

جامعة - سعد دحلب - البليلة

كلية الحقوق

قسم القانون العام

مذكرة ماجستير

التخصص : القانون الأمني السلم والديمقراطية

تطبيقات التعديل الدستوري وأثره على الممارسة الديمقراطية

في الجزائر

" دراسة مقارنة "

من طرف

عمران خالد

أمام اللجنة المشكلة من:

رئيساً	جامعة سعد دحلب البليلة	أستاذ محاضر (أ)	محي الدين جمال
مشرفاً ومقرراً	جامعة سعد دحلب البليلة	أستاذ التعليم العالي	قزو محمد أكلي
عضواً	جامعة سعد دحلب البليلة	أستاذ محاضر (أ)	جبار صلاح الدين
عضواً	جامعة سعد دحلب البليلة	أستاذ مساعد (أ)	بن سالم جمال

البليلة، جوان 2012

شكر

بعد شكر الله سبحانه وتعالى، على كرمه وفضله، على أن وفقني لإنجاز هذا العمل وهذه الدراسة. فإنه يشرفني أن أتقدم بالشكر الموفور إلى الأستاذ الدكتور قزو محمد آكلي، أستاذي ومؤطري، والذي قام بالإشراف عليّ من أجل إنجاز هذا البحث.

وله الشكر كذلك على صبره عليّ طيلة مشواري في إنجاز هذا البحث، بما حبانني به من إرشادات ونصائح وتوجيهات، حتى يكون هذا العمل سديداً مفيداً. فقد كانت معاملته لي كالأب لابنه.

كما أتقدم بالشكر إلى كل الأساتذة الذين تلقيت على أيديهم المبادئ والمعارف الأساسية التي أهلتنا للوصول لهذا القدر من المعرفة.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى والدتي (رحمة الله عليها)، وإلى والدي.

وإلى زوجتي وابنتاي إخلاص وسلسبيل.

ملخص

تكتسي عملية التعديل الدستوري في الدولة الحديثة اليوم ذات الدساتير الجامدة، أهمية بالغة في مشوار التحول والسير نحو ترسيخ مبادئ ومعالَم الديمقراطية، وذلك ضمن دساتيرها تمهيداً لتطبيقها على أرض الواقع.

وتعرف عملية التعديل على أنها تغيير بالحذف أو الإضافة أو التبديل في نص من نصوص الدستور القائم. كما أن تطبيقات عملية التعديل الدستوري، تختلف باختلاف الزمن والمكان. فقد عرفت مختلف الأنظمة السياسية عبر مراحل تطورها عدة تطبيقات، فنذكر التعديل العرفي للدستور، وكذا التعديل عن طريق البرلمان، أو عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة، وأخيراً بواسطة الاستفتاء الدستوري. إلا أنه ومن خلال الدراسة اتضح أن أكثر وسيلة ديمقراطية في تعديل الدستور هي بواسطة الجمعية التأسيسية إلى جانب الاستفتاء الدستوري.

إن الغاية من وراء تعديل الدستور هي الوصول لتجسيد ممارسة ديمقراطية على أرض الواقع، وذلك من خلال تجسيد مبادئ الديمقراطية ضمن النص الدستوري. ويمكن حصر هذه المبادئ في: الفصل بين السلطات، التداول السلمي على السلطة، حماية الحقوق والحريات، و التأكيد على استقلالية القضاء.

وتعتبر عملية التعديل الدستوري في الدستور الجامد معقدة، لذلك هي تمر بمجموعة من الإجراءات، إلا أنه في الدستور الجزائري يمكن حصرها في إجراءين رئيسيين: يتمثل الأول في المبادرة بالتعديل الدستوري، ومصدرها رئيس الجمهورية (المادة 174 من دستور 1996)، أو البرلمان حسب نص المادة (177)، وأما الإجراء الثاني فهو إقرار التعديل الدستوري، وهذا يكون بطريقتين، الأولى رئيسية ويكون عن طريق الاستفتاء الشعبي (المادة 174)، وأما الثاني فهو استثنائي، ويكون بواسطة البرلمان بغرفتيه، وذلك حسب نص المادة 176. وهناك إجراء آخر لتعديل الدستور، يستند على نص المادة 77 فقرة 10 من الدستور، التي تقع خارج

الفصل المحدد لإجراءات التعديل الدستوري. ومن خلال الدراسة وقفنا على عدم شرعية هذا الإجراء لعدة اعتبارات.

والممارسة الديمقراطية في الجزائر، تأثرت كثيراً بعمليات التعديل الدستوري التي تمت على دساتيرها. فقد أثرت على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث أن عمليات التعديل الدستوري جاءت لتكرس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بل وقضت على كل توازن بينهما، وذلك من خلال الصلاحيات المتزايدة لرئيس الجمهورية، بشكل أفقد التوازن حتى داخل السلطة التنفيذية ذاتها، وذلك كما حصل مع تعديل الدستور سنة 2008.

هذا وقد أثرت عمليات التعديل الدستوري في النظام الجزائري، على مختلف المبادئ المجسدة للممارسة الديمقراطية، ومن ذلك التعددية الحزبية، ومسألة الانتخاب، إلى جانب التداول على السلطة، وهذا من خلال فتح المجال أمام عهديات رئاسية مفتوحة للرئيس، وهذا في تعديل الدستور لسنة 2008.

وقد أثر التعديل الدستوري بشكل إيجابي في مسألة الحقوق والحريات، وذلك من خلال تطويرها، وإعطاء المزيد منها. ومن ذلك الحريات السياسية، الحق في الملكية،... إلخ. إلا أنه في مسألة القضاء، فلم تطور التعديلات الدستورية نظرة السلطة لاستقلالية السلطة القضائية، وهذا على الرغم من النص عليها في الدستور على أنها سلطة ومستقلة. وهذا بقراءة مجمل النصوص المتعلقة بها.

في الأخير يمكن القول أن عملية التعديل الدستوري هي وسيلة مهمة لدى السلطة والشعب، تمكن من خلالها مواكبة التطورات والتغييرات الحاصلة في المجتمع بشكل يسمح لهذه الوثيقة الأساسية من الانسجام مع تلك المتغيرات.

الفهرس

شكر

إهداء

ملخص

الفهرس

01	مقدمة
06	1. إرتباط عملية التعديل الدستوري بالممارسة الديمقراطية
06	1.1 مفهوم تعديل الدستور ومظاهر تجسيد الممارسة الديمقراطية
07	1.1.1 مفهوم التعديل الدستوري
07	1.1.1.1 تعريف التعديل الدستوري ونشأته
12	2.1.1.1 تعديل الدستور بواسطة هيئة منتخبة
15	3.1.1.1 تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء
21	4.1.1.1 التعديل العرفي للدستور
29	2.1.1 مظاهر تجسيد الممارسة الديمقراطية
29	1.2.1.1 الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بينها
38	2.2.1.1 التداول السلمي على السلطة
46	3.2.1.1 حماية الحقوق والحريات العامة
55	4.2.1.1 استقلالية السلطة القضائية
61	2.1 قيود تعديل الدستور في الجزائر
61	1.2.1 إجراءات تعديل الدستور
61	1.1.2.1 المبادرة بتعديل الدستور
63	2.1.2.1 إقرار مشروع تعديل الدستور
71	3.1.2.1 شرعية الخروج على إجراءات التعديل الدستوري
78	2.2.1 نطاق التعديل الدستوري
78	1.2.2.1 الحظر الموضوعي لتعديل الدستور
85	2.2.2.1 القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور
86	3.2.2.1 تدرج قواعد الدستور فيما بينها

94	2. عملية التعديل الدستوري في الجزائر والممارسة الديمقراطية
94	1.2. أثر عملية التعديل الدستوري على مكانة السلطتين التنفيذية والتشريعية
95	1.1.2. دور السلطة التنفيذية في عملية تعديل الدستور في الجزائر
95	1.1.1.2. اختصاص السلطة التنفيذية في مجال إجراءات التعديل
101	2.1.1.2. تطور صلاحيات رئيس الجمهورية من خلال عمليات تعديل الدستور
113	3.1.1.2. مدى تحقق التوازن داخل السلطة التنفيذية
123	2.1.2. صلاحيات السلطة التشريعية في عملية تعديل الدستور
123	1.2.1.2. ممارسة البرلمان لحقه في تعديل الدستور
130	2.2.1.2. تطور اختصاصات البرلمان من خلال عمليات تعديل الدستور
147	3.2.1.2. دور مجلس الأمة في إحداث التوازن داخل السلطة التشريعية
158	2.2. أثر التعديل الدستوري على مبدئي التداول على السلطة، والحقوق والحريات العامة
158	1.2.2. تكريس الدستور لمبدأ التداول على السلطة
158	1.1.2.2. التطور الدستوري لحرية تشكيل الأحزاب السياسية
168	2.1.2.2. احترام إرادة الشعب في اختيار ممثليه
176	3.1.2.2. تحديد مدة العهدة الرئاسية
184	2.2.2. الحقوق والحريات من خلال التعديل الدستوري
185	1.2.2.2. تطور حقوق الإنسان في الدستور
194	2.2.2.2. تأثير عملية تعديل الدستور على استقلالية السلطة القضائية
203	الخاتمة
210	قائمة المراجع

مقدمة

يشهد عالم اليوم اختلالاً واضحاً بين الدول حول المستوى الذي وصلت إليه من التقدم والعصرنة في شتى المجالات، فهناك دول خطت خطوات عملاقة سواء في المجال التكنولوجي و المعرفي و الاقتصادي وحتى على الصعيد السياسي والقانوني. في حين نجد أن دولاً أخرى لا تزال تئن تحت استعمار الفقر والجهل والتخلف، وإلى جانب استبداد الحكام بالسلطة، وحرمان الشعب من التمتع بالحقوق والحريات، التي تنص عليها دساتيرها وتقرها المواثيق الدولية.

كما لا يخفى على أحد ما وصلت إليه البشرية اليوم من تطور بارز وملفت في مجال التنظيم القانوني والدستوري للدولة العصرية، والذي حققته الدول التي توصف بالديمقراطية. فقد خاضت شعوب هذه الدول عدة صراعات عبر مسيرة البحث عن الحرية، وكفالة الحقوق الحريات، ونقل السلطة من شخص الحاكم إلى الشعب، صاحب السلطة الفعلي.

لقد حققت شعوب هذه الدول ما كانت تطمح إليه، وخرجت من ظلام الاستبداد، والاستعباد إلى نور الحرية والمساواة. وها هي اليوم تضرب أروع الأمثلة في الممارسة الديمقراطية، في كنف أنظمة تحترم إرادة شعوبها، وتكفل لها حقوقها وحرياتها.

ففي ظل طغيان الحكام والملوك، واستبدادهم بالسلطة، ومصادرة الحقوق والحريات. ظهرت في أواخر القرن الثامن عشر (18) أفكار جديدة، تسعى إلى تغيير الوضع القائم. وتطالب بضرورة نقل السلطة من الحاكم إلى الشعب، وضرورة خضوعه للقانون. كما نادى بتحقيق المساواة وإعطاء الحقوق والحريات. وقد أسست هذه الثورة الفكرية لنظريات ومبادئ من شأنها تحقيق التغيير المنشود، ومن أبرزها مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يؤسس لمرحلة جديدة من الحكم، بحيث بموجبه تصبح السلطة مقسمة بين ثلاث هيئات في الدولة، حتى لا يحدث احتكار للسلطة والانحراف بها.

ولهذا ظهرت الحاجة إلى تدوين هذه الأفكار والمبادئ الجديدة في شكل نصوص مكتوبة، تتمتع بالسمو والقداسة. تكون بمثابة العقد الذي يخضع له الجميع حكماً ومحكومين، وحتى تكون العلاقة القائمة بين الشعب صاحب السلطة وحكامه مبنية على أسس وقواعد واضحة ومضبوطة، يسهل الرجوع والاحتكام إليها في حال

تعسف أو انحراف السلطة الحاكمة. ذلك لأن هذه العلاقة كانت في ما سبق خاضعة لقواعد العرف، والمعروف عن قواعد العرف أنها غير مدونة وغير واضحة.

في مثل هذه الظروف نشأ الدستور، الذي يعتبر أسمى وثيقة قانونية في الدولة العصرية. حيث تم تضمينه القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات، وخضوع السلطات في الدولة لأحكام الدستور، والاختصاصات التي تمارسها كل واحدة منها، وطريقة الوصول إلى السلطة، ومدة المكوث فيها، وشكل النظام المتبع في الدولة.

ونظراً لخوف الشعوب في بداية الأمر من عبث السلطة بقواعد ومبادئ الدستور، وقيامها بتعديله وفق ما يخدم مصالحها و هواها ، اتجهت المطالب إلى جعل الدستور جامداً لا يمكن أن يعدل إلا بالعودة إلى صاحب السلطة الأصلي، أو بإتباع إجراءات صعبة ومعقدة. لذلك ظهر إلى الوجود الدستور الجامد تمييزاً له عن الدستور المرن الذي يسمح بتعديله بإتباع نفس إجراءات تعديل القانون العادي.

لقد أثبتت الممارسة، أن الدستور الجامد لا يمكن أن يحقق مطالب الشعوب المتجددة والمتغيرة عبر الزمان، فقد اتضح أن هناك ثغرات ونقائص في الدستور لا بد من تداركها، كما أن تعاقب الزمن يأتي بحاجات جديدة، من حقوق وحريات لم تكن معروفة من قبل ولم تنظم في الدستور عند وضعه، لذلك ظهرت الحاجة إلى تكيف وتحسين هذه الوثيقة حتى تكون متماشية مع الحقائق والمبادئ والقواعد الجديدة، بما يعطي للدستور صورة أفضل وصلابة أكثر، وجعل العلاقة بين الشعوب والحكام أكثر ديمقراطية وأكثر عدلاً وإنصافاً.

إلا أن الدستور، مهما بلغ من سموه والقداسة، ومهما تضمن من حقوق وحريات، وتنظيم دقيق لعمل السلطات، ومما تضمن أيضاً من قواعد الديمقراطية. إلا أنه يبقى مجرد عمل بشري، خاضع لعواطف ومشاعر الإنسان، وكذا مصالحه وهواه، المتغيرة في الزمان والمكان، والخاضعة للبيئة والظروف التي عاصرت وضع هذا الدستور. ومهما بلغ هذا الإنسان من الحكمة والعدل والرزانة وبعد النظر، يبقى عمله هذا ناقصاً لا يرقى لدرجات الكمال، والكمال وحده لخالق الإنسان.

ومادام الأمر على هذا النحو، فلا بد أن يصيب هذا الدستور عوامل النقص والجمود، وعدم مسايرة واقع الشعوب، الذي هو في حركية مستمرة ودؤوبة لا تفتأ تستقر حتى تتحرك وتتغير. لذلك كان من الحكمة أن يقوم واضعو الدستور بفتح المجال أمام إمكانية استمراره وحركيته، وذلك بتضمينه آليات وقواعد تسمح بتعديله من أجل إصلاح الخلل وتدارك النقائص والثغرات. حتى يتكيف الدستور مع الواقع الجديد دون الحاجة إلى تغييره بالقوة أو الثورة عليه.

فعملية التعديل الدستوري تأتي من أجل إضافة ما لم يكن موجوداً في الدستور عند وضعه، أو تغيير أو حذف ما تجاوزه الزمن ولم يعد متماشياً مع البيئة الجديدة أو الجيل الجديد. وهذا بهدف إقامة نظام دستوري قائم

على أسس سليمة، ومبني على قواعد الممارسة الديمقراطية، واحترام حقوق وحرريات الأفراد، واحترام إرادة الشعوب في اختيار ممثليها، وإقرار مبدأ التداول السلمي على السلطة، في إطار الشرعية الدستورية. لذلك فإن دستور الولايات المتحدة الأمريكية، رغم أن عمره قد تجاوز القرنين من الزمن، إلا أنه لا يزال يطبق إلى اليوم، وذلك بفضل عمليات الإصلاح التي أدخلت عليه عبر هذه المسيرة الطويلة، مجسدة مبادئ الممارسة الديمقراطية. ولا ننكر مستوى التقدم والرقي في مجال الديمقراطية التي وصلت إليها الدولة الأمريكية. كذلك الشأن بالنسبة للدستور الفرنسي الحالي، وإن كان أقل عمراً إلا أنه يشهد له بأنه من أكثر الدساتير تجسيدا لمبادئ الممارسة الديمقراطية، بعد التعديلات الكثيرة التي أدخلت عليه.

فالعلاقة قائمة بين عملية تعديل الدستور وإصلاحه على مستوى النص، وبين تجسيد قواعد الممارسة الديمقراطية على مستوى التطبيق. من هنا تتبع أهمية هذه الدراسة. حيث تبرز وتتجلى من خلال سعي السلطة إلى إيجاد نظام سياسي قائم على أسس ديمقراطية، تحترم فيه إرادة الشعب، وتضمن فيه الحقوق والحرريات، عن طريق إصلاح وتطوير قواعد الدستور، الذي يحكم العلاقة بين مكونات النظام في الدولة، وذلك حتى لا يحدث تصادم بين ما هو واقع ومطلوب من الشعب، وبين ما هو موجود في الدستور.

فعملية التعديل الدستوري، تستهدف إصلاح الدستور وتحسينه من أجل تحقيق العدالة والمساواة، وضمان التمتع بالحقوق والحرريات، وشعور الشعب بالأمن من عدم احتكار وانحراف السلطة، وصولاً لممارسة ديمقراطية حقيقية. وإلا أصبح هذا الدستور غير مقبول من طرفهم، يستوجب تغييره.

وتعتبر الدولة الجزائرية، وهي محل دراستنا في هذه الرسالة، من الدول التي استقلت حديثاً، أين وضع أول دستور لها عام 1963 كأول خطوة دستورية في حياة الدولة الفتية، إلا أن هذا الدستور الذي لم يدم طويلاً بسبب تعليق العمل به. فقد دخلت بعدها الجزائر في فراغ دستوري إلى غاية العودة إلى الشرعية الدستورية، وذلك بوضع دستور جديد عام 1976، الذي أدخلت عليه ثلاث تعديلات.

