1993، ص420.
36. سليمة مسراتي، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص11.
37. د. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص157.
38. د. مسعود شيهوب، "الرقابة على دستورية القوانين- النموذج الجزائري-"، محاضرة مقدمة في الملتقى الوطني حول إشكاليات تطبيق المادة 120 من الدستور، وزارة العلاقات مع البرلمان، 6 و7 ديسمبر، 2004، ص7.
39. السيد. محمد بجاوي، "المجلس الدستوري...إنجازات...وأفاق"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الخامس، أفريل 2004، ص39 و40.
40. د. مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص8.
41. محمد بجاوي، مرجع سابق، ص42.
42. المادة 03 من القانون رقم 90- 32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة.
43. انظر المواد من 59 إلى 67 من القانون نفسه.

44. أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2006/2007، ص154.
45. انظر المادة 170 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 1996/11/28.
46. انظر المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 95- 377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة. ج ررقم 72، نوفمبر 1995.
47. أمجوج نوار، مرجع سابق، ص158.
48. د. محمد عمر حسين، رسالة دكتوراه بعنوان: حرية الصحافة في مصر ودور القضاء في حمايتها، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1999، ص 54.
49. انظر المادة 14 من القانون العضوي رقم 12- 05 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام الجزائري، ج ررقم 2، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.
50. انظر المادة 50 من القانون نفسه.
51. انظر المادة 51 من القانون نفسه.
52. د. بوكرا إدريس، "نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقاً للأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد"، مجلة الإدارة، مجلد 8، العدد 2، الجزائر، 1998، ص45.
53. قزو محمد آكلي، "دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية"، دار الخلدونية، دون طبعة، الجزائر، 2003، ص157 و158.
54. انظر المادتين 8 و9 من القانون العضوي رقم 12- 04 المؤرخ في 12 يناير 2012، ج ررقم 02 مؤرخة في 05/01/2012.