

حدود استقلالية السلطة القضائية في الجزائر



ط. دكتوراه / زهرة عليم

الدكتور / عمار زعبي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة برج بوعرييج

جامعة الوادي



مقدمة:

إن مبدأ الفصل بين السلطات يأتي في صدارة مبادئ دولة القانون في الدول التي تبنت مبادئ التنظيم السياسي لكن في دول العالم الثالث نجد له مدلول آخر يثيرا لكثير من التساؤلات عن موقعه، فقد اعترف الفقه الحديث بالإجماع بأن الأنظمة التي أفرزها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فقد مميزاته الأساسية والمتمثلة في التخصيص الوظيفي والتوازن المؤسساتي بين السلطات والذي نادى به الفقيه مونتسكيو كإحدى ركائز النظام الدستوري الكلاسيكي.

أما في الجزائر فهو موضوع يشغل كل الباحثين وطلبة الجامعات ومسألة جوهرية تطرح في أغلب المواعيد السياسية وتثير اهتمام كل الرأي العام أمام المشاكل التي يعاني منها النظام السياسي الجزائري والتغيرات التي يشهدها في كل المجالات، فالغموض الذي يشوب المبدأ جعل تطبيقه يخلق إختلاف كبير بين دول أخذت بالفصل المرن وأخرى أخذت بالفصل المطلق أو الشبه مطلق، إلا أن الأمر يزداد تعقيدا في الجزائر، فالفصل بين السلطات يقضى بالضرورة الموازنة والاستقلالية ما لا نجده بتاتا في النظام السياسي الجزائري.

فمنذ أول دستور عرفته الجزائر إتجه المؤسس نحو تقوية مكانة مؤسسة الرئاسة لتتدعم بعد ذلك بصدور الدساتير الأخرى المتعاقبة لتجسد هيمنتها على كافة السلطات في الدولة خاصة دستور 1996 وعبر كل تعديلاته فقد اتجه صراحة نحو تحقيق تفوق عضوي ووظيفي للسلطة التنفيذية حتى على القضاء التي من المفترض أن يتمتع باستقلالية مطلقة عنها ومنع أي وجه لتدخلها فيه، المسألة التي من شأنه أن تؤثر على أدائه للمهام الموكلة له بالتالي المساس المباشر بحقوق وحيات الأفراد باعتبار أن هذه السلطة هي الكفيلة بضمانها ما يدفع بنا لطرح الإشكال التالي: إذا كان من مقومات دولة القانون تحقيق استقلالية القضاء فعليا عن باقي السلطات خاصة السلطة التنفيذية، فما هي حدود استقلالية هذه السلطة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016؟

المبحث الأول

غياب مبدأ استقلالية القضاء عن مؤسسة الرئاسة

لقد ساءت الجزائر معظم الأنظمة والدول التي عملت على تخويل السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة تمكنها من السيطرة على مؤسسة القضاء، غير أن ما تميزت به الجزائر هو تعميق هذه الصلاحيات بشكل محسوس وذلك باعتبار رئيس الجمهورية القاضي الأول في البلاد، ومنحه سلطة رئاسة أعلى جهة قضائية في الدولة تمكنه من التحكم في المسار الوظيفي للقضاة في ظل تهميش وتجاهل ضمانات استقلاليتهم لتحقيق فعالية في أداء مهامهم⁽¹⁾ (المطلب الأول).

كما أن القضاء في الجزائر لم يصل بعد إلى مرتبة السلطة التي يفترض أن تقف بالنقد أمام باقي السلطات خاصة، وهي مقيدة بتغلغل السلطة التنفيذية في هياكلها وتسييرها فلا يمكن أن نتوقع منها أي دور في تجسيد أهداف ومبادئ دولة القانون⁽²⁾. فتخويل هيئة منتمية للسلطة التنفيذية مهمة الإشراف على أعلى جهة قضائية في الدولة يتضمن نوع من التناقض وما ينص عليه الدستور من استقلالية تامة للسلطة القضائية مع الحرص على عدم خضوعها إلا لسلطان القانون، بالنظر للمجال الواسع الذي يحتمل أن تؤثر فيه هذه الهيئة على القضاة والعمل القضائي ككل (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تجاهل ضمانات استقلالية القضاة

إن الجهة المعنية بتعيين القضاة في الجزائر هي المجلس الأعلى للقضاء⁽³⁾، ذلك حسب نص المادة 155 من دستور 1996 طبقا للشروط التي يحددها القانون المنفذ لهذا النص الذي يخول هذه الصلاحية للسلطة التنفيذية باعتبار أن رئيس هذا الجهاز يكون رئيس الجمهورية. خلافا للعديد من الدول لم ينص القانون الجزائري على أية ضمانات للقضاة لا في الدستور لا في القانون الأساسي القضاء، سواء فيما يخص عدم القابلية للعزل والنقل (الفرع الأول) أو احترام ضمانات التأديب⁽⁴⁾ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عدم تكريس ضمانات عدم القابلية للعزل والنقل

إن المقصود بهذه الضمانة حظر عزل أو وقف أو نقل وإحالة أي قاضي للتقاعد إلا في حدود الشروط المنصوص عليها في القانون، ما يمنح له اطمئنان على منصبه والوقوف في وجه التدخل المحتمل للسلطة التنفيذية في مهامه.

