

تأثير علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية في تطبيق مبدأ
الفصل بين السلطات في الجزائر

**The Impact of the Relationship between the Executive and Legislative
Authorities in Applying the Principle of Separation of Powers in Algeria**

سمري سامية

كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1

s.semri@univ-alger.dz

تاريخ الاستلام: 2022/05/05؛ تاريخ القبول: 2023/05/29 تاريخ النشر: جوان 2023

ملخص:

عرفت علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية منذ استقلال الجزائر مفهوما متكاملًا في إطار تنظيم المؤسسات الدستورية في الدولة، ويرجع ذلك إلى الظروف السياسية والتاريخية التي عرفت الجزائر، كدولة فتية حديثة عهد بالاستقلال، واستمر الأخذ بنفس الأسلوب لمبدأ الفصل بين السلطات، لفترات بعد الاستقلال، نتيجة تراكم مجموعة من العوامل التي كرست نفس الأسلوب، رغم التغيرات التي أدخلت على نصوص الدستور، كتأثير التوجه الذي تبنته الجزائر بعد الاستقلال، والذي كان له تأثيره المستمر بعد عقود، انعكس على مستوى العلاقة بين السلطتين، إذ فتح المجال أمام السلطة التنفيذية للاستحواذ على العمل التشريعي، بحكم قربها من الواقع العملي واستيعاب احتياجاته، فأثر ذلك على مستوى الأداء البرلماني، سواء في إطار أداء دوره التشريعي أو الرقابي.

الكلمات المفتاحية: البرلمان - السلطة التنفيذية - التشريع - الفصل بين السلطات.

Abstract :

After the independence of Algeria, the relationship between the legislative and executive authorities was characterized, by the presence of complementarity between them, due to the influence of the ideological orientation followed by Algeria, and this situation was followed by the exclusion of the application of the separation of powers, and the legislative work defined the participation of the executive authority, which became the most initiative, which was reflected in the level of application of the principle, and the role of The executive authority has gone from exception to being dominant over the position of Parliament, and many factors have contributed to this, such as the continuity of the effect of one-party politics and the level of presence of parties at the parliament.

Keywords: Parliament-executive authority-legislation-separation of powers.

المؤلف المرسل: سمري سامية

مقدمة:

تتسم الدراسات المصنّفة - كلاسيكيا - ضمن القانون العام بقابليتها للاتساع لتحتوي مصطلحات لم تكن من قبل أو متجددة، نظرا لتتابع التغيرات الحاصلة في إطار بناء متجدد لمفهوم الدولة بوجه عام، ولعل من أبرزها نجد تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كموضوع واسع وقابل للنقاش كلما ظهر تعديل في الدستور، والذي يشير في مفهومه إلى وجود تنظيمين مستقلين عضويا¹ ووظيفيا، بما ينص عليه الدستور، عند تحديد مجال اختصاص كل سلطة، والاستثناء الوارد على ذلك، وترجمة ذلك - أيضا - من خلال دور ونشاط مختلف السلطات العمومية في الدولة. ومن المتعارف عليه أن من الأسس التي تركز عليها أي دولة نجد مبدأ الفصل بين السلطات، وتظهر قيمة المبدأ بالنظر لمدى مراعاة اختصاص كل سلطة من السلطات العمومية في الدولة، وانعكاس ذلك على مستوى تحقيق التوازن فيما بينها، ومدى استعدادها وقدرتها على حماية الحقوق والحريات لاحقا - كذلك -.

ويظهر مبدأ الفصل بين السلطات كمكسب تم تحقيقه عبر سنوات طويلة من النضالين السياسي والفقهي، الذين اجتازتهما أوروبا على الأخص، ليصل إلى صورته الحالية، والتي عرفت تطبيقات متعددة، من بيئة سياسية إلى أخرى، كان للعوامل التاريخية التي مرت بها أي دولة، أثرها في مستوى تطبيقه في الواقع.

وبالتركيز على التجربة الجزائرية، نلاحظ اجتيازها لمراحل عديدة في محاولة لتشكيل مبدأ الفصل بين السلطات، انطلاقا من تنظيم المجالين التنفيذي والتشريعي، فالسعي منذ الاستقلال كان بداية من دستور 1963²، مرورا بدستور 1976³ وما كان لتأثير الإيديولوجية المتبناة آنذاك، في إعطاء طابع خاص للوظيفة التشريعية⁴، وصولا إلى دستور 1989، وما سعى من خلاله المشرع الدستوري لبناء مفهوم مرتبط بالتعددية الحزبية، كخيار لم يكن يشكل إلى وقت قريب قناعة سياسية لدى السلطة...، ثم دستور 1996، وما حمله من محاولة إعطاء دفع أقوى لمفهوم المجال التشريعي، من خلال إدراج نظام الثنائية البرلمانية، وما حملته هذه الإستراتيجية من مبررات لهذا الاختيار، ووصولاً إلى تعديل 2020 ومحاولة تضمينه لترتيب متجدد - نسبيا - للسلطتين التنفيذية والتشريعية.

وما يمكن ملاحظته - مبدئيا - أن التجربة الجزائرية رغم ما حملته من آفاق طموحة، نحو تحقيق تنظيم مؤسساتي يلبي الاحتياجات التي تضمن تسيير فعال لمختلف مصالح الدولة، فقد اعترضتها مجموعة من العوائق التي حالت دون تحقيق الغاية المنشودة - كما كان يرجى منها -، رغم السعي لتبني الآليات التي تعرفها الدول الديمقراطية.

ولدراسة هذا الموضوع تطرح الإشكالية التالية: في إطار علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية ماهو أسلوب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر، وماهي العوامل التي تعترضه؟. وللإجابة على هذه الإشكالية يُتناول هذا الموضوع من خلال النقاط الآتية:

أولاً- تحوّل اختصاص الوظيفة التشريعية من البرلمان إلى السلطة التنفيذية

أ. الاختصاص التشريعي للبرلمان

ب. اتساع نطاق اختصاص السلطة التنفيذية في المجال التشريعي

ثانياً- تقدير المجال التشريعي في الجزائر

أ. مقومات العمل التشريعي

ب. عوائق العمل التشريعي

1 - تحوّل اختصاص الوظيفة التشريعية من البرلمان إلى السلطة التنفيذية:

لا يقتصر الانتقال في المجال التشريعي من البرلمان إلى السلطة التنفيذية على التجربة الجزائرية، فقد تأثرت الجزائر في انتهاج هذه الوجهة بالتجربة الفرنسية عموماً، بالإضافة إلى تأثرها من قبل بالاختيار الاشتراكي، وما يفرضه من تقوية للجهاز التنفيذي على حساب الجهاز التشريعي، تحت وصاية الحزب الواحد، كأداة موجهة ومؤثرة في تشكيل مفهوم خاص بالفصل بين السلطات.

1 - 1 الاختصاص التشريعي للبرلمان:

من أجل توضيح عملية البناء التشريعي ينبغي بداية تحديد مجال اختصاص البرلمان، من خلال تحديد الإطار الدستوري المنظم لذلك، وقد ورد في الدستور الجزائري المعدّل في 2020⁵ النص على المجال التشريعي المخصص للبرلمان ضمن مادتين متتاليتين وهما 139 و140، فالمادة 139 تناولت التشريع الخاص الذي ورد في 30 مجال، وتناولت المادة الموالية 140 ستة (6)⁶ محاور تتعلق جميعها بالقوانين العضوية، بدء بتنظيم السلطات العمومية وعملها إلى القانون المتعلق بقانون المالية.

1 - 1 - 1 التحديد المادي والموضوعي للتشريع بموجب قوانين عضوية:⁷

لم يرد ذكر مجالات التشريع بموجب قوانين عضوية على سبيل الحصر في الدستور الجزائري، بحكم أن حصرها - جميعها - لا يمكن أن يحتويه نص دستوري واحد، مما أدى بالمشروع الدستوري إلى تفادي تحديد جميع الحالات المرتبطة بالتشريع بقوانين عضوية، وترك تفاصيلها للنصوص التي ورد ضمنها تنظيم مجالات معينة، كترقية الحقوق السياسية للمرأة الواردة في المادة 59، والتي ترك تحديدها للقانون العضوي، وكذا تنظيم الحق المرتبط بإنشاء الجمعيات، وفقاً لنص المادة 53، بضبط الشروط والكيفيات بموجب قانون عضوي كذلك.

وتظهر قيمة القوانين العضوية في ارتباطها بتأطير وتسيير مختلف السلطات العمومية في الدولة،⁸ وكل ما يتصل بها، كحق الحكومة في طلب المصادقة حسب إجراء الاستعجال على مشاريع القوانين، بموجب قانون عضوي، يتولى تحديد شروط وكيفيات تطبيق ذلك، بالإضافة إلى أهمية القوانين العضوية فيما تؤديه وتقوم به بتفصيل النصوص، التي لا يمكن للمشرع الدستوري تفصيلها على مستوى مضمون الدستور، مما يعطيها دور تحليل وتفسير مضمون نص من النصوص الدستورية، كتولي تفصيل وشرح الأمر رقم 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات في 321 مادة،⁹ لمضمون الانتخاب كالمعلق بانتخاب رئيس الجمهورية، وهذا ما دفع بالحكومة الفرنسية سنة 1997 إلى الاعتراف بالقيمة الدستورية للقوانين العضوية.¹⁰

كما تجد القوانين العضوية قيمتها القانونية كعمل تشريعي، من خلال عمليتي التصديق والرقابة التي تخضع لها، فوفقا للفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 140 من الدستور، يشترط الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، في عملية المصادقة على القانون العضوي، بالإضافة إلى خضوعه لمراقبة مطابقتها للدستور قبل إصداره من المحكمة الدستورية، طبقا للفقرة الأخيرة من نفس المادة المذكورة من قبل.

1 - 1 - 2 التحديد الشكلي والموضوعي للتشريع بموجب قوانين عادية:

ضمن الفصل الثالث في الدستور المعنون بـ "البرلمان" جاءت المادة 139 التي تناولت مجالات اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية، ضمن ثلاثون 30 مجالا. كما أشرت، ويأتي هذا التحديد كخطوة أولى نحو تطبيق ومعايشة - مفترضة - لمبدأ الفصل بين السلطات، فالفقرة الأولى تشير إلى اختصاص البرلمان في التشريع في الميادين التي يخصصها له الدستور، إضافة إلى المجالات المنصوص عليها في المادة 140. المذكور من قبل -

وتحديد الإطار الدستوري لاختصاص البرلمان يمكن أن يحقق تنظيما محكما للمجال التشريعي، في إطار ترجمة مبدأ الفصل بين السلطات، من الناحية المبدئية وفي الظروف العادية، بجعل هذا المجال محصورا في اختصاص البرلمان، لا يحق لأي جهة أن تتدخل فيه، إلا بما يسمح به الدستور ويؤطره ضمن حالات وشروط معينة، وبما يحققه الاستثناء في إطار مراعاة النصوص الدستورية من نتائج أفضل.

ومن المواضيع التي يتناولها نص المادة 139 نجد - على سبيل المثال - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية والتقسيم الإقليمي للبلاد، والنظام الجمركي والقواعد المتعلقة بقانون العمل والضمان

الاجتماعي... والضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية... إضافة إلى المجالات الأخرى التي ورد ذكرها في نفس المادة.

1 - 2 اتساع نطاق اختصاص السلطة التنفيذية في المجال التشريعي:

من محاولة توسيع دائرة اختصاص السلطة التشريعية إلى التضييق على السلطة التنفيذية كمرحلة أولى، عرفها التطور التاريخي لتنظيم السلطتين، ثم التوجه نحو رجوع السلطة التنفيذية كصاحب اختصاص في المجال التشريعي، الذي بدا في أول الأمر على أنه توجه نحو محاولة دعم السلطة التشريعية، بوجود جهاز تنفيذي يتولى مهمة تنفيذ ما يقوم البرلمان بسنّه، لكن تبين فيما بعد وجود حاجة إلى تدخل الجهاز التنفيذي، ليس على مستوى التنفيذ فحسب وإنما على مستوى التشريع كذلك، بحكم صعوبة إمام البرلمان بجميع خطوات بناء العملي التشريعي، بإسناد السلطة التنفيذية مهام متصلة بالعملية التشريعية، كحق المبادرة بمشاريع قوانين وإصدارها، بالإضافة إلى المجال التنظيمي التي يدخل ضمن الاختصاص الخالص للسلطة التنفيذية.¹¹

اعتمد الفقهاء على اعتبار إدراج السلطة التنفيذية في العمل التشريعي ما هو إلا مسعى نحو عقلنة دور البرلمان، لتحقيق نتائج أفضل في نطاق تنظيم السلطات العمومية في الدولة، ولعل أهم حجة سيقى في هذا الموضوع هي اعتبار الجهاز التنفيذي الأقدر على تحديد الاحتياجات التشريعية بحكم قربه من الواقع، من خلال الممارسة العملية اليومية التي تؤهله إلى تحديد النقائص والاحتياجات التشريعية بكفاءة أفضل، مما هي عليه على مستوى البرلمان.

ويمكن إجمالاً تحديد ثلاثة مجالات على سبيل المثال، لمشاركة السلطة التنفيذية السلطة التشريعية في المجال التشريعي، وهي المبادرة باقتراح مشاريع قوانين ثم أداة الاستفتاء وكذا التشريع بالأوامر.

1 - 2 - 1 المبادرة كمنفذ لتقوية الدور التشريعي للسلطة التنفيذية:

اعتبر الفقه أن المبادرة ينبغي أن تكون حقا مشتركا بين السلطة التشريعية والتنفيذية، بغرض تحقيق تكامل وتوازن بين الطرفين في عملية البناء التشريعي، وهنا ينبغي الإشارة - والتذكير - إلى أن هذه الميزة ارتبطت بالنظام البرلماني،¹² وبالنظام المختلط أو الشبه رئاسي، الذي استمد هذه الخاصية من هذا النظام (البرلماني)، وانعكس هذا الحال على تصنيف الفصل بين السلطات واعتباره بالتالي مبدئيا فصلا مرنا، يتيح المجال للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد جاءت "المبادرة" التي اعترف بها كحق لصالح السلطة التنفيذية، من باب تكريس منهج السعي لتفعيل العمل التشريعي - كما أشرت -، ومن نتائج ذلك أنها تحولت إلى مصدر رئيسي للتشريع،

لصالح السلطة التنفيذية، بالنظر إلى نسبة مشاريع القوانين الآتية عن طريق السلطة التنفيذية، فالمساهمة في عملية التشريع أصبحت مظهرا من مظاهر هيمنة وتأثير السلطة التنفيذية على اختصاص البرلمان،¹³ وأكد على اختيار الفصل الشديد بين السلطات، لكن بصفة مغايرة للصورة الأولى، بأن تحول هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية.

ومن التناقضات التي طرحها دستور 1996 - من قبل - وأثرت - إلى حد ما - على مبدأ الفصل بين السلطات، جعل المبادرة حكرا على نواب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وفقا للفقرة الأولى من المادة 119، فمن المبررات التي سيقى بشأن اعتماد أسلوب ثنائية السلطة التشريعية، السعي للارتقاء بمستوى الأداء التشريعي، ومنع استبداد الغرفة الواحدة، فالغرفة الثانية تأتي لتحقيق التوازن على مستوى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذا على مستوى الغرفتين، بتحقيق تكامل وأداء تشريعي فعّال، بالإضافة إلى ميزة أخرى لا تقل أهمية وهي المتعلقة بإعطاء مستوى تمثيل أقوى، من خلال نظام الغرفتين بدلا عن الغرفة الواحدة.¹⁴

لكن رغم إنشاء غرفة ثانية على مستوى البرلمان بموجب المادة 98 في فقرتها الأولى من دستور 1996، إلا أن المبررات التي قدمت لم تجد طريقها إلى الواقع، فقد اقتصر موضوع المبادرة باقتراح القوانين على الغرفة الأولى وهي المجلس الشعبي الوطني، رغم أن أعضاء مجلس الأمة يفترض أنه تم اختيارهم من بين الكفاءات الوطنية في شتى الميادين¹⁵ لهذا الغرض أساسا، فهذا التناقض كرس مشكلة ضعف الأداء التشريعي.