ولعل ما ميز هذا الدستور هو هيمنة الحزب الواحد على الحكم. وظاهرة تركيز السلطة، إلى جانب اعتماد خيار النهج الاشتراكي كخيار استراتيجي للدولة، الشيء الذي أسفر عن تقييد للحرريات الفردية، وقمع أية معارضة سياسية، ونبذ فكرة التداول على السلطة. إلا أن سياسة فرض الأمر الواقع لم تدم، فقد انتفض الشعب عام 1988 معبراً عن استيائه من الوضع العام الذي وصل إليه. فما كان من السلطة آن ذاك إلا الاستجابة لمطالب الشعب بحيث وعدت بإصلاحات سياسية عميقة، تضع حداً لهيمنة الحزب الواحد، والسعي لتلبية مطالب الشعب المشروعة.

إلا أن الإصلاح السياسي يفرض بالضرورة تصحيح الأوضاع الدستورية وتعديل النصوص التي تتعارض مع المتطلبات الديمقراطية الحقيقية، فقد لجأت السلطة من أجل امتصاص غضب الشعب إلى إصدار

دستور جديد عام 1989، وصف بأنه دستور الديمقراطية، بالنظر إلى تلك القواعد والنصوص الجديدة التي تم تضمينها في هذا الدستور، والتي أسست لمرحلة جديدة في الحكم، تختلف عما كان عليه في السابق. وأمام الأحداث التي كادت أن تعصف بمؤسسات الدولة، والتي كانت بدايتها من استقالة رئيس الجمهورية وقيامه بحل المجلس الشعبي الوطني بالتزامن، حيث أفضى هذا الوضع الغريب الذي لم يضع له المؤسس الدستوري حلاً إلى الدخول في فراغ دستوري ثم وضع انتقالي، اتسم بمصادرة حق وإرادة الشعب في الانتخابات التي جرت في عام 1991، وتوقيف المسار الانتخابي. هذا الوضع ولد أزمة ثقة بين الشعب والسلطة، دفع بهذه الأخيرة للعودة إلى اللاشريعة مرة ثانية. فقد استمر هذا الوضع الذي حاولت السلطة تسييره عن طريق ما يسمى بالمشروعية الثورية إلى غاية العودة إلى الشرعية الدستورية، وذلك بالعودة إلى الدستور من جديد عام 1996. وقد عرف هذا الدستور التعديل مرتين، آخرها كان عام 2008.

فالسلمة في الجزائر كانت في كل مرة يقع فيها انسداد أو مشاكل في علاقات الحكم، أو حدوث أزمة بينها وبين الشعب إلا وتقوم بالعودة إلى الدستور، إما بإصدار دستور جديد كما حصل مع دستور 1976، ودستور 1989، أو تلجأ إلى إدخال تعديلات عليه كما حصل مع التعديل الدستوري في عام 1996. كما أنها كانت في كل مرة تحاول تبرير ذلك بتطبيق قواعد الممارسة الديمقراطية، واللجوء إلى خيار وإرادة الشعب. ويعود سبب ذلك للمكانة التي أصبح الدستور يحتلها في سلسلة الهرم الذي تتركب منه الدولة. فالدستور في الدولة العصرية يُعد هو مصدر الشرعية للسلطة الحاكمة. هذه الشرعية لا تأتي إلا بوجود دستور يقره الشعب، ولا يمكن وجود ذلك إلا في ظل بيئة ومناخ ديمقراطي. فبتوافر ذلك كله يتحقق للسلطة الحاكمة المشروعية التي تسعى إليها. فهل يمكن القول أن هذه البيئة الديمقراطية قد توفرت في الجزائر بمجيء دستور 1996؟

ولذلك فإن عملية تعديل الدستور تكتسي أهمية بالغة بالنسبة للسلطة وللشعب على حد سواء، ذلك أن القانون الأساسي في الدولة يعتبر معيار تقدم الأنظمة في مجال الممارسة الديمقراطية التي تحكم العلاقة بين الحاكم والمحكوم.

وعليه فإذا كان الدستور هو الذي يضمن للدولة استقرار النظام وممارسة السلطة بصفة شرعية، فإن عملية تعديل الدستور تضمن لها الاستمرار ومواكبة سنة التطور للوصول إلى المشروعية التي تنتشدها أية سلطة حاكمة. ولكن يُخشى إذا لم تتوفر الضمانات الكافية أثناء قيام السلطة بعملية تعديل الدستور أن يحصل تجاوز على المبادئ والثوابت التي وافق عليها الشعب أو تلك المبادئ التي يطمح إلى تحقيقها.

لذلك فإننا نطرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى يمكن لعملية تعديل الدستور في الجزائر أن تؤثر في الممارسة الديمقراطية للسلطة؟ وهل وفق النظام السياسي الجزائري في تحسين الدستور وتكييفه مع المبادئ الديمقراطية؟

إن الدراسة التحليلية المقارنة التي سأتابعها في دراسة هذا الموضوع قد تساعدنا في الإجابة على هذه الإشكالية. بحيث سنجد في تجارب الدول الرائدة في مجال الدسترة والممارسة الديمقراطية سندا في تقدير النظام المتبع عندنا في الجزائر، وذلك بغية استخلاص ما هو أنفع للشعب الجزائري من تلك القواعد والممارسات، دون أن ننسى تقاليدنا وهويتنا الراسخة.

لقد عالجت هذا الموضوع في فصلين، وكل فصل قسمته إلى مبحثين. الفصل الأول تحت عنوان الإطار المفاهيمي للتعديل الدستوري والممارسة الديمقراطية، وأما الفصل الثاني فعنوانه مكانة مبادئ الممارسة الديمقراطية من عملية التعديل الدستوري في الجزائر.

الفصل 1

إرتباط عملية التعديل الدستوري بالممارسة الديمقراطية

يعتبر الدستور القانون الأساسي في الدولة، وهو يسمو على كافة القوانين ، وبالتالي فهو الذي يوطر الحياة السياسية في الدولة ويضبط العلاقة بين الفرد والسلطة، وبين المؤسسات الدستورية المشكلة للنظام القائم، ويحدد الاختصاصات لكل منها، وذلك من خلال النصوص والمبادئ الواردة فيه. وكما هو معلوم فإن الدساتير عرضة للتبديل والتعديل، بالموازاة مع سنة التطور الحاصلة في المجتمع ، لذلك وجب أن يتكيف الدستور مع متطلبات التطور وإلا أصبح عرضة للإلغاء .

وتطرح مسألة تعديل الدستور قضية المناخ والبيئة التي يتم فيها، فيمكن أن تكون البيئة ديمقراطية تضي إلى ممارسة ديمقراطية، وبالتالي يترتب عنها تعديل للدستور باحترام القواعد الديمقراطية، مما يضي إلى احترام لإرادة الشعب بشكل فعلي. وقد يحدث العكس في حالة ما إذا كانت البيئة غير ديمقراطية. لذلك فإن العلاقة بين تعديل الدستور والممارسة الديمقراطية للسلطة وثيقة جداً، وهذا لأن آثار العملية قد يكون لها انعكاسات قد تؤثر في إرادة صاحب السلطة التأسيسية الأصلية.

فمن أجل الوقوف على هذه العلاقة، رأيت أن أتناول مفهوم عملية التعديل الدستوري، وكذا آليات تجسيد الممارسة الديمقراطية في مبحث أول. ثم في مبحث ثاني أتعرض للقيود الشكلية والموضوعية على عملية التعديل الدستوري في الجزائر.

1.1. مفهوم تعديل الدستور ومظاهر تجسيد الممارسة الديمقراطية

إن الوقوف عند مفاهيم المصطلحات وتحديد معانيها، أمر جد مهم في الدراسات القانونية بشكل عام والدستور بصفة خاصة. وذلك لأن إدراك المسائل المعقدة لا يحصل إلا من خلال تحليل عناصرها، عن طريق إعطاء المفاهيم والمعاني والمقاصد التي تحملها في طياتها عناصر المسألة، خصوصاً ونحن بصدد دراسة موضوع يتعلق بالقانون الأساسي في الدولة، وهو المناط به تأطير حقوق وحرريات الأفراد، والضمان الأول لعدم تعسف السلطة.

على ضوء ذلك سأتناول في مطلب أول أشكال التعديل الدستوري، وذلك من خلال إعطاء تعريف للتعديل الدستوري، ومختلف التطبيقات المستعملة في ذلك، هذا في المطلب الأول. ثم في المطلب الثاني سأوضح الآليات المجسدة للممارسة الديمقراطية للسلطة، بناءً على تجارب الدول المتقدمة في هذا الشأن.

1.1.1. مفهوم التعديل الدستوري

للقوف على الأشكال أو التطبيقات المختلفة لعملية تعديل الدستور، لابد من التمهيد لذلك بإعطاء تعريف لعملية التعديل الدستوري سواء من الناحية اللغوية أو الاصطلاحية في البداية، مع التعرّيج على التطور التاريخي الذي صاحب هذه العملية، هذا في فرع أول. ثم في فرع ثاني أتطرق لعملية التعديل الدستوري بواسطة هيئة منتخبة. و في الفرع الثالث التعديل الدستوري بواسطة الاستفتاء الشعبي، ثم في الفرع الرابع أتناول عملية التعديل العرفي للدستور.

1.1.1.1. تعريف تعديل الدستور ونشأته.

في البداية يمكن إعطاء تعريف للفظ " تعديل " من الناحية اللغوية (أولاً)، ومن الناحية الاصطلاحية (ثانياً). ثم نتطرق لنشأة التعديل الدستوري (ثالثاً).

1.1.1.1.1. التعريف اللغوي لكلمة التعديل:

يقول المولى عز وجلّ في كتابه الكريم: { **الذي خلقك فسواك فعدلك** } [1] سورة الانفطار، الآية 07، جاء في قراءة هذه الكلمة { **عدلك** } عند علماء القراءة في علم التجويد أنه يمكن قراءتها إما " **فَعَدَلْكَ** " بدون شدة على حرف الدال، وهي تعني أن الله عزّ وجل جعلك أيّه الإنسان معدلاً مستقيماً لمرة واحدة، أو للمرة الأولى في بدء خلق الإنسان. فقد جاء في تفسيرها: (.. وركبك تركيباً قوياً معتدلاً في أحسن الأشكال) [2] ص 851. وإما أن تقرأ { **فَعَدَلْكَ** } بوضع الشدة على حرف الدال، وهي تعني أن الله عزّ وجل يعدّل الإنسان قولاً وعملاً كلما حصل منه اعوجاج في القول أو العمل، ليعود إلى جادة الصواب في حياته كلها. جاء في (كتاب التفسير الواضح) في تفسير هذه الآية الكريمة: (وقد عدلك أي صرفك عن صورة غيرك إلى صورة حسنة كاملة) [3] ص 13 و [4] ص 3.

ويقال لغة: التعديل هو التقويم، ويقال تعديل الشيء تقويمه، كما يقال عدّله تعديلاً فاعتدل أي قوّمه فاستقام، وكل مثقف معدّل [3] ص 13، ويقال كذلك: تنقيف الرماح تسويتها [5] ص 97.

2.1.1.1.1. التعريف الاصطلاحي.

مصطلح التعديل في المجال القانوني، يقابله باللغة الفرنسية مصطلح " Amendement " وهو: تغيير بالحذف أو بالإضافة أو التبديل في نص مطروح للمناقشة، أو في نص سبق إصداره ونشره [6] ص 63. وجاء في شرح كلمة " Amendement " في قاموس المنهل هو: إصلاح، تعديل، تنقيح. وأما " Droit d'amendement " فيعني: حق التعديل. من فعل " Amender " ويعني: عدل، حسن، أصلح، نقح. [7] ص 21. ومما جاء في شرح هذا المصطلح: اقتراح يقدم أثناء مناقشة نص قانوني من قبل مجلس متداول (المجلس الشعبي الوطني)، وذلك من أجل تغيير فحواه الابتدائي [4] ص 3. وهو التسوية والتقويم، والإصلاح في مشروع قانون مطروح للمناقشة في هيئة تشريعية [8] ص 309.

يشمل هذا التعريف النص القانوني بصفة عامة، سواء كان نصاً تشريعياً، أو نصاً دستورياً، وذلك إما بإضافة عبارات إلى النص محل التعديل، أو إضافة نصوص أخرى إلى مجمل القانون، وقد يكون كذلك بالتبديل، وهو حذف عبارة أو عبارات وتبديلها أو تعويضها بعبارات أخرى محلها. وقد يكون بالحذف أي التخلص من العبارة أو النص محل التعديل نهائياً دون تعويضه.

وينصرف معنى التعديل الدستوري - الذي نحن بصدد دراسته - إلى التغيير على الدستور القائم بإضافة نص أو أكثر إليه. أو حذف نص أو أكثر منه، أو استبدال نص أو أكثر بآخر يخالف في أحكامه الأول، تنص المادة 156 من دستور 1923 المصري على أن: « للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام أخرى...».

والملاحظ على هذه التعريفات أنها لم تشمل مسألة إلغاء الدستور بأكمله، أو التعديل الكلي له، فقط ينسحب التعديل على جزء من الدستور القائم. وبقراءتنا لمختلف الدساتير العربية نجد أنها لم تستعمل مصطلحاً موحداً للتدليل على عملية تعديل الدستور، ويصح ذلك حتى في الدولة الواحدة مع تعاقب الدساتير عبر تاريخها.

فبعضها استعمل مصطلح التنقيح كالدستور المصري لسنة 1923، وذلك في نص المادة 156 منه. [3] ص 8. واستعمل المصطلح ذاته في المواد 157، 158 من نفس الدستور. كما استعمل الدستور التونسي لسنة 1957 مصطلح التنقيح فقط للتدليل على التعديل الدستوري، وذلك ضمن الباب التاسع (الفصول 72، 73، 74).

وهناك دساتير أخرى استعملت مصطلح " التغيير " للتدليل على معنى التعديل الدستوري، وذلك كما جاء في القانون الأساسي لشرق الأردن عام 1928، حيث وردت المصطلحات: تغيير، يلغي، يضيف عليه، يضع، في نص المادة 70، ومصطلح يبديل في نص المادة 71، وقد أدرك المؤسس الأردني عند وضعه لدستور 1946 تخبطه في وضع تلك المصطلحات، لذلك اقتصر على استعمال مصطلح " تبديل " وذلك في

نص المادة 47 فقرة ب. كما يلاحظ استعمال الدستور اللبناني لسنة 1926 مصطلحات مختلفة مثل: تعديل، إعادة النظر. واستعمل الدستور المغربي لعام 1972 مصطلح واحد وهو " المراجعة"، وذلك في الباب الحادي عشر في الفصول 98 إلى 101 منه .

إلا أن هذه المصطلحات المستعملة لا تضم جميع المعاني المقصودة من وراء مصطلح التعديل، فالمعنى المقصود من وراءه هو الإضافة أو الحذف، أو الاستبدال. في حين نجد أن مصطلح تنقيح يعني فقط الحذف، ولا يشمل معنى الإضافة والاستبدال. [3] ص 7-9.

وعلى ضوء ذلك نلاحظ أن أغلب الدساتير العربية اليوم اتجهت لاستعمال مصطلح التعديل، حيث نص على ذلك الدستور المصري الحالي لسنة 1971 في المادة 189، والدستور العراقي لسنة 1990 في المواد 170 إلى 172. والدساتير الجزائرية كلها استعملت مصطلح التعديل.

3.1.1.1.1. نشأة التعديل الدستوري.

إن نشأة عملية التعديل الدستوري، ارتبطت بظهور الدستور المدون، وقد كان ذلك أول مرة سنة 1787 في الولايات المتحدة الأمريكية، بحيث لم يكن بالإمكان الحديث عن تعديل الدستور في ظل الدساتير المدونة. [4] ص 5. غير أن هناك بعض الدراسات تشير إلى أن فكرة التعديل الدستوري ظهرت قبل هذا التاريخ، يعود إلى زمن العهد الأعظم (ألكان كارتا) في إنجلترا، حيث يقول أحد الكتاب في القانون الدستوري الإنجليزي وهو " إدوارد فريمان"، في القرن التاسع عشر في مؤلفه عن (ظهور وتقدم الدستور الإنجليزي منذ الأزمنة الأولى) : « ... عندما اضطر الطاغية الملك جون إلى أن يصادق على هذا العمل الجليل أي " ألكان كارتا " وهو الأساس في جميع قوانيننا اللاحقة، كانت المطالب الشعبية مقتصرة على احترامها ... أجل لقد أدخلنا من وقت لآخر تعديلات عليها ولكن هذه التعديلات إنما كانت من عمل التقدم، لأنها كانت محافظة ». [3] ص 17.

إن عملية التعديل الدستوري وإن جاء ذكرها في زمن العهد الأعظم، إلا أن ظهورها بالشكل الذي تعرفه الأنظمة الدستورية الحالية كان مع مجيء الدساتير المدونة، وبداية مع دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787. ومن الحقائق الثابتة أنه ما من دستور مكتوب يجري وضعه إلا ويكون منطويًا على العوامل التي أثرت في نشوئه ومتجاوبًا مع التيارات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي دفعته إلى الصدور - وهي حالة ما برحت ظاهرة في الدساتير المعاصرة - ومن الثابت تاريخياً أن التعديلات الدستورية الأولى في التاريخ كانت من ضمن هذه العوامل والتيارات التي كانت وراء صدور الدستور الأول من الدساتير الحديثة وهو دستور الولايات المتحدة الأمريكية. [3] ص 18.

فتعديل الدستور كان جزءاً من مقررات مؤتمر فيلادلفيا الذي جمع ممثلي الولايات الكبيرة والصغيرة في 14 أيار (مارس) 1787 لوضع مسودة دستور الاتحاد الأمريكي. وقد حصلت في المؤتمر مناقشات طويلة وعنيفة، وظهرت خلافات عميقة بين مندوبي هذه الدول، ولعل الأسباب الأساسية لهذا الخلاف تعود إلى خشية الدول الصغرى مثل (نيوجرسي، ماريلاند، ديلاور) من سيطرة الدول الكبرى كـ (فرجينيا، بنسلفانيا، ماساتشوستش) وقلقها على استقلالها في أمورها الداخلية، وضمان حقوق وحرّيات مواطنيها [9] ص 273.

وقد ظهرت هذه المخاوف من قبل الولايات الصغيرة بسبب ما طرحه مندوبو الولايات الكبيرة، وفي مقدمتهم مندوب فرجينيا، الذي دعا إلى تقسيم العدد الإجمالي لأعضاء مجلس الشيوخ وأعضاء مجلس النواب حسب تعداد سكان كل ولاية. وهذا ما أثار حفيظة الدول الصغرى وفي مقدمتهم (نيوجرسي)، وخشيتهم من أن تتحكم الدول ذات العدد الكبير من السكان في الكونغرس، وتعمل على تشريع قوانين لا تروقها مما يهدد مصالحها بالأخطار الجسيمة [3] ص 19.

وبعد مناقشات طويلة تخللها تهديد مندوبو بعض الولايات الصغيرة بالانسحاب من المؤتمر، تم الاتفاق على وثيقة التسوية الكبرى. التي تضمنت أن يكون لكل ولاية في مجلس النواب عدد من المقاعد يتناسب وعدد سكانها. ثم لكل ولاية في مجلس الشيوخ مقعدين بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها. وفي الأخير يمنح المؤتمر حقاً للولايات المترددة والقلقة في طلب إدخال تعديلات عاجلة على الدستور بعد صدوره تضمن حقوق وحرّيات مواطنيها واستقلالها في إدارة شؤونها الداخلية

وهكذا نجد أن التعديل الدستوري نشأ مع نشأة الدستور في رحم واحد، ذلك أن مبدأ تعديل الدستور اقترن بنشأة الدستور المدون، بل كان عاملاً حاسماً في ظهوره. هذا من الناحية النظرية، وعملياً طرأ على الدستور الأمريكي بعد نفاذه (في 01 كانون الثاني - جانفي - 1787 بأقل من عشرة أشهر) 20 أيلول - سبتمبر - 1787) عشرة تعديلات أصبحت نافذة في 15 كانون الأول - ديسمبر - 1787. [4] ص 4.

وقد وصفت هذه التعديلات بالنظر لأهميتها الدستورية (بقانون الحقوق (Bill of Rights) اقتداء بقانون الحقوق المماثل في انكلترا، ويطلق البعض الآخر على هذه التعديلات اسم إعلان الحقوق الفرنسي [3] ص 20. إلا أن العلامة " أندريه هوريو " لا يوافق على إطلاق اسم إعلان الحقوق على هذه التعديلات لأنها تعليمات واضحة وتوضيحات تشبه لائحة الحقوق البريطاني لعام 1689. [10] ص 391.

من هنا يتبيّن أن تعديل الدستور بعد فترة وجيزة من نفاذه لا يعني على إطلاقه أن الدستور يعاني من القصور، لكنه قد يعبر عن فكر وممارسة ديمقراطية حرة ولا سيما إذا انصبّ التعديل الدستوري على المزيد من الضمانات، أو تبنى مبادئ ديمقراطية جديدة تضيف لما في الدستور ولا تنقص منه. [4] ص 4.

هذا في الولايات المتحدة الأمريكية. أما في فرنسا فلم تتضمن الدساتير الأولى، وكذا دستور 1814، ودستور 1830 أي أصول تتعلق بكيفية تعديلها، وقد طرحت مشكلة الطريقة التي يجب إتباعها لهذا الغرض نظرياً على الأقل حوالي سنة 1835 وتم الاتفاق عموماً على أن الدستور يعدل بناءً على اتفاق بين الملك والمجلسين. [10] ص 293.

إن الحديث عن عملية التعديل الدستوري في الدول الغربية وتطورها، يرتكز على تاريخ طويل وتجارب عدة مر بها حتى استقر بالشكل المعروف به اليوم. أما إذا أردنا أن نستجلي هذا الأمر لدى دساتير الدول العربية، فإن المسألة لا تبدو مرتكزة على نفس مرتكزات مثيلاتها الغربية. ذلك لأن الفكرة الدستورية العربية نشأت في وقت متأخر إلى حد ما مقارنة بالدول الأخرى، وتزامنت مع هرم (أي شيخوخة) السلطة العثمانية وبدايات تأثر المثقفين العرب بالأفكار الغربية. [3] ص 21. فالمعلوم أن جل الدول العربية منذ القرن 19 إلى غاية النصف الأول من القرن 21 كانت تعاني من الاحتلال الأجنبي، لذلك فإنه لم يكن وارداً أن يكون لهذه الدول دستور حتى يمكن تعديله.

فإلى وقت قريب لم تكن فكرة التعديل الدستوري معروفة لدى العرب، فعند إعلان دستور الدولة العثمانية لسنة 1876 كانت معظم الأقطار العربية خاضعة لهذه الدولة، وقد تأثرت هذه الأقطار بالحركة الدستورية التي قادها (مدحت باشا). حيث ورد النص في هذا الدستور الذي أعيد العمل به سنة 1908 على مسألة التعديل الدستوري، وذلك في نص المادة 116 منه، والتي ذكرت أنه في حالة الضرورة المثبتة بشكل أصولي، يجوز تعديل الدستور في بعض نصوصه، ويخضع هذا التعديل للشروط الآتية:

بداية كل مقترح للتعديل، سواء طرحه الوزير أو أي من المجلسين، يجب بادئ ذي بدء أن يقدم إلى مجلس المبعوثان (النواب) لمناقشته. فإذا وافق على المقترح ثلثا أعضاء المجلس وجب تقديمه إلى مجلس الأعيان.

وفي حالة موافقة مجلس الأعيان أيضاً على التعديل المقترح بأكثرية الثلثين وجب تقديمه إلى جلاله السلطان للموافقة عليه. في هذه الحالة إذا ووفق على التعديل المقترح بإرادة سلطانية كانت للتعديل قوة القانون. وتبقى مواد الدستور، المقترح تعديلها نافذة المفعول إلى أن يوافق على التعديل بإرادة سلطانية. [3] ص 22.

و بعد الحرب العالمية الأولى، نشأت الموجة الأولى من الحركة الدستورية العربية في سوريا، مصر، العراق، لبنان. فدستور المملكة العربية السورية الصادر في 08 آذار (مارس) 1920، يعتبر الدستور الأول تاريخياً من حيث نشأته، بعدها الدستور اللبناني لسنة 1922، الذي كان في الأساس بنوداً من بنود بيان مجلس عصبة الأمم المجتمع في لندن في 24 جويلية 1922 الذي طلب من فرنسا (الدولة المنتدبة) وضع دستور لسوريا ولبنان. ثم جاء الدستور المصري لعام 1923، والدستور العراقي لسنة 1925.

أما من ناحية تاريخ التعديل الدستوري في الدول العربية، يعتبر الدستور العراقي هو أول دستور أجري عليه عملية التعديل، وقد كان ذلك في 29 تموز 1925. فالمادة 118 منه نصت على أنه يجوز لمجلس الأمة خلال سنة واحدة ابتداءً من تنفيذ هذا القانون أن يعدل أيًا كان من الأمور الفرعية في هذا القانون أو الإضافة إليها لأجل القيام بأغراضه على شرط موافقة مجلس الأمة وذلك بأكثرية ثلثي الآراء في كلا المجلسين.

إلا أننا نتساءل بشأن ما ورد في نص هذه المادة عن المعيار الذي تم اعتماده في تحديد المواد الأساسية والمواد الفرعية؟ فالدستور نفسه لم يجب عن هذا السؤال، وظلت الإجابة مجهولة حتى 29 تموز 1925 عندما عدلت ثمان مواد تتعلق بانتقال العرش، الوصاية على الملك، غياب الملك عن العراق، دعوته مجلس النواب للانعقاد، المحاكمة أمام المحكمة العليا، تفسير الدستور، كل هذه الأمور ليس من اليسير وصفها بأنها فرعية.

وعليه كان لا بد للدول العربية انتظار نور الاستقلال حتى تضع دساتير خاصة بها، أو تعديلها وفقاً لإرادة شعوبها الحرة بما يتناسب مع وضعها الجديد بعد الاستقلال. [3] ص 24، 25. والدولة الجزائرية هي من الدول التي نالت استقلالها حديثاً، كان ذلك سنة 1962، وبعدها مباشرة وضعت أول دستور لها سنة 1963، إلا أن أول تعديل دستوري عرفته الدولة كان سنة 1979 الذي تم على دستور 1976.

2.1.1.1. تعديل الدستور بواسطة هيئة منتخبة.

إن مضمون هذا الشكل من أشكال التعديل الدستوري هو أن تقوم هيئة منتخبة بعملية وضع الدستور أو تعديله، ويعتبر النص الدستوري صادراً وناظراً بمجرد إقراره من طرف هذه الهيئة.

يمكن أن تكون هذه الهيئة البرلمان، ولكن لا يقوم بتلك العملية إلا وفق شروط معينة. وقد يكون الأمر أكثر صعوبة باشتراط أن تقوم بالعملية جمعية تأسيسية منتخبة. وفق هذا التدرج في صعوبة التعديل، سأتناول في الفقرة الأولى تعديل الدستور بواسطة البرلمان، ثم في الفقرة الثانية أتناول تعديل الدستور بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة.

1.2.1.1.1. تعديل الدستور بواسطة البرلمان:

تنص بعض الدساتير على منح الهيئة التشريعية في الدولة حق ممارسة سلطة التعديل [3] ص 84، على أنه يشترط في هذه الحالة أن تحدد للقيام بهذه العملية إجراءات وأشكال خاصة و متميزة عن إجراءات وأشكال تعديل القوانين العادية، مما يوجب حماية مبدأ سيادة الدستور. [11] ص 140. وهذا أمر بديهي كون التعديلات ستتم على دستور جامد يفترض مثل هذه المغايرة في الإجراءات.

يعتبر بعض الفقهاء أن السلطة التشريعية سلطة تأسيسية حين تكون بصدد تعديل الدستور، حيث يقول أحد هؤلاء الفقهاء: " ... ومع ذلك فإن من يعدل الدستور هو في حقيقته سلطة تأسيسية. فالدستور - كقاعدة - لا تمس نصوصه وتعديل أحكامه إلا سلطة تأسيسية حتى ولو كان لها اسم آخر في الأحوال العادية " وهو يقصد بقوله هذا السلطة التشريعية بدل الجمعية التأسيسية المنتخبة. حيث يضيف: " فالمجالس النيابية التي يعهد إليها بتعديل الدستور وفق إجراءات خاصة وبأغلبية معينة تتحول إلى سلطة تأسيسية ، وعندما تفرغ من ذلك وتعود لممارسة دورها الطبيعي - التشريع - فإنها تصبح سلطة حكم وتشريع ". [12] ص 42.

في حين نجد هناك من يعارض هذا الرأي، فينفي على السلطة التشريعية صلاحية إصدار الدستور أو تعديله لكونها سلطة منشأة، وفي هذا المعنى يقول الأستاذ الدكتور ثروت بدوي: " ... يترتب على الأخذ بطريقة الجمعية التأسيسية عدم إمكان إصدار الدستور بواسطة السلطة التشريعية لأنها سلطة منشأة بموجب الدستور، فلا يعقل أن تقوم هذه إذن بوضع الدستور أو تعديله. فالسلطة التشريعية تستمد سلطتها ووجودها من الدستور، ومن ثم لا يجوز لها أن تضع الدستور أو أن تعدله ". [13] ص 72.

وإذا كان هذا الاختلاف بين الفقهاء حول إمكانية قيام السلطة التشريعية بتعديل الدستور أو لا ، فإن الواقع الذي جسده دساتير الدول عبر المراحل التاريخية أثبتت حق السلطة التشريعية في تعديل الدستور وإقراره. وهنا نجد أن أحد أساتذة القانون يرى أن الهيئة التشريعية مؤهلة أكثر من غيرها لمباشرة سلطة التعديل [3] ص 86، [13] ص 488.

أما عن اعتبار السلطة التشريعية سلطة تأسيسية حينما تعدل الدستور فلا يمكن الاتفاق مع هذا الرأي (حسب أستاذ آخر) وذلك لكونها سلطة من السلطات التي ينشئها الدستور ويحدد لها صلاحياتها، ونعلم أن هذا الدستور تصدره سلطة تأسيسية. [15] ص 14.

وبخصوص الإجراءات المتبعة في هذا الشأن فإنها تختلف باختلاف الدساتير، وذلك بحسب ما إذا كان البرلمان مكون من غرفة واحدة أو غرفتين.

فإذا كان البرلمان مكون من غرفة واحدة فإنه يستوجب الحصول على أغلبية خاصة كالتلثين ($\frac{2}{3}$) من أجل إقرار التعديل، ومن بين الدساتير التي أقرت هذا النصاب دستور اليمن لسنة 1970 في المادة 132 منه. وقد يطلب الدستور نصاباً أكثر تشدداً كما فعل الدستور الجزائري في المادة 164 من دستور 1989 إذ جعل النصاب المطلوب لإقرار التعديل من قبل المجلس الشعبي الوطني هو ثلاث أرباع ($\frac{3}{4}$) نواب هذا المجلس. أما إذا كان البرلمان مكوناً من غرفتين فيمكن أن يطلب الدستور أغلبية خاصة في كل مجلس منهما. كما ورد في الدستور المصري لسنة 1923 المادة 157.

وهناك من الدساتير من يطلب تغيير في تشكيل البرلمان، كأن يجتمع المجلسان في هيئة مؤتمر، فقد نص دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لسنة 1946 في المادة 90 منه ، حيث ورد النص في الفقرة الثالثة على أن أمر تعديل الدستور لا يعرض على الشعب في حالة ما إذا قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان منعقدا بهيئة مؤتمر، ويشترط في هذه الحالة لكي ينعقد التعديل وجوب موافقة ثلاثة أخماس (3/5) أعضاء المؤتمر. وهو نفس النص الذي أقره دستور 1958 في نص المادة 89. [16] ص 221.

إن ما يمكن استخلاصه هنا هو أن التعديل الدستوري الذي يعرض لموافقة البرلمان عليه لا يعرض على الشعب للاستفتاء، بحيث يعتبر البرلمان في هذه الحالة هو الممثل للأمة ويعبر عن إرادتها. لأنه كأصل عام قد جعل المؤسس الدستوري مسألة الموافقة على مشروع التعديل الدستوري لا بد من عرضه على الاستفتاء الشعبي، وقد ورد النص على ذلك في المادة 163 من دستور 1989، وتقابلها نص المادة 174 من دستور سنة 1996. [17].

إلى جانب ما تم ذكره حول طريقة تعديل الدستور بواسطة البرلمان، هناك بعض الدساتير تشترط إجراءات أشد في حال منح سلطة التعديل للهيئة التشريعية، فتستوجب حل البرلمان الأول الذي يوافق على مبدأ التعديل ، وانتخاب برلمان جديد لإجراء التعديل، مع اشتراط أغلبية خاصة حتى يتم ذلك . [11] ص 138.

ولعل الهدف من وراء هذا الإجراء المتشدد هو ضمان أن العملية التعديلية ليست وليدة رغبة طارئة أو تحقيقا لمصالح بعض القوى السياسية داخل البرلمان في ظروف خاصة. وكذلك من أجل إعطاء فرصة أكبر للتروي مما يجعل البرلمان يفكر ويتردد، ويسعى إلى حسن التقدير قبل الموافقة على المبدأ. [3] ص 86.

إن هذا الأسلوب أو الشكل في تعديل الدستور لم يسلم من النقد، ذلك أن البرلمان يعتبر هيئة منتخبة من طرف الشعب وممثلة له، ومعبر عن إرادته. لذلك يسمح لها القيام بتعديل النص الدستوري الذي أصدرته السلطة التأسيسية الممثلة في الشعب. إلا أننا نتساءل عن مدى صدق هذا التمثيل والإخلاص لصاحب السلطة الأصلية . فالسؤال المطروح : هل أن غالبية الهيئات التشريعية تمثل بصدق غالبية أفراد الشعب ؟ وهل أن أعضاء هذه الهيئات يصلون إلى قبة البرلمان طبقا لقوانين انتخابية صحيحة ووفقا لعملية انتخابية نزيهة ؟ أم أن ممثلي الشعب بعد وصولهم إلى مناصبهم يحرصون على تحقيق رغبات ناخبهم وتحقيق الوعود التي قطعوها لهم وتحقيق آمالهم. [3] ص 86.

إن مثل هذه الأسئلة وغيرها تكون مشروعة خصوصا في الدول التي لا تزال ثقافة الممارسة الديمقراطية غير متأصلة فيها، ولا يزال حكامها غير مقتنعين بمبدأ التداول والتغيير.

2.2.1.1.1. التعديل بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة .

إذا كانت بعض الدساتير تكتفي عند اللجوء إلى تعديل نصوصه بمنح سلطة التعديل للبرلمان قصد إقراره، فإن البعض الآخر يصل في جموده إلى درجة كبيرة ، إذ يستلزم لتعديله انتخاب جمعية تأسيسية لهذا الغرض. ومعنى ذلك تحريم التعديل على البرلمان وجعله من اختصاص هيئة أعلى منه وهي الجمعية التأسيسية المنتخبة. [18] ص 83.

يعتبر أسلوب تعديل الدستور بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة أسلوباً ينتمي إلى نظام الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية، حيث يحكم الشعب بواسطة نوابه. [19] ص 99. ولقد أطلق على هذه الهيئة بـ " التأسيسية الأصلية"، تمييزاً لها عن الهيئة التأسيسية الفرعية، ذلك لأنها تقوم بالفعل بمهمة تأسيس إطار الدولة عن طريق وضع دستور لها، والذي ينبثق عنه فيما بعد مختلف السلطات، التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ويعود الفضل في استخدام مصطلح " التأسيسية " إلى السياسي الفرنسي الشهير " Sieys ". والذي فرق بين السلطة التشريعية التي يختارها الشعب لممارسة مهمة التشريع والحكم ، ومهمة الجمعية التأسيسية التي تضع الدستور أو تعدله.

وإذا كان من الشائع في بدايات القرن التاسع عشر (19) والقرن العشرين (20) اللجوء إلى طريق الجمعية التأسيسية في إصدار الدساتير وتعديلها كما حدث مع التعديل الدستوري في فرنسا خلال سنتي 1802 و 1804 ، فإنه في الوقت الحالي نلاحظ أنه قد تم الاستغناء عن هذا الأسلوب، والاكتفاء بأسلوب الاستفتاء (كما سنرى في الفرع الثالث)، أو اللجوء إلى السلطة التشريعية كما رأينا سابقاً. لكن هذا لا يمنعنا من أن نقول أن أسلوب الجمعية التأسيسية في تعديل الدستور هو أسلوب ديمقراطي بحق، لأنه يعبر بصدق عن الإرادة الشعبية. وذلك بسبب أن هذه الجمعية منتخبة من طرف الشعب، وليست كتلك اللجان التي تعينها الحكومة قصد القيام بإعداد مشروع التعديل الدستوري.

3.1.1.1. تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء

يعبر أسلوب الجمعية التأسيسية - كما سبق ذكره - عن تشدد في جمود الدستور عند اللجوء إلى تعديل قواعده، غير أن بعض الدساتير تكون أكثر تشدداً بحيث تستلزم موافقة صاحب السلطة التأسيسية على مشروع التعديل الدستوري، أي إلزامية العودة إلى الشعب . ولعل هذه الصورة تعبر عن ديمقراطية أكثر تطوراً.

1.3.1.1.1. تعريف الاستفتاء

يعرّف الاستفتاء في لغة العرب على أنه طلب الفتوى أو الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل. وأما الاستفتاء في الفقه الدستوري فالقصد منه عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض. [20] ص 9، 10. و [21] ص 162.

ويعتبر الاستفتاء طريقة أو تقنية تسمح للشعب من خلاله المساهمة والمشاركة في ممارسة سلطة التشريع، أو استشارته في القضايا الوطنية. [22] ص 23. ويميز فقهاء القانون الدستوري بين عدة أنواع من الاستفتاء، فهناك الاستفتاء من حيث موضوع التصويت وينقسم إلى استفتاء دستوري، تشريعي، سياسي. ومن حيث وجوب إجرائه إلى استفتاء إجباري واختياري، ومن حيث عمومية الاقتراع إلى عام ومقيد [20] ص 177. إلى جانب أنواع أخرى تضمنتها كتب القانون الدستوري. إلا أن ما يهمننا من هذه الدراسة هو النوع المنصب على موضوع دستوري وهو الاستفتاء الدستوري.

والاستفتاء الدستوري هو ذلك النوع من الاستفتاء الذي يتجه إلى إقرار دستور الدولة أو تعديله ويتمثل في عرض مشروع الدستور أو التعديل - بعد إعداده من طرف هيئة معينة - على الشعب من أجل التصويت عليه لإبداء رأيه إما سلبا أو إيجابا . ويقسم الاستفتاء الدستوري بهذا الشكل إلى استفتاء تأسيسي (Referendum constituent) ، واستفتاء تعديلي (Referendum d'amendement). يتعلق الأول بدستور جديد للدولة ، في حين يتعلق الثاني بتعديل الدستور القائم. ويعتبر الاستفتاء التأسيسي إحدى الطرق الديمقراطية في نشأة الدساتير، بل ويعتبر من أكثر أساليب إنشاء الدساتير ديمقراطية - في الظاهر على الأقل - باعتباره تطبيقا من تطبيقات الديمقراطية المباشرة. [12] ص 43.

في هذا الأسلوب من الاستفتاء يقوم الشعب بممارسة السلطة - مؤقتاً - وذلك بالتصويت على الدستور بشكل مباشر بعد أن تقوم جمعية تأسيسية منتخبة أو لجنة فنية بصياغته وتحريره ومن ثمّ عرضه على الشعب لاستفتائه فيه. وتعد عملية إسناد إعداد الدستور وصياغته بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة أكثر ديمقراطية عنه من إسناد الأمر إلى لجنة حكومية. فهذه الأخيرة لا تسمح للشعب - عن طريق ممثليه - بالمشاركة في إعداد الدستور وتضمينه ما يشاء من أحكام، فيقتصر دوره على مجرد الموافقة أو الرفض بالنسبة لمشروع الدستور المعروف عليه ككل ، فلا مجال لمناقشة محتوياته. فبلا شك يعد هذا الطريق أقل ديمقراطية من طريق الجمعية التأسيسية. [20] ص 185-188.

1.1.1.3.2. الاستفتاء التأسيسي والاستفتاء السياسي:

غير أنه في هذا المقام يجب التنبيه إلى الفرق القائم بين الاستفتاء التأسيسي والاستفتاء السياسي الذي يعرف بـ " Plébiscite " (أصل كلمة Plébiscite في اللاتينية هو Plébis scitum ، وتعني بالفرنسية décret de la plèbe ، أي قرار العامة أو الدهماء. وقد كان يقابل قانون البرلمان وليس الانتخاب. ولكن مع الزمن مضى الاصطلاح في الاستعمال من الغاية إلى الوسيلة وأصبح مرادفاً للتصويت. يقول العلامة " فيديل " : إنه من ناحية علم الاشتقاق كان يجب تفضيل كلمة Plébiscite على كلمة Référendum ، ولكن العرف والسوابق التاريخية خاصة في عهدي نابليون الأول والثالث أدت إلى العكس. وحسب " موريس دوفرليه " فإن كلمة Référendum و Plébiscite استخدمتا في الماضي كمترادفين. ولا يزال اللفظان يستخدمان كذلك إلى الآن في سويسرا). [20] ص 11، 12. وذلك بمناسبة نشأة الدساتير أو حتى تعديلها، ففي هذه الحالة يرجع الحاكم إلى الشعب لأخذ رأيه في مسألة متعلقة بشخصه وبوضع دستور للدولة في ظروف تحتم الموافقة شبه التلقائية بما يسبغ الشكل الديمقراطي على نظام الحكم.

ومن أمثله هذه الاستفتاءات الشخصية تلك التي أجراها نابليون بونابارت من أجل تعديل الدستور ليصبح قنصلاً عاماً لفرنسا مدى الحياة عام 1802، وكذلك في تعديل عام 1804 لجعل الإمبراطورية الفرنسية وراثية. ويرى بعض الفقهاء أن دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، قد نشأ هو الآخر بهذه الطريقة، وإن كانت الصبغة غير الديمقراطية في وضعه أقل وضوحاً وهذا نظراً لعدة اعتبارات، لعل أهمها هو أن حكومة الجنرال ديغول كانت مفوضة لممارسة السلطة التأسيسية بواسطة البرلمان. [20] ص 190، 191.

أما الاستفتاء السياسي أو " الإستراس التأسيسي " كما يفضل أحد فقهاء القانون الدستوري تسميته، فهو كثير الحدوث الآن في الدول المتخلفة، والهدف منه إضفاء الشرعية على الدستور الذي يريده الحاكم. فيؤدي هذا الاستفتاء إلى إيهام الشعب أنه هو من أراد هذا النظام الذي يقره الدستور، إلا أنه في الحقيقة مفروض عليه، فالأمر يتعلق بتزييف منظم للإرادة الشعبية. [20] ص 191، 192.

هذا من جهة الحديث عن الاستفتاء المتعلق بوضع دستور جديد للدولة. أما الاستفتاء المتعلق بتعديل نص من نصوص الدستور القائم فهو ذلك الإجراء الذي تنص بعض الدساتير في متنها على الاعتماد عليه لتعديل أحكامها. سواء كان ذلك بصفة إجبارية أم بصفة اختيارية.

1.1.1.3.3. الاستفتاء الاختياري والاستفتاء الإجباري:

فالاستفتاء الإجباري هو الذي ينص الدستور على وجوب إجرائه، بحيث يتعين على السلطة عرض النص الدستوري على الشعب صاحب السلطة التأسيسية لاستفتاءه فيه، دون أن يكون لهذه السلطة إرادة في

أمر إجراء هذا الاستفتاء من عدمه. فالغالب أن الدساتير تنص على ضرورة عرض المسألة على الشعب ، بحيث لا يمكن إقرار التعديل الدستوري إلا بعد موافقة صاحب السلطة الأصلية.

ومن أمثلة الدساتير التي جعلت الاستفتاء الشعبي إجبارياً بمناسبة تعديل الدستور، نذكر الدستور السويسري في نص المادة 123 بحيث تقرر أن تعديل الدستور الاتحادي لا يتم إلا بعد قبوله من أغلبية المواطنين وأغلبية الولايات. كذلك الشأن بالنسبة للدستور المصري لعام 1971 الذي ينص على أنه في حالة ما إذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه، فإذا ووفق على التعديل في هذه الحالة اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. [23].

كذلك فإن الدستور الجزائري لسنة 1989 وكذا دستور 1996 يعتبر من الدساتير التي أخذت بالزامية عرض نص التعديل الدستوري على الشعب لاستشارته، فلا إصدار للنص إذا لم يوافق عليه الشعب [24]. إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري قد فتح طريقاً آخر لإقرار التعديل الدستوري وهو عن طريق اللجوء إلى البرلمان وذلك في نص المادة 164 في دستور 1989 والمادة 176 في دستور 1996.

من جهة أخرى بعض الدساتير جعلت أمر اللجوء للاستفتاء أمراً اختيارياً بمناسبة تعديل الدستور، فيمكن للجهة المخولة إجراء التعديل الاستغناء عنه، وغالبا ما تكون رئيس الدولة. ومن ذلك ما ورد في نص المادة 89 من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، التي سمحت للرئيس عدم اللجوء للاستفتاء الشعبي في حال ما إذا أراد عرض النص على البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر. فقد نصت على أن التعديل المقترح لا يقدم للاستفتاء عندما يقرر رئيس الجمهورية تقديمه إلى البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر، وفي هذه الحالة لا يعتبر التعديل المقترح مصادقاً عليه إلا بأغلبية ثلاثة أخماس (3/5) الأصوات المدلى بها في البرلمان. [3] ص 88.

ويشبه نص هذه المادة ما ورد في المادة 176 من دستور الجزائر لسنة 1996 والتي تمنح لرئيس الجمهورية إمكانية عدم عرض النص المقترح للتعديل على الاستفتاء الشعبي إذا ما توافرت جملة من الشروط، ومن أهمها ضرورة أن يصوت لصالح مشروع التعديل ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً. فالملاحظ أن الدستور الجزائري قد أخذ بكلتا الوسيلتين، الإلزامية في نص المادة 174 والاختيارية في نص المادة 176.

إن ما هو معروض علينا من بين تلك الدساتير التي تجعل من الاستفتاء الشعبي على موضوع التعديل الدستوري أمراً إجبارياً ليكون نافذاً وتلك التي تجعل الأمر على الخيار، بحيث يمكن لسلطة التعديل تجاوزه وتفضيل اللجوء إلى البرلمان من أجل إقرار التعديل الدستوري. تجعلنا نتساءل عن علاقة الاستفتاء الشعبي في تعديل الدستور بتحقيق الممارسة الديمقراطية بشكل صحيح. فالسؤال الذي يطرح نفسه في هذا

المقام هو: هل يُعد وجود هيئة منتخبة من قبل الشعب وتمثل إرادة الأمة، كفيل بعدم العودة إلى الأمة لاستشارتها في موضوع له علاقة بتعديل النص الأساسي الذي هي من وضعته؟

يجيبنا على هذا التساؤل أحد فقهاء القانون الدستوري فيقول أنه: " من الناحية العملية يختلف دور الشعب الحقيقي في تعديل الدستور باختلاف الطابع الديمقراطي لأنظمة الحكم، ففي بلاد الديمقراطيات الغربية تكون الموافقة الشعبية على التعديل الدستوري جدية تلعب الدور الأساسي في إتمامه، أما في البلاد الشيوعية والمتخلفة تكون الموافقة غالباً صورية لا هدف لها غير إضفاء مظهر الشرعية على ما تنصب عليه...". [20] ص 198.

وتعد الممارسة الجزائرية في مسألة تعديل الدستور ثرية من حيث عدد التعديلات الدستورية التي تمت سواء باللجوء إلى البرلمان والاستغناء عن الاستفتاء، كما حدث مع التعديلين الأخيرين على دستور 1996 الأول عام 2002 والثاني عام 2008 ، أو من حيث اللجوء مباشرة للاستفتاء الشعبي كما حدث عند تعديل دستور 1976 عام 1988 ، أو عند تعديل دستور 1989 عام 1996.

4.3.1.1.1 معيار الانتقال بين أسلوب الاستفتاء واللجوء للبرلمان لتعديل الدستور

يدفعنا هذا الانتقال بين الأسلوبين إلى التساؤل عن المعيار المحدد للجوء السلطة إلى تفضيل أسلوب على آخر عند مباشرة عملية تعديل الدستور. بمعنى متى يكون النص المقترح للتعديل يتطلب الموافقة الشعبية ، ومتى يُكتفى فيه بموافقة ممثلي الشعب. لا نجد جواباً على ذلك في الدستور الجزائري ، حيث ترك الأمر كله في يد رئيس الجمهورية دون أي قيد دستوري على تصرفه. وفي هذا الصدد يقول أحد أساتذة القانون الدستوري في الجزائر : " ... إننا نخشى عندما يحقق الاستفتاء الإلزامي أو الاختياري أن يُحوّل عن معناه الحقيقي من طرف الحكام ، فعوض أن يدعى الشعب للمصادقة على الإجراءات التي اتخذها ممثلوه، فإن صاحب السيادة سوف يطلب منه منح الثقة. فالاستفتاء التأسيسي الشكل الديمقراطي لاتخاذ القرار سيتحول عن وظيفته ليصبح أداة لتأييد شعبي للحكام". [25] ص 23.

ولكن بالرغم من اعتبار الاستفتاء الشعبي هو شكل متقدم في الممارسة الديمقراطية أين يُدعى صاحب السلطة التأسيسية إلى المشاركة في صنع القرار، إذ يذهب أغلبية فقهاء القانون الدستوري إلى اعتبار الرجوع إلى الشعب بمناسبة تعديل الدستور هو من أرقى صور الديمقراطية المباشرة. إلا أن جانباً آخر من الفقه ينتقد اللجوء إلى الاستفتاء لاعتبارات وأسباب عدة يراها هؤلاء، تجعل من هذا الاستفتاء عنصراً لا يخدم الديمقراطية. فكيف ذلك؟

يرى أحد هؤلاء أن ما يشوب الاستفتاء من غموض وعدم الدقة يبعث على تدجيل الديمقراطية، وذلك لأن الشعب عندما يعرض عليه نص دستوري، سواء كان دستور جديد أو تعديل دستور قائم، فإنه يطلب منه الإجابة على كل النص بـ "نعم" أو "لا" دون أن يسمح له مناقشة بعض المواد التي لا يرغب فيها. فالمواطن عليه الإدلاء بصوته بالموافقة أو الرفض دونما أن يتاح له تعليل ذلك، وهذا بالتأكيد لا يؤسس لديمقراطية حقيقية. [12] ص 45.

هذا على عكس ما هو عليه بمناسبة انتخاب رئيس الجمهورية، فالمواطن أمام موضوع واحد وبسيط وهو الموافقة أو الرفض على شخص واحد (بالرغم من وجود أكثر من مرشح)، أما في حالة تعدد الموضوعات فهنا تصبح المسألة معقدة، ويقع المواطن عرضة للخداع والتزييف في حالة ما إذا كان يرمي ويقصد منظمو عملية الاستفتاء مجرد التستر وراء موافقة الشعب لاتخاذ الإجراءات التي يراها هؤلاء.

ويعتبر اللجوء إلى الشعب لاستفتاءه في موضوع ما سواء كان بسيطاً أو مركباً كما سبق ذكره، فإن الهدف منه هو الوصول إلى حل العراقيل التي تواجه الحكام بفعل الانسداد أو التناقض الموجود على مستوى هرم السلطة. لذلك فإن الإجابة على موضوع الاستفتاء بنعم أو لا هكذا جملة واحدة على الموضوع المقترح يعتبر خطأ لا يمكن الوصول من ورائه إلى حل هذا التناقض أو الإشكال الحاصل. يقول أحد فقهاء القانون الدستوري في مصر: "... ومن الخطأ - كما قلنا - الاعتقاد بأن كافة القضايا العامة يمكن أن تحل بترجمتها بـ "نعم" أو "لا" وعرضها على التصويت الشعبي. صحيح أن الافتراضين المتناقضين (نعم ولا) لا يمكن أن يكونا حقيقيين معاً وفي نفس الوقت، ولكنه لا يمنع من أن يكونا مزيفين معاً". [20] ص 444.

لذلك فإنه من الأفضل أن يطلب من المقترح الاختيار بين عدة حلول معروضة عليه، ويعتبر هذا الحل أفضل مما ذهب إلى اقتراحه من قبل أصحاب الرأي السابق، حينما يفضل أن يصوت المواطن على الموضوع المعروض عليه مادة مادة، أي بصورة منفصلة، ويترتب على ذلك إعادة النظر في المواد المرفوضة من قبل المواطنين، وهنا كما يقول نكون قد حققنا الاستفتاء بصورة ديمقراطية فعلاً. [12] ص 44.

بالفعل يعتبر هذا الاقتراح وسيلة مثلى في تحقيق الإرادة الشعبية بشكل صحيح وديمقراطي، لكن في الواقع يعتبر تحقيق هذا الأمر في غاية الصعوبة، بحيث يترتب على ذلك إعادة الاستفتاء على موضوع واحد عدة مرات، مع ما يترتب على ذلك من ثقل ومشقة على عاتق الشعب، ونفقات الدولة.

يضاف إلى عيب الغموض وعدم الدقة في طريقة الاستفتاء عيب تغيب المواطن عن مثل هذه الاستحقاقات، وسواء كانت هذه الظاهرة معلن عنها في الأرقام الرسمية عند إعلان نتائج التصويت أم لا في الدول الديمقراطية أو السائرة في طريق ذلك، إلا أنها ظاهرة واقعة وموجودة ولموسة. فنسبة التغيب تصل

أحياناً إلى 60% في مجتمع مثل المجتمع السويسري، وهو المجتمع المشهور عنه لجوؤه إلى العمل بهذا النظام [12] ص 47، [20] ص 454.

ومن الغريب أن دول الحكومات الشيوعية وتلك المتخلفة - رغم انخفاض درجة وعي سكانها - تدّعي أن نسبة التغيب في الاقتراع بها تقل عن نسبة 10% فقط من عدد الأسماء المدرجة في جداول الاقتراع، ولا شك في عدم صحة مثل هذا الادّعاء.

ومن الأسباب التي تورد لتبرير ظاهرة الغياب عن المشاركة خصوصاً في الاستشارات الشعبية في الدول النامية على العموم والعربية على وجه الخصوص، هو عدم وجود معارضة حقيقية تنافس الحزب الحاكم، مما يضيف على العملية نوع من الخمول بسبب عدم وجود الحماسة وتنافس الأحزاب، يضاف إلى هذا عدم ثقة المواطن في نتائج الاستفتاء، وما يخلّفه في نفسية المصوتين من عدم جدوى تحمل مشقة الذهاب للإدلاء بأصواتهم ما دامت النتائج تزيّف وتعلن بالصورة التي تريدها الحكومة. [20] ص 456.

ونشير إلى أن مثل هذه الدول أوجدت عادة جديدة تتمثل في دعوة المراقبين الدوليين من بعض الهيئات الدولية و الإقليمية قصد الوقوف على عملية الاقتراع، من أجل وبهدف إضفاء الشرعية على تلك العملية. إلا أن مثل هذا الإجراء وإن كان يبدو عاملاً معززاً لاحترام إرادة الشعب وصدق نتائج الاستفتاء.

هذه العيوب وغيرها، قد تلحق بعملية الاستفتاء خصوصاً في الدول العربية، التي تحقق فيها نتائج تصل نسبة الموافقين على توجهات السلطة فيها إلى 99% أو أكثر من مجموع الأصوات. ولم يسبق أن رفض الشعب في الدول المتخلفة ديمقراطياً الموافقة على أي استفتاء - وهذا حسب النتائج الرسمية المعلنة في هذه الدول طبعاً - وتفسر هذه النتائج إما بتزييف نتيجة الاستفتاء من جانب القائمين عليه، وهذا هو الراجح. وإما نتيجة خوف الناس من بطش الحاكم في حالة الرفض، أو بسبب اللامبالاة. [20] ص 451.

00.1

4.1.1.1. التعديل العرفي للدستور.

إن موضوع هذه الدراسة التي نحن بصددتها هو دراسة تعديل الدستور المدون الذي ينص على إجراءات معقدة ومحددة لتعديله، الأمر الذي يجعل منه دستوراً جامداً تمييزاً له عن الدستور العرفي. إلا أنّ الشيء الذي نريد توضيحه من خلال هذا الفرع هو مدى قبول إمكانية تعديل قاعدة دستورية جامدة بواسطة عرف دستوري. وهذا لأنّ العرف سيتعارض بالضرورة مع الشروط والإجراءات التي تطلبها الدستور المكتوب لتعديله بصورة رسمية.

لذلك فلا بد من إبراز أهمية هذه النقطة في تبيان انسجام قبول تعديل الدستور الجامد بواسطة العرف مع الممارسة الديمقراطية للسلطة.

ولتوضيح هذه المسألة يمكن القول أنّ الدستور هو من صنع الحكام، فهو التعبير المكتوب عن إرادة هؤلاء في ممارسة السلطة، وليس ما يمنع أن يعبر هؤلاء الحكام عن إرادتهم في هذه الممارسة بطريقة غير مكتوبة وبشكل يختلف عن الطريق المنصوص عليه في الدستور. ولكون هذه الممارسة تأتي في زمن لاحق على وضع الدستور المحدد لتصرفات وصلاحيات السلطة الحاكمة، فإنّها تحلّ محلّها وتكون لها الأولوية عليها. [3] ص 147.

فالحاكم عند إقدامه على ممارسة ما، دونما أن ينص عليها الدستور ودونما أن تعترض عليها باقي السلطات في الدولة، أو حتى الأمة فإنّ هذا يعتبر عرفا دستوريا أدخل على النظام الدستوري في الدولة. فاعتياد الحكام على هذه الممارسة للسلطة من شأنه أن يعدّل في بعض نصوص الدستور. وبما أنّ هذا التعديل قد نتج عن تعارف هؤلاء الحكام على ممارسة السلطة بشكل غير مكتوب فإننا سنكون أما طريق أخرى للتعديل هي طريقة التعديل العرفي للدستور. [26] ص 301.

إذن فمادام يعتبر تصرف الحكام بهذا الشكل يشكل طريقا آخر لتعديل الدستور الجامد، فما مدى شرعية هذا العمل؟ وما مدى إلزاميته في النظام الدستوري للدولة؟. [27] ص 69.

1.4.1.1.1 أهمية العرف في تعديل الدستور الجامد وتعريفه

1.1.4.1.1.1 أهمية العرف في تعديل الدستور

إننا إذا نتساءل عن شرعية العرف الدستوري في تعديل الدستور، إلا أنه لا أحد ينكر عليه الأهمية التي يحتلها في تشكيل بنية النظام الدستوري لأي دولة، سواء اعتمدت على الدستور العرفي كالنموذج البريطاني، أو اعتمدت على الدستور المدون كالنموذج الفرنسي. بحيث يعتبر العرف من أقدم المصادر الرسمية للقاعدة القانونية بصفة عامة، والمصدر الأساسي إلى يومنا هذا للقاعدة الدستورية في الدول التي تأخذ بالدساتير العرفية. [28] ص 143.

فلا خلاف أنّ العرف الدستوري مازال يشكل مصدرا هاما من مصادر القانون الدستوري في المجتمعات الحديثة، حيث يحتل العرف الدستوري في إنجلترا مثلا أهمية مرموقة إذ يعتبر المصدر الرئيسي لأحكام الدستور. وذلك لأنّ أهم قواعد نظام الحكم فيها تقوم على العرف الذي نشأ ونما وتطور جيلا بعد جيل منذ العصور الوسطى. [29] ص 252.

إنّ إعطاء العرف الدستوري أهميته كمصدر للقواعد الدستورية، والاعتراف له بالقيمة القانونية أمر مسلم به من قبل أغلبية الفقه. غير أنّ هذه الأهمية تختلف في دول الدساتير المدوّنة عنها في دول الدساتير العرفية (يعتبر هذا التقسيم (دستور مدون ودستور عرفي) نسبي، إذا لا توجد دولة دستوراً مدوّناً بالكامل، وأخرى دستوراً عرفياً بالكامل، إنما يقوم هذا التقسيم على أساس الصفة الغالبة للقواعد الدستورية في الدولة المشكلة للدستور، فيكون دستوراً عرفياً إذا كانت أغلب قواعده عرفية والعكس). [29] ص 252، [28] ص 143. [16] ص 21.

2.1.4.1.1.1. تعريف العرف المعدل للدستور

فهنا يجب أن نتوقف لنبيّن أنّ المقصود بالعرف الدستوري محل البحث في هذا المقام هو إمكانية نشأة بعض القواعد الدستورية (الخاصة بنظام الحكم في الدولة)، وذلك في الدول المعاصرة ذات الدساتير المدونة، بحيث يكون هذا العرف مصدراً لبعض القواعد الدستورية الجديدة التي تقوم أحياناً بتكملة الدستور، وأحياناً أخرى قد تعدّله. [19] ص 37.

وعلى ذلك وقبل الخوض في بحث هذا الموضوع، نقول أنّ العرف الدستوري حسب ما يعرفه أحد أساتذة القانون في مصر بأنّه مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن العرف والسوابق ولكن في ظلّ دستور مكتوب سلفاً، لتفسّر ما في هذا الدستور من غموض ولتدخل عليه من التعديلات والإضافات بما يسمح بتحقيق التوافق بينه وبين واقع الحياة السياسية في الدولة. [11] ص 105.

في حين عرفه الدكتور سعد عصفور بناءً على انتقاده لتعريف الفقيه "جوي" الذي قال بأنّ العرف الدستوري هو قاعدة غير مكتوبة استقرت سلطات الدولة في رأيها القانوني على ضرورة إتباعها وتقرّرت بمقتضى العمل والسنن الدستورية، فهو (أي د. سعد عصفور) يرى بأنّ هذا التعريف يربط بين العرف وعدم الكتابة، وتدوين القاعدة العرفية، لا يعني أنّها لا تستمد قوتها الإلزامية من العرف، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لم يبرز هذا التعريف أهمية الركن المادي في تكوين الركن المعنوي رغم اشتماله على هذين الركنين.

كما أنّ هذا التعريف يقصر العرف على القواعد التي تطرد السلطات الحاكمة على إتباعها وتستقر في رأيها القانوني على صفتها الإلزامية، فكان عليه إشراك مجموع الأفراد مع السلطات العامة في ذلك. على ضوء هذه الانتقادات أعطى أحد الفقهاء هذا التعريف للعرف الدستوري: « قاعدة مطردة (أو عادة) يقصد بها تنظيم العلاقات فيما بين السلطات الحاكمة بعضها وبعض، أو فيما بينها وبين الأفراد، ويكون لها صفة الإلزام في الرأي القانوني للجماعة ». [30] ص 98.

بالرغم من تعدد تعريفات العرف الدستوري [3] ص 161، 162. إلا أنّ أغلب الفقه يكاد يجمع على أنّ العرف الدستوري هو مجموعة القواعد القانونية التي لم تدوّن في وثيقة دستورية مكتوبة، والتي تعرف بالسوابق الدستورية في ظل دستور مكتوب درجت أو اعتادت إحدى السلطات الحاكمة في الدولة على إتباعها دون أن تلقى معارضة من غيرها (الهيئات الحاكمة أو الجماعة) ويعتقد أفراد الجامعة أنّها ملزمة. [28] ص 144.

مما سبق يتضح أنّ للعرف الدستوري ركنين أساسيين لا بد من توفرهما: الركن المادي والركن المعنوي. [31] ص 96. [32] ص 87.

وبقيام العرف الدستوري على هذين الركنين فهو لا يختلف عن العرف في القانون المدني، أو في أيّ فرع من فروع القانون الأخرى، وإن كان مضمون كل من هذين الركنين المادي أو المعنوي يأخذ في ميدان القانون الدستوري مفهوماً متميّزاً بالنظر لمجال أو ميدان العرف الدستوري أو بالنظر للهيئات التي يتكون منها هذا العرف. بحيث يتمثل الركن المادي في عنصر التكرار أو الاعتياد على مسلك معين يتصل بنظام الحكم في الدولة، وقد أنشأت هذه العادة ودرجت عليها إحدى السلطات أو الهيئات الحاكمة بشرط عدم معارضة غيرها من السلطات أو الهيئات الحاكمة. [19] ص 41.

ولا يكفي وجود العنصر المادي وحده لتكوين العرف، فوجوده يجب بالإضافة إلى تكرار السوابق، وجود عنصر معنوي يضفي على العرف قيمة أدبية أو بالأحرى قيمة قانونية تجعل منه قاعدة قانونية ملزمة، هذا الإلزام ينتج عن الاعتقاد السائد لدى السلطات العامة المختصة في الدولة بأنّها تخضع لقاعدة تملك القوة القانونية. [16] ص 23. فلا بدّ إذن من أن يتحقق ركن الإلزام في ذهن السلطات الحاكمة والأمة لكي يتحقق للعرف هذا الوجود، بحيث يجب أن يتولّد في ضمير الجماعة الشعور بأنّ الإجراء الصادر عن إحدى الهيئات الحاكمة قد أصبح قاعدة قانونية ملزمة، والجماعة تشمل الطبقة الحاكمة والمحكومة على حدّ سواء، إذا لا يكفي صدور الإجراء من إحدى الهيئات الحاكمة لقيام الركن المعنوي، وإنما يلزم اقتناع الرأي العام به أو على الأقل عدم الاعتراض عليه. [29] ص 256.

نصل إلى حدّ هذه النقطة إلى نتيجة مفادها أنّ العرف الدستوري موجود ومُعترف به، بل وتوجد عدّة وقائع وسوابق في الحياة السياسية للأنظمة المختلفة تدلّ على ذلك. من الأمثلة الشهيرة التي يشير إليه الفقهاء هو أنّ دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة كان يعطي لرئيس الجمهورية بموافقة مجلس الشيوخ حق حلّ مجلس النواب. إلا أنّ هذه الصلاحية وهذا الحق لم تستخدم إلا مرّة واحدة في سنة 1877 م، أي بعد سنتين من تأسيس الجمهورية من قبل الرئيس "مكماهون" ولم تستخدم ثانية بعد ذلك. [3] ص 182. لذلك صار يعزف الرؤساء

عن اللجوء لحل مجلس النواب، فنشأ الاعتقاد أنه ليس من حقّ رئيس الجمهورية اللجوء لهذا العمل بالنظر لوجود عرف دستوري يمنع عليه ذلك.

وفي بريطانيا لم يمارس الملك سلطته في رفض التصديق على القوانين منذ عام 1707. فقد رأى الفقهاء أنّ سلطة الملك هذه قد ألغيت بناءً على عرف دستوري نشأ واستقر بخصوص هذا الموضوع. [18] ص 44.

3.1.4.1.1.1. القيمة القانونية للعرف المعدل

إن ما يجب البحث عنه هو في القيمة القانونية للعرف الدستوري إزاء قواعد الدستور المتصف بالجمود. فإذا كان مقبولاً أن يقوم العرف بتفسير غموض يشوب نص دستوري أو حتى يكمله، [11] ص 113-116. حيث يجمع الفقه الدستوري على مشروعية هذا النوع من العرف وقيّمته القانونية. إلا أنّ الخلاف وقع بشأن العرف الذي يقوم بإحداث تغيير على النص الدستوري سواء كان تعديلاً بالحذف أو الإضافة، من أجل ذلك انقسم الفقه في هذه المسألة بين عدّة اتجاهات: اتجاه أوّل لا يقرّ ولا يعترف بشرعية العرف المعدل تماماً. أما الاتجاه الثاني فيعطي للعرف المعدل قيمة قانونية ويقرّ بشرعيته. في حين يفرّق اتجاه ثالث بين العرف المعدل بالإضافة والعرف المعدل بالحذف.

يقصد بالعرف المعدل للدستور ذلك الذي ينصرف أثره إلى تعديل حكم ورد في الدستور، سواء باستحداث قاعدة دستورية جديدة لم ترد في الدستور، أو بحذف بعض أحكامه. [28] ص 145. وتكمن خطورة العرف المعدل أنّه يأتي بالمخالفة لنص دستوري قائم، لأنّ التعديل يتضمن بالضرورة معنى مخالفة النص، وهذا بخلاف العرف المفسر لنص الدستور أو الذي يكمل سكوته. [19] ص 50.

وينقسم العرف المعدل للدستور إلى عرفٍ معدّل بالإضافة وعرف معدّل بالحذف، أمّا الأوّل فهو بحكم تسميته يضيف إلى الدستور القائم قاعدة جديدة، ويهدف إلى منح إحدى الهيئات الحاكمة في الدولة اختصاصاً جديداً لم ينص عليه الدستور. ومن أمثله ما كان سارياً في ظل دستور فرنسا لعام 1875 الفرنسي من قيام البرلمان بتفويض الحكومة لوضع قواعد عامة عن طريق المراسيم الاشتراعية، على الرغم من أنّ البرلمان هو صاحب الاختصاص الوحيد في إصدار القوانين. [29] ص 239، [32] ص 102. وقد كان دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة (1875) ودستور الجمهورية الرابعة (1946) قد منح للبرلمان اختصاصاً مانعاً في التشريع ولم يسمح بأي تفويض تشريعي للحكومة، بل أنّ دستور 1946 جاء صريحاً في منع الجمعية الوطنية من حق التفويض لسلطتها التشريعية (المادة 13). [19] ص 51.

فكما هو ملاحظ، إذ على الرغم من صراحة دستور 1875 المدوّن والذي كان أيضا دستورا جامدا، جاء العرف المعدّل بالإضافة ليمنح للحكومة اختصاصا جديدا في إصدار مراسيم لها قوّة القانون بتفويض من البرلمان مخالفا بذلك نص الدستور الذي يمنع ذلك التفويض.

هذا عن العرف المعدّل بالإضافة، أمّا عن العرف المعدّل بالحذف فالقصد منه إسقاط حق من الحقوق المقررة في صلب الدستور لهيئة أو سلطة معيّنة، [11] ص 116. فهو عرف يسقط إحدى النصوص التي تناولها الدستور بسبب عدم اللجوء إليها أو عدم استعمالها لمُدّة طويلة. [28] ص 179. فهذا العرف هنا يتمثل في الاطراد على إهمال تطبيق النص وعدم استعماله، مما يؤدي على حذف هذا النص من الدستور نتيجة العرف. [19] ص 52.

ومن الأمثلة المهمّة عن الطريقة التي يمكن أن تبطلَ بها صلاحية قانونية بعرفٍ ما، هو المثال الذي تقدّمه لنا تطبيق دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة، الذي احتوى على نص مفاده أنّ لرئيس الجمهورية بموافقة مجلس الشيوخ أن يحل مجلس النواب (المثال الذي سبق ذكره)، حيث يذهب غالبية الفقهاء الفرنسيين إلى أن عرفا معدّلا للدستور أسقط النص الذي يعطي لرئيس الجمهورية حق الحلّ. [3] ص 183. وقد انقطع هذا العرف مع مجيء دستور 1958.

إنّ هذا المثال الذي تمّ ذكره يثبت الدّور الذي يمثله العرف الدستوري في تعديل الدستور، فهل يمكن القبول والتسليم بذلك خصوصا وأنّ هاذ التعديل يتمّ على دستور مدوّن ومتصف بالجمود، مع العلم أن هذا الأخير يقرّ ضمن قواعده فصلا خاصا يحدد فيه الإجراءات والأشكال اللّازم إتباعها لتعديل أحكامه، وجمود الدستور يفترض فيه ألا يعدّل إلا وفقا لهذه الإجراءات وهذه الأشكال التي نص عليها الدستور ذاته. فهل التعديل العرفي للدستور يمكن أن تضافى عليه الشرعية الدستورية، أم أنّه طريقٌ منافٍ لذلك؟ وهل إذا قبلنا بالتعديل العرفي للدستور فهل الأمة صاحبة السلطة التأسيسية توافق ولا تعارض على هذا الشكل من التعديل الدستوري. فالتعديل الدستوري حتى العرفي منه يعتبر عملا تأسيسيا، لأنّه ينصب على دستور الدّولة والذي تضعه في البداية سلطة تأسيسية أصليّة.

مما تقدم يتضح أن هناك اختلافاً بين الفقهاء حول هذا الموضوع أنّ الفقه الدستوري، فقد ظهرت ثلاث اتجاهات تحدد موقفها حول مكانة أو مشروعية العرف المعدل للدستور.

الاتجاه الأول يذهب إلى القول بعدم مشروعية العرف المعدل للدستور، وإلى عدم الاعتراف له بأيّة قيمة قانونية، استنادا إلى عدم قدرة العرف على تعديل القواعد الدستورية المكتوبة – وخاصة الجامدة منها – التي تتطلب إجراءات خاصة ومشدّدة لا يجوز مخالفتها. وفي حالة استحداث هذا التعديل العرفي سيكون عملا غير مشروع. [29] ص 259، [28] ص 146.

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أنّ العرف الدستوري هو تصرف صادر عن هيئة حاكمة وليس عن الأمة، فالأمة صاحبة السيادة لا تباشر هذه السيادة في ظل الديمقراطية النيابية إلا وفق الإجراءات الخاصة والمقررة لذلك، وعن طريق الهيئات ذات الاختصاص المقرر لها في الدستور. كما يضيف هؤلاء أنّ العرف في إنجلترا لا يستطيع أن يعدل أو يلغي إلا قاعدة عرفية دون القانون الصادر من البرلمان. [3] ص 187.

ويؤيد هذا الاتجاه أحد أعمدة الفقه الدستوري في مصر الذي يرى أنّ التصرف الذي تقوم به الهيئة الحاكمة - وبالخصوص البرلمان - قد لا تعلم به الأمة ولا تقرّه، ولكنها تفتقد لطريقة الاعتراض عليه. [11] ص 117. فالقول بأن العرف يكون قائماً إذا لم يلق أي اعتراض سواء من طرف الهيئات الحاكمة أو من طرف الأمة لا يمكن التعويل عليه أو التسليم به هنا، لأن الأمة صاحبة السيادة لا تعلم بما قامت به إحدى الهيئات الحاكمة، كما أنها لا تملك وسيلة التعبير عن اعتراضها على تصرف هي لا ترضاه. ولو أنها كانت تعلم أو تملك وسيلة الاعتراض لقامت بذلك - بمفهوم المخالفة - .

كما أن الأمة صاحبة السيادة - يضيف هذا الفقيه - هي التي أرادت لنصوص الدستور هذا الجمود الذي تضفيه عليها عملية التدوين، وهي التي أرادت ألا يجري تعديل هذه النصوص إلا طبقاً للإجراءات وفي الشكل المقرر في صلب الدستور [11] ص 117. كما أن هذا الأخير يعبر عن السيادة الشعبية، وهو الذي أوجد الهيئات الحاكمة، ومن ثم لا يجوز لهذه الهيئات أن تنشئ عرفاً مخالفاً للدستور الذي أوجدها [19] ص 54.

كما أن العرف الدستوري بمقارنته أمام قيمة النصوص الدستورية فلا يمكن أن تكون له قيمة هذه النصوص، ولكنه يهبط ليأخذ مكانته بين قواعد القانون العادي [11] ص 117.

أما الاتجاه الثاني فيقر بمشروعية العرف المعدل لحكام الدستور المدون الجامد، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه، أن إمكانية قيام مثل هذا العرف أمر طبيعي، نظراً لأن العرف هو نتاج إرادة الأمة وضميرها [31] ص 99، [29] ص 259. فالأمة هي صاحبة السيادة والسلطة التأسيسية في الدولة فلها كامل الحق في تعديل دستورها بالطريق وبالشكل الذي تراه مناسباً وترضاه. ومادام العرف يستمد قوته من السلطة التأسيسية للأمة فيجوز لهذه الأخير إذن أن تلغي نصاً دستورياً أو تعدله [3] ص 186.

وفي ردّهم على الحجة القائلة بأن العرف الدستوري يتعارض مع سيادة الأمة، يقول أصحاب هذا الاتجاه أن العرف إذا نشأ بموافقة أفراد الجماعة، وحاز قبول الأمة واستقر، فلا يمكن القول بأنه يتعارض مع السيادة الشعبية لمجرد مخالفته لنص في الدستور، بل العكس من ذلك فمن المنطقي أن نقول أن الأمة التي وضعت الدستور المكتوب هي ذاتها التي رأت تعديل بعض نصوصه عن طريق العرف الذي ارتضته [41] ص 73.

ولم يستقر فقهاء هذا الاتجاه الذي يقر بشرعية العرف الدستوري على رأي موحد فيما يخص مكانة وقيمة العرف المعدل في الهرم القانوني للدولة، حيث أن قسماً من هذا الاتجاه يرى بأن العرف المعدل له فقط مرتبة وقوة التشريعات العادية، أي القوانين الصادرة من البرلمان، فهي أقل مرتبة من الدستور، ذلك أن الإقرار للعرف الدستوري المعدل بقوة النصوص الدستورية المكتوبة يتعارض مع المقصود من جعل الدستور جامداً، الشيء الذي يستوجب إجراءات خاصة بتعديله [3] ص 186.

أما القسم الثاني فيذهب إلى إعطاء العرف الدستوري المعدل قوة النص الدستوري ذاته، وهذا بحجة أن العرف الدستوري المعدل للدستور المدون هو وليد إرادة الجماعة، ويعبر عن وجدانها وروحها، فالأمة برضاها وعدم اعتراضها على ما درجت عليه الهيئات الحاكمة في الدولة من وقائع وتصرفات تشكل قاعدة عرفية تعدل الدستور القائم، وجب أن تكون لها - إذن - مرتبة مساوية لنصوص الدستور [19] ص 55.

يضاف إلى ذلك أن إعطاء العرف المعدل للدستور مكانة هي أدنى من مرتبة النص الدستوري يعتبر أمراً غير جدي وغير منطقي، فلا يجوز لقاعدة من مرتبة أدنى أن تعدل قاعدة دستورية مدونة هي أعلى مرتبة وقوة منها. فلا بد أن يكون للعرف الدستوري المعدل نفس مرتبة الدستور حتى يكون له هذا الأثر في تعديل الدستور المدون الجامد [10] ص 326، 327.

ومن الحجج التي يؤيد بها أصحاب هذا الرأي، هي أن القوة القانونية المعادلة للدستور التي يجب أن تثبت للعرف المعدل، هي الحقيقة العلمية التي تفوض نفسها، إذ أن العرف المعدل للدستور هو حقيقة موجودة في كل الدول رغم دساتيرها الجامدة، وهذا نتيجة للتطورات العملية والواقع الحي للنظام السياسي [19] ص 55.

فبالعودة لنصوص دساتير الدول المختلفة، يتبين لنا أن الواقع السياسي في هذه الدول يختلف اختلافاً جوهرياً عما كانت تنبئ به هذه النصوص، وهذا لأن العرف الدستوري قد تدخل بالتعديل في كثير من المسائل الدستورية بحيث أصبح من أهم العوامل التي أدت إلى نشوء ظاهرة انفصال النص الدستوري عن الواقع السياسي [3] ص 193.

فواقع الممارسة السياسية بتعدد تفصيلاتها وتشابكها قد يجعل من الصعب التقيد بالنص الدستوري، لذلك ينشأ عرف دستوري يخالف النص حتى يعطي للعمل السياسي الحركية والفعالية المطلوبة. ففي الولايات المتحدة الأمريكية يُظهر الواقع السياسي فيها مكانة العرف الدستوري في العمل السياسي، وبالخصوص بين السلطين التنفيذية والتشريعية.

فالفقيه الاتجليزي " دايسي " يقول أنه: " يمكن الزعم بدون كبير مبالغة أن العنصر العرفي في دستور الولايات المتحدة الأمريكية كبير كما هو الشأن في الدستور الانجليزي ".

وفي فرنسا، يؤكد الفقيه الفرنسي " موريس دوفرليه " هذا الوضع، إذ يقول: " إذا لم يكن لنصوص دستور 1830 كبير أهمية، فإن تطبيقها العملي جاء على العكس، على جانب من الأهمية في تاريخ فرنسا الدستوري، بحيث كان هذا التطبيق بحق أول اقتباس كامل للنظام البرلماني في قوانينها، والعرف الدستوري الذي تفرع عن الدستور هو الذي يجب أن يسترعي اهتمامنا أكثر من الدستور نفسه " [3] ص 216.

وكما سبق الإشارة إليه، هناك اتجاه ثالث إلى جانب هذين الاتجاهين في تحديد موقفهما من مشروعية العرف الدستوري المعدل وقوته. فهذا الاتجاه لم ينكر العرف الدستوري المعدل للدستور بكليته، ولم يقبله بكليته. بل ميز بين نوعي هذا العرف.

فأصحاب هذا الاتجاه يعترفون ويقرون بشرعية العرف المعدل بالإضافة في تعديل الدستور الجامد، وهذا استناداً لكونه قريب الشبه بالعرف المكمل، في حين لا يعترف هؤلاء بشرعية العرف المعدل بالحذف، وهذا بحجة مفادها أن عدم استعمال إحدى الهيئات الحاكمة في الدولة لحق دستوري لها خلال مدة من الزمن لا يلغي هذا الحق، ولها أن تستخدمه من جديد متى شاءت [14] ص 119، [41] ص 435.

ففقهاء هذا الاتجاه يعترفون بوجود العرف الدستوري المعدل بالإضافة كحقيقة واقعة وليس من السهل إنكارها في الكثير من الأنظمة الدستورية، إذ يعطون هذا النوع من العرف قوة النصوص الدستورية حتى يكون له أثره المنتج في التعديل. أما بالنسبة للعرف المعدل بالحذف فيرى أنصار هذا الرأي عدم مشروعيته [3] ص 188.

وفي هذا الصدد يقول أحد أنصار هذا الاتجاه: " ... وإذا كنت ممن يقرّون للعرف المعدل - على فرض وجوده - بقوة النصوص الدستورية، لأن هذا هو الاتجاه المنطقي في اعتقادي، إلا أنني أقف عند حد العرف المعدل بالإضافة، أما العرف المعدل بالحذف فلا أسلم بوجوده. وإذا افترضنا جدلاً أن عرفاً من هذا القبيل وجد فلا يمكن التسليم له بأية قيمة قانونية، ولا يصح إطلاقاً أن يؤدي إلى إلغاء أي نص دستوري، لأن النصوص الدستورية مهما طال عليها الأمد دون استعمال، فإن ذلك لا يؤدي إلى إلغائها، فعدم الاستعمال لا يمكن أن يستفاد منه معنى الإلغاء في هذا المجال " [18] ص 48. في حين يرى زميله أن هذا العرف (أي المعدل بالحذف) ليس له أية قيمة من الناحية القانونية [11] ص 117.

فمن خلال ما تقدم يبدو أن الموقف الراجح لدى الفقهاء هو أن العرف الدستوري يحقق دوراً مهماً في حياة الأنظمة السياسية، على اختلاف أشكالها، وباختلاف دساتيرها. كما أنه يساهم في ضبط شكل ممارسة

السلطة من قبل الهيئات الحاكمة في الدولة. إلا أنه ورغم ذلك لا يمكن التسليم والقبول بأي تصرف تقوم به هذه الهيئات يأتي بالمخالفة لنص وروح الدستور الذي وضعته الأمة صاحبة السلطة التأسيسية وصاحبة السيادة في الدولة، تحت مسمى العرف.

فالعرف الدستوري المعدل بالإضافة لا يمكن القبول به إذا جاء بالمخالفة لنصوص الدستور، وهذا شيء مسلم به لأنه في ظل الدولة العصرية لا تكون ممارسة السلطة متصفة بالديمقراطية والشرعية الدستورية إلا إذا جاءت موافقة لما هو مدون في دستور الدولة المتصف بالجمود.

وصفة الجمود التي يتصف بها الدستور المدون يقتضي بأن لا يعدل أو تدخل عليه تغييرات إلا عن طريق إجراءات وأشكال محددة، وبواسطة سلطة مختصة تحدد بموجب الدستور، فهذا التقييد هو في حد ذاته حماية وضمانة من استعمال وممارسة السلطة في غير مكانها أو الخروج عن الهدف الذي قصد من خلال النص الدستوري الذي وضعته الأمة صاحبة السلطة التأسيسية. فحتى تكون الممارسة ديمقراطية لا بد من التقييد بالنص الدستوري في هذا الشأن.

وبالنظر إلى تجارب الدول التي لها تاريخ طويل في ممارسة السلطة، ولها دساتير عريقة، والتي قد شهدت ظهور بعض الأعراف الدستورية التي أدخلت على نظمها السياسية والتي لم ينص عليها دستورها، مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، دولة لبنان وغيرها من الدول. إلا أن دولاً مثل الجزائر وغيرها حديثة العهد بالاستقلال لم يظهر فيها العرف الدستوري حتى يمكن لنا مقارنة مدى القبول بظاهرة العرف الدستوري ضمن دساتيرها، وذلك راجع لسبب أول يتمثل في قصر التجربة أو ممارسة السلطة، ولسبب ثان وهو كثرة النصوص الدستورية في هذه الدول، ضف إلى ذلك كثرة التفصيل الذي يتصف به الدستور فيها.

ذلك لأنه كلما كان الدستور مقتضباً في نصوصه وموجزاً في أحكامه، وبقدر طول عمره، فإن ظاهرة بعد الواقع السياسي عن النصوص الدستورية تبدو أكثر وضوحاً [3] ص 193، وذلك يؤدي إلى تشكل العرف الدستوري الذي يملأ الوضع المستجد. (لقد دأبت السلطة الحاكمة في الجزائر منذ سنة 1999 على تعيين رئيس الحكومة من خارج الأغلبية الفائزة في البرلمان، وهذا قد يؤدي على الاعتقاد أن عرفاً دستورياً قد تكون يلزم السلطة بذلك، وهذا لأنه لا يوجد نص يلزم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ، وهذا في رأينا مناف للممارسة الديمقراطية، إذ يتوجب النص في متن الدستور على أن يكون رئيس الحكومة معين من قبل الأغلبية البرلمانية) [27] ص 117 .

2.1.1.1. مظاهر تجسيد الممارسة الديمقراطية

من خلال ما سبق، من تعريف لعملية تعديل الدستور، والأشكال المتبعة في ذلك، هذا يقودنا إلى ضرورة ربطه بالشق الثاني من موضوع الدراسة وهو دراسة الآليات الدستورية المجسدة على أرض الواقع للعملية الديمقراطية. بحيث يقع على عاتق سلطة التعديل أن تضع هذه الآليات في الحسبان وهي تقوم بمهمة الإصلاح الدستوري.

حسب دراستي لمختلف المراجع فقد حصرت هذه الآليات في أربعة نقاط هي كالتالي : الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بينها (الفرع الأول)، التداول السلمي على السلطة (الفرع الثاني)، حماية حقوق الأفراد وحررياتهم (الفرع الثالث)، استقلالية السلطة القضائية (الفرع الرابع).

1.2.1.1. الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بينها.

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات والعلاقة فيما بينها المعيار الرئيس في اختلاف نمط الأنظمة السياسية المطبقة في مختلف الدول. وكنتيجة لاختلاف تطبيقات هذا المبدأ ظهر نظامان بارزان إلى الوجود هما النظام البرلماني والنموذج الأمثل له هو النظام البريطاني، والنظام الرئاسي ويتجلى في النظام الأمريكي (يضيف بعض الفقهاء عند دراستهم لمبدأ الفصل بين السلطات نظام حكومة الجمعية إلى النظامين المعروفين. إلا أن فئة غالبية من الفقه لا تعتبر هذا النظام من تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لعدم وجود السلطة التنفيذية التي تعتبر في هذا النظام لجنة تابعة للسلطة التشريعية) [14] ص 426، 429 . وقد أظهرت بعض التجارب ظهور نظام يمزج بين النظامين البرلماني والرئاسي يعرف بالنظام المختلط، وأحسن مثال عليه النظام الفرنسي الذي جاء بعد دستور الجمهورية الخامسة.

ويأخذ مبدأ الفصل بين السلطات معنيين. أحدهما سياسي، ويقصد به عدم التركيز (لأن التركيز يؤدي إلى إساءة استعمال السلطة)، وضرورة توزيع السلطة بين ثلاث هيئات (تشريعية، تنفيذية، قضائية)، والآخر قانوني، ويتعلق بين هذه الهيئات الثلاث، وعلى وجه الخصوص العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ووفقاً لهذا المعنى فإن مبدأ الفصل بين السلطات يتخذ ثلاثة أشكال في الديمقراطيات الغربية ، وذلك بحسب أنماط العلاقة بين البرلمان والحكومة، تتمثل هذه الأشكال في النظام البرلماني، النظام الرئاسي، النظام المجلسي (حكومة الجمعية) [33] ص 238.

إن لمبدأ الفصل بين السلطات هدف نبيل وحكمة جليلة عند العمل به على الوجه الصحيح، ذلك لما يحققه من عدم تركيز السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، وما يؤدي إليه هذا التركيز من طغيان وإهدار

للحقوق والحريات. إضافة إلى أن المبدأ يرمي إلى صون الحقوق والحريات العامة ضد تعسف السلطة واستبدادها.

وفي هذا يقول العلامة الشهير مونتسكيو (عاش مونتسكيو في الفترة ما بين 1755-1689 . هو صاحب نظرية الفصل بين السلطات، التي ضمنها في كتابه الشهير (روح القوانين L'Esprit des lois). د. مولود ديدان: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية) [34] ص 126: " ... لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بالسلطة يسيء استعمالها، إذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدوداً توقفه. إن الفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود. وللوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة [31] ص 654. ومعنى ذلك أن الفائدة المرجوة هي ردع عضو من أعضاء الدولة بأن يصبح القوة الوحيدة التي تستأثر بكامل السلطات [16] ص 121. وهو ما يتنافى والممارسة الديمقراطية للسلطة، كون ذلك يؤدي إلى الطغيان والاستبداد بها.

وقبل الخوض في عرض المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة السياسية التي أسلفنا على ذكرها، فإنه لا يشترط في النظام الدستوري أن يتبنى نظاماً معيناً (برلماني، رئاسي، حكومة جمعية) لكي يطلق عليه وصف النظام الديمقراطي. إنما يشترط فيه احترام مبادئ وأسس وقواعد هذا النظام، و مبادئ وقيم المجتمع وتراثه [35] ص 18. هذا ما سنبينه في الفقرتين الآتيتين:

1.1.2.1.1. النظام البرلماني.

النظام البرلماني هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية. أي وجود رئيس دولة - ملكاً كان أو رئيس جمهورية - إلى جانب الحكومة، حيث يعود للرئيس تعيين رئيس الحكومة وأعضاءها، إذ يقع على عاتقها أن تتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان، لكونها تجسد الممارسة الفعلية للسلطة التنفيذية. وبهذا فإن هذا النظام يقوم على دعامين أساسيين: الأولى تخص ثنائية السلطة التنفيذية، وأما الثانية فتتعلق بمبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

يملك رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي مكانة رمزية، فهو لا يمارس السلطة الفعلية. وبالتالي فهو لا يخضع لأية مسؤولية تطبيقاً للقاعدة التي تقول: " حيث تكون السلطة تكون المسؤولية"، هذه الأخيرة تتحملها الحكومة سواء بصفة فردية أو تضامنية أمام البرلمان (تعتبر المسؤولية السياسية من الناحية التاريخية هي السبب في ظهور مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فقد جاءت نتيجة لما كان يعرف في عهد الملكية في بريطانيا بالاتهام الجنائي (Impeachment) - حيث يذكر التاريخ أنه بعد انتزاع البرلمان لسلطة التشريع من الملك على إثر الثورة الجليلية التي حدثت سنتي 1648 و 1688، بدأ يفرض رقابته على الوزارة عن طريق إجراءات الاتهام الجنائي باعتبار الوزراء مسؤولين عن أخطاء الملك، وكان مجلس العموم يتهم

الوزير ومجلس اللوردات يحاكمه، ولما كانت المسؤولية الجنائية كوسيلة للرقابة تعدّ إجراءً صعباً وخطيراً كونها تعطي الحرية المطلقة في تحديد الجريمة والعقوبة التي تقابلها. لذلك قام البرلمان باستبدالها بنوع آخر من المسؤولية من ابتكاره هو عرفت بالمسؤولية السياسية، وهي فردية وتضامنية ([34] ص 227، 228. [16] ص 124، 125.

إن تركيزنا سينصب على مبدأي التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في هذا النظام، وذلك لأن بروز مدى التزام السلطة بالممارسة الديمقراطية ستنتج من خلال هذين المبدئين.

1.1.1.2.1.1. التوازن

إن التوازن المقصود في هذا النظام هو تحقيق نوع من المساواة والتكافؤ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل ولا بد من تحقيق التوازن داخل كل سلطة. لذلك نجد أن هذا النظام يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية (bicéphalisme). وازدواجية السلطة التشريعية (Bicaméralisme). فمذ نشأة النظام البرلماني في بريطانيا كانت السلطة التشريعية مكونة من غرفتين مجلس العموم ومجلس اللوردات. في مجال السلطة التنفيذية يلعب رئيس الدولة دوراً رمزياً في ممارسة السلطة، في حين نجد أن الوزارة أو الحكومة هي من تلعب الدور البارز والهام. هذا في النظام النيابي التقليدي والذي تجسده إلى اليوم المملكة البريطانية.

أما في فرنسا والتي تمثل النموذج المطور من النظام البرلماني فإن الرئيس يمارس دوراً محورياً في ممارسة السلطة، كان هذا مع مجيء دستور الجمهورية الخامسة 1958. وهذا لا يعني أن الحكومة لا تمارس دوراً هاماً، بل يمكن لها أن تملّي برنامجها في مواجهة إرادة الرئيس وذلك عندما تستند إلى أغلبية برلمانية مريحة. هذا ما حدث بالفعل في عهد الرئيس الفرنسي " فرانسوا ميتران " عام 1986، بحيث تشكلت في البرلمان أغلبية تساند الحكومة ذات التوجه الاشتراكي، والتي كانت تعارض سياسة الرئيس ذي التوجه اليميني. فبالرغم مما قيل عن قوة الرئيس وصلاحياته الواسعة في دستور 1958، إلا أنه سيكون ضعيفاً أمام الحكومة إذا لم تتوفر له الأغلبية البرلمانية التي تسمح له بتجسيد برنامجه وتنفيذه [31] ص 675.

إن من أهم مميزات النظام البرلماني المطور أو ما أصبح يعرف اليوم بالنظام شبه الرئاسي هي عدم مسؤولية الرئيس السياسية رغم السلطات الواسعة المخولة له من طرف الدستور، فالمسؤولية تقع على عاتق الوزارة، ولا يمكن مساءلة الرئيس عن تصرفاته إلا في حالة جريمة الخيانة العظمى، وذلك في نص المادة 67 من دستور 1958 [27] ص 14، 15. وفي هذا نقض للقاعدة المعمول بها في النظام النيابي التقليدي التي تشير إلى أنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية.

فإذا كان الميزان التقليدي يجعل من الوزارة الطرف الهام والرئيس ويجعل منها الكفة الراجحة بين دفتي السلطة التنفيذية، ومن ثم هي المسؤولة أمام البرلمان. نجد أن الوضع في دستور 1958 الفرنسي قد قلب الموازين، وجعل من رئيس الدولة هو الطرف القوي والبارز في السلطة التنفيذية، ولكن ذلك لم يصحبه تقرير مسؤوليته تبعاً للسلطة المقررة له، وتحمل الوزارة وحدها هذه المسؤولية أمام البرلمان [31] ص 638. وقد أخذت دول عديدة بهذا الشكل ومنها الدستور المصري، وكل الدساتير الجزائرية ما عدا دستور 1963.

وقد استحدث الدستور الفرنسي أمراً جديداً من أجل تبرير تصرفات الرئيس حينما أجبره عند توقيعه على بعض القوانين أن يصاحبه توقيع الوزير الأول أو توقيع الوزير صاحب القطاع، وهو ما يعرف بالتوقيع المجاور، وهذا يعطي نوع من التوازن بين دفتي السلطة التنفيذية.

إن من شأن الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، أي بتوزيعها بين رئيس الدولة والحكومة أن يضمن المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومنع هيمنة البرلمان على الحكومة التي كانت سائدة في النظام البرلماني التقليدي [16] ص 217

هذا من جهة التوازن داخل السلطة التنفيذية، أما داخل السلطة التشريعية فإن الأنظمة الحديثة تتجه نحو تبني نظام المجلسين بإحداث غرفة ثانية إلى جانب الأولى، تختلف عنها من حيث طريقة تشكيلها وصلاحياتها وكذا مدة ولاية أعضائها. ويرجع الأصل التاريخي في نشأة نظام المجلسين إلى البرلمان الإنجليزي، لتتبعه بعد ذلك دول عديدة منها فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، وغيرها.

ويعتبر وجود هيئة ثانية إلى جانب الأولى أدى إلى جدل فقهي دستوري بين معارض ومؤيد لوجود هذه الهيئة الثانية، ولكل فريق حججه وأسبابه [16] ص 139. إلا أننا نميل إلى الاتجاه الذي يرى ضرورة الأخذ بنظام المجلسين، لأن ذلك يؤدي إلى الزيادة في متانة الديمقراطية، وذلك بالمساهمة في تحقيق فصل السلطات على وجه أفضل، كما أنه يخفف من شدة الخلاف والمواجهة بين الحكومة ومجلس النواب الذي يغلب عليه طابع الحماسة والمغالاة، ويعتبر المجلس الثاني بمثابة صمام أمان للأخطاء التي تنجم عن المجلس الأول، خصوصاً إذا كان بينه وبين الحكومة تجانس وتفاهم.

كما يهدف وجود المجلس الثاني إلى استمرارية السلطة التشريعية وحماية الديمقراطية، فيسمح بالتالي بإقامة التوازن والتعاون بين السلطات وإيجاد الحلول للقضايا الوطنية التي قد تنشأ في الفترة التي يحل فيها مجلس النواب. ويقوم المجلس الثاني بتحذير الشعب عند دراسته للقوانين المزمع سنها من الخطر الذي قد يهدد حقوق وحرريات الشعب عند سن هذه القوانين، فيكون بذلك قد ساهم في حماية الديمقراطية [16] ص 141،

إن تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكون بخضوع كليهما للقواعد القانونية والعرفية التي يقوم عليها النظام، ويكون ذلك برضوخهما لأحكام الدستور والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. إلا أن السؤال المطروح : كيف يمكن أن نتصور أن من له سلطة التشريع (وبالتالي له سلطة الحكم) أن لا يستغل سلطته تلك في إخضاع السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يمكن تحقيق التوازن المطلوب؟ وببساطة يمكن أن يتحقق هذا التوازن عن طريق التشريع الأسمى، وهو الدستور الذي يحدد وظائف كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ويخضعهما لأحكامه. فلو تصورنا أن البرلمان سنّ قانوناً يقلص بموجبه من صلاحيات السلطة التنفيذية فإن ذلك يعتبر بحكم الدستور عملاً غير دستوري، وبالتالي فهو باطل. ولذلك فالبرلمان مقيد في حدود اختصاصاته المنصوص عنها في الدستور لا يخرج عنها.

كما يتحقق التوازن كذلك في وجود سلطة تنفيذية قوية ممثلة في رئيس الدولة الذي يحفظ التوازن بين ممثلي الأمة. وتعتبر طريقة انتخابه عاملاً مهماً في مدى قوته أو ضعفه أمام البرلمان، فالرئيس المنتخب بواسطة البرلمان سيؤدي طواعية أكثر مما لو كان منتخباً بواسطة الشعب مباشرة. كما أن وجود ثنائية في السلطة التنفيذية تجعل من أحدهما يتحمل المسؤولية أمام البرلمان (وفي الغالب تكون الحكومة هي المسؤولة) ، وتقوم بأعمالها بموافقة البرلمان مما يضيف على النظام الطابع الديمقراطي [16] 126، 127.

2.1.1.2.1.1. التعاون

تعتبر مسألة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أهم مميزات النظام البرلماني ، فيتحقق نوع من التداخل والترابط بينهما. وهذا ما يحقق الفصل المرن وليس الجامد الذي يتميز به النظام الرئاسي. ولا يتحقق هذا التعاون إلا بالمحافظة على مبدأ المساواة بين السلطتين، ويكون ذلك بوجود تفاهم متبادل دون خضوع أي طرف للآخر، وإذا حدث أن حاول طرف الإخلال بمبدأ المساواة ، فإن الطرف الآخر يملك وسائل ضغط من شأنها كبح جموح السلطة الأخرى [16] ص 127.

ومن مظاهر التعاون بين السلطتين اشتراكهما في الوظيفة التشريعية، فالحكومة يمكنها أن تشارك البرلمان في اقتراح القوانين، ويكون لرئيس الدولة حق الاعتراض على القوانين وإصدارها [34] ص 221، [31] ص 568. كما أن حضور أعضاء الوزارة جلسات البرلمان والاشتراك في مناقشة اللجان البرلمانية المختلفة، وشرح سياسة الحكومة بصدد الموضوعات المطروحة يمثل مظهراً هاماً من مظاهر الاتصال والتعاون بين السلطتين [34] ص 221.

وهناك بعض الأنظمة تتبنى طريق انتخاب رئيس الدولة بواسطة البرلمان، وفي هذا أكبر دليل على تعاون السلطتين، إذ تقوم الأولى بانتخاب رئيس السلطة الثانية [31] ص 571. هذا بالإضافة إلى مساهمة البرلمان في السياسة الخارجية للدولة عن طريق التصديق على المعاهدات التي تبرمها الدولة.

وتملك كلتا السلطتين وسائل رقابة متبادلة من أجل ضبط التوازن فيما بينهما، ويمكن حصر هذه الوسائل في سياليتين رئيسيتين هما المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، وحق الحل المملوك للسلطة التنفيذية. هذا إلى جانب وسائل أخرى إضافية.

وتثير السلطة التشريعية المسؤولية الوزارية لمراقبة الحكومة ومحاسبتها عن تصرفاتها التي قامت بها على أساس البرنامج السياسي والاجتماعي الذي رسمته للأمة. ويمكن أن تكون هذه المسؤولية فردية أو جماعية، قد تؤدي إثارة هذه المسؤولية إلى استقالة الحكومة. ونشير هنا أن رئيس الدولة لا تطاله هذه المسؤولية، فهو متحصن وراء وزرائه عن طريق توقيعهم الإضافي على أعماله. فكان ولا بد والحال هذه أن تنفرد الحكومة في أمر تحديد السياسة العامة للدولة، لكن الحقيقة هي خلاف ذلك [16] ص 128. وهذا لأن الرئيس يستحوذ على جانب مهم في هذا المجال. وإلى جانب هذا الحق تملك السلطة التشريعية في يدها أدوات أخرى لمراقبة الحكومة كالاستجواب والسؤال.

وتملك السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية حق الحل، الذي يقصد به اللجوء إلى إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابة هذا المجلس [31] ص 569. بحيث تهدد به البرلمان في حالة ما إذا تمادى وتجاوز حدوده. كما تملك السلطة التنفيذية وسائل أخرى فعالة في مواجهة السلطة التشريعية تستطيع بواسطتها التأثير على البرلمان والتحكم أحياناً بأعماله، كحقها بدعوة المجلس للانعقاد وتأجيل جلساته، وتحديد جدول الأعمال. إذ في أغلب الأحيان تجري مناقشة المشاريع المقدمة من قبل الحكومة قبل المشاريع المقدمة من طرف البرلمان.

2.1.2.1.1. النظام الرئاسي

يعرف النظام الرئاسي بأنه ذلك النظام الذي يعمل على الاستقلال المطلق بين السلطات مع التوازن والمساواة بينهم، هذا يؤدي إلى نبذ فكرة التعاون بين السلطات وعلى الخصوص السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى ذلك فإن هذا النظام يقوم على المبادئ التالية.

1.2.1.2.1.1. أحادية السلطة التنفيذية

إن الميزة الجوهرية للنظام الرئاسي هي انتخاب رئيس الدولة من طرف الشعب مباشرة، وحصر السلطة التنفيذية به، بذلك هو يجمع صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، فالوزراء يخضعون خضوعاً تاماً لرئيس الدولة الذي له الحق المطلق بتعيينهم وإقالتهم، هذا يؤدي إلى عدم وجود مجلس وزراء بالمعنى القانوني المفهوم، فالوزراء يعتبرون مجرد معاونين للرئيس في ميدان السلطة التنفيذية [16] ص 129. وعلى

ذلك فهم مسؤولون فردياً أمامه، إذ يتعذر ظهور المسؤولية الجماعية لانتفاء مجلس للوزراء المعمول به أصلاً في النظام البرلماني.

إن انتخاب رئيس الدولة من الشعب مباشرة باعتباره رئيساً للدولة والحكومة معاً يضعه على قدم المساواة من الأهمية والمكانة والنفوذ مع البرلمان، ويجعل له صفة تمثيلية عن الشعب، ويعطيه الحق التكلم باسمه والتعبير عن إرادته، إذ يستطيع أن يتخذ من القرارات الحيوية ما يجعل لإرادته المكانة العليا في الدولة [36] ص 263.

2.2.1.2.1.1. الفصل الشديد بين السلطات

لقد ساد الاعتقاد في السابق أن مصطلح الفصل بين السلطات أن تكون السلطات الثلاث في الدولة مستقلة ومنعزلة عن بعضها، وأن الفصل هو فصل تام وقاطع لا يسمح بأي مظهر من مظاهر التعاون بينهما، ولا تملك أي سلطة وسائل لمراقبة السلطتين الأخرتين، غير أن الممارسة والواقع أثبتت غير هذا المعنى الخاطئ، وأن المعنى الحقيقي للفصل الكامل للسلطات ينسجم مع الفصل الشديد وليس المطلق. وهنا تجب التفرقة بين المصطلحين، فالشديد يعني الفصل بين السلطات إلى أبعد الحدود. أما المطلق، فيتم بشكل نهائي وقاطع وتام [33] ص 243.

والميزة الثانية لهذا النظام هي فصل الوظائف في الدولة إلى أقصى حد ممكن بين سلطتين تتصرف كل منهما في النطاق المخصص لها بكامل السلطة، فالسلطة التشريعية محصورة بالبرلمان، والسلطة التنفيذية محصورة برئيس الدولة. فالفكرة الجوهرية لهذا النظام هي فصل السلطات وعزلها عن بعضها البعض (تتحقق هذه العزلة بإزالة كل الوسائل الضاغطة التي قد تلجأ إليها إحدى السلطات للتأثير على الأخرى ومنها حق الحل الممنوح للرئيس والمسؤولية السياسية الممنوحة للبرلمان الموجودة في النظام البرلماني)، مع تحقيق المساواة والتوازن الكاملين بينهما [16] ص 134.

ويتجلى هذا الفصل المطلق في النظام الرئاسي من خلال بعض المظاهر التي تختص بها كل سلطة. فالسلطة التشريعية تستقل وحدها بممارسة سلطة التشريع دون أدنى اشتراك من جانب السلطة التنفيذية، هذه الأخير لا يمكنها اقتراح القوانين، كما لا يجوز للرئيس باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد، أو فضّ جلساته، أو تأجيل دورات انعقاده. كما لا يحق له حل البرلمان.

ولا يجوز للوزراء أن يكونوا أعضاء في البرلمان، ولا أن يحضروا جلساته بمناسبة مناقشة القوانين، واستثناءً من ذلك يمكن الحضور بصفتهم زائرين فقط. وهذا بعكس ما هو معمول به في النظام البرلماني إذ

يمكن للوزير في الحكومة أن يحضر إلى البرلمان ويدافع عن سياسة الحكومة ويجب عن أسئلة النواب وغيرها. كما يمكن للحكومة اقتراح القوانين. ومن جانب آخر لا يتدخل البرلمان في البرنامج الذي يعتمده الرئيس ويقوم بتطبيقه، في حين نجد أنه في النظم البرلمانية البرلمان يمكنه إسقاط الحكومة في حالة رفض برنامجها.

3.2.1.2.1.1. غياب سبل التعاون المتبادل بين السلطتين:

يفتقر النظام الرئاسي إلى الوسائل الضاغطة التي تلجأ إليها إحدى السلطات للتأثير على الأخرى. فهذا النظام لا يقر بركني النظام البرلماني المسؤولية السياسية للحكومة وحق حل مجلس النواب، إلا أن الدستور قد يسمح ببعض الوسائل ذات الأثر المحدود التي لا تخل بمبدأ المساواة والتوازن [16] ص 134.

إن هذا النمط من العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يوحي باستحالة وجود نقاط التقاء بينهما، إلا أنه في الحقيقة الأمر على خلاف ذلك. حيث تجدر الإشارة إلى أن أخذ النظام الرئاسي بمبدأ الفصل بين السلطات لا يعني أن هذا الفصل تام وصارم بين هيئات الدولة إلى درجة ينعدم معها التعاون والتكامل بينها، فلا وجود لمثل هذا الفصل في الدولة المعاصرة نظراً للحاجة الملحة إلى التعاون والانسجام [37] ص 172.

إذ يعطي الدستور الأمريكي لكلا السلطتين بعض الصلاحيات تؤدي عند اللجوء إليها إلى تحقيق التوازن عند اختلاله. فالحكومة الأمريكية مثلاً لا يسعها التصرف للبدء في إنجاز مخططاتها ما لم تحصل من البرلمان على بعض التشريعات الضرورية، وأهمها التصويت على الموازنة العامة للدولة، أي التفويض للحكومة بالجباية والإنفاق (إن إقرار موازنة الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية يتم بواسطة كتاب يرسله سكرتير المالية، يشتمل على النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة، يسمح هذا الإجراء الاتصال بين السلطتين، إلا أن البرلمان غير مقيد بهذا الكتاب، إذ يمكن اعتماده أو إقرار القانون الخاص به، ونشير هنا إلى أنه في الأنظمة النيابية يحضر الوزير المختص إلى قاعة البرلمان للدفاع عن سياسة الحكومة) [31] ص 718.

إن توقف نشاط الحكومة على تشريع البرلمان يوحي برضوخ السلطة التنفيذية لمشئته البرلمان، وبالتالي فقدان عامل التوازن المطلوب. ولمواجهة هذا الاختلال نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية على منح الرئيس حق الاعتراض على القوانين الصادرة عن البرلمان بواسطة إجراء يعرف بحق النقض (Véto). وهو إجراء يمكن اختراقه إذا صوت الكونغرس مجدداً على القانون بأغلبية الثلثين ($\frac{2}{3}$) في كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ [16] ص 134. ويمنح الدستور مهلة عشرة (10) أيام لاستعمال هذا الحق منذ إقرار البرلمان للقانون. لذلك يوصف حق النقض في هذه الحالة بأنه اعتراض توقيفي فقط [31] ص 718.

وإلى جانب ما تم ذكره، يسمح الدستور الأمريكي ببعض المشاركة بين السلطتين في بعض الاختصاصات. فمجلس الشيوخ مثلاً يشارك رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في تعيين كبار موظفي الاتحاد، كما يشترك معه في بعض أمور السياسة الخارجية. إذ تشترط موافقته في تعيين السفراء في الخارج، وضرورة موافقته على المعاهدات الخارجية التي يعقدها الرئيس، هذا إلى جانب جمع رئيس مجلس الشيوخ لهذا المنصب مع منصب نائب رئيس الدولة (لعل السبب في منح رئيس مجلس الشيوخ هذا المنصب كون مجلس الشيوخ يمثل جميع الولايات الأمريكية) [31] ص 721.

ويملك رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الحق في توجيه نظر البرلمان إلى العناية بموضوع معين، بأن ينبّه الكونغرس إلى الموضوعات الهامة التي تستحق التشريع فيها، وذلك عن طريق الرسالة السنوية التي يلقبها أمام هذا الأخير. من شأن ذلك أن يقيم التوازن بينه وبين الكونغرس لأنها - أي الرسالة - تشكل برنامج عمل ووسيلة ضغط تستعملها الدول الأعضاء في الاتحاد للضغط على الكونغرس [31] ص 717، [16] ص 134، 135.

إن نظام الفصل بين السلطات المتبع في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية أعطى لرئيسها صلاحيات واختصاصات واسعة، ومع ذلك لا يسأل سياسياً أمام البرلمان، مثل ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية تطبيقاً للمبدأ الشائع " حيث تكون السلطة تكون المسؤولية". وإذا كان الرئيس في النظام الرئاسي غير مسؤول سياسياً، إلا أن الدستور أقر مسؤوليته الجنائية بواسطة ما يعرف بالاتهام الجنائي (Empêchement) وهذا الإجراء يشمل كذلك الوزراء، ذلك عن تهمة الخيانة والرشوة وغيرها من الجنايات والجرح الكبرى. ولا جدال أنه من خلال هذه الجرائم يمكن التوصل إلى المسؤولية السياسية للرئيس (من أجل أعمال إجراءات الأأمبيشمنت، يقوم مجلس النواب بتوجيه اتهام للرئيس أو الوزير، في حين ينصب مجلس الشيوخ نفسه قاضياً لمحاكمتهم). [31] ص 709.

إن التركيز على الجانب النظري لمبادئ النظام الرئاسي التي تجعل الفصل بين السلطات مطلقاً، يقره عدم وجود تعاون بينها، إلا أن الواقع والممارسة بيّنت عكس ذلك. بحيث يمكن لوزراء الرئيس الاتصال بالكونغرس عن طريق ما يسمى باللجان البرلمانية التي تقوم بدراسة مشروعات القوانين التي تعرض على كل من مجلسي البرلمان، فهي تقوم بدراسة مشروعات القوانين بهذا الشكل طبقاً لرغبات السلطة التنفيذية.

كما يجدر التنويه كذلك إلى أن ما يساهم في التخفيف من مبدأ الفصل الجامد المنتهج في هذا النظام من الناحية العملية والممارسة هو تحقق حالة كون رئيس الجمهورية هو أحد زعماء الحزب السياسي الذي يتمتع بالأغلبية البرلمانية في الكونغرس (يقوم النظام السياسي الأمريكي على الثنائية الحزبية منذ نشأة الاتحاد سنة

1787، وهما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي) [16] ص 316. هذا يؤدي في النهاية بمبدأ استقلال السلطات إلى مبدأ التعاون.

إن ما يلفت الانتباه أثناء تعرضنا للنظام الرئاسي وخصائصه هو قوة رئيس السلطة التنفيذية فيها، فهو يتمتع بصلاحيات واسعة، إذ يعد هو صاحب السلطة الفعلي. هذا الأمر يدفعنا إلى التساؤل عن مدى ديمقراطية هذا النظام؟ فلا محال أن جمع شخص واحد لعدد هائل من الصلاحيات والإمكانات سيؤدي به إلى التعسف والانحراف بالسلطة.

في هذا المقام يقول أحد فقهاء القانون الدستوري أنه يجدر بنا في المقام الأول أن نفرق بين دول العالم الثالث النامية، وتلك المتقدمة. ففي الدول النامية يؤدي تطبيق النظام الرئاسي فيها إلى الدكتاتورية وإلى تركيز السلطة بين يدي رئيس الدولة. أما بالنسبة للدول المتقدمة وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية فإن النظام الرئاسي فيها من شأنه تحقيق الديمقراطية. وذلك يعود إلى تقرير الحريات العامة للأفراد وممارستها على نحو حقيقي وفعلي يمنع استبداد السلطة وممارستها بالقوة والعنف. ضف إلى هذا السبب عامل تعدد الأحزاب السياسية يؤدي إلى المعارضة وإلى عدم تجاوز رئيس الدولة حدود سلطته [31] ص 723، 724.

2.2.1.1. التداول السلمي على السلطة

يعد مبدأ التداول على السلطة الركيزة الثانية في آليات تجسيد الممارسة الديمقراطية للسلطة، بعد مبدأ الفصل بين السلطات. أو ما يعرف بمبدأ التداول والتناوب على الحكم. فالممارسة الديمقراطية للسلطة تتناقض ولا تتفق مع ظاهرة الاستئثار واحتكار السلطة، ومنع أية أفكار أو اتجاهات سياسية أو برامج أخرى أن تأخذ دورها في الوصول إلى سدة الحكم وممارسة السلطة، فمنطق الأشياء يقول أن الشعب هو صاحب السلطة الأصلية وهو صاحب السيادة في الدولة وهو من يختار من يحكمه بين تلك البرامج المعروضة أمامه. فلماذا تقف السلطة الحاكمة حاجزاً أمام إرادة الشعب؟

ويقصد بالتداول لغة التعاقب أو التناوب أو التالي على أمر معين [6] ص 59. ومن هذا المنطلق يكون التعاقب وفقاً للقانون الدستوري ينصب على السلطة بين عدة تيارات سياسية. وقد عرفه الفقيه " شارل ديباش " على أنه مبدأ ديمقراطي لا يمكن وفقه لأي حزب سياسي أن يبقى في السلطة إلى ما لا نهاية، بل يجب أن يعوض بحزب سياسي آخر. في حين عرفه الفقيه " جان لوي " على أنه عبارة عن تبادل للأدوار بين قوى سياسية في المعارضة أدخلها الاقتراع العام إلى السلطة، وقوى سياسية أخرى تخلت عن السلطة وبشكل ظرفي لتدخل إلى المعارضة [27] ص 24، 25.

فمبدأ التداول السلمي على السلطة يسمح بتجديد الحياة في النظام وبعث الروح فيه، إذ أنه يرسخ مبدأ عدم الجمود. والتداول هو تلك العملية التي تسمح للشيء بحلول بديل محلّه، ويجعل الشخص يعقب نظيره في المسؤولية والإدارة والقيادة، فمنطق التداول يرفض الجمود والديمومة، وبالتالي الرئاسة مدى الحياة [38] ص 260.

وهنا نتساءل عن الرئاسة في نظام الخلافة الإسلامية التي لم تكن محددة بمدة، أليس في ذلك ما يخالف جوهر الديمقراطية التي تنبذ الجمود والركود كما أسلفنا؟

في هذا المعنى يقول أحد الأساتذة أنه: « .. جرى العمل أن يكون الاختيار للخلافة لمدى الحياة - مادام قائماً بواجباتها ومتوافراً فيه شروطها - وليس مدة الرئاسة محددة سلفاً، وذهب البعض إلى أن هذه قاعدة ملزمة ... والحقيقة أن الكتاب والسنة لم ترد بهما نصوص تحدد مدة معينة يحكم خلالها رئيس الدولة، كما أنه لم يرد بهما ما يحول دون أن تمتد هذه الرئاسة طوال حياة الحكم» [39] ص 84، 85.

ولعل السبب في عدم مناقشة هذه المسألة في العهد الإسلامي هو عدم الخشية من استبدال الخليفة أو لاحتمال عبادة الأشخاص - كما حصل بعد القرون الذهبية - وهذا نتيجة لقوة الوازع الديني لدى الحكام والمحكومين على حد السواء. ويضيف نفس الأستاذ، فيقول: « ... فإنه من الجائز في الإسلام أن تكون رئاسة الدولة مدى الحياة، ومن الجائز كذلك أن تتحدد لها مدة معينة، فالبيعة عقد، ولذا فلا مانع من أن تتحدد لرئاسة الدولة في عقد البيعة مدة معينة متى كان ذلك في مصلحة الأمة، بل إن روح الإسلام لا تتنافى إطلاقاً مع التأقيت » [39] ص 267.

وقد أكد القرآن الكريم هذه الحقيقة في قول المولى تبارك وتعالى: (.. وتلك الأيام نداولها بين الناس) [1]، والتفسير الشائع لهذه الآية هو تغير حالة المسلمين من ضعف وهوان إلى قوة وشدة بعد ما كان المشركون هم الأقوياء. ومما قيل في تفسير هذه الآية: " .. ومن الحكم في ذلك، أن هذه الدار، يعطي الله منها المؤمن والكافر، والبر والفاجر، فيداول الله الأيام بين الناس، يوم لهذه الطائفة، ويم للطائفة الأخرى.. " [2] ص 114، 115. فجاءت هذه الآية لتؤكد هذه السنة الكونية المتمثلة في رفض الجمود والدوام، بل الكون دائماً في تغير وحركية وعدم سكون. والأمر ذاته ينطبق على الحكم في الدولة، فلا تعارض ولا تناقض في الإسلام مع مبدأ تأقيت مدة الرئاسة متى كان ذلك يخدم مصلحة الأمة، فهو باب متروك للاجتهاد.

فالدول العصرية اليوم تأخذ بهذا المبدأ، بل وتجعله معياراً للتطبيق السليم والفعل لمبادئ الديمقراطية، لأنه - مبدأ التداول على السلطة - يحبّد التجديد في الأشخاص والأفكار والأحزاب والممارسات السياسية. وهذا ما نلمسه في الدول الديمقراطية الغربية العريقة، التي تتمتع وتؤمن بثقافة عريقة في التداول على السلطة، وأصبحت جزءاً لا يتجزأ من النسيج المجتمعي والثقافي للمجتمع [38] ص 260.

بهذه الثقافة السياسية التي عمّت الشعب والسلطة في تلك الدول، تجسدت ورسخت فعلياً ظاهرة انتقال السلطة من جماعة إلى جماعة ومن فكر إلى فكر آخر وهكذا. وتعتبر النصوص الدستورية ضماناً وركيزة كبيرة للحفاظ على هذا المكسب. فالدستور هو الذي يضيف الشرعية على ممارسة السلطة، لذلك لا يمكن اللجوء إلى التلاعب بنصوص الدستور واستغلال أوضاع خاصة من أجل القفز على مبادئ الديمقراطية والظهور بمظهرها

هذا في الأنظمة التي تحترم نفسها وتحترم إرادة شعوبها، وتحترم كذلك المبادئ التي أوصلتها إلى

سدة الحكم، وهذا عكس ما نجده عند تلك الدول التي تحرص في المناسبات الهامة على الظهور بمظهر التمسك والدفاع عن الديمقراطية. ولأجل إبراز مدى التقدم الديمقراطي فيها تقوم باستغلال وتسخير كل الوسائل المتاحة لها الخفيفة منها والثقيلة من أجل رسم صورة جيدة ومقبولة عن ممارسة السلطة في تلك الدولة أو تلك. في حين يعد الأمر على خلاف ذلك وما يلبث أن يكون خداعاً ونفاقاً ويتكشف عن زيف المظهر، ليتضح لنا مدى تمسك القابضين على السلطة بها، ورفضهم لأي معارضة من أي جهة كانت. فهناك العديد من أمثلة النظم في الدول العربية والمتخلفة التي تنطبق عليها هذه المواصفات.

فالدساتير الجزائرية كلها كانت تجعل مدة العهدة الرئاسية مفتوحة، بحيث يحق للرئيس أن يترشح لعهدات متتالية بدون حد، باستثناء دستور 1996 الذي جاء بنص جديد يخالف ما دأبت عليه السلطة من قبل، بحيث تم النص على جعل العهدة الرئاسية خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، وقد اعتبر هذا التطور في النص الدستوري بمثابة نقلة نوعية نحو الديمقراطية، والانفتاح على مشاركة المعارضة في الحكم، إلا أن هذا الوضع لم يستمر طويلاً بحيث تم إعادة فتح عدد العهدات بموجب تعديل جزئي على الدستور سنة 2008، وهذا بالتالي يمثل تراجعاً عن المسيرة الديمقراطية، وتضييق المجال أمام المعارضة للوصول إلى السلطة.

كذلك الشأن بالنسبة للدستور التونسي الذي كان يسمح لشخص الرئيس البقاء في السلطة مدى الحياة (في ظل دستور تونس لسنة 1959، والذي تم إلغاؤه، كان ينص على أنه ليس للرئيس الترشح لأكثر من ثلاث ولايات متتالية، مدة كل عهدة خمس (5) سنوات، إلا أن الجمعية الوطنية التونسية أقرت بكامل أعضائها في 17 مارس 1975 تعديلاً دستورياً يقضي بتولية الرئيس بورقيبة مدى الحياة) [31] ص 379. وبعد موت الرئيس السابق واعتلاء الرئيس الحالي سدة الحكم تم تعديل الدستور لتصبح مدة الرئاسة عهدتين فقط، بعد ذلك عدّل الدستور مرة أخرى لتصبح المدة هي ثلاث عهدات، هذا كله من أجل السماح لشخص الرئيس بالاستمرار في الحكم عن طريق الترشح لانتخابات وبيروج على أنه الشخص الوحيد الذي يمكنه خدمة الشعب وأن بيده الحل لجميع مشاكله، ولا مجال لقدم شخص آخر.

ومن ضمن ما ينص عليه الدستور التونسي هو أن لا يتجاوز سن رئيس الجمهورية سبعون (70) عاماً، أي أن الرئيس الذي يبلغ هذا السن لا يمكنه الاستمرار في رئاسته للدولة، ولما كان هذا النص يجبر الرئيس بن علي على التنحي، لأن السن الذي بلغه يتعارض مع نص المادة التي تحدد سن رئيس الجمهورية. لكن السلطة الحاكمة تأبى إلا أن يستمر نفس الشخص في الحكم لذلك تم اللجوء إلى تعديل هذه المادة لتسمح لنفس الرئيس إكمال مشواره اللا منتهي في السلطة.

مع العلم أن عملية تعديل الدستور الجامد هي عملية ليست سهلة بالنظر إلى جمود الدستور الذي يقتضي نوعاً من الاستقرار والتريث والتروي حتى لا تكون التعديلات متتالية مبنية على مصالح شخصية. إلا أنه ورغم ذلك في النظام التونسي بعد تغيير الرئيس بعد سنة 1987 عدل الدستور المرة تلو المرة وتم استفتاء الشعب في ذلك، وقد كانت النتائج تظهر مؤيدة لمساعي السلطة الحاكمة، وكأن الديمقراطية ولدت من رحم هذه السلطة. هذا إلى جانب قمع المعارضة ومصادرة صحفها والتضييق على حرية الرأي بصفة عامة.

فالأكيد أن مثل هذه الصورة الأكيد أنها لا تعبر عن ممارسة ديمقراطية للسلطة، أين يعدل الدستور لأجل شخص الرئيس حتى تتاح له الفرصة للاستمرار في الحكم، بعكس ما هو معمول به في الدول الغربية الديمقراطية ومنها الولايات المتحدة الأمريكية، حيث كان ينص الدستور الاتحادي على أن مدة ولاية الرئيس هي أربع سنوات يمكن للرئيس بعدها أن يترشح ممدداً أخرى، