

الحكامة السياسية في ظل التعديل الدستوري بالجزائر وآليات الإصلاح السياسي (تنظيم السلطات نموذجا)

بوحنية قوي

جامعة قاصدي مرباح، قسم العلوم السياسية

لاطرش إسماعيل

جامعة قاصدي مرباح، قسم العلوم السياسية

ملخص

منذ التحول الذي شهدته النظام السياسي الجزائري سنة 1989، برز مبدأ الفصل بين السلطات بقوة في الحياة السياسية، كبدل حتمي لما ساد في السابق من دمج للسلطة في ظل الحزب الواحد، ومع تلاشي مظاهر تكريس المبدأ في دستور 1996 و ما تلاه من التعديلات التي ساهمت في تعزيز الهيمنة الرئاسية على السلطة، ما نتج عنه اختلال واضح في التوازن بين السلطات، الأمر الذي كان يستدعي ضرورة تدخل المؤسس الدستوري الجزائري من أجل طرح إصلاحات جديدة تتوافق مع المطالب الشعبية الملحة والرامية إلى بعث إصلاحات سياسية واعدة تضمن حكمة سياسية جيدة، خاصة فيما يتعلق بتنظيم السلطات في الدستور وتجسيد مبدأ الفصل والتوازن بينها، وهو ما تهدف الدراسة إلى إبرازه عبر محاولة التحقق في مدى نجاح المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، من تجسيد الحكامة السياسية وآليات الإصلاح السياسي لتنظيم السلطات في الدستور الجزائري.

الكلمات المفتاحية: تنظيم السلطات، توازن السلطات والفصل بينها، طبيعة النظام السياسي، التعديل الدستوري لسنة 2020، الحكامة السياسية، الإصلاح السياسي.

مقدمة

تقوم الدولة القانونية على أساس وجود دستور يبين شكلها و نظام الحكم فيها وينظم السلطات العامة والعلاقة بينها و يضمن حقوق الأفراد وحريةهم الأساسية، كما يضمن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات و التوازن بينها، تجنباً لتداخل السلطات و استحواد إحداها على الأخرى، ما قد يؤدي إلى تركيز السلطة و من ثم إساءة استعمالها بالتعدي على الحريات و إهدار الحقوق، وعليه يجب على كل سلطة من السلطات الثلاث أن تراقب السلطات الأخرى وتوقفها عند حدود اختصاصاتها، وهو ما عبر عنه الفقيه مونتسكيو بقوله " يجب على السلطة أن توقف السلطة " .

و إن اختلفت نظم الديمقراطيات العريقة في تطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات، بتبني الفصل الجامد من بعضها والفصل المرن من بعضها الآخر والمزج بينها أحيانا أخرى، نظرا للغموض الذي يتسم به مضمون المبدأ، فإن الأمر يزداد تعقيدا و غموضا بالنسبة لأنظمة الحكم في العالم الثالث عموما، و منها نظام الحكم في الجزائر خصوصا. حيث أنه و بالنظر لخصوصية بلدان العالم الثالث، فإن مسألة تنظيم السلطة فيها خاضعة بالدرجة الأولى لأوضاع خاصة، تسمح و تتيح بالممارسة الفعلية للسلطة لمواجهة هذه الأوضاع، و هو نفس المنحى الذي سلكه النظام الجزائري في تطبيقه لمبدأ الفصل بين السلطات، رغم التحول الذي عرفه النظام السياسي الجزائري سنة 1989، أين برز مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الجزائري بقوة في الحياة السياسية، كبدل حتمي لما ساد في السابق من وحدة السلطة القائمة على الأحادية الحزبية، و كنتيجة لمتخلف الأزمات التي عايشها النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال و ما صاحبها من أزمات و تحديات امتدت لأربعة عقود أسفرت عن صدور ثلاثة دساتير إضافة إلى الميثاق الوطني و كذا بعض التعديلات الدستورية.

و بغرض مواكبة التوجه الليبرالي للدولة الجزائرية، بتجنب تداخل الصلاحيات بين السلطات، و تطبيق هذا المبدأ على أساس المفهوم الحديث القائم على التكامل و التوازن بين السلطات بدل الفصل الجامد الذي لا يحقق الهدف المنشود، دفعت خصوصية النظام الجزائري، نظريا لعدم الأخذ بالنظام الرئاسي أو النظام البرلماني التقليديين على إطلاقها — بسبب تعثر الإصلاحات السياسية في بدايتها و التي و أكتت دستور 1989 التعديدي و ما انجر

عنها من أحداث مأساوية — بسبب أنها لا يضمنان له الاستقرار السياسي المطلوب، و فضل الأخذ بالمزج بين خصوصيتها بما يلائم الوضع العام الذي يتطلب تكريس المساواة والتوازن والتعاون بين السلطات، مع استحداث آليات تأثير للرقابة المتبادلة لتحقيق الانسجام و الحفاظ على المصالح العامة نظريا على الأقل. لكن سرعان ما تلاشت مظاهر هذا التكريس عقب التعديلات المتعاقبة التي تلت دستور 1996، خصوصا تعديلي (2008 و 2016)، والتي شكلت واقعا متناقضا مع روح مبدأ الفصل بين السلطات، بعد أن انحرفت مضامين هذا الأخير على نحو متناقض، بمزيد من تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية على حساب باقي السلطات رغم ما كرسه الدستور من تعددية و حق للتداول على السلطة.

و كنتيجة لهذا التوجه، فضلا عن الأحداث السياسية التي عرفتها الجزائر في الآونة الأخيرة من تحولات داخلية انطلقا من حراك الشعب بتاريخ 22 فيفري 2019 الذي تزامن مع رياح التغيير و الانتقال الديمقراطي لكثير من البلدان العربية عقب ما سمي " بالربيع العربي"، بادرت الكثير من القوى السياسية فضلا عن المطالب الشعبية، بالمطالبة لتبني إصلاحات سياسية ومبادرات جديدة لتعديل الدستور، على رأسها إعادة النظر في مسألة تنظيم السلطات، ومن هذا المنطلق ورغبة منه في تجسيد عودته قبيل انتخابه رئيسا جديدا للجزائر في ديسمبر 2019، أصدر الرئيس عبد المجيد تبون قرارا معلنا من خلاله إنشاء لجنة خبراء تتكفل بصياغة مقترحات لمراجعة الدستور، وفي هذا الصدد قد ورد بيان رئاسة الجمهورية، معلنا أن هذا القرار جاء: " تجسيدا لالتزام كان السيد رئيس الجمهورية قد جعله على رأس أولويات عهده في رئاسة الجمهورية، ألا وهو تعديل الدستور الذي يعد حجر الزاوية في تشييد الجمهورية الجديدة، من أجل تحقيق مطالب شعبنا التي تعبر عنها الحركة الشعبية". وحسب ما ورد في البيان أيضا أن: اللجنة ستتولى " تحليل وتقييم كل جوانب تنظيم وسير مؤسسات الدولة، على أن تقدم إلى رئيس الجمهورية مقترحات و توصيات بغرض تدعيم النظام الديمقراطي القائم على التعددية السياسية والتداول على السلطة، وصون بلادنا من كل أشكال الإفراد بالسلطة وضمان الفصل بين السلطات و توازن أفضل بينها، وهذا بإضفاء المزيد من الانسجام على سير السلطة التنفيذية وإعادة الاعتبار للبرلمان خاصة في وظيفته الرقابية على نشاط الحكومة". كما ستتولى هذه اللجنة أيضا " اقتراح أي إجراء من شأنه تحسين الضمانات التي تكفل استقلالية القضاء"¹.

و في سابقة هي الأولى من نوعها، تم طرح مسودة المشروع التمهيدي للدستور بعد الانتهاء من إعدادها من طرف لجنة الخبراء للنقاش حولها وإثراء مضامينها من اقتراحات قبل إقرارها النهائي، وفي ظل النقاشات الدستورية تم طرح العديد من النقاط التي يتوجب مراعاتها وإعادة النظر فيها، أهمها ما تمحور حول تنظيم السلطات وإرسائها على قاعدة تضبط التوازن والفضل الحقيقي بينها، فهل نجح المؤسس الدستوري الجزائري في تحقيق الحكامة السياسية الجيدة المرتقبة بشأن تنظيم السلطات في التعديل الدستوري المستفتى عليه شعبيا؟ و فيما تجلت أهم مضامين هذا التعديل بين ما يشهده واقع حال تنظيم السلطات وبين ما تمت مراجعته بهذا الخصوص؟
و الإجابة على هذا التساؤل، وتناولها في المحورين التاليين:

- المحور الأول: واقع حال تنظيم السلطات في الدستور الجزائري قبل التعديل الدستوري 2020
- المحور الثاني: تنظيم السلطات في ظل التعديل الدستوري 2020 (أي حكامه سياسية و أي إصلاح؟)

المحور الأول

واقع حال تنظيم السلطات في ظل الدستور الجزائري قبل التعديل الدستوري 2020

قبيل انطلاق مجلّة الإصلاحات السياسية و الدستورية التي بادرت بها السلطة تناغما مع مطالب حراك 22 فيفري 2019، ثارت عديد النقاشات حول مصير المطالب الشعبية و عود الرئيس المنتخب " تبون " قبل و بعد اعتلاءه سدة الحكم في 12 ديسمبر 2019 من التجسيد في الدستور المقبل، و لعل من بين أهم النقاط التي أثارت الجدل و لا تزال، مسألة إعادة تنظيم السلطات بما يضمن الفصل و التوازن الحقيقي بينها، بالنظر لما يشهده واقع الحال في جميع الدساتير الجزائرية و ما تكرسه من هيمنة و تفوق لصالح السلطة التنفيذية (السلطة الرئاسية) على حساب باقي السلطات الأخرى (1)، الأمر الذي أدى إلى تعتم كبير في تحديد هوية و طبيعة النظام السياسي الجزائري القائم، و على هذا الأساس و في ظل ما تم طرحه من نقاشات سابقة لاعتماد

الدستور الجديد، أين تبنت مختلف الفواعل المجتمعية من نخب و أحزاب سياسية، بعض الرؤى والتصورات المتباينة حول هوية النظام السياسي الملائم لاعتماده في الدستور المرتقب (2)، من خلال توظيف إصلاحات سياسية تسهم بشكل قد يعيد بعض التوازن لتنظيم السلطات في الدستور المرتقب، وهو ما قد يكفل التوجه نحو اعتماد نظام سياسي جديد ومغاير.

1 – السلطة الرئاسية مفتاح قبة النظام السياسي الجزائري (السيطرة السياسية و المهمنة السلطوية)

تتميز طبيعة تنظيم السلطات في النظام السياسي الجزائري في ذلك الطابع المهمن للسلطة التنفيذية (السلطة الرئاسية)، على باقي السلطات، و باعتبارها أحد مفاتيح النظام السياسي الجزائري، و حجر زاويته التي عمدت جميع الدساتير المتعاقبة على تقويته¹، في منحى تصاعدي وصولا إلى دستور ما قبل التعديل الأخير لسنة 2020²، الذي اعتمد بدوره مبدأ التفوق التنفيذي لصالح الرئاسة على مستويين، الأول على حساب الحكومة، في إخلال صريح لقاعدة توزيع السلطة داخل الجهاز التنفيذي (أ)، و الثاني على حساب سلطي التشريع والقضاء في تعدي صارخ على أهم عناصر البناء المؤسساتي في دولة القانون (ب)، و هو ما سمح بالنتيجة في خلق وضع مريب تعذر عنه التكيف الصحيح لطبيعة النظام السياسي الجزائري و تحديد هويته الحقيقية.

أ – تكريس الأحادية القطبية للجهاز التنفيذي عنوان للتفوق الرئاسي في الدستور الجزائري

تتميز النظام السياسي الجزائري بكونه النظام الذي يعرف معادلة وحيدة تتمثل في تفوق الهيئة التنفيذية، وهي القاعدة التي درجت عليها التجارب الدستورية المتعاقبة، حيث سعت كل تجربة دستورية في الجزائر إلى تعزيز معايير التفوق الرئاسي إلى الدرجة التي أفضت إلى تركيز عال للسلطة بيد رئيس الجمهورية³.

فقد كرست الدساتير الجزائرية المتعاقبة، لفكرة الأحادية التنفيذية، والتي تقصي- فكرة توزيع السلطة داخل الجهاز التنفيذي بالتوازي بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، فمنذ تعديل سنة 2008 للدستور الحالي وما تبعه من تعديل لسنة 2016، أصبحت الحكومة التي تحول رئيسها إلى وزير أول يخضع عضويا و وظيفيا لرئيس الجمهورية الذي يتمتع بصلاحيات وسلطة تعيينه وعزله شأنه في ذلك وزراء الحكومة، كما تتمتع في فرض برنامجه على الحكومة مع إلزام هذه الأخيرة بتطبيقه وفق مخطط عمل تعدده لهذا الغرض، و من هنا تبرز التبعية الوظيفية للمؤسسة الرئاسية.

و بالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أنه قد مكن رئيس الجمهورية من سلطات و صلاحيات ينفرد من خلالها بالسيطرة السياسية من جهة، و من جهة أخرى بالهمنة السلطوية، و ذلك راجع إلى وحدة السلطة والقيادة، ناهيك عن فردية الهيئة التنفيذية من جانبها الأسمى والفعلية دون منازع⁴؛ حيث له سلطة تعيين و إنهاء مهام الوزير الأول و كذا أعضاء الحكومة⁵، و هي صلاحيات تقديرية خولها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية في جميع الدساتير الجزائرية المتعاقبة⁶، و هذه الصلاحيات يستأثر بها الرئيس وبصفة منفردة مما كانت الظروف، فهي إذن مطلقة، و لا يجوز تفويضها لغيره للقيام بها طبقا للمادة 1/101 من الدستور⁷. كما يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء¹ كجهاز يتم من خلاله مناقشة أهم المواضيع ذات الشأن العام، وفيه تُتخذ جميع القرارات الهامة في التولية.

1 – حيث عرفت التولية الجزائرية منذ تأسيسها، عدة دساتير، تبنت في أغلبها مبدأ الهمنة الرئاسية على السلطة و الحكم، وكانت الانطلاقة من أول دستور لسنة 1963، يليه دستور 1976 و 1989، أخيرا دستور 1996 المعدل سنة 2016. **لتفصيل أكثر يُنظر؛** لمزري مفيدة، نشأة الدساتير في منظور التجربة الجزائرية، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، ع5، جوان 2017، المركز الجامعي بوالصوف عبد الحفيظ ميله، الجزائر، ص 695 وما بعدها.

2 – دستور 28 نوفمبر 1996 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 المعدل بالقانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، والقانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر، رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

3 – سعاد بن سريه، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقبس، دار البيضاء الجزائر، 2010، ص 2.

4 – عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعا، ط5، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 60.

5 – المادة 5/91، و المادة 1/93، من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

6 – باستثناء دستور 1963 (يُنظر المادة 47 منه)، نصت جميع الدساتير اللاحقة له على سلطة تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول (رئيس الحكومة) وأعضاء الحكومة و إنهاء مهامهم. أنظر، المادة 1/113 و 2 من دستور 1976، المادة 5/74 و المادة 1/75 من دستور 1989، المادة 5/77 و المادة 1/79 من دستور 1996.

7 – المادة 1/101 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

و يختص رئيس الجمهورية أيضا وفقا لذات التعديل الدستوري، بصلاحيات التعيين في الوظائف المنصوص عليها في الدستور، و الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة، و التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء²، و هذه صلاحيات غير قابلة للتفويض أيضا³.
كما يعتبر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة، و يتولى مسؤولية الدفاع الوطني⁴، وقد تم إسناد هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية في جميع الدساتير التي عرفتها الدولة الجزائرية⁵، فضلا عن ذلك يمارس رئيس الجمهورية اختصاص السلطة التنظيمية المستقلة، طبقا لنص المادة 1/143 من تعديل 2016⁶، إذ أن هذا الاختصاص غير مقيد في ميدان أو مجال معين، كما أنه شامل و غير محدد و لا حصري⁷.
أما في المجال الخارجي، يحتكر الرئيس صلاحيات هامة طبقا للدستور، فهو من يتولى تقرير السياسة الخارجية للأمة و يوجهها⁸؛ مثلما ينفرد أيضا بتعيين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج، و ينهي مهامهم، و يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق إنهاء مهامهم⁹؛ كما يحتكر رئيس الجمهورية صلاحيات إبرام المعاهدات الدولية و التصديق عليها¹⁰؛ فهو بذلك اختصاص شخصي و أصلي للرئيس لا يجوز تفويضه لأي سلطة أخرى، طبقا للمادة 2/101 من تعديل 2016، و هو ما يدعم و بدون شك التفوق الرئاسي داخل الجهاز التنفيذي.

2 – تدخل السلطة الرئاسية في مجال سلطي التشريع و القضاء:

أ – بالنسبة للسلطة التشريعية: ساهم التعديل الدستوري لسنة 2016 في توسيع مساحة التفوق الرئاسي، من خلال تعزيز سلطة رئيس الجمهورية بمنحه لصلاحيات تشريعية واسعة، على رأسها إمكانية التشريع بأوامر في الحالات العادية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية¹¹، و أيضا في الحالة الاستثنائية¹².

عطفا عن ذلك منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بصفة " غير مباشرة "، من خلال حق الوزير الأول بالمبادرة بالقوانين¹³. باعتبار أن مشاريع القوانين المقترحة يجب أن تعرض على مجلس الوزراء قبل إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة¹⁴، وبما أن رئيس

1 – المادة 4/91، من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

2 – المادة 92، من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

3 – المادة 2/101، من نفس المرجع.

4 – المادة 1/91 و 2 من نفس المرجع.

5 – يُنظر؛ المادتين 43 و 45 من دستور 1963، و المادة 4/111 و 5 من دستور 1976، و المادة 1/74 و 2 من دستور 1989، و المادة 1/77 و 2 من دستور 1996، مرجع سابق.

6 – تنص المادة 1/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ".

7 – نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص 53.

8 – المادة 3/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

9 – المادة 2/92 من نفس المرجع.

10 – المادة 9/91 من نفس المرجع.

11 – و هو ما يوضحه الجدول التالي الذي يبرز عدد مرات تدخل رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر خلال الفترة التشريعية الممتدة من (1997 – 2017):

عدد مرات تدخل رئيس الجمهورية بأوامر تشريعية	الفترة التشريعية
18	1997 – 2002
36	2002 – 2007
21	2007 – 2012
02	2012 – 2017

– المصدر: يُنظر الرابط الإلكتروني التالي: www.apn.dz

12 – المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

13 – المادة 1/136، من نفس المرجع.

14 – المادة 3/136، من نفس المرجع.

الجمهورية هو من يرأس مجلس الوزراء طبقاً للمادة 4/91 من الدستور، ما يعني أنّ رئيس الجمهورية له كامل السلطة بالموافقة على تمرير مشروع القانون المقدم أو رفضه، وبالتالي تحكّمه أيضاً في مجال حق المبادرة بمشاريع القوانين المخصصة للوزير الأول و لو بصفة غير مباشرة.
و لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية للقانون المصادق عليه¹. كما يتحكّم أيضاً في سلطة إصدار القوانين². بدوره ينفرد رئيس الجمهورية بموجب أحكام الدستور بصلاحيحة الإخطار الوجوبي للمجلس الدستوري، فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين العضوية من طرف هذا الأخير³. كما لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى إرادة الشعب، وذلك باعتباره مجسدا لوحدة الأمة، و يكون ذلك من خلال حق المبادرة بتعديل الدستور⁴؛ أو عن طريق حق الاستفتاء⁵، و قد منح المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء من عدمه دون قيود، و الغاية من ذلك هو تكريس مزيد من الهمة والتفوق الرئاسي على حساب البرلمان.

كما عزز الدستور الجزائري دور رئيس الجمهورية، من خلال بعض الآليات التي لها تأثير بالغ على البرلمان خاصةً، و منها سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية⁶؛ وكذا المبادرة بدعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية⁷، و حق توجيه خطاب للبرلمان⁸. كما مكن الدستور الجزائري، رئيس الجمهورية من سلطة حل البرلمان بنوعيه الوجوبي⁹، و الاختياري (الحل الرئاسي)¹⁰، و هذا الأخير يمكن تفعيله بإرادة وسلطة رئيس الجمهورية التقديرية، حيث لا يخضع في ذلك لأي قيود موضوعية، عدا بعض الشروط الشكلية المتمثلة في استشارة بعض الهيئات الدستورية الأخرى طبقاً لنص المادة 147 من التعديل الدستوري الأخير. و عليه فإنّ هذه الآلية، تعتبر من أخطر الوسائل المكرسة في الدستور الجزائري، و التي تمنح لرئيس الجمهورية المزيد من الهمة و التفوق على البرلمان، إذ من خلال تفعيلها يمكن شلّ البرلمان، بينما لا يمكن لهذا الأخير أن يحرك في وجه رئيس الجمهورية سلاح المسؤولية السياسية لانعدام النص عليها في الدستور.

ب - بالنسبة للسلطة القضائية : يبسط رئيس الجمهورية يده في المجال القضائي أيضاً، فرغم الضمانات التي منحها التعديل الدستوري لسنة 2016 لاستقلال القضاء كسلطة، و أن رئيس الجمهورية هو من يضمن هذه الاستقلالية من ناحية¹¹؛ لكنه و من ناحية أخرى، نجد أن الرئيس في ذات الدستور يمتلك عدّة منافع تحرق مبدأ هذه الاستقلالية، و منها تحويل صلاحية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس الجمهورية¹²، و سلطة تعيين القضاة¹³، و له أيضاً صلاحية إصدار حق العفو وتخفيف العقوبات واستبدالها¹⁴، و بهذا التدخل الواسع في المجال القضائي، الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، تبرز هيمنة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يعزّز مكانته الدستورية، و يجعل منه مؤسسة فوق جميع المؤسسات في الدولة.

و فضلا عن صلاحياته الواسعة في الظروف العادية، أفرد المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحيات أخرى في الظروف الغير عادية، عند مواجهة التوتّر لظروف استثنائية، أين يصعب توزيع الصلاحيات المتعلقة بحماية الدولة و الدستور بين السلطات الثلاث، و ذلك حفاظاً على النظام العام و ضمان السير العادي للمؤسسات؛ حيث يجيز الدستور لرئيس الجمهورية، صلاحية إعلان حالي الطوارئ و الحصار، وفقاً لشروط موضوعية وشكلية¹⁵؛ كما له أن يقرر الحالة الاستثنائية في حالة تعرض البلاد لخطر وشيك قد ينال من مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة

1 - المادة 145، من نفس المرجع.

2 - المادة 144، من نفس المرجع.

3 - المادة 186، من نفس المرجع.

4 - المادة 208، من نفس المرجع.

5 - المادة 8/91، التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

6 - المادة 3/118، من نفس المرجع.

7 - المادة 135/فقرة 3 و 4، من نفس المرجع.

8 - المادة 146، من نفس المرجع.

9 - و ذلك طبقاً للمادة 96 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 و التي تنص على أنّه " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً...؛ والمقصود هنا هو في حالة الموافقة على مخطط عمل الحكومة المعروض على المجلس للمرة الثانية طبقاً للمادة 95 من الدستور، فإنّ المجلس ينحل تلقائياً.

10 - و ذلك طبقاً للمادة 147 التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، و التي نصت على أنّه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول...".

11 - نصت المادة 156 التعديل الدستوري لسنة 2016 على: " السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون. رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية ".

12 - المادة 173، من نفس المرجع.

13 - المادة 8/92، من نفس المرجع.

14 - المادة 7/91، من نفس المرجع.

15 - المادة 1/105 و 2، من نفس المرجع.

تراها¹؛ كما لرئيس الجمهورية أيضا طبقا للدستور، صلاحية تقرير التعبئة العامة²؛ وكذا إعلان الحرب عند وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، وفقا لإجراءات موضوعية وشكلية محددة طبقا للدستور³.

من خلال ما تقدم تبرز جليا تلك النزعة "التفوقية" التي تحظى بها السلطة الرئاسية في الظروف العادية والاستثنائية، سواء على حساب الجهاز التنفيذي أو سلطتي التشريع والقضاء، حيث لا يزال الغموض يطبع معالم طبيعة النظام السياسي الجزائري وتصنيفه، الأمر الذي يكون قد أفرز ضبابية تلقائية في قواعد اللعبة السياسية في الجزائر، كون النظام السياسي المتبع غير قابل لتطبيق المعايير العالمية المعروفة، فلا هو نظام رئاسي ولا هو برلماني، وإنما مزيج بين الاثنين. وهو ذات توجه بعض النظم السياسية المعاصرة والتي تؤكد أيضا على فكرة تعدد الهيئات، لكنها لا توزع السلطة بينها توزيعا عادلا، وإنما تميز إحدى الهيئات وتمنحها اختصاصات واسعة وتجعل منها هيئة عليا تسيطر على الهيئات الأخرى⁴. لكن في الحالة الجزائرية يبقى هذا التكييف له طابع خاص يخرج عن تقاليد كلا النظامين، ليأخذ تصنيفا مشددا، يتفق أغلب فقهاء القانون الدستوري في الجزائر على وصفه بالنظام "الرئاسي المشدد" أو "الرئاسوي – présidentielle"، وهو ما دفع بالنقاد والمختصين من نخب وأحزاب سياسية بالخصوص، إلى الدعوة لإعادة النظر في تدعيم أسس تنظيم السلطات والتوازن بينها، على نحو يمكن من خلاله تحديد منطقي لهوية وطبيعة النظام السياسي الملائم للخصوصية الجزائرية، والذي يحفظ بدرجة أولى رهان أمن واستقرار الدولة وعدم العبث بمصالحها العليا بالسماح لقوى "خفية" من التحكم في مقاليد الحكم، وهو ما خبرته التجربة الجزائرية في العقد الأخير من عهدة الرئيس المستقيل "عبد العزيز بوتفليقة"، الذي وبدافع مرضه تم استغلال ختم الجمهورية من قبل ما سمي بالقوى "غير الدستورية"، في تمرير قرارات سيادية بصفة غير قانونية كادت أن تعصف بأمن واستقرار البلاد ودفعها نحو هاوية الجهول.

2 – بين النظام البرلماني أو الشبه الرئاسي: جدل تحديد هوية النظام السياسي المرتقب

في ظل الوضع الذي أفرزه تنظيم السلطات في الدساتير السابقة لتعديل سنة 2020، من اختلال شديد في التوازن بين السلطات لصالح التفوق الرئاسي والسلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات الأخرى، تخندق جوهر النقاشات الدستورية للمشروع التمهيدي المتضمن التعديل الدستوري قبل استفتاء الشعب عليه، أين طرحت من خلاله بعض الفعاليات المجتمعية والنخب السياسية، رؤى إصلاحية سياسية حول مطلب إعادة تنظيم السلطات، تمهيدا لتصحيح الوضع القائم. و تقريبا لما كان متوقعا حول ما ستحملة الإصلاحات الدستورية المقبلة في هذا الخصوص، خاصة وأن هذه التكهانات قد تزامنت آنذاك مع دعوة رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون الصريحة، بالمضي نحو إصلاحات دستورية عميقة، خاصة ما تعلق منها بإعادة تكييف طبيعة النظام السياسي بالتوجه نحو تبني نظام "شبه رئاسي" حقيقي يضمن فعليا التوازن بين السلطات، من خلال عقلنة الامتيازات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية على حساب باقي السلطات، وهو ما ساهم في فتح ورشات نقاشية كبيرة ومشاورات مجتمعية ونخبوية سياسية متنوعة حول الموضوع، رغم اختلاف وتباين الرؤى بينها، إلا أنه تم طرح في هذا الصدد عدديد المبادرات والمقترحات، حول اختيار النظام السياسي الأنسب للحالة الجزائرية وفق خصوصياتها التاريخية ومسار تجربتها الديمقراطية، في التعديل الدستوري المرتقب، حيث تراوحت الآراء المتداولة بين ضرورة الذهاب إلى نظام برلماني (أ) أو شبه رئاسي (ب)، مع العلم أن توجهات الرئيس المعبر عنها كانت تؤكد انخيازه للنظام الثاني.

أ – الآراء التي دعت لتبني النظام البرلماني

ساهمت الأصداء الحزبية والبرلمانية في الدفع بالنقاش المطروح حول تحديد هوية النظام السياسي الملائم، إلى تبني النظام البرلماني، وفي هذا الصدد كان قد علق بعض نواب البرلمان الجزائري في عهده السابقة عن هذا الطرح مبدئا تأييده الواضح للنظام البرلماني، حيث صرح النائب وليد الصديق بالقول "النظام البرلماني يعطي أهمية للأداء والفاعلية والأهلية لممثلي الشعب في مراقبتهم ومرافقتهم لأداء السلطة التنفيذية، والتي هي في الأساس وليدة أغلبية مقاعده"، و بدوره أكد النائب لخضر رزاق بارة قائلا "بحكم تجربتي كنايب، أقتح النظام البرلماني الذي يقوم على التوازن والتنسيق والتعاون ما بين

1 – المادة 107، من نفس المرجع.

2 – المادة 108، من نفس المرجع.

3 – المادة 107، من نفس المرجع.

4 – سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر، 2007، ص 110.

5- تجدر الإشارة بالذكر إلى أنه قد تم حل المجلس الشعبي الوطني في عهده الأخيرة (2017 - 2022) من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ 1 مارس 2021، مع إجراءات انتخابات تشريعية مسبقة بتاريخ 12 جوان 2021.

السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يكون الوزراء ورئيس الحكومة مسؤولين أمام البرلمان، ناهيك عن أن هذا النظام بإمكانه استيعاب كل التناقضات"¹.

كما صرح بدوره القيادي بحركة مجتمع السلم ناصر حمدادوش، على أن حركته "تؤمن بالنظام البرلماني الذي يضمن توسيع قاعدة الحكم، والتمثيل الحقيقي للشعب، والمصادقية لإرادته عبر الانتخابات التشريعية، ناهيك عن الفصل والتوازن بين السلطات، ويعزز الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، ويجد من تغول السلطة التنفيذية على غيرها، ويعزز فرص نجاحها في التنمية"².

من جهته رأى أستاذ العلوم السياسية فاروق طيفور أن "النظام البرلماني ينسجم إلى حدود بعيدة مع التفاعل الديمقراطي في البلاد العربية، كونها تعيش دكتاتوريات وراثية قديمة، وأي تشريع دستوري يتيح للرئيس صلاحيات واسعة سيبيده طغيانا". و يعتبر بذلك أن المرحلة الجزائرية تحتاج إلى بناء مصداقية جديدة تعطي الفرصة لحياة برلمانية حقيقية، لاسيما في حالة تعذر التنافس على كرسي الرئاسة بشكل ديمقراطي. وأضاف بن طيفور - فإن النظام البرلماني يوفر بشكل مؤقت حالة الانتقال، ثم يمكن للنخب السياسية التي تكون قد رفعت من مستوياتها أن تتوافق على مزيج بين الرئاسي والبرلماني، كما فعلت بعض النخب في أوروبا بدسترة التعايش بين الرئيس والوزير الأول. وتابع أن استقرار الحياة السياسية وتحقيق المصالحة والسلام والتنمية في سلم الأولويات الحكومية الجزائرية، وهذا يتحقق بنظام برلماني يساعد على توافر مجلس وزراء متجانس، وضمان فوزه بالثقة أمام البرلمان طوال الفترة التشريعية"³.

بشكل عام تبقى مسألة الدفاع عن فكرة النظام البرلماني، قد تكون من منطلق تبني قواعد وآليات التجربة البرلمانية مثلما ترسخت في عدد من البلدان، وفي صدارتها تقليص هيمنة مؤسسة الرئاسة، وتقوية شخصية الحكومة ورئيسها، وجعلها مسؤولة عن نشاطها بشكل جماعي ومتضامن؛ وبالموازاة تعزيز شفافية الانتخابات وتقوية نزاهتها كي تتحكم نتائجها في إفراز طبيعة الهيئة الحكومية، وهو ما من شأنه أن يضمن انتقالا ديمقراطيا حقيقيا، بعيدا عن الانتهاكات الاستبدادية، وأن يشكل ضمانة مؤسسية لعدم تكرار الخروقات الجسيمة التي حدثت في الماضي"⁴.

أولا: الآراء التي دعت لتبني النظام الشبه الرئاسي

في مقابل الدفاع على فكرة النظام البرلماني، برز رأيا آخر ينادي بتبني النظام الشبه الرئاسي أو المختلط وهو التوجه الذي كان قد انحاز إليه الرئيس تبون وصرح به، وفي هذا الصدد غرد النائب البرلماني السابق (فاتح قرد) على إحدى وسائل التواصل الاجتماعي بالقول أنه "من زاوية علمية ومهنية المقارنة والاستقراء، فإن نظام الحكم شبه الرئاسي الحقيقي هو المناسب للجزائر". مبررا ذلك باعتباره أن الجزائر تعيش ديمقراطية ناشئة، بينما يمر النظام البرلماني بأزمات دورية حتى في الدول الديمقراطية العريقة، ومظهر الأزمة أوضح في تونس والكويت ولبنان، بحسب قوله.

أما بخصوص رأي بعض الشخصيات الحزبية التي كانت تطمح للمنافسة على قصر المرادية، فقد ذهب إلى تبني نظام شبه رئاسي يضمن التوازن بين السلطات، وهي حال رئيس حزب طلائع الحريات المستقبل (علي بن فليس)، ورئيس حركة البناء الوطني (عبد القادر بن قرينة) ورئيس جبهة المستقبل (عبد العزيز بلعيد)، والأمين العام بالنيابة للتجمع الوطني الديمقراطي (عز الدين ميهوبي)، وفق ما عبر عنه هؤلاء أثناء حملتهم الانتخابية"⁵. ومن جهة أخرى، تباينت كذلك رؤى المحللين في الموضوع، حيث دافع أستاذ القانون العام بجامعة الجزائر علاوة الغايب عن أخذ الجزائر بالنظام شبه الرئاسي الذي يؤكد على توصيفه بالنظام المختلط. مبررا ذلك بكون أن الجزائر غير جاهزة للتوجه نحو النظام البرلماني، لأنها تعيش أزمة سياسية بامتياز، حيث رفض الحكام ترك السلطة، وتمسكون بها ولو بالقوة مما كانت نتيجة الانتخابات. لكنه رافع في المقابل لتقليص صلاحيات الرئيس ليتقاسم السلطة التنفيذية مع رئيس الحكومة، مؤكدا على ضرورة مشاركة الأحزاب السياسية بصفة إلزامية فيها، حيث لا يذهب خزائنها الانتخابية هدرًا، وأعطى مثلا بحركة البناء الوطني التي حاز رئيسها في الاستحقاق الرئاسي الأخير 1,6 مليون صوت، لكنها غير ممثلة في الحكومة الحالية"⁶.

1- عبد الحكيم حذافة، بعد تدشين ورشة لتعديل الدستور.. هل تغير الجزائر نظامها السياسي، مقال متاح على الرابط الإلكتروني:

- www.aljazeera.net (Consulté le 10/08/2020. 22 :15).

2- نفس المصدر.

3 نفس المصدر.

4 - مونيكا ماركس، " أي أسلوب اعتمده النهضة أثناء عملية صياغة الدستور التونسي؟ : الإقناع، الإكراه، أو تقديم التنازلات"، دراسة تحليلية صادرة عن مركز بروكجز الدوحة (BROOKINGS DOHA CENTER)، (10 فبراير 2014)، ص 23، متاح على الموقع الإلكتروني:

http://www.brookings.edu/ar/research/papers/2014/02/10-ennahda_tunisia_constitution-marks (Consulté le : 15/08/2020. 19 :44).

5- عبد الحكيم حذافة، بعد تدشين ورشة لتعديل الدستور.. هل تغير الجزائر نظامها السياسي، مصدر سابق.

6- نفس المصدر.

عموماً وبالنتيجة فقد برز انحياز اللجنة المكلفة بالتعديل الدستوري في مسودتها التي أعدتها و طرحتها للنقاش، للرأي الداعي لتبني النظام الشبه الرئاسي و هو التوجه الذي يتفق في النهاية مع رغبة ما دعت إليه الرئاسة أيضا، حيث تأكد ذلك فعليا في النسخة النهائية للتعديل الدستوري المستفتى عليه شعبيا بتاريخ 1 نوفمبر 2020 ، بنسبة تصويت 66,80 % بنعم، ونسبة مشاركة قدرت بـ 23,72%¹، لكن يبقى السؤال مطروحا حول مدى نجاح المؤسس الجزائري في تجسيد الإصلاح السياسي المعلن و الحكامة السياسية في إعادة تنظيم السلطات على نحو يتوافق و ينسجم مع متطلبات النظام الشبه الرئاسي الحقيقي في الوثيقة الدستورية الجديدة و مضامينها؟.

المحور الثاني

تنظيم السلطات في ظل التعديل الدستوري 2020 (أي حكامه سياسية و أي إصلاح؟)

يرز دور الحكامة السياسية الجيدة فيما يتعلق بالمراجعات الدستورية العميقة، في تحسين جودة إنتاج القواعد الدستورية التي تؤدي إلى حسن التدبير و توسيع حق المشاركة في السلطة، و قد كان مطلب توظيف الحكامة السياسية في الإصلاحات الدستورية المعلن عنها، غاية تسعى لتحقيقها كل القوى المجتمعية والسياسية الفاعلة، وكان التركيز - فضلا عن الإصلاحات الدستورية الأخرى - على مسألة أساسية ترتكز عليها دولة القانون ألا وهي إعادة تنظيم السلطات في الدستور بما يضمن التوازن بينها، من خلال توسيع حق المشاركة في ممارسة السلطة. بالرجوع إلى مضمون التعديل الدستوري لسنة 2020، في نسخته النهائية المستفتى عليها شعبيا، الذي تبني من خلاله المؤسس الجزائري خيار الذهاب نحو النظام الشبه الرئاسي صراحة كنظام سياسي ملائم للخصوصية الجزائرية، سنحاول مناقشة أهم مستجدات هذا الطرح الذي تضمنته المسودة، من خلال تقييم أداء الحكامة والإصلاحات السياسية و دورها في إعادة تنظيم السلطات و تحقيق التوازن بينها، إن على مستوى السلطة التنفيذية (1)، أو السلطين التشريعية والقضائية (2).

1 - تأكيد الهمزة الرئاسية على حساب الثنائية التنفيذية الحقيقية

فضلا عن ما ورد فيها من تعديلات، جاءت الوثيقة النهائية المتضمنة للتعديل الدستوري لسنة 2020، خالية من أية مبادرة إصلاح سياسي أو توظيف لحكامه سياسية ناجمة بخصوص إعادة التوازن داخل الجهاز التنفيذي، بل عززت ميزة التفوق الرئاسي (أ)، على حساب بعض التعديلات الشكلية بالنسبة للحكومة (ب)، ما عمق من فجوة عدم التوازن التي طبعت الدساتير السابقة، وهو ما خلق أيضا مزيدا من الإبتكاس لدى عديد الأوساط المجتمعية و السياسية التي كانت تطمح إلى تغيير الوضع عما كان عليه في السابق.

أ - توسيع الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية

عزز التعديل الدستوري لسنة 2020، من الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية، و في هذا الصدد يمكن إبراز أهم المستجدات المرتبطة بالسلطة التنفيذية، سواء من حيث الشكل أو المضمون:

✓ من حيث الشكل: يلاحظ إعادة تويب فصول هذا المحور، بإضافة لفظ " فصل " في العنوان تأكيدا لهذا المبدأ، ولكن عند الاطلاع على عناوين الفصول يلاحظ، استحداث تقسيم جديد:

- فصل رئيس الجمهورية

- فصل الحكومة

- فصل البرلمان

- فصل القضاء (بعد أن طرح تحت اسم فصل العدالة في مسودة المشروع التمهيدي للدستور)

إن دل هذا التقسيم على شيء، إنما يدل على أن مركز رئيس الجمهورية لا يزال يحتل قمة السلطات في التنظيم، كما أن التقسيم الجديد يكون قد استبدل و تخلى عن لفظ " السلطة " : التنفيذية، التشريعية، القضائية " ، و في هذا الصدد ترى الدراسة أنه كان من الأجدى الإبقاء على التقسيم الكلاسيكي و المعروف للسلطات (تنفيذية، تشريعية، قضائية)، والتخلي عن التوبيع المتعلق بتنظيم و فصل السلطات في شكله الحالي، تحديدا بعد تخصيص منصب رئيس الجمهورية بفصل مستقل عن الحكومة وعن السلطة التنفيذية (رغم أنه في الأصل يعد رئيس السلطة التنفيذية)، في مواجهة

1- <https://www.constitution2020.dz>

السلطة التشريعية والقضائية. و هو ما يعطي انطبعا خاصا حول مدى تمسك المؤسس الجزائري بمركزية السلطة التنفيذية ورئيس الجمهورية في تنظيم السلطات وتشديدها، بما ينحرف صراحة عن مضمون الأنظمة الشبه الرئاسية الحقيقية.

✓ **من حيث المضمون:** يلاحظ أن تعديلات طفيفة و شكلية لا ترقى لمتطلبات بناء دولة القانون والمؤسسات و لا تحدم مبدأ الفصل و التوازن بين السلطات، قد أدخلت على النص الدستوري الجديد، ذلك أن :

● مضمون التعديل الدستوري قد أكد على ما جاء في مسودته، فعوض أن تقيد سلطات الرئيس دسترت له صلاحيات أخرى¹، و التي كان من الأجر أن يتقاسم بعضها مع السلطة التشريعية عن طريق إقرار آلية تشاركية، سيما في مجال التعيينات في السلطات والهيئات المهمة، التي يحتكر أغلبها رئيس الجمهورية.

● استحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 فقرة جديدة²، و التي تتضمن تولي رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية حيث تم منح ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية دون أي قيود مثلما كان منصوص عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016 السابق في نص المادة 143 : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، ما يعني توسع هذا المجال حتى خارج المجال المخصص للقانون بمفهوم المخالفة.

● تم التراجع في التعديل الدستوري لسنة 2020 عن دسترة إمكانية تعيين رئيس الجمهورية لنائب له لاستكمال عهده الرئاسية³، وهذا بعد عديد الانتقادات التي وجهت في إطار مناقشة مسودة المشروع التمهيدي، والتي نذكر منها ما يلي:
- أن منصب نائب رئيس الجمهورية في الأنظمة الدستورية العريقة التي أخذت به، تشترط أن يكون "منتخبا" لا "معينا" و هو رئيس الغرفة العليا في النظام الرئاسي مثلا.

- سياسيا يتناقض هذا الاقتراح مع التوجه نحو الدستورية، خاصة وأن الغرض منه حسب ما يستخلص من موقعه في المواد التي عالجتها دوره وظيفيا (ضمن الأحكام المنظمة لشغور منصب رئيس الجمهورية المادة 98 - المادة 102 سابقا) هو عرقلة أي انتخابات طارئة غير مدروسة مسبقا من قبل أصحاب القرار.

و من الناحية السياسية أيضا رأى رئيس حركة حماس (السيد عبد الرزاق مقري) في هذا الصدد بأن هذا الاقتراح ما هو إلا " تسهيل استخلاف الرئيس بطريقة " مضمونة " غير ديمقراطية باستحداث منصب نائب رئيس، وفق المادة 7/98 يرث كل صلاحيات الرئيس حين يشغور المنصب. و قد يكون نائب الرئيس من التيارات الأقلية التي لا تنجح أبدا في الانتخابات، أو من التبع ضعاف النفوس، يوكل إليه مسخ هوية البلد وتسخير خياراته لصالح القوى الاستعمارية، في فترة تضعف فيها الدولة، لا سيما إذا استعصى عليهم الرئيس المنتخب فيتم استبداله بطريقة ما برئيس معين مضمون"⁴.

و هذا التراجع لم يكن يعكس في الحقيقة أي نية إصلاح أو توظيف للحكامة السياسية من قبل المؤسس الجزائري، بل أظهر مدى رغبته الشديدة في خلق مركز قانوني غير شرعي بإنشاء منصب نائب لرئيس الجمهورية لاستكمال عهده الرئاسية (في ظل وجود النص المنظم لمسألة شغور منصب رئيس الجمهورية)، وهو أمر غير مستساغ من حيث تنافيه مع مبدأ تكريس دولة القانون المبنية على أساس الديمقراطية والحرية في اختيار ممثلي الشعب، فنائب الرئيس "المعين" (و الذي يفترض أن يكون منتخبا و ليس معينا كما هو مطبق و متعارف عليه خاصة في النظام الرئاسي) هو من سيتولى دستوريا رئاسة الجمهورية في حالة حدوث طارئ للرئيس المنتخب، وهذا الأمر فيه تجاوز وتعدي على مبدأ الشرعية و الإرادة الشعبية بدرجة أولى.

● كما تقرر بموجب المادة (2/91) من التعديل الدستوري لسنة 2020، استحداث صلاحية جديدة ضمن ترسانة الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية و التي جاء نصها بأن : " يقرر إرسال وحدات من الجيش إلى الخارج بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان". و تعليقا على هذه النقطة كان قد صرح رئيس حركة حماس السيد (عبد الرزاق مقري) بالقول أنه " لا يوجد مشكل في الظروف الإقليمية والدولية الراهنة أن يكون للجيش دور في حماية بلدانها خارج حدودها، ولكن قد يؤدي تغيير عقيدة الجيش الوطني الشعبي، وفق المادتين 31 و 9، في حالة الضعف

1- المادتين 91 و 92 من المرسوم الرئاسي رقم 20 - 422 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 82.

2- الفقرة 6 من المادة 91 من نفس المرجع.

3- المادة 95 / 3 (مستحدثة) من مسودة المشروع التمهيدي للدستور.

4- عبد الرزاق مقري، " لمن كتبت مسودة الدستور؟، مقال على الربط الإلكتروني لحركة حماس:

http://hmsalgeria.net/ar/editor/11905-202 date de visite: 12/08/2020. 20:44.

الكلي للدولة بسبب الأزمات الاقتصادية إلى جعل الجيش الجزائري جيشاً وظيفياً (على نحو لا يتوقعه اليوم القادة الوطنيون الصادقون للمؤسسة العسكرية) لخدمة المصالح الاستعمارية وسياساتها الخارجية، كما هي جيوش بعض البلدان في العالم العربي والإسلامي، لا سيما إذا استمرت عمليات التزوير الانتخابي و محاربة الأحزاب السياسية ذات السيادة بكل الوسائل، بما يحرم البلد من بروز أغليات برلمانية تحفظ جنودنا من التورط في مغامرات خارج الوطن لمصلحة قوى استعمارية أجنبية، ولا يمكن أن ننسى هنا الضغوطات التي مورست على جيشنا في أزمات الساحل فحفظ نفسه منها بكل سيادة¹. و في كل الأحوال كان من الضروري وتعزيزاً لصلاحيات البرلمان التشريعية، إضافة المجال الجديد في التشريع الذي أقرته المادة 91 الفقرة 02 و هو إرسال وحدات من الجيش إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بالأغلبية الثلثين ، واستدراك هذا المجال الجديد حتى يتناسب مع مضمون المادة 91 الفقرة 02 لأن مصادقة البرلمان صريحة وليست استشارة لتصبح مجالات التشريع المحولة للبرلمان 31 مجالاً بدل 30 في نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تماشياً والمهام الجديدة للجيش خارج إقليم الدولة بعد مصادقة البرلمان على ذلك، وهو ما لم يحدث.

ب — محدودية الصلاحيات التنفيذية للحكومة

بخصوص صلاحيات رئيس الحكومة، لم يقدم التعديل الدستوري لسنة 2020 أي جديد، بل مجرد استحداث خيارات في طريقة تولي منصب الحكومة، حيث نصت المادة 103 على أن: " يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية. تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكونها". وكأول اختبار لهذا التنصيب الدستوري الجديد، وبعد ما أفرزته الانتخابات التشريعية الأخيرة والتي نظمت بتاريخ 12 جوان 2021، من فسيضاة للفوائم الحزبية والحررة الفائزة بالمقاعد المقدرة بـ 407 مقعد، حيث كانت كل الاحتمالات ممكنة وواردة لتشكيل قوة أغلبية برلمانية مستقلة عن تلك الرئاسية، لكن ما أظهرته عملية اختيار الرئيس للوزير الأول بدل رئيس الحكومة²، أعطى انطباعاً أن مركزية رئيس الجمهورية لا تزال تهيمن على المشهد السياسي، خاصة بعد التفاف الأغلبية البرلمانية الأخيرة حول توجهات الرئيس وبرنامجه، وهو ما يعكس مدى بعد النظام السياسي الجزائري عن إمكانية الانفتاح نحو تقسيم حقيقي للسلطة وممارستها على الأقل في الوقت الحالي، فلا يزال رهان اللعبة والمشهد السياسي في الجزائر يتجاوز أي خيارات إصلاحية سواء كانت دستورية أو سياسية بتحكمه في طريقة تسيير نظام الحكم وآلياته. حيث أن إفران الانتخابات التشريعية طبقاً للمادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لأغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، مما يفرض على رئيس الجمهورية تعيين رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، وهذا التصور يبقى من الناحية العملية رهين المناورات السياسية التي يفرضها النظام السياسي الجزائري ككل مرة، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالتوازنات التي قد تهدد محورية ومركزية قبة النظام ألا وهي مؤسسة رئاسة الجمهورية.

أما بخصوص تحمل المسؤولية السياسية فلم يقدم التعديل الدستوري لسنة 2020 أي جديد بهذا الخصوص، حيث أن الحكومة هي من تتحمل المسؤولية السياسية المزدوجة أمام رئيس الجمهورية من جهة والمجلس الشعبي الوطني من جهة ثانية³، دون أن تكون لها ممارسة فعلية للسلطة التي يستأثر بها رئيس الجمهورية، وهو ما يخالف مبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية، والمفترض حينئذٍ وجدت السلطة وجدت المسؤولية، و عليه كان من الأولى خلق آليات تكريس التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية ومسؤوليته السياسية المنعدمة عنها، وذلك ما يدفع للتساؤل حول من هو المسؤول عن ممارسة السلطة الواسعة للرئيس، إذا كان هو نفسه غير مسؤول عنها؟. حيث أن المؤسس الدستوري الجزائري، قد كرس في كل الدساتير السابقة لمبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، دون الأخذ بآليات و وسائل دستورية موازنة، كقاعدة التوقيع المجاور التي هي أساس إعفاء رئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية أمام البرلمان، أو التخفيف من صلاحيات رئيس الجمهورية بالقدر الذي يتوافق مع انعدام مسؤوليته السياسية⁴.

1- أنظر: عبد الرزاق مقري، " لمن كتبت مسودة الدستور؟"، مقال على الربط الإلكتروني لحركة حمس:

<http://hmsalgeria.net/ar/editor/11905-202> date de visite: 12/08/2020. 20:44.

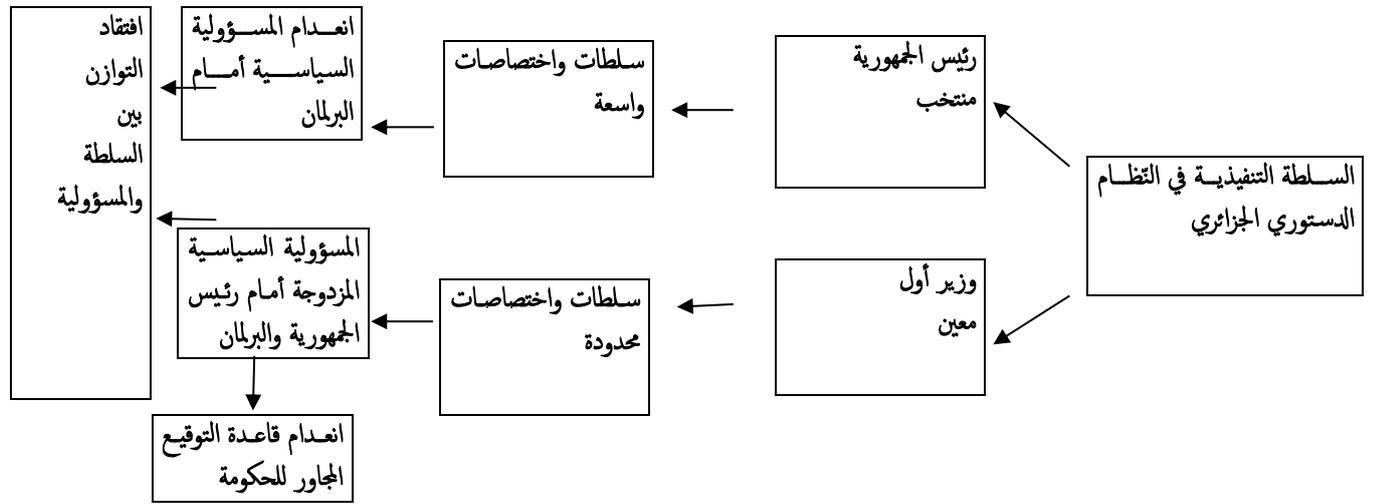
2- جاء تعيين الوزير الأول أمين بن عبد الرحمان طبقاً لنص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وقد أقر هذا الأخير أعضاء حكومته والذين تم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ 07 جويلية 2021.

3- المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

4- لتفصيل أكثر ينظر: لاطرش إساعيل، مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري التونسي، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2020، ص 193.

فبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020، نجد أن الحكومة تتحمل لوحدها المسؤولية السياسية المترتبة في الدستور أمام البرلمان¹ عن أعمال و سلطات رئيس الجمهورية، وذلك بالرغم من تبعيتها العضوية والوظيفية لهذا الأخير و هو ما يزيد الأمر تعقيدا، كما يساعد ذلك على توسيع هوة الاختلال الحاصل بين السلطة والمسؤولية في النظام الدستوري الجزائري ككل.

و هذا ما يعبر عن قاعدة عكسية يتبناها النظام الدستوري الجزائري الحالي، تتجسد في معنى أنه " حيثما وجدت السلطة انعدمت المسؤولية، وحيثما وجدت المسؤولية انعدمت السلطة"، ف رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري الحالي، هو من يمارس السلطة دون أن يكون هو المسؤول سياسيا عنها أمام البرلمان، في حين يتحمل الوزير الأول(رئيس الحكومة) و أعضاء حكومته، المسؤولية السياسية أمام رئيس الجمهورية الذي له صلاحية سلطة تعيينهم وإقالتهم من جهة، و أمام المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى، عن السياسة الحكومية التي يوجهها رئيس الجمهورية بأدوات ووسائل قانونية لا تشترك الحكومة فيها بالرغم من ارتباطها بها، أو على الأقل لها حق التوقيع المجاور فيها، وبذلك فقد انتقلت المسؤولية للحكومة دون أن تنتقل إليها السلطة. مثلما يوضحه الشكل التالي:²



2 — بخصوص السلطتين التشريعية والقضائية

حافظ التعديل الدستوري لسنة 2020 على طابع الهيمنة التنفيذية و الرئاسية في تنظيم السلطات، لما تضمنه من تحجيم لصلاحيات البرلمان خاصة الرقابية منها (أ)، كما لم يمسد المشروع الأحكام التي من شأنها تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات و استقلالية القضاء (ب).

أ — بخصوص السلطة التشريعية (البرلمان)

باستثناء ما ورد في التعديل الدستوري لسنة 2020، يتبين جليا أن مسألة تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، وضمان التوازن بينها تبقى مجرد طرح نظري خارج إطار التجسيد الفعلي لأي إصلاح سياسي أو حكامته في الدستور، و هو ما تم ملاحظته من خلال :

- عدم تجسيد المشروع للأحكام التي من شأنها تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات و توازنها، حيث أبقّت المادة 3/121 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على الثلث الرئاسي من مجلس الأمة المعين من طرف رئيس الجمهورية، و هو ما يؤثر على مبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية و يجعل من الرئيس مهيمن على الغرفة العليا.

و قد كان من الأنجع التخلي عن هذه الصلاحية التي تعتبر تعديدا على البرلمان وتدخلها في استقلاليتها، من خلال انتخاب الثلث 3/1 الباقي من أعضاء مجلس الأمة بواسطة المجالس الشعبية المحلية من مترشحين من فئة الأساتذة الجامعيين ذوي مصف الأستاذية الذين هم في وضعية نشاط في كليات الحقوق والعلوم السياسية والاقتصاد. و مبرر ذلك أن وجود الثلث من مجلس الأمة هدفه الرفع من مستوى العمل التشريعي و تحسينه، يمكن أن يتحقق

1- المواد 106، 107، 108، من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2- لاطرش إسماعيل، مرجع سابق، ص 193 - 194.

بطريقة ديمقراطية – بدل التعيين من طرف رئيس الجمهورية – عن طريق الانتخاب ومن المجالس الشعبية الولائية والبلدية ذاتها تنتخب تلك الكفاءات من إدارات الجامعة المتخصصين في مجال القانون والاقتصاد.

- المعارضة: رغم منحها في المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إمكانية التمثيل للمشاركة في أجهزة البرلمان لا سيما رئاسة اللجان بالتداول، لكن يبقى النص من دون ضمانات وتحديد، وكان من الأجدى لو تم استكمال النص بمنح المعارضة على وجه الخصوص رئاسة اللجنة المالية، ولجنة الشؤون القانونية على الأقل، باعتبار أن منح المعارضة رئاسة هاتين اللجنتين من أجل الشفافية ودفع الأغلبية التي تتشكل منها الحكومة على الجدية في العمل وإعداد التقارير، و من أجل إشراك المعارضة والأغلبية في تسير عمل البرلمان فنجاح هذه المشاركة هو نجاح في تأطير المجتمع.
- مزاحمة البرلمان في التشريع من قبل رئيس الجمهورية، الذي له أن يشرع بأوامر بداعي الاستعجال في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فضلا عن أن البرلمان ليس له الحق في مناقشة مضمون الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية، و عليه كان من الأفضل إضافة صياغة للفقرة رقم 03 من المادة 142 تفيد بأحقية البرلمان في مناقشة أوامر التشريع مادة بمادة، لأنه من غير المستساغ أن يحرم أعضاء البرلمان من مناقشة الأوامر التي شرعها رئيس الجمهورية، ذلك أن مناقشة الأوامر تدخل في صميم استرجاع البرلمان لاختصاصه الأصلي في التشريع بعد قيام رئيس الجمهورية استثناءا بالتشريع عن طريق الأوامر.

- سكوت التعديل الدستوري لسنة 2020 عن تقرير أي نوع من "الجزء السياسي" في حق رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره القوانين المصادق عليها من البرلمان و المكلف بإصدارها في أجل 30 ثلاثين يوما طبقا للمادة 148 من التعديل، بخاصة و أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أغفل هذه الحيثية منذ دساتير 76 و 89 و 96 و 2016 ماعدا دستور 1963، و عليه كان من الضروري إدراج عبارة للفقرة 01 من المادة 148 أعلاه، على أن يتم كقترح إخطار المحكمة الدستورية في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية أو امتناعه عن إصدار القانون في أجله المحدد بـ 30 يوما، من قبل الجهات التي لها حق إخطارها، و يصدر القانون بقرار من المحكمة الدستورية.

- الإبقاء على حالة الغموض المتعلقة بتحديد الأثر القانوني للأتمة التي يصدرها مجلس الأمة في إطار المصادقة على برنامج عمل الحكومة في المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذا الأثر القانوني للأتمة البرلمان بغرفتيه حول المناقشة المفتوحة حول السياسة الخارجية في المادة 152 من التعديل، و عليه بالنظر لمدى أهمية و فاعلية الرقابة البرلمانية على الحكومة و تعزيز دور السلطة التشريعية في الرقابة بوجه عام، كان يتوجب مراعاة عامل الحكامة السياسية في ضرورة ربط المسؤولية بالحاسبة في هذا الصدد.

- عدم ربط المسؤولية بالحاسبة بخصوص الرقابة البرلمانية على الحكومة، في المواد 157 إلى 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و كان من الأنجع أنه في حالة ما إذا ترتب عن استجواب عضو الحكومة أو عن لجنة التحقيق تقرير مسؤوليته الفردية بتصويت أغلبية أعضاء الغرفة، يقدم عضو الحكومة استقالته وجوبا، ذلك أن استجواب عضو الحكومة وتقرير مسؤوليته أخف بالنسبة للحكومة ككل، وسيدفع ذلك بقية الوزراء أو أعضاء الحكومة إلى الجدية أكثر، وإلا فما فائدة لجان تحقيق إذا لم يترتب عنها مسؤولية عضو الحكومة.

ب – بخصوص السلطة القضائية (العدالة)

بالنسبة للسلطة القضائية و من خلال ما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2020، يتبين بوضوح تأكيد الاستمرارية في نهج تبعيتها وعدم استقلاليتها، ما يجعل من تجسيد فكرة تنظيم السلطات على أساس التوازن بينها في الدستور الجزائري، مجرد طرح خالي من أي حكمة أو إصلاح سياسي في هذا الصدد، و قد تم تسجيل بعض أهم الملاحظات حول مضمون التعديل الدستوري بهذا الخصوص كآتي :

- تناقض بين مبدأ الاستقلالية القضاء الذي يضمنه المجلس الأعلى للقضاء، وبين رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس¹، وكذا سلطة تعيينه للقضاة².
- خضوع تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس السلطة التنفيذية و دسترتها هو إضافة سلبية للغاية و تكريس للتبعية. بعد أن أبقى التعديل الدستوري لسنة 2020 على رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للقضاء³، و هو ما يمس بمبدأ استقلال القضاء، وكذلك حق رئيس الجمهورية في تعيين عضوين (02) من الاختصاص⁴. و قد كان من الأجدر فتح نقاش جدي مع المختصين في سلك القضاء لتكريس استقلالية حقيقية للمجلس الأعلى للقضاء

1- المادة 2/180 من التعديل الدستوري لسنة 2020

2- المادة 8/92 من نفس المرجع.

3- المادة 2/180 من نفس المرجع.

4- المادة 3/180 من نفس المرجع.

من خلال استبعاد السلطة التنفيذية و على رأسها رئيس الجمهورية كرئيس للمجلس وكذا قضاء الحق العام (النيابة - و محافضي الدولة أو المحامي العام) إضافة إلى مراجعة مسألة سمو المعاهدات على قوانين الجمهورية.

● و تعزيزاً لاستقلالية السلطة القضائية من جهة ودعماً للرقابة المتبادلة بين السلطات كان حرياً بالمؤسس الدستوري الجزائري الحرص في التعديل الدستوري لسنة 2020 على دسترة ما يلي:

- مناقشة ميزانية المجلس الأعلى للقضاء أمام اللجنة المالية للبرلمان
- شرط إبداء المجلس الأعلى للقضاء رأيه في كل القوانين المتعلقة بتنظيم السلطة القضائية ونشاط المرفق ككل.
- مناقشة التقرير السنوي للمجلس الأعلى للقضاء أمام المجلس الشعبي الوطني دعماً للرقابة المتبادلة للسلطات إزاء بعضها البعض.
- النص على نشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية
- ضرورة تقديم وزير العدل لتقرير سنوي أمام البرلمان لمناقشة تنفيذ السياسة الجنائية وعرضاً آخر حول قضايا مكافحة الفساد وإجراءات مكافحته.

خاتمة

ختاماً يمكن القول أن واقع تنظيم السلطات في الدستور الجزائري، كان ولا يزال يفتقر لقاعدة التوازن بين السلطات، وذلك من خلال التفوق الرئاسي الطاعى على جميع السلطات ما يعكس الطبيعة " الرئاسوية " لهوية النظام السياسي، و ذلك بالرغم مما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري صراحة في التعديل الدستوري الأخير، من التوجه نحو نظام سياسي ذو طابع شبه رئاسي حقيقي. هذا النظام الذي كان محل انخياز من الرئاسة نفسها واعتباره نظاماً ملائماً للخصوصية الجزائرية مثلما أكدت عليه بعض النخب و الأحزاب السياسية، و مع ذلك لم يلمس هذا التوجه التجسيد الحقيقي في التعديل الدستوري الأخير، بخصوص تنظيم السلطات وإعادة التوازن بينها، و الذي لا يرقى لمتطلبات بناء دولة القانون والمؤسسات و لا تخدم مبدأ التوازن بين السلطات، مع انعدام شبه تام لتوظيف أي إصلاح سياسي أو أي حكمة سياسية تقتضي بالضرورة إرساء آليات حقيقية لممارسة الحكم في ظل تنظيم متوازن للسلطات من حيث الصلاحيات والعلاقة بينها.

إن نجاعة الأنظمة السياسية مهما اختلف شكلها، رئاسياً كان أم برلمانياً أم شبه رئاسي، تكمن أساساً في مدى تحقيقها لمبدأ الفصل بين السلطات حسب التوجه الحديث للديمقراطية، القائم على أساس التكامل والتوازن بين السلطات في الدستور، ذلك أن هذا المبدأ يعد جوهر تكريس أسس دولة القانون، و الذي ينشده التقسيم العادل والمتوازن للصلاحيات بين السلطات الثلاث و عدم هيمنة سلطة على أخرى.

و لئن كان التعديل الدستوري لسنة 2020 قد حافظ على ذلك الاختلال — الذي تم توريثه عبر جميع الدساتير الجزائرية المتعاقبة — و المتمثل في التفوق الرئاسي على جميع السلطات في الدستور من حيث الصلاحيات والتدخل، و على هذا الأساس و تماشياً مع مقتضيات الحكامة السياسية نرى أنه كان من الأنجع إعادة النظر في التعديل الدستوري بما يضمن تحقيق متطلبات النظام الشبه الرئاسي الحقيقي من خلال النقاط التالية:

- عقلنة صلاحيات رئيس الجمهورية التنفيذية بما يضمن تجسيد فعلي للثنائية التنفيذية في الدستور
- إعادة توزيع السلطة داخل الجهاز التنفيذي من خلال تعزيز صلاحيات الحكومة و تدعيم استقلالها العضوي والوظيفي عن رئيس الجمهورية.
- خلق التوازن بين السلطة و المسؤولية السياسية عنها.
- تعزيز آليات الرقابة البرلمانية و تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة
- تدعيم الاستقلالية العضوية للغرفة الثانية للبرلمان بالتخلي عن تعيين الرئاسي للثلث الأعضاء.
- تعزيز دور المعارضة في البرلمان.
- عقلنة الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية، خاصة ما تعلق منها بسلطة التشريع بأوامر التي يتمتع بها رئيس الجمهورية.
- تدعيم استقلالية المجلس الأعلى للقضاء من خلال استبعاد تدخل السلطة التنفيذية في تشكيله ووظيفته.
- تدعيم الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والقضائية.