فالوظيفة الأساسية والأصلية التي أسندت للبرلمان هي سن القوانين المنظمة لمختلف المصالح، سواء المرتبطة بالأفراد أو الهيئات العامة في الدولة،¹⁶ وميل الكفة لصالح السلطة التنفيذية، التي احتكرت حيزا معتبرا من التشريع لا يحقق هذه الغاية، أمام ما يتيح الدستور من منافذ تشريعية لصالحها على حساب البرلمان، فدور مجلس الأمة كان يقتصر على تزكية ما توصل إليه المجلس الشعبي الوطني، سواء بمبادرة منه - إن وجدت - أو الاعتراض كاحتمال ثاني، وتتطلب هذه المرحلة تشكيل لجنة متساوية الأعضاء من الغرفتين معا، ولا يكون ذلك إلا وفقا لطلب من الوزير الأول.¹⁷

وتم تجاوز هذا الوضع - المتناقض - بتوسعة حق المبادرة باقتراح قوانين ليشمل مجلس الأمة، بموجب تعديل الدستور في 2016، فقد أشارت المادة 136 في فقرتها الأولى إلى حق أعضاء مجلس الأمة في المبادرة باقتراح القوانين، إلى جانب كل من الوزير الأول والنواب، وأكدت المادة 143 من تعديل

2020 على هذا الحق بالنص عليه مجدداً، بعد أن كان هذا الموضوع محل جدل، من قبل المختصين والمهتمين بالشأن السياسي والقانوني في الجزائر.

وإذا أردنا فهم الأسباب التي أدت إلى بلوغ هذا الأسلوب من التسيير في الدولة، نجد أنه مرتبط بتراكم معطيات تاريخية سابقة، جاءت عقب الاستقلال مباشرة، فقد شكلت فيما بعد قيوداً دستورياً وسياسياً فرض على البرلمان، سواء في دستور 1963 أو 1976 بحكم عدم السماح بوجود التعددية الحزبية، وبالتالي ارتكاز الممارسة السياسية على الحزب الواحد، بالإضافة إلى الانتماء الحزبي للنواب، مما عمق مشكلة غياب السلطة الضرورية لأداء ما يتوجب عليه القيام به من سن للقوانين ومراقبة الأداء الحكومي، فالانتماء الحزبي كعامل مشترك وموحد للجهتين، أعاق حق المبادرة باقتراح قوانين، أمام نص الدستور على حق الجهاز التنفيذي هو الآخر في المبادرة بمشاريع قوانين، حسب الفقرة الأولى من المادة 36 من دستور 1963،¹⁸ التي نصت على أنه: "الرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين".

هذا ما جعل الانتماء الحزبي عاملاً مشتركاً شكّل عبئاً وحرماً سياسياً أمام النواب، عند الإقدام على مثل هذه الخطوة، وانعكس ذلك على مستوى المجال التشريعي، وبالتالي فتح المجال لصالح الحكومة لتتفوق على البرلمان،¹⁹ في ظل غياب ثقافة محفزة لأداء مريح لعمل البرلمان، دون تأثير هذا الانتماء، وللانعتاق - كذلك - من التبعية للمحيط السياسي على المستويين الداخلي والخارجي، من خلال إيجاد منظومة قانونية تعكس فعلاً مستوى السيادة الوطنية، وتلبي طموح واحتياجات الإرادة العامة.

1 - 2 - 2 الاستفتاء كمظهر من مظاهر تفوق السلطة التنفيذية:

بتأملنا مجال اختصاص السلطة التنفيذية في التشريع في التجربة الجزائرية، نجدها تتخطى بكثير المجال المخصص للسلطة التشريعية، إذ نجد عدة مجالات يمكن من خلالها لمصدر الجهاز التنفيذي أن يستحوذ على حيز كبير من المجال التشريعي، ولعل أهم مظهر من مظاهر التشريع هنا نجد "الاستفتاء"، الذي تؤسسه المادة الثامنة (8) من تعديل 2020، والتي تجعل من السلطة التأسيسية ملكاً للشعب أكبر عنوان لها، يجسده - الشعب - عن طريق الاستفتاء، وفقاً للفقرة الثالثة التي تدعمها الفقرة الرابعة من نفس المادة، والتي تجعل لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة.

ونجد مكانة رئيس الجمهورية تتعزز بالاستفتاء عند لجوئه إليه كوسيلة استشارية، يتوجه بها إلى الشعب عند طرح أي موضوع ذا أهمية، إذا ما كُيِّف على أنه مسألة بدرجة "أهمية وطنية"،

وفقا لما نصت عليه النقطة التاسعة من المادة 91، التي احتوت على مجموعة من المهام المسندة لرئيس الجمهورية،²⁰ ورغم ما تحمله هذه المسألة - مبدئيا - من قيمة، إلا أنها تطرح استفهاما متعلقا بطبيعة القضايا ذات الأهمية الوطنية، وهل يمكن أن يفتح استعمال هذه العبارة السلطة التقديرية لصالح رئيس الجمهورية، لتكييف أي مسألة على أنها بمستوى الأهمية الوطنية؟، وإذا كانت الإجابة بنعم فهذا يعني اتساع المجال التشريعي مجددا عبر هذه الوسيلة، وتبقى النتائج المترتبة هي المحدد لمدى أهميتها.

كما تتدعم مكانة رئيس الجمهورية بألية الاستفتاء في حالة تعديل الدستور، إذ يصبح هذا التعديل حقا لرئيس الجمهورية دون سواه، فمن مظاهر تفوقه على البرلمان كذلك سلطته في المبادرة بتعديل الدستور، فالدستور ينص في المادتين 219 و222²¹ على حق جهتين، فهو بيد رئيس الجمهورية في حالة طلب تعديل الدستور وصدور المبادرة من جهته كحالة أولى، وبعد اطلاع البرلمان عليها وموافقته، يتم عرض هذا التعديل على الاستفتاء الشعبي في ظرف لا يتعدى الخمسون (50) يوما. ويمكن كاحتمال ثاني وفقا لنص المادة 222²² من الدستور - من الناحية النظرية - أن يتم اقتراح تعديل الدستور من طرف ثلاثة أرباع (4/3) غرفتي البرلمان المجتمعين معا، ولا يشير الدستور إلى إلزام رئيس الجمهورية في التوجه نحو استفتاء الشعب، إذ يمكنه ببساطة أن يعترض على هذا الاقتراح،²³ ولا يملك البرلمان أي سلطة أو وسيلة قانونية تمكنه من التحرر من هذا التفوق في مجال الاستفتاء. ولعل هذا ما عرّض أداة الاستفتاء لجملة من الانتقادات، فمن أهم هذه المآخذ التي جاءت كرد على هذا الموضوع، اعتباره مجرد وسيلة لإضفاء مسحة من الممارسة المرتبطة بالدول المتقدمة - في هذا المجال -، فهذا التقليد أمر مستحسن، إذا ما ساهم في تقديم إضافة تنعكس إيجابا على مختلف شؤون الدولة.

بالإضافة إلى ما سبق نجد أن مواضيع الاستفتاء هي عادة مواضيع تتطلب درجة عالية من التكوين والوعي السياسيين، لا نجده في واقع الحال في مجتمع يحتوي على نسبة كبيرة من المواطنين لا يحسنون القراءة والكتابة،²⁴ ويتجاوز الأمر ذلك إلى عدم الإلمام بالموضوع ومتطلباته، أمام تشعب مشاغل الحياة اليومية وتداخلها، واختلاف ترتيب الأولويات من الاهتمامات لدى المواطن البسيط، إضافة إلى ما يمثله دور الاستفتاء باعتباره عملا سياديا.

فعلى سبيل المثال عندما طرح موضوع إدراج ثنائية السلطة التشريعية، ضمن مشروع تعديل دستور 1989 الذي تضمنه دستور 1996، لم يكن الموضوع من اهتمامات العامة من الناس، بل لم يكن ضمن المواضيع المستساغة لديهم، رغم محاولة ترتيب الأفكار وتبسيطها للإقناع إعلاميا،

فهي خارجة عن نطاق سيطرة الإدراك والوعي العام لدى عامة الشعب بمفهوميه الاجتماعي والسياسي كذلك.

ويأتي ذلك نتيجة غياب الثقافة بمختلف مستوياتها أو أبعادها السياسية والقانونية والدستورية²⁵ بالدرجة الأولى، وهي لا ترتبط بالضرورة بدول العالم الثالث، إذ يمكن أن تكون حتى في الدول المتقدمة، لكن الاختلاف بين الوضعين يكمن في مستوى غياب الوعي، نتيجة هيمنة السلطة على وسائل الإعلام، وتحولها من وسائل لتحرير الوعي لدى الشعوب، إلى وسائل هيمنة وتأثير على الرأي العام، للوصول إلى النتيجة المرجوة.²⁶

1 - 2 - 3 التشريع بالأوامر:

ارتبط ظهور التشريع بأوامر بدستور الجمهورية الثالثة في فرنسا، نظرا لوجود دستور تميّز بالاختصار في محتواه، مما أدى إلى بروز مجال منافس وموازي لاختصاص البرلمان، وكان بمثابة الأرضية الملائمة تمهيدا لمنح الحكومة فرصة لاختراق المجال التشريعي،²⁷ وهذا ما يؤدي إلى طرح إشكالية متعلقة بالدور الاستراتيجي الذي يؤديه وضوح نصوص الدستور، وسدّه لجميع أسباب التداخل في الوظائف، ومنع استغلال الفراغ على مستوى مضمون هذه النصوص، بداية من الإحاطة بكل النقاط الممكنة في تحديد مجال اختصاص البرلمان، ومنع أي تأويل قد يخرج النص عن دوره المفترض، بوجود صياغة قانونية محكمة وواضحة، وجامعة بالقدر الذي يفى بالغرض من وجوده.

ويطرح أمر عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان إشكالية مدى اعتبارها بعد إصدارها عملا تشريعيًا، يمكن إخضاعه لرقابة البرلمان، باعتبار أن هذه الأوامر قد تجاوزت الطابع التشريعي إلى التنظيمي بعد إصدارها،²⁸ مما يجعل مسألة موافقة البرلمان عليها أمرا غير ضروري، لأن مراقبة البرلمان للتشريع الصادر عن السلطة التنفيذية غير مؤسس دستوريا،²⁹ من جهة اعتبار أن رقابة البرلمان فيها تجاوز لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن جهة اعتبار الأوامر تشريعا استثنائيا، يأتي لسد فراغ خلال فترتي شغور المجلس الشعبي الوطني، أو العطلة البرلمانية.³⁰

وإذا ما رجعنا إلى التشريع بموجب أوامر من طرف رئيس الجمهورية، منذ انتخاب المجلس الشعبي الوطني، للعهد التاسع 2021-2026، فقد كان عددها معتبرا، مقارنة بالمدة الزمنية التي تم فيها التشريع بموجها... فالأمر رقم 11/21 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية،³¹ أصدر في 26 أوت 2021، أي بفترة تقل عن أسبوع من استئناف البرلمان بغرفتين لنشاطه، بعد العطلة السنوية، وبتأمل محتواه نجد أنه لا يوجد ما يشير إلى وجود ضرورة مستعجلة، تستلزم التشريع بموجب أوامر،

بالإضافة - كذلك - إلى الأمر رقم 21-12 المتعلق بالتدابير الاستثنائية لفائدة الأشخاص غير الأجراء، الذين يمارسون نشاطا لحسابهم الخاص، المدينين باشتراكات الضمان الاجتماعي.³²

وأضاف المشرع الدستوري ضمن تعديل 2020 في نفس المادة -142- في الفقرة الثانية قيادا جديدا على التشريع بموجب أوامر، يتمثل في وجوب إخطار رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية، للنظر في دستورها³³... وي طرح هذا القيد - مجددا - مدى استقلالية المحكمة الدستورية، رغم وجود المادة 185 التي تشير إلى ذلك، إلا أن إعادة النظر في تشكيلتها وفقا لما ورد في نص المادة 186 مع تعديل 2020 - كذلك - قد يفتح آفاقا لتحقيق هذه الميزة، باستبعاد الأعضاء الأربعة المنتسبين للبرلمان إثنان ينتخبان من المجلس الشعبي الوطني وإثنان ينتخبان - كذلك - من مجلس الأمة، وفقا للمادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.³⁴

وفي استبعاد البرلمان في تشكيلة المحكمة الدستورية، قد يكون من أسباب تحقيق حياد للأعضاء، الذين يحتمل انتماءهم سياسيا لأحزاب سياسية ما، وهذا ما حاول المشرع الدستوري تفاديه، من خلال المادة 185 من الدستور - كما أشرت - يجعل من عدد أعضاء المحكمة الدستورية الاثني عشر (12) من غير المنتسبين حزبيا، وفقا للشرط الرابع الوارد في نفس المادة 187،³⁵ بما فهم المعينين من طرف رئيس الجمهورية، ويمكن أن يحقق هذا التوجه استقلالية أفضل للمحكمة الدستورية، بوجود تفوق عددي من جهة بقية الأعضاء المنتخبين الثمانية (8)، غير أن استبعاد أعضاء من البرلمان كان إلى وقت قريب يفسر على أنه أمر مستحسن، على اعتبار أنه يحقق تمثيلا متوازنا بين السلطات على مستوى المحكمة الدستورية.

إضافة إلى ما سبق، نجد عدم وجود الإلزام ضمن الصياغة التي قدمت بها الفقرة الثالثة من المادة 142، وكأن المسألة مرتبطة باختيار لا أكثر لصالح رئيس الجمهورية، كما أن عبارة "لتوافق عليها" جاءت كإشارة لاحتمال وحيد لا ثاني له، وهو الرفض المستبعد بهذه الطريقة، لأن مسألة صياغة الفقرة الثالثة من نفس المادة لم تكن بالأمر التعجيزي لغويا، إذ كان بالإمكان التعبير بـ "لإبداء رأيها" أو "للموافقة أو الرفض..."، رفعا للبس والحرص معا، ويضيف المشرع الدستوري الفقرة الرابعة من هذه المادة، كنتيجة في حالة عدم الموافقة عليها من قبل البرلمان إذ تصبح "لاغية".

وهذه الفقرة لا تجد انسجاما أو تكاملا منطقيا من ناحيتين، الأولى عند الارتباط بالفقرة التي تسبقها أثناء ذكر احتمال الموافقة عليها (فقط)، أما الناحية الثانية فالمسألة مرتبطة بمصير الآثار القانونية المترتبة عن الأوامر، عند اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، فرغم الخوض فيها من قبل المهتمين بمجال هذا البحث، إلا أنها لم ترتب أي نتيجة ممكنة.

ويرتبط سياسيا وتاريخيا التشريع بالأوامر بالتجربة الفرنسية، كما أشرت - كذلك، فـدستور 1958 يتضمن المادة 38 التي تناولت اختصاص الحكومة في التشريع بالأوامر، لكن رغم الاتفاق في الوسيلة المستعملة، هناك اختلاف في الكيفية، من خلال الإجراءات والضوابط الخاصة بهذا الاختصاص، فبموجب هذه المادة في فقرتها الأولى، نجد أنه بإمكان الحكومة أن تتقدم للبرلمان بطلب ترخيص للتشريع بالأوامر، وهذا ضمن مسعى تنفيذ برنامجها.³⁶

فالسطة التنفيذية مقيّدة موضوعيا بغاية وهي تنفيذ البرنامج، وبقاء هذه الأوامر ضمن المجال التشريعي المخصص للبرلمان، إضافة إلى قيد آخر متعلق بالمدة الزمنية المحدودة، فهذه القيود توضح تبعية الحكومة للبرلمان في مجال التشريع بالأوامر، كضمانة لعدم الخروج عن هذا الإطار، وتأكيد على حصر مجال اختصاص البرلمان دستوريا، فهو غير قابل للمساس به، إلا بما يضمن حقا مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات، وفقا لضوابط معلومة ينبغي احترامها.

إضافة إلى ما سبق نجد ضوابط أخرى، إذ يخضع اتخاذ هذه الأوامر إلى شرط عرضها على مجلس الدولة، ويتم التوقيع على الأوامر من طرف رئيس الجمهورية الفرنسي، وفقا لنص المادة الثالثة عشر (13) في فقرتها الأولى³⁷ من دستور 1958 - دائما، والتي تشير إلى ما يلي:

« Le président de la République **signe les ordonnances** et les décrets délibérés

en Conseil des ministres. ». وقبل أن تصبح قابلة للتنفيذ يتعين تقديمها للبرلمان، للمصادقة عليها ضمن المدة المحددة،³⁸ فهذه المقارنة الوجيهة بين التجربة الجزائرية والفرنسية، نلاحظ الضوابط التي أحيطت بها الأوامر في الدستور الفرنسي، أمام افتقارها في التجربة الجزائرية، من حيث المستويين المتعلقين بالنص والتطبيق.

2 - تقدير المجال التشريعي في الجزائر:

قد يعكس مستوى الأداء التشريعي مدى وجود توافق بين السلطات العامة في الدولة، ولتجاوز نقائص أي تجربة في المجال التشريعي، لا يمكن التغاضي عن ضرورة انتهاج سبل تقويته، وهذا لن يتحقق دون وجود استعداد وإرادة سياسية للوصول إلى هذه الغاية.

2 - 1 مقومات التشريع في التجربة الجزائرية:

لوصول إلى غاية تحقيق أداء تشريعي فعّال ينبغي مراعاة جملة من الضوابط، التي تسهم في إعطاء العمل التشريعي الصورة الإيجابية التي يفترض معايشتها، والأمر لا يقتصر على نظام سياسي دون غيره، بل تشكل على اختلافها قاسما مشتركا بين جميع الأنظمة السياسية.

2-1-1 الكفاءة التشريعية:

إذا أردنا تلخيص مقومات العمل التشريعي بالنسبة للتجربة الجزائرية أو في أي دولة أخرى، نجد أنها مبادئ تشد تحقيق مستوى تشريعي كفيل بضمان تسيير إيجابي، لمختلف المصالح عبر مؤسسات الدولة، وأول هذه المقومات نجد مراعاة الكفاءة في الأداء التشريعي، ولا يقصد بها بالضرورة تلقي تكويننا معمقا في كليات الحقوق، أو غيرها من المعاهد المؤهلة لمثل هذه الكفاءة، إذ يكفي وجود استعداد لتأدية المهمة على أفضل ما يمكن، وتحصيل القدر الكافي من المكتسبات العلمية المرتبطة بالدرجة الأولى بالدراسات القانونية،³⁹ لاستيعاب هذا الدور الهام، وبالقدر الذي يتيح أداء الدور المطلوب، وتقع هنا المسؤولية الأخلاقية على الفرد والأحزاب. كذلك. لتقديم أداء فعال لعمل البرلمان، وهذه الكفاءة لها تأثيرها الذي يساهم في تحقيق استقلاليتها.

ورغم ما لقيه هذا الموضوع من خلاف فقهي حاد، على اعتبار أن فيه مساس بمبدأ المساواة الذي قامت لأجله الثورات، إلا أن الواقع يثبت دائما أن مسألة الكفاءة لا تشكل عائقا أمام معايشة المساواة التي تتطلب كفاءة، إذا ما أريد فعلا تحقيق أداء موفق في التشريع، فلا بد إذن من إفساح المجال لذوي الكفاءة، فكل الاختصاصات المرتبطة بنشاط الإنسان دون استثناء تتطلب الكفاءة، كضمانة لتحقيق الغاية من هذا النشاط باختلاف أصنافه ومستوياته...

وقد أثار موضوع المستوى الدراسي للنواب الكثير من الجدل منذ الاستقلال، إذ كان في النواب من لا يحسنون القراءة والكتابة، أو بمستوى دراسي لا يتعدى المستوى الابتدائي، لكن هذه الوضعية الاستثنائية مرتبطة بالحالة الاجتماعية للجزائريين، الذين لم تكن لهم فرصة تلقي التعليم المناسب، وبقي الموضوع مطروحا إلى سنوات عديدة بعد الاستقلال. كذلك..

ولعل هذا ما دفع إلى المطالبة بضرورة إدخال إصلاحات، على مستوى تشكيلة المجلس الشعبي الوطني، من زاويتين مرتبطتين بإدخال عنصر الشباب والأخذ بعين الاعتبار المستوى الدراسي، من خلال دور الأحزاب في تحقيق ارتقاء بالعمل التشريعي خاصة أمام توفر العنصرين، وهذا ما تمت ملاحظته على العهدة الثامنة الممتدة من 2017 إلى 2021، والتركيبية الحالية للمجلس للعهدة التاسعة 2021-2026،⁴⁰ لكن يبقى أمر تحقيق النتيجة المفصلة لدور البرلمان مرتبطة بمدى وجود إرادة سياسية لدى جميع الأطراف.

فالنهوض بمستوى الأداء التشريعي في الجزائر وغيرها يتطلب كفاءة لا غنى عنها، فإذا ما تأملنا القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 21-01⁴¹ لا يتولى تحديد شرط الكفاءة العلمية للمترشحين، ضمن قوائم لأحزاب ما أو بطريقة حرة، باستثناء بعض الأحزاب التي سعت بصفة

طوعية، إلى إعطاء فرص أكبر لذوي الكفاءات العلمية، بينما لم تتمكن الأخرى إلا من إدراج أسماء توسمت فيها القدرة على استقطاب أكبر قدر ممكن من الأصوات الانتخابية، لأن عامل الحصول على أكبر عدد من الأصوات قد لا يرتبط - بالضرورة - لدى الهيئة الناخبة بوجود كفاءة علمية، وإنما لاعتبارات أخرى، كالولاءات الجهوية أو العرقية، بالإضافة إلى تزكية الأحزاب عبر الترشيحات للمناضلين المحققين للولاء الكافي لها، عند مناسبات التصويت على التوجهات التي تختارها في البرلمان...

2 - 1 - 2 تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات:

من أهم ما يميّز مبدأ الفصل بين السلطات اختلافات تطبيقاته على مستوى الأنظمة السياسية، ويتحول إلى مقياس للتمييز فيما بينها، ولكنها تتفق جميعها حول تحقيق غاية واحدة، وهي استقرار الدولة، فالعامل أو المقوم الثاني يرتبط بمبدأ كثيرا ما كان محل جدل فقهي، وهو مبدأ الفصل بين السلطات، إذ لا يمكن تحقيق أداء تشريعي متميّز وموضوعي دون تحرر من كل مظاهر التبعية، من الجهة صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع، مهما كانت المبررات التي تصاغ في هذا الصدد، فقد ورد ذكر هذا المقوم بعد الكفاءة لأن الكفاءة تُقوّم كذلك هذا المبدأ، انطلاقا من التنشئة الاجتماعية الداعمة لاستعداد كل من ينتسب للمؤسسة التشريعية، لجعل المصلحة العامة في الدولة غاية له، وبمعرفة نواب وأعضاء البرلمان لمستوى الاحتياجات التشريعية، وكيفية صياغتها والإجراءات الواجب اتباعها، وحسن صياغتها بكيفية لا لبس فيها، وكذا لبلوغ مستوى مستقل من الأداء التشريعي عن أنظمة قانونية أجنبية، قد لا يتطابق مضمونها مع القيم التي تؤمن بها الجزائر. وتحقيق الفصل بين السلطات لا يمكن اعتباره غاية في حد ذاته، فهو وسيلة لتحقيق توازن ما بين مختلف السلطات العامة في الدولة، كما أن السعي لتحقيق هذا المبدأ لا يعني على الإطلاق وجود انفصال تام بين هذه السلطات، بحكم أنها في النهاية تشكل وحدة واحدة لتحقيق وحدة الدولة واستقرارها واستمرارها، وأمام عدم واقعية الفصل بينها، إلى درجة اعتباره مبدأ وهميا أمام ميل السلطات إلى سيطرة إحداها على البقية،⁴² رغم وجود ضوابط دستورية، لكن يبقى الضامن الأكبر لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات هو الكفاءة بمفهومها الأخلاقي - أساسا -.

كما نجد إلى جانب ما ذكر مقوم آخر مرتبط بتحقيق تقويم فعال لمستوى الأداء التشريعي، ضمن حلقة متكاملة لضمان تفعيل العمل التشريعي، عن طريق هيئة تتولى عملية تصويب الأخطاء التي يمكن أن تقع من المشرّع سواء على مستوى السلطتين التشريعية أو التنفيذية، وهذا الدور تقوم به المحكمة الدستورية، كشكل من أشكال الرقابة على دستورية القوانين بالنسبة للتجربة الجزائرية،

ومجالا للتفاعل والتوازن بين السلطات، التي تتفق جميعها على غاية واحدة وهي جعل القوانين قبل أو بعد إصدارها متناسقة وغير متعارضة مع الغايات التي نص عليها الدستور.

2 - 1 - 3 التحرر من الانتماء الحزبي المقيد:

بالإضافة إلى ما سبق نجد ضرورة التحرر من الانتماء الحزبي المقيد، الذي يؤسس لولاء وتبعية خاصة، من نتائجه افتقاد الموضوعية كشرط من شروط كفاءة الأداء، إذ يحل العمل التشريعي الذي يصب في مساعي الحزب الهادفة لتحقيق هيمنته على حساب الأطراف المنافسة، دون أن يتحرر هذا الفعل من الانتماء الحزبي الضيق، ليفسح المجال أمام السعي لتحقيق عمل تشريعي جاد وموضوعي، يهدف إلى تجاوز هذا الإطار نحو إطار أوسع هو التعبير عن الإرادة العامة، وحماية المصلحة العامة في الدولة.

ولعل رد فعل حزب جبهة التحرير الوطني على بعض نوابه الذين اعترضوا على محتوى قانون المالية لسنة 2016 في المجلس الشعبي الوطني، لمثال على أولوية الانتماء الحزبي والتقيّد بالتبعية له، على حساب حرية الرأي وترجيح كفة المصلحة العامة، إلى درجة تكييف مواقفهم على أنها سوء انضباط يوجب اتخاذ تدابير ضدهم.

ويطرح مثل هذا السلوك عدة تساؤلات يرتبط أولها بمدى وجود تقاليد من الممارسة السياسية، التي تحول دون جعل الانتماء الحزبي من تعبير عن انتماء، إلى تنظيم محدود نحو نطاق أهم وأوسع من هذا الانتماء، إضافة إلى الدور الحقيقي الذي يمكن أن تؤديه الأحزاب، أو ما يفترض أن تقوم به.

2 - 2 انعكاس عوائق العمل التشريعي على تشكيل مبدأ الفصل بين السلطات:

عند محاولة مناقشة عوائق صناعة التشريع فإن ذلك مرتبط بمقوماته كذلك، إذ يأتي ذكر العامل الثاني بمجرد ذكر الأول، نظرا لتكامل أي دراسة بتناول المقومات والعوائق معا، فوجود هذه العوائق ناتج عن غياب المقومات، ويمكن تلخيصها على النحو الآتي:

2 - 2 - 1 تأثير عامل تراكم عدم استقرار المؤسسات الدستورية:

لإدراك عوائق العمل التشريعي فإن ذلك يتطلب إعادة تأمل تجربة الجزائر، منذ استقلالها إلى يومنا هذا، فلقد كانت بداية التجربة نحو بناء الانتقال بمستوى الممارسة من التقليد إلى النوعية المرتبطة بالجزائر متعثرة، فمنذ السنوات الأولى للاستقلال بدأ الاتجاه نحو تكريس ثقافة الانقلاب على المؤسسات الدستورية، بحكم حداثة تجربة الدولة الفتية، فالمجلس التشريعي الثاني المنتخب في

الجزائر في سبتمبر 1964 لم يحقق ما كان يرجى منه، نتيجة تأثير اختيار التوجه نحو وحدة السلطة، تحت قيادة الحزب الواحد، وتحوّل وجود البرلمان إلى مجرد وجود شكلي، عززه تجميد العمل بالدستور الذي لم يدم أكثر من ثلاثة وعشرون يوماً، من 10-09-1963 إلى 03-10-1963.⁴³ بالإضافة إلى ذلك الوضع نجد ما تبعه من انقلاب على الجهاز التنفيذي في 19 جوان 1965، والذي أسس لاعتماد الشرعية الثورية كعامل جوهري في تقدير ممارسة السلطة لمهامها، بدلا عن الشرعية بمفهومها القانوني عبر الانتخابات،⁴⁴ وعبر الممارسة الفعلية للسلطة بمختلف جوانبها الإيجابية كأداة من الأدوات المعترف بها في الممارسة الديمقراطية بالمفهوم الغربي الحديث، وما يمكن تحقيقه كذلك من إنجازات في الواقع.

كما ساهم اختصاص رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التشريع بالأوامر بشكل كبير في التأثير على دور ومكانة البرلمان، - كما أشرت - والتي ظهرت بقوة منذ 19 جوان 1965، وكانت تمثل المصدر الوحيد للعمل التشريعي، تم استعمالها حتى في ظل وجود دستور 1976،⁴⁵ ورغم وجود شروط تضبط اللجوء إلى التشريع بواسطتها، إلا أن ذلك لم يضمن مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات، وبوجود أي قيد يضبط عملية التشريع كوجود مسائل عاجلة، لا تحتمل الانتظار لغاية انعقاد البرلمان، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو عطلة البرلمان، كشرط مدرج في الفقرة الأولى من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - 2 - 2 إخضاع المؤسسة التشريعية للتوجه السياسي:

منذ الاستقلال لم تكن المؤسسة التشريعية المنصوص عليها في دستور 1963 موجودة، بحكم تجميد العمل بالدستور لأسباب مرتبطة باستقرار الدولة، واستمر الحال على ما هو عليه في ظل غياب المؤسسة التشريعية بصفة ثابتة إلى غاية 1977، مما أفقد الجزائر ممارسة تشريعية مستقرة.

ونظرا للاستغراق في اعتبار الحزب الأداة المسيّرة في الدولة بعد الاستقلال، فقد انعكس ذلك سلبا وبشكل واضح على مستوى تنظيم المؤسسات الدستورية في الدولة، انطلاقا من اعتبارها موحدة في اتخاذ القرار دون حرية في ذلك، نتيجة خضوعها لإيديولوجية واحدة، فالمؤسسة التشريعية تتبع توجه الحزب الواحد، بإقصاء مفهوم التمثيل على مستوى هذا الجهاز الذي تحول إلى وسيلة تابعة للحزب،⁴⁶ ومما زاد في تكريس هذا التوجه اعتبار البرلمان أداة دفاع عن الثورة الاشتراكية، التي يقودها الحزب من خلال نص المادة 127 من دستور 1976، والتي ورد فيها: "تتمثل المهمة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني، ضمن اختصاصاته، في العمل للدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها."

وبمرور الوقت أصبحت هذه الممارسة تشكل قاعدة راسخة، أثرت على المؤسسة التشريعية التي تحولت إلى أداة صد للقوى السياسية، التي يمكن أن تشكل خروجاً عن النمط المألوف في السلطة، نتيجة عدم وجود استعداد لإحداث أي تغيير بعيداً عن هذا الأسلوب... وهذا من الأسباب التي أدت إلى تكريس اختيار الممارسة الشكلية للتعددية الحزبية فيما بعد.

بعد بروز جميع التيارات الممكنة في الدولة من اشتراكية وإسلامية ووطنية...، فإن النص على حق إنشاء أحزاب سياسية فيما بعد، من خلال تأكيد ذلك في نص المادة 42 من دستور 1996⁴⁷ والمادة 57 من تعديل 2020 أصبح يشكل باباً مفتوحاً لتشجيع الانقسامات داخل الأحزاب، وإخضاع بعضها لمنطق التبعية للسلطة كاختيار اضطراري بدلاً عن الاندثار كلية، وفي ذلك تأثير - في النهاية - ليس على استقلالية المؤسسة التشريعية فحسب وابتعادها عن أداء الواجب التشريعي بموضوعية، بل منشأ للانحراف عن المقصد الحقيقي من وجود هذه المؤسسة الدستورية...

2 - 2 - 3 تأثير الحزب كأداة مكرسة للتوجه السياسي الأحادي:

تجاوز الحزب الواحد في الدولة من خلال التجربة الجزائرية حد أداء وظيفة التوجيه الإيديولوجي بعد الاستقلال، فقد امتد إلى التأثير في بناء تشكيلة البرلمان انطلاقاً من ترشيح النواب، واعتباره مؤدياً لوظيفة سياسية،⁴⁸ يصل مداها للتأثير بالتالي على جميع السلطات العامة في الدولة، ولم يكن نشوء الحزب السياسي نتيجة لتجربة ممارسة سياسية، على غرار تجارب بعض الدول الغربية، وإنما كان بسبب رغبة من قبل السلطة لجعله الأداة المحورية التي تتولى إدارة مختلف شؤون الدولة.

ويأتي ذلك عبر تولي مهمة توجيه السياسة العامة للبلاد، باعتباره وفقاً لنص المادة 23 من دستور 1963 حزب الطليعة الواحد... وباعتبار جهة التحرير الوطني هي التي تحدد سياسة الأمة... طبقاً للمادة 24، وتأتي لاحقاً المادة 26 من نفس الدستور لتؤكد هذا المسعى بقولها "جهة التحرير الوطني تنجز أهداف الثورة الديمقراطية..."، ويؤكد دستور 1976 على هذا التوجه، فقد جاءت المادة 97 منه في فقرتها الأولى والثانية لتجدد الحرص على اعتبار جهة التحرير الوطني مرتكزاً في قيادة الشعب وتنظيمه، لتحقيق أهداف الثورة الاشتراكية.

وانطلاقاً من هذه المكانة التي يحتلها الحزب، فإن تأثيره يمتد إلى داخل البرلمان، فالأعضاء المؤثرين في الحزب نجدهم داخل المؤسسة التشريعية كذلك، عبر تواجدهم ضمن رئاسة المؤسسة التشريعية وعضوية القيادة السياسية للحزب⁴⁹ في آن واحد، فهذا التواجد المزدوج يجعل من البرلمان وسيلة تابعة، لا يتمتع بالاستقلالية المطلوبة في ممارسة العمل التشريعي.

وإذا أردنا تحليل الأسباب التي أنتجت مثل هذا النمط في التسيير، يمكن القول ربما أنها راجعة لحدثة التجربة، وتركيز الحركة الوطنية خلال الفترة الاستعمارية على تحقيق الاستقلال، دون التفكير المنهجي المخطط لما بعد مرحلة الاستقلال، من خلال التخطيط الشامل، لكيفية تسيير مؤسسات الدولة وانعكاساتها على إيجاد هذا النمط في التسيير، ولعل ما ساهم في ذلك عدم وضوح معالم النظام السياسي الجزائري المرتقب⁵⁰ آنذاك.

خاتمة:

إذا ما تأملنا الترجمة الفعلية لمستوى تطبيق الفصل بين السلطات في الجزائر، منذ الاستقلال إلى يومنا هذا نكاد لا نجد اختلافا، إلا الجانب الشكلي من حيث تنظيم السلطة التنفيذية والبرلمان، بالانتقال من الأحادية إلى الثنائية في تنظيم السلطة التنفيذية، وإدراج غرفة ثانية على مستوى البرلمان، لم تؤثر في تأكيد مبررات التغيير على مستوى النص الدستوري، فقد أثبت الواقع عدم وجود استعداد للتعامل مع المعطيات الجديدة، ولم يؤثر حتى تحديد إطار اختصاص السلطتين من الناحيتين الشكلية والموضوعية على مستوى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

ولم تقتصر نتيجة هذه الممارسة على ضعف الأداء التشريعي بتبعية البرلمان للسلطة التنفيذية فحسب، وإنما امتد ذلك إلى غاية المساس بالمبدأ، كمبدأ في غاية الأهمية لتحرير ممارسة مختلف وظائف المؤسسات الدستورية في الدولة، وضمان أداء مهامها بموضوعية وكفاءة، كما أن مثل هذا الأمر يأتي نتيجة عدم وجود استعداد لإحداث التغيير، مخافة الوقوع في وضع غير مألوف، فتم تفضيل التعامل وفق المعلوم وإن لم يثبت فعاليته على حساب الخوض في مغامرة التغيير، ورغم مساعي التغيير التي فتحت منافذ التفاؤل المحدود، إلا أنها أثبتت عدم جدواها في كل مرة، لارتكازها على خطوات شكلية، ونظرا لتجذر الممارسة التي أصبحت تشكل بمرور الوقت قاعدة يصعب حتى التفكير في تغييرها، نتيجة تراكم عبء الموروث التاريخي.

ويمكن اعتبار هذا الوضع من النتائج التي ترتبت عن عدم إيجاد متسع من العناية اللازمة، من طرف الحركة الوطنية خلال الفترة الاستعمارية، نظرا للظروف السياسية والاجتماعية التي أحاطت بها... بالتخطيط لما بعد الاستقلال، وكيفية تنظيم مختلف المصالح وتسييرها لاحقا، فالتركيز على تحقيق الاستقلال الوطني شغل أكبر حيز من الاهتمام، بالإضافة إلى عائق آخر شنت أفكار النخبة الوطنية آنذاك، وحتى بعد الاستقلال الوطني، كرس مشكلة الاختلاف نتيجة تعدد ثقافتها ومصادرها الإيديولوجية والقيمية.

وقد انعكس ذلك كله على مستوى تنظيم السلطات، كمظهر من مظاهر ممارسة السيادة، عبر الإخلال بمبدأ التوازن بين السلطات العمومية في الدولة، من خلال تحوّل مجموعة من الوسائل المحققة لهذه الغاية، بتأكيد فرضية التفوق للسلطة التنفيذية، وهذا التركيز قد لا يشكل عيبا في حد ذاته، وإن كان له علاقة كبيرة بمدى مراعاة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، لكن الذي يجعل الحكم على هذا الاحتكار بالانحراف هو مستوى الأداء التشريعي، أي المردودية التشريعية أو الفائدة التي يمكن أن تُحصَل من خلال هذه الممارسة من عدمها، وإذا قدر للسلطة أن تحتكر هذا المجال، فمهما كانت المبررات التي تقدم ينبغي أن تحقق ممارسة تشريعية مسؤولة، محققة للمصلحة العامة ولحماية السيادة الوطنية على المستويين الداخلي والخارجي.

⁽¹⁾ - يستثنى في ذلك الأسلوب الذي تأخذ به بعض الدول في التعيين على مستوى البرلمان.

⁽²⁾ - دستور الجمهورية الجزائرية، المركز الوطني للوثائق والصحافة والصورة والإعلام C.N.D.P.I، www.el-mouradia.dz الاطلاع على الموقع يوم 18-06-2022 et.

⁽³⁾ - دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976، العدد 94، الصادر في 2 ذو الحجة 1396 الموافق 24 نوفمبر 1976.

⁽⁴⁾ - سيتم من خلال هذه الدراسة التركيز فقط على المجال التشريعي دون الرقابي.

⁽⁵⁾ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.

⁽⁶⁾ - ورد في دستور 1996 ذكر المادة 123 المحددة لمجال التشريع بأوامر في سبعة محاور، وتم تقليصها إلى ستة بحذف آخر نقطة في المادة والخاصة بالقانون المتعلق بالأمن الوطني مع تعديل الدستور في 2016.

⁽⁷⁾ - تم التطرق من الناحية المنهجية للقوانين العضوية أولا نظرا لارتباطها بتنظيم السلطات العمومية في الدولة، ولأهميتها في النص على بعض الحقوق، حق إنشاء الأحزاب السياسية...

⁽⁸⁾ - Jean Paul Jacqué. **Droit constitutionnel et institutions politiques**, 3^e édition, DALLOZ : Paris 1998, p : 189.

⁽⁹⁾ - وتظهر أهمية ودور القوانين العضوية في تحليلها كذلك لمضمون النص الدستوري فعلى سبيل المثال نجد تنظيم موضوع الانتخاب يأتي في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب أمر رقم 21-01 المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس 2021، العدد 17 من الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، في 321 مادة.

⁽¹⁰⁾ - أ.د. يوسف حاشي. "في النظرية الدستورية"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2009، ص: 307.

⁽¹¹⁾ - أ.د. نعمان أحمد الخطيب. "الوجيز في النظم السياسية"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الطبعة الثالثة، 2015، ص: 381.

⁽¹²⁾ - د. دانا عبد الكريم سعيد. "دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2013، ص: 79.

⁽¹³⁾ - د. دانا عبد الكريم سعيد. المرجع نفسه، ص: 78.

⁽¹⁴⁾ - د. ماجد راغب الحلو. "النظم السياسية"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006، دون رقم الطبعة، ص: 208، 209.

- ¹⁵ - جاء في نص المادة 121 ضمن الفقرة الثالثة ما يلي "...ويعين رئيس الجمهورية الثالث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".
- ¹⁶ - د. ماجد راغب الحلو. المرجع السابق، ص: 206.
- ¹⁷ - د. سعيد بوشعير. الجزء الرابع (4)، "النظام السياسي الجزائري". دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013، ص: 104.
- ¹⁸ - constitutionnet.org/algerian_constitution_of_1963-arabic.pdf
- ¹⁹ - د. سعيد بوشعير. "النظام السياسي الجزائري". دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976"، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013، ص: 284، 285.
- ²⁰ - جاء في المادة 91 من تعديل 2020، في النقطة التاسعة ما يلي: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".
- ²¹ - تنص المادة 219 من تعديل 2020 في فقرتها الأولى والثانية على ما يلي: "الرئيس الجمهوريّة حق المبادرة بالتّعديل الدّستوري. وبعد أن يصوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على المبادرة بنفس الصّيغة حسب الشروط نفسها التي تطبّق على نصّ تشريعي، يعرض التّعديل على الشّعب للاستفتاء عليه خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره...".
- ²² - ورد في نص المادة 222 من تعديل 2020. كذلك. ما يلي: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي...".
- (أ.د. يوسف حاشي. المرجع السابق، ص: 236.23.
- ²⁴ - تبلغ نسبة الأمية في الجزائر وفقا لإحصائيات 2021، 7.94 بالمائة.
- أنظر في ذلك: aps.dz الاطلاع على الموقع يوم الخميس 21 أكتوبر 2021.
- ²⁵ - د. خاموش عمر عبد الله. "الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2013، ص: 254.
- ²⁶ - ينطبق مثل هذا الوضع على التجربة الأمريكية التي تعرف سيطرة أرباب المال ممن يملكون نفوذا في السلطة وعلى وسائل الإعلام المؤثرة في بناء وتوجيه الرأي العام، ويمثل ذلك شكلا من أشكال تحريف الإرادة العامة باستغلال ضعف تكوينها وتأطيرها، أنظر في ذلك مرجع:
- Noam Chomsky et Robert W. McChesney. " Propagande, médias et démocratie "، Les éditions El-Hikma : Alger, 2000, p : 39, 40, 42.
- ²⁷ - أ.د. يوسف حاشي. المرجع السابق، ص: 365.
- ²⁸ - Carolina Cerda-Guzman. "COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET DES INSTITUTIONS DE LA VE REPUBLIQUE"، Gualino, 1^{re} édition, 2015-2016, p : 137.
- ²⁹ - محديد حميد. "التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان"، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2008، ص: 288.
- ³⁰ - الفقرة الأولى من المادة 142.
- ³¹ - النقطة السابعة من المادة 139.

³²- أمر رقم 21-12 المؤرخ في 16 محرم عام 1443 الموافق 25 غشت سنة 2021، يتعلق بالتدابير الاستثنائية لفائدة المستخدمين والأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطا لحسابهم الخاص، المدنيين باشتراكات الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65 الصادر في 17 محرم عام 1443 الموافق 26 غشت 2021.

³³- ويأتي الإخطار في هذه الحالة من الجهة صاحبة المبادرة بالتشريع بموجب أوامر.

³⁴- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437، الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد: 14 الصادر في 27 جمادى الأولى 1437 الموافق 7 مارس 2016.

³⁵- ورد شرط عدم الانتماء الحزبي في النقطة الرابعة من المادة 187 من تعديل 2020 كما يلي: "يشترط في عضو المحكمة الدستورية المنتخب أو المعين: ... عدم الانتماء الحزبي...".

³⁶- تتص المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ضمن الجزء الأول من فقرتها الأولى على ما يلي: « Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances... ».

³⁷- La documentation Française, Documents d'études, **Constitution française du 4 octobre 1958**, Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative, édition 2015.

- Simon-Louis Formery. **'La constitution commentée'**, Hachette, 17^e édition, 2014, p : 84,)³⁸
43.

³⁹- وهذا ما أدى ببعض الأحزاب السياسية إلى برمجة دورات تكوينية قانونية، لفائدة مناضليها، بهدف الرفع من مستوى التحكم في المنظومة القانونية في الدولة.

⁴⁰- ما يميّز تركيبة المجلس الشعبي الوطني خلال هذه الفترة من العهدة التاسعة احتوائه على ما يفوق ربع النواب من ذوي المستوى التعليمي العالي.

⁴¹- أمر رقم 21-01 مؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد: 17، الصادر في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس 2021.

⁴²- د. فلاح مطرود العبودي. "طبيعة السلطة العامة وأثرها في المشاركة السياسية"، منشورات زين الحقوقية: بيروت، الطبعة الأولى 2015، ص: 191.

⁴³- شريط وليد. "السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ص: 38.

⁴⁴- د. عروس الزبير. "الانتخابات التشريعية في الجزائر: من المشاركة المكثفة إلى الامتناع الرفض"، المنظمة العربية لمكافحة الفساد. "النزاهة في الانتخابات البرلمانية"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2008، ص: 353.

⁴⁵- أ.د. يوسف حاشي. المرجع السابق، ص: 365.

⁴⁶- د. عروس الزبير. المرجع السابق، ص: 354.

⁴⁷- جاء النص على فتح باب التعددية الحزبية ضمن المادة 40 من دستور 1989.

- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 في الجريدة الرسمية، الأربعاء 23 رجب عام 1409 الموافق أول مارس سنة 1989، العدد: 9، ص: 234.

⁴⁸- أ.د. يوسف حاشي. المرجع نفسه، ص: 348.

⁴⁹- د. سعيد بو الشعير. المرجع السابق، ص: 263، 267، 268.

⁵⁰- د. خميس حزام والي. "إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الثانية، 2008، ص: 125.

قائمة المراجع:

أ. الدساتير:

(1)- دستور الجمهورية الجزائرية، المركز الوطني للوثائق والصحافة والصورة والإعلام C.N.D.P.I www.el-mouradia.dz الاطلاع على الموقع يوم 18-06-2022.

(2)- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 9، الصادر في 23 رجب عام 1409 الموافق أول مارس سنة 1989.

(3)- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437، الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 14 الصادر في 27 جمادى الأولى 1437 الموافق 7 مارس 2016.

(4)- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادر في 15 جمادى الأولى 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020.

ب - القوانين:

(1)- أمر رقم 21-01 المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس 2021، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 17، الصادر في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس 2021.

(2)- أمر رقم 21-12 المؤرخ في 16 محرم عام 1443 الموافق 25 غشت سنة 2021، يتعلق بالتدابير الاستثنائية لفائدة المستخدمين والأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطا لحسابهم الخاص، المدينين باشتراكات الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65 الصادر في 17 محرم عام 1443 الموافق 26 غشت 2021.

ج - الكتب باللغة العربية:

- (1)- د. سعيد بوالشعير. "النظام السياسي الجزائري. دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1963 و1976"، الجزء الأول (1)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013.
- (2)- د. سعيد البوشعير. "النظام السياسي الجزائري. دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996"، الجزء الرابع (4)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013.
- (3)- أ.د. يوسف حاشي. "في النظرية الدستورية"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2009.
- (4)- أ.د. نعمان أحمد الخطيب. "الوجيز في النظم السياسية"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الطبعة الثالثة، 2015.
- (5)- د. ماجد راغب الحلو. "النظم السياسية"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006، دون رقم الطبعة.
- (6)- محمّد حميد. "التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان"، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2008.
- (7)- د. خاموش عمر عبد الله. "الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2013.
- (8)- د. عروس الزبير. "الانتخابات التشريعية في الجزائر: من المشاركة المكثفة إلى الامتناع الرفض"، المنظمة العربية لمكافحة الفساد. "النزاهة في الانتخابات البرلمانية"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2008.
- (9)- د. خميس حزام والي. "إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الثانية، 2008.
- (10)- عبد الناصر جابي. "كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية. الحالة الجزائرية"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2010.
- (11) - د. دانا عبد الكريم سعيد. "دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2013.

(12) - د. فلاح مطرود العبودي. "طبيعة السلطة العامة وأثرها في المشاركة السياسية"، منشورات زين الحقوقية: بيروت، الطبعة الأولى 2015.

(13) - شريط وليد. "السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.
د - المراجع باللغة الأجنبية:

- 1)- Simon-Louis Formery. 'La constitution commentée', Hachette, 17^e édition, 2014.
- 2)- Jean Paul Jacqué. Droit constitutionnel et institutions politiques, 3^e édition, DALLOZ : Paris 1998.
- 3)- Carolina Cedra-Guzman. "COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET DES INSTITUTIONS DE LA VE REPUBLIQUE", Gualino, 1^{re} édition, 2015-2016.
- 4)- La documentation Française, Documents d'études, Constitution française du 4 octobre 1958, Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative, édition 2015.
- 5)-Noam Chomsky et W. M. Chesney. ."Propagande, médias et démocratie", Editions-Hikma : Alger, 2000.