إلا أن هذا لا يعني جعل منصب القاضي أبديا وغير قابل للمساس مطلقا باعتبار أنه معمول لأداء وظيفة القضاء لا الوظيفة معمولة له بوجه الخصوص، فالمبدأ فقط ألا تترك أخلاقه وأخطائه وحالته الصحية للسلطة التقديرية لرئيسه، وإنما يستوجب في كل حالة دراستها بموضوعية من طرف لجنة مختصة تضمن الاستقلال والحياد.

لكن بالرغم من الأهمية البالغة التي تكتسبها هذه الضمانة إلا أن المؤسس الدستوري أغفلها، وتدركا لذلك من طرف المشرع على ضمانة أقل منها من حيث الفعالية تتمثل في استقرار القضاة وجعلها تشمل قضاة الحكم فيما عدا اللذين ليس لهم 10 سنوات أقدمية⁽⁵⁾، غير أن القانون الأساسي للقضاء يسمح بالمساس بهذه الضمانة حتى بالنسبة للذين تجاوزت أقدميتهم 10 سنوات إذ تلزمهم قبول الوظيفة في المنصب المقترح حتى استفادتهم من الترقية، رؤساء الجهات القضائية حتى لو توفرت فيهم مدة 10 سنوات المشترطة، وقضاة التحقيق.

إن المشرع الجزائري لم يميز بين مركز قضاة الجهات القضائية العادية والإدارية إلا أن القانون 98-01⁽⁶⁾ المتعلق بمجلس الدولة ينص في المادة 3/2 منه على تمتع المجلس باستقلالية في ممارسة اختصاصاتهم كما تنص المادة 2/3 من القانون 98-02⁽⁷⁾ المتعلق بالمحاكم الإدارية على خضوع قضاة هذه الجهة للقانون الأساسي للقضاء.

إن كثرة الاستثناءات التي أوردها المشرع على ضمانة استقرار القضاة يجعل مضمونها يكاد ينعدم إن لم نقل منعدم⁽⁸⁾.

الفرع الثاني

عدم احترام ضمانات التأديب

يعتبر كل خطأ أو تقصير يرتكبه القاضي إخلالا بواجباته يستحق التأديب عليه إذ يمكن لوزير العدل أن يتخذ عقوبات الإنذار والتوبيخ، كما يمكن لرؤساء المجالس القضائية والنواب العامين في حدود اختصاصاتهم أن يوجهوا أيضا الإنذار للقضاة، أما العقوبات الأخرى هي من اختصاص المجلس الأعلى للقضاء.

فإذا بلغ وزير العدل أن قاضيا ارتكب خطأ جسيم سواء تعلق الأمر بإخلاله بواجب مهني أو اقترافه جريمة من جرائم القانون العام المخلة بشرف المهنة، ولا تسمح بإبقائه في منصبه حيث يتولى إصدار قرار بإيقافه عن العمل فورا، إلا أن المشرع أحاط وقف القاضي ببعض الضمانات حتى لا يستعمل كوسيلة لتهديد استقلال القاضي.

كون عدم تقييد السلطة التنفيذية في مجال تأديب القضاة يجعل كل الضمانات الأخرى دون فائدة والمتمثلة أساسا في عدم نشر قرار الإيقاف واستمرار القاضي الموقوف في الحصول على مرتبه لمدة 6 أشهر الموالية تبدأ من يوم صدور قرار الإيقاف مع وجوب الفصل في الدعوى التأديبية في مدة 6 أشهر هذه. لكن ما يلاحظ أن الضمانات المذكورة لا تعدوا أن تكون واجهة شكلية لإستقلال القضاء إذ كثيرا ما تنتهك في الواقع العملي، ما يبينه عدم وجود معيار يقيد وزير العدل في تقدير مدى جسامه الخطأ المرتكب والذي أدى لإيقافه، كما أن القانون لم يقرر أي جزاء على إفشاء سرية إجراء الإيقاف ما يسمح بالتشهير بسمعة القاضي، غير أن ما جاء به المشرع في القانون الجديد فيما يخص هذا المجال هو إعادة القاضي لمنصبه بقوة القانون في حالة عدم البث في الدعوى التأديبية في أجل ستة أشهر عكس القانون القديم⁽⁹⁾.

كما أن إغفال المشرع في القانون الأساسي للقضاء النص على أهم ضمانات من شأنها تفادي التعسف في استعمال حق تأديب القضاة، والمتمثلة في واجب إعادة القاضي لمنصبه الأصلي بعد إثبات براءته سمح في الواقع في تقرير نقل القضاة إلى جهات قضائية نائية في شكل عقوبة مقنعة، والقاضي ملزم بتنفيذ القرار وإلا تعرض لإجراء تأديبي يمكن أن يصل حد العزل⁽¹⁰⁾.

المطلب الثاني

حدود فعالية المجلس الأعلى للقضاء أمام هيمنة وزارة العدل

إن المشرف التقليدي على القضاة هي وزارة العدل وهي جهاز تابع للسلطة التنفيذية غير أن معظم الدول قد أنشأت هيئة خاصة لإدارة المسار المهني للقضاة، يكون هؤلاء أعضاء فيه بدرجات متفاوتة يطلق عليه تسمية المجلس الأعلى للقضاء.

لكن رغم أن هذا المجلس أنشئ بهدف ضمان أداء فعال في إدارة مسار القضاة المهني مع تحقيق استقلالية أكبر لهم بحمايتهم من أي تأثيرات، نلاحظ أن الواقع يثبت عكس ذلك (الفرع الأول) ويثبت أيضا أن وزارة العدل تفرض سيطرتها على هذا المجال بفضل المهام والسلطات الواسعة التي تتمتع بها في ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عدم فعالية المجلس الأعلى للقضاء

يعد إنشاء هيئة مستقلة تقوم بدور الوساطة بين السلطة القضائية والتنفيذية بمثابة أحسن ضمان لاستقلالية أعضاء السلطة القضائية، حيث تأخذ على عاتقها مهمة التداول في القرارات الهامة المتعلقة بالقاضي وترقيته وانضباطه، إلا أن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر تصح بغير ذلك بحيث تعكس هيمنة رئيس الجمهورية عليه من خلال اضطلاع بتعيين أغلبية الأعضاء، وإمكانية التأثير في البعض الآخر⁽¹¹⁾ ما يجعل مسؤولية القضاة أمام المجلس مسؤولية شكلية⁽¹²⁾ وتبقى المسؤولية الحقيقية أمام رئيس الجمهورية.

تزداد مظاهر تحكم السلطة التنفيذية في المجلس الأعلى للقضاء من خلال إشراف نائب رئيس المجلس⁽¹³⁾ على تسيير المكتب الدائم للمجلس، والذي يرأسه ويساعده في ذلك موظفان من وزارة العدل يعينهما بنفسه⁽¹⁴⁾.

بحيث يبدو من خلال تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء أنه أنشأ من أجل تخويله إدارة المسار المهني للقضاة، بضمان تمثيلهم من جهة والحرص على ضمان تحكم وسيطرة السلطة التنفيذية بواسطة وزارة العدل عليه.

بالتالي من غير المعقول الحديث عن ضمان استقلال القضاء بواسطة مجلس يشكو نفس المشكلة، فمركزه ودوره لا يعبران عن وجود سلطة قضائية مستقلة حقيقة ولا عن استقلال عضوي للقضاة تجاه الجهاز الوزاري الذي هو في تبعية له كأي مرفق عام آخر.⁽¹⁵⁾

الفرع الثاني

هيمنة وزارة العدل على المجلس الأعلى للقضاء

إن إشراف وزارة العدل على السلطة القضائية من خلال عدة صلاحيات يجعل استقلاليتها هذه السلطة محل جدل، نظرا للمجال الواسع الذي تؤثر فيه على القضاة والعمل القضائي بقرارات مختلفة كالإعلان عن الترقيات، النذب، الإحالة على المجلس التأديبي وممارسة المتابعة ضدهم أمام المجلس الأعلى للقضاء، بالتالي المشاركة في أغلب القرارات المتعلقة بإدارة مسارهم المهني⁽¹⁶⁾.
فهناك جانب يرى أن الدور الذي تحتله وزارة العدل على مستوى المجلس الأعلى للقضاء لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يؤثر على استقلال القضاء، مادام دورها يتوقف عند حدود التسيير الإداري لجهاز القضاء⁽¹⁷⁾.

غير أن المعطيات التي تثبتها الممارسة العملية تدحض هذا الرأي باعتبار أن هيمنة السلطة التنفيذية يطال كل جوانب السلطة القضائية ويتحكم فيها بشكل يوفر لها مكانة متفوق في النظام الدستوري الجزائري ككل.

المبحث الثاني

تراجع سلطة القضاء لصالح السلطة التنفيذية

لا تقتصر أوجه تدخل السلطة التنفيذية في عمل القضاء في الظروف العادية بل يتجلى هذا التدخل في الشؤون القضائية أيضا في الظروف الاستثنائية، ويشكل ذلك وجه من أوجه إنتهاك حقوق الإنسان⁽¹⁸⁾.
كما أن محدودية الرقابة التي تمارس من قبل السلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية تفقدها فعاليتها، بحيث تعد مسألة استبعاد أعمال تقوم بها باعتبارها الإدارة المركزية للدولة تحت طائلة تعلقها بسيادة الدولة من رقابة القضاء دليل على ضعف هذه المؤسسة (المطلب الأول).
بالرغم من أن دستور 1996 قد كرس الازدواجية القضائية إلا أن المؤسس الدستوري مع كل التعديلات التي مست القضاء الإداري على وجه الخصوص لم يوفر له وسائل فعلية لفرض تطبيق أحكامه على الإدارة، بالإضافة لتبعيته العضوية للسلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل ما يجعل من القاضي الإداري الجزائري في مركز ضعيف في مواجهة الإدارة وامتيازاتها العامة اللامحدودة، بالتالي إثبات لخضوعه لها في ظل عدم جدوى مواجهة تحكمها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حدود صلاحيات القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية

يملك رئيس الجمهورية في الظروف العادية بعض الوظائف القضائية التي تساهم بشكل كبير في التأثير على العمل القضائي باعتباره القاضي الأول في البلاد، بالتالي الحلول محل السلطة القضائية كما له حق التدخل في اختصاصاتها بشكل واسع في الظروف الاستثنائية فقد خول له جملة من التدابير ذات

الصيغة القضائية بحجة اتخاذ إجراءات وقائية أو استعجالية لاستتاب الأمن⁽¹⁹⁾ (الفرع الأول)، والأخطر من ذلك إفلات هذه الأعمال من رقابة القضاء سواء في الظروف العادية أو غير عادية من الاعتداءات التي تطال حريات وحقوق الأفراد من طرف السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تأثير السلطة التنفيذية على العمل القضائي

يعبر عن الاستقلال الوظيفي للقضاة بقاعدة عدم خضوعهم سوى للقانون وحياتهم من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأدائهم لمهامهم، أو تمس نزاهتهم في إصدار الأحكام ما تضمنه الدستور الجزائري لسنة 1996.

إلا أن الممارسة تصرح في عدة حالات عن التأثير الواسع للسلطة التنفيذية في وظيفة القضاء، مستعينة في ذلك بعدة آليات كالتبعية المطلقة لأعضاء النيابة العامة وخضوعهم لإشراف وزير العدل الذي يستغل هذه التبعية العضوية والوظيفية في الكثير من الأحيان من أجل توجيه أوامر وتعليمات للنسبة العامة قصد مضاعفة المتابعات الجزائية أو الحد منها بهدف تنفيذ برنامج الحكومة الذي من المفروض أن تصاغ سياسة الحكومة ضمن قوانين تصدر عن البرلمان وتصبح واجبة التنفيذ من قبل القضاء⁽²⁰⁾.

كما تتدخل السلطة التنفيذية أو بالأحرى رئيس الجمهورية في السلطة القضائية من خلال إزالة العمل الذي قام به القضاء في إصدار الحكم والعقوبة على الجاني حسب تقديره الشخصي⁽²¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك فقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة تخفيض العقوبات حسب نص المادة 77 فقرة 9 باعتباره القاضي الأول في البلاد في إطار ممارسته للسلطة السامية المنصوص عليها في المادة 72 من دستور 1996، وحتى استبدالها ما يشكل تعديا صارخا على مهام السلطة القضائية أو إن صح التعبير حلول مؤسسة الرئاسة محل القضاء⁽²²⁾ باعتبار أنها تلغي أحكام صادرة عن جهات قضائية تمثل صاحبة الاختصاص الأصيل.

غير أن رئيس الجمهورية بالرجوع لنص المادة 156 من الدستور ملزم باستشارة المجلس الأعلى للقضاء فيما يخص الطلبات والاقتراحات المقدمة من طرف رئيس الجمهورية حول العضو، ما يدفعنا للتساؤل فيما لو كان هذا الشرط تقييدا لحدود سلطة رئيس الجمهورية في ممارسته لهذه الصلاحية؟ بالرغم من عدم وضوح المشرع في هذه المسألة إلا أنه يفهم ضمنا عدم إلزامية رأي المجلس الأعلى للقضاء في ممارسة رئيس الجمهورية لحق العفو، بالتالي له السلطة التقديرية الواسعة في إعماله لهذا الاختصاص ما يقلص بشكل كبير من استقلالية السلطة القضائية، ويجعل أعماله رهن إرادة رئيس الجمهورية الذي يستطيع استبدالها أو إلغائها.

حتى وإن كانت آراء المجلس الأعلى للقضاء ملزمة فإن هذا لا يعني تقييد سلطات رئيس الجمهورية بالنظر لهيئته على تشكيلة المجلس وهو ما يعد انتهاك وخرق واضح لمبدأ الفصل بين السلطات⁽²³⁾.

إن السلطات الواسعة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية تكون في الأصل للسلطة القضائية وبالأخص للقضاة وكل الضمانات التي من الأجدر أن يتمتع بها المتهم غير مكرسة، بالتالي ينجر عن

ذلك مساس بحقوق الإنسان وبمصادقية القضاة من خلال عدم مشاركتهم في الإجراءات الاستثنائية عن طريق الرقابة على احترامها وفي مختلف التصرفات المتخذة من طرف السلطة التنفيذية.⁽²⁴⁾

الفرع الثاني

إفلات السلطة التنفيذية من رقابة السلطة القضائية

تعتبر رقابة السلطة القضائية لأعمال السلطة التنفيذية بمثابة أفضل ضمان لحماية حقوق وحريات الأفراد ومنع السلطات الإدارية من التعسف وذلك عن طريق إلغاء هذه الأعمال أو تعويض من تضرر جراء ترتيبها لآثارها القانونية، فتكريسا لذلك خول المؤسس لسنة 1996⁽²⁵⁾ للسلطة القضائية حق النظر في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية منها قرارات رئيس الجمهورية باعتبار أنه رئيس السلطة التنفيذية، إلا أن أعمال الرقابة من الناحية الواقعية يبدوا مستحيلا بالنظر للمكانة السامية التي يتمتع بها. إن السلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية حسب نص المادة 125 من الدستور تعد خروجها عن نطاق التشريع البرلماني، كونها مستمدة من الدستور وليست تفويضا من البرلمان وهي في نفس مستوى القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية بالتالي مستبعدة من الرقابة القضائية وخاضعة للرقابة الدستورية ما يمنح لرئيس الجمهورية مجال واسع لممارستها بكل حرية في ظل عدم إجبارية خضوعها لهذا النوع من الرقابة، وعزوف أصحاب اختصاص الإخطار عن تحريكها بالنظر للمركز المرموق لمؤسسة الرئاسة وسيطرتها على باقي السلطات⁽²⁶⁾.

كما تصطدم هذه الرقابة بنظرية أعمال السيادة المستبعدة كليا من رقابة القضاء بالرغم من عدم وجود نص صريح إلا أن القضاء أقر بوجودها بموجب بعض القرارات الصادرة عن المحكمة العليا أخذا في ذلك بمعيار تحديد هذه الأعمال على سبيل الحصر وهي:

- الأعمال المنتظمة للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.

- الأعمال التي تجريها الدولة لتنظيم علاقاتها بدولة أخرى.

- الأعمال التي تتخذها الدولة للدفاع عن إنتمائها ومالياتها⁽²⁷⁾.

إن عدم إخضاع السلطة التنفيذية والأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية لرقابة السلطة القضائية كونها أحد الأسس التي تقوم عليها دولة القانون الحديثة، يوحي بعدم رغبة المؤسس الدستوري في إقامة سلطة قضائية مستقلة وتأكيد لهيمنة مؤسسة الرئاسة.

إن كانت أعمال رئيس الجمهورية واسعة في الظروف العادية فإنها تزداد توسعا في الظروف غير عادية بشكل لا محدود، خاصة في مجال الضبط الإداري بحسب الحالة المعلنة ما ينطوي عنه تقييد كبير لممارسة الحقوق والحريات بموجب ما خول لمؤسسة الرئاسة من صلاحيات لاتخاذ كل التدابير التي تراها مناسبة، إلا أنها لا تخضع إلى رقابة السلطة القضائية سواء رقابة ملائمة أو فحص لمشروعيتها كون أن رئيس الجمهورية في هذه الظروف يملك السلطة التقديرية.

إن تبني المؤسس الدستوري للرقابة السياسية للقوانين دون الرقابة القضائية يفرغ عملية الرقابة من محتواها بالنظر لرقابة المجلس الدستوري التي تبقى مقيدة بإجراء الإخطار بالتالي هذا يفسح المجال

لرئيس الجمهورية باتخاذ كل ما يراه مناسباً من قرارات ما يشكل خطر كبير على حقوق وحريات الأفراد، باعتبار أن القضاء من المفروض أنه حامي هذه الأخيرة في حال مساس السلطة السياسية لها⁽²⁸⁾.

المطلب الثاني

ضعف القاضي الإداري أمام امتياز الإدارة العامة

رغم تكريس المشرع لمجموعة من الضمانات لاستقلال القضاء وحمايتهم من كل أشكال تدخل السلطة التنفيذية في توجيه عمل القضاء، وجعل القاضي الإداري ينحاز للإدارة عن طريق عدم تمكنه من سلطات تجاه الإدارة العامة ومنع التدخل في أعمالها بتوجيه الأوامر إليها لإلزامها بالقيام بفعل أو الامتناع عنه (الفرع الأول)، والاكتفاء بإصدار أحكام إلغاء قراراتها أو تفسيرها أو فحص مشروعيتها والتي تلقى تجاوز لها وعدم تنفيذها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

حظر توجيه أوامر للإدارة

تعتبر مسألة توجيه الأوامر للإدارة من طرف القضاء من المسائل الشائكة التي أثارت العديد من الدراسات ولا تزال إلى حد الساعة تثير مشكلة في القانون الجزائري، حيث أن القاضي الإداري غير قادر على حمل الإدارة العامة على تنفيذ الأحكام التي يصدرها فيما يخص التنفيذ العيني، وأكثر من ذلك يلاحظ أنه عند إصداره لأحكامه يراعي مصالح الإدارة العامة مهماً بذلك مصلحة الفرد كون أنه لم يتجاوز عقبة خضوعه للسلطة التنفيذية⁽²⁹⁾.

فبالرغم من أخذ الجزائر بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقر بالسلطة القضائية كمؤسسة مستقلة بكيانها عن باقي السلطات، إلا أنه لا شيء تغير بخصوص سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة. إذ بقي دوره ينحصر على إلغاء القرارات غير مشروعة وتفسيرها أو فحص مدى مشروعيتها والتعويض عنها في حالة الضرر، ولا تتعداها إلى التدخل في أعمال الإدارة بتوجيه الأوامر إليها لإلزامها بالقيام أو الامتناع عن فعل ما، باستثناء حالات التعدي التي يمكن فيها للقاضي توجيه أمر للإدارة لوضع حد لها عن طريق الاسترجاع وحتى في مجال وقف التنفيذ لا تعتبر سلطات القاضي مطلقة. يعود السبب في منع توجيه القاضي أمراً للإدارة في كون ذلك تدخل في العمل الذي اتخذته الإدارة، وإبعاده عن المقصود الذي أردته ما لا يمكن للسلطة التنفيذية بمركزها المرموق أن تقبله.

كما أن الممارسة العملية تثبت أن سكوت القاضي الإداري عن كل التجاوزات الخطيرة التي تقوم بها الإدارة العامة ما هو في الواقع إلا تعبير عن خضوعه للسلطة التنفيذية، ما يؤثر على العمل القضائي على مستوى مجلس الدولة خاصة، بحيث لا يؤدي دوره في صنع القرار وعدم قدرته على مواجهة الإدارة المتمثلة في السلطة التنفيذية رغم أن القانون في الكثير من الحالات يمكنه من ذلك⁽³⁰⁾.

نصل إلى أن رفض القضاء توجيه أوامر للإدارة كان عملاً بالمبدأ الذي استقر عليه الاجتهاد القضائي سواء على مستوى مجلس الدولة أو المحكمة العليا سابقاً، فبالرغم من عدم وجود نص صريح يمنع القاضي من ذلك إلا أن ق.إ.م.إ. الجديد (09-08) قد نص صراحة على إمكانية القاضي أن يأمر الإدارة بمصدرة القرار

بتقديم قرارها في أول جلسة إذا امتنعت عن تسليمه للمتقاضي⁽³¹⁾ غير أن ذلك لا يعد إلزاما لها، بحيث نجد أنه كثيرا أو إن صح التعبير دائما تمتنع الإدارة عن تنفيذ أمر القاضي⁽³²⁾.

الفرع الثاني

تجاوز السلطة التنفيذية للقرارات القضائية

لقد نصت المادة 145 من الدستور أنه على كل أجهزة الدولة المختصة القيام في جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء، غير أن الصيغة التنفيذية لهذه الأحكام تختلف من القضاء العادي للإداري حيث في القضاء العادي نلاحظ تدخل النيابة العامة والسلطات العمومية لتنفيذها بالقوة، أما القضاء الإداري تغيب هذه الجهات ولا تتدخل لإجبار الإدارة على التنفيذ.

المؤكد أن هذا التميز ناجم عن إشراف السلطة التنفيذية على وسائل التنفيذ الجبري لأحكام القضاء، وعدم إمكانية إلزامها استعمال هذه الوسائل ضد أجهزتها ما يسمح للإدارة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة عن السلطة القضائية وتجاوزها⁽³³⁾.

لما تصطدم مسألة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة بعقبات سواء تلك المتضمنة إلزاما ماليا لنص المشرع على عدم جواز الحجز على الأموال العامة لمساسها بالمصلحة العامة، حيث بالرغم من إمكانية تنفيذها عن طريق الخزينة العمومية إلا أنه في حالة تعسف أمين الخزينة ورفضه ذلك لم ينص المشرع على جزاء تأديبي ضده ولم يقرر وسيلة أخرى للمتضرر للحصول على تعويضه المالي.

بالإضافة للأحكام المتضمنة إلزاما عينيا فإن المشرع لم يقرر أي وسيلة تسمح بإجبار السلطة التنفيذية على تنفيذ أحكام القضاء النهائية لكونها السلطة التي تحتكر حق استعمال القوة العمومية المكلفة بالتنفيذ الجبري، وما كان يزيد الأمر خطورة قبل صدور القانون 09-08 هو قيام مجلس الدولة بتحديد سلطته في مواجهة الإدارة وذلك بإقرار قاعدة عدم جواز حمل الإدارة على تنفيذ التزاماتها تحت غرامة تهديدية، ما أكد حدود سلطة وصلاحيات القضاء في مواجهة السلطة التنفيذية وضياح الثقة فيه من طرف الأفراد في قدرته على حماية حقوقهم⁽³⁴⁾ من تعسف الإدارة صاحبة الامتياز.

غير أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد 09-08 مكن القاضي الإداري من فرض غرامة مالية على الإدارة من أجل حملها على تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية حسب نصوص المواد من 980 إلى 988 التي نظمت كيفية ذلك، لكن تبقى مسألة تصفيتها صعبة من الناحية العملية لعدم إمكانية إثبات الضرر المادي من جهة كما أن استعمال القضاء لسلطتهم التقديرية بشكل يجعل التعويض المقضي به رمزيا يحول دون حصول المتقاضي على حقوقه من جهة أخرى.

كما خول القانون 09-08 الجديد للقاضي سلطة توجيه أوامر للإدارة للتنفيذ في نفس الحكم الصادر في الموضوع، وتوجيه أمر لها لإصدار قرار لتنفيذ الحكم⁽³⁵⁾ والنص على عقوبات جزائية في حالة عرقلة التنفيذ من طرف الموظف العام.

صحيح أن ق.إ.م.إ. الجديد لسنة 2008 قد عزز من سلطات القاضي الإداري نوعا ما وحرره نسبيا إلا أن السؤال المطروح يبقى حول إمكانية إصدار أحكام قضائية ضد الإدارة خاصة المركزية؟

إن القاضي الإداري في السابق يحتمي وراء عدم وجود نصوص قانونية تلزم الإدارة بتنفيذ أحكام وقرارات السلطة القضائية وعدم وجود وسائل تجبرها على ذلك، إلا إن هذا المبرر بعد تعديل ق.إ.م.إ. 09-08 غير وارد واستمرار الحال على ما كان له سبب واحد هو تحقيقه لأغراض سياسية مهمشا بذلك دوره في تطبيق القانون بإعتباره أنه موظف تابع للسلطة القضائية وأصبح يبحث عن إرادة السلطة التنفيذية ويجسدها ولا يريد أن يستقل عنها ما يلاحظ جليا في عدم تطبيقه للقانون في القضايا ذات الطابع السياسي. لا يمكن تصور قضاة مستقلين في ظل غياب استقلاليتهم خاصة في بلدان العالم الثالث، حيث مازالت السلطة التنفيذية هي الممثل الوحيد الذي يؤدي دور المحرك في المجتمع والساحة السياسية، ولا يمكن تصور قضاة مستقلين دون أن يؤمن هؤلاء بهذا الاستقلال حيث لا تكفي النصوص القانونية وحدها لتحقيق ذلك لأنه قبل كل شيء ينطلق الأمر من القضاة أنفسهم ما لا نجد في القاضي الجزائري⁽³⁶⁾.

خاتمة

إن تفوق السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري يعود لآليات تبناها المؤسس لفرض تدخل السلطة التنفيذية المباشر وغير مباشر في أجهزة ووظائف باقي مؤسسات الدولة بتدعم بواقع الممارسة العملية التي تؤكد هيمنتها المطلقة في تسيير شؤون الدولة. فالمسألة ليست مسألة نصوص قانونية يجب إحداث تغيرات فيها وإنما الأمر يتعلق بواقع الممارسة العملية، بحيث حتى لو تم تكريس كل ضمانات الاستقلالية وفرض التوازن بين السلطات الثلاثة سيضل الواقع يصرح بعكس ذلك كون أن المشكل يبقى في مدى وعي الشعب من جهة وهؤلاء المسؤولين ومدى تمسكهم بمبادئهم ونزاهتهم وضرورة تحلهم بالحياد من جهة أخرى فالتغيير يجب أن يتم بالدرجة الأولى في هذه المسألة، بحيث على المواطن سواء كان عاديا أو ممثلا في السلطة إدراك ضرورة إحداث تغيير جذري ضرورة بناء دولة قانونية بالمفهوم الحديث تستند لمبادئ الديمقراطية.

الهوامش:

- (1)- عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق "فرع قانون دستوري"، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009-2010، ص 160.
- (2)- شياح فتاح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات- دراسة حالة -النظام السياسي الجزائري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007-2008، ص 195.
- (3)- إن طريقة تعيين القضاة تتوقف إلى حد بعيد على المبدأ الدستوري الذي تركز عليه الدولة فالأخذ بمبدأ سيادة الشعب يتلاءم مع الأخذ بالانتخاب، والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يستوجب انتخابهم من طرف الشعب أو تعيين السلطة القضائية بنفسها لهم، أما نظام تعاون السلطات يسمح بتدخل السلطة التنفيذية في ذلك مع إمكانية تبني نظام مختلط يعمد إلى تقديم الشعب لقوائم تقوم السلطة التنفيذية بتعيين القضاة بناء عليها، ولعل أهمية ذلك تكمن في ضرورة الموازنة بين حقوق السلطة التنفيذية وإستقلالية السلطة القضائية بالحفاظ على إختصاصات الأولى مع الوقف الضروري لتحكم الثانية.
- (4)- غير أن القانون الأخير نص على ضمانات أقل وقام المشرع بحصر مجالها في أضيق الحدود، ففي ظل غياب هذه الضمانات ونقصها نجد الواقع العملي يظهر صورة تطبيقها إذ كثيرا ما تهدر ولا تحترم.

- (5)- فيما يخص أعضاء النيابة العامة في النظام القانوني الجزائري لا يتمتعون بضمانة استقرار القضاء عكس الأنظمة القانونية لعدة دول أخرى وذلك إستنادا إلى إعتبار النيابة العامة جهاز أصلي في السلطة القضائية.
- لأكثر تفصيل راجع: بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دون طبعة، دار الأمل للنشر والتوزيع، تيزي وزو، 2002، ص 47.
- (6)- القانون العضوي 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37 صادر بتاريخ 1998/07/01، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 2011/07/26، ج ر عدد 43 صادر بتاريخ 2011/08/03.
- (7)- القانون 98-02 المؤرخ في 1998/04/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37 صادر بتاريخ 1998/06/01.
- (8)- ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 120.
- (9)- القانون القديم لم ينص على إعادة القاضي لمنصبه في حال عدم جدولة دعواه التأديبية في أجل 6 أشهر المحددة لذلك بقوة القانون، بل ترك المجال مفتوح أمام السلطة المعنية للتعسف في إستعمال هذا الحق بل وأبعد من ذلك كانت الممارسة العملية تثبت أن حتى الراتب الشهري للقاضي كان يخضع للتخفيض.
- (10)- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية...، المرجع السابق، ص 51 و 52.
- (11)- يتولى رئيس الجمهورية بموجب القانون تعيين 6 أعضاء في المجلس الأعلى للقضاء من ذوي الكفاءات وهذا العدد يساوي النصف تقريبا، فبالنظر لكيفية إتخاذ القرارات في المجلس نجد أن له دور كبير ومحوري في توجيهها والموافقة عليها ما يجعل المجلس تحت وصاية السلطة التنفيذية بطريقة غير مباشرة.
- (12)- عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات...، المرجع السابق، ص 163 و 164.
- (13)- إن إسناد نيابة رئاسة المجلس الأعلى للقضاء في كل القوانين السابقة وكذلك في القانون العضوي الأخير إلى وزير العدل يثير الإنتقاد، إذ من المفروض أن تسند مثلا إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا مما كان من دون شك سيكرس إستقلالية أكبر لهذه الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية، ومن ثم لكل الجهاز القضائي.
- للاستزادة راجع: قاضي أنيس فضيل، دولة القانون و دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام "فرع المؤسسات الإدارية و السياسية"، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009-2010، ص 144.
- (14)- شباح فتاح، تصنيف الأنظمة السياسية...، المرجع السابق، ص 195.
- (15)- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية...، المرجع السابق، ص 57.
- في نفس الصدد: سجل المجلس الأعلى للقضاء في دورته العادية لسنة 2008 دراسة ما يقارب 50 طلب استقالة، تقدم بها قضاة عبروا من خلالها عن إستحالة الإستمرار في العمل في ظل الوضع الذي تشهده الهيئة القضائية والذي يطبعه التدخل في صلاحياتهم والتعرض لضغوطات خارجية، كما كشفت ذات الدورة على إستمرار العمل بمعيار الولاء خلال عملية النقل والترقية.
- (16)- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية...، المرجع السابق، ص 53.
- في ذات الموضوع: نرى أنه من المفترض وتفاديا لتحكم وسيطرة وزارة العدل بالتالي سيطرة السلطة التنفيذية على المجلس الأعلى للقضاء، إلغاء هذه الوزارة كحل ضمن إستقلالية حقيقية للقضاء بما أنها تقوم بمهام هي في الأصل من إختصاص المجلس والسلطة القضائية.
- (17)- سعد عيد العزيز، أجهزة و مؤسسات النظام القضائي الجزائري، دون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1998، ص 34.
- (18)- إن مفهوم حقوق الإنسان لا يجب أن يكون مجرد شعار وإنما يجب تكريسه بوضع آليات من أجل تفعيله من الناحية العملية، بحيث أن دولة القانون ليست مسألة خطب وإنما هي مسألة تحتاج إلى بناء مؤسسات الدولة بطريقة جدية على أساس الإختيار الشعبي.
- (19)- أن هذه التدابير تعتبر تدخلا واضحا لرئيس الجمهورية في إختصاصات السلطة القضائية كونها تؤثر على الإستقلال الوظيفي للقضاة، وذلك بتجريدتهم من صلاحياتهم المتمثلة في الحكم على الأشخاص في إطار محاكمة عادلة منصفة ما ينجر عنه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات أثناء الظروف الإستثنائية، ومن جملة هذه التدابير تلك التي لا تخضع لرقابة القضاة وتوسيع صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب السلطة القضائية صاحبة الإختصاص الأصيل.
- (20)- أهم مثال حول ذلك جريمة إستخراج الرمل دون رخصة التي أدت لإستنزاف البحر والوديان من رملها وبدلا من سعي السلطة التنفيذية لإيجاد حل موضوعي للظاهرة أو تعديل النصوص المجرمة لذلك قصد تسليط العقوبة التي تتناسب مع خطورتها، قامت بالضغط على النيابة العامة من أجل حثها على محاكمة المتورطين وفق إجراءات التلبس وحمل قضاة الحكم على تكييف الفعل على أنه جنحة سرقة بدل تكييفه طبقا للقانون كمخالفة إستخراج الرمل بدون رخصة.
- للاستزادة راجع: بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية...، المرجع السابق، ص 61.

- (21)- شيخي شفيق، الإستقلال الوظيفي للقضاة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام "فرع تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010-2011، ص 67.
- (22)- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 208.
- (23)- عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات...، المرجع السابق، ص 165 و166.
- (24)- شيخي شفيق، الاستقلال الوظيفي...، المرجع السابق، ص 69.
- (25)- أنظر المادة: 161 من المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المتضمن دستور 28 نوفمبر 1996، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 جريدة رسمية عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14، الصادر في 7 مارس 2016.
- (26)- عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات...، المرجع السابق، ص ص 167-169.
- (27)- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية...، المرجع السابق، ص ص 76-78.
- (28)- عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات...، المرجع السابق، ص ص 169 و170.
- (29)- شيخي شفيق، الإستقلال الوظيفي...، المرجع السابق، ص 86.
- (30)- شيخي شفيق، انعدام الاستقلال الوظيفي...، المرجع السابق، ص 99.
- (31)- راجع المادة: 819 من القانون 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر بتاريخ 2008/04/23.
- (32)- قاضي محمد أنيس، دولة القانون...، المرجع السابق، ص 204.
- (33)- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية...، المرجع السابق، ص ص 83-85.
- (34)- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية...، المرجع السابق، ص ص 86 و87.
- (35)- شيخي شفيق، إنعدام الإستقلال الوظيفي...، المرجع السابق، ص ص 109-111.
- (36)- شيخي شفيق، إنعدام الإستقلال الوظيفي...، المرجع السابق، ص 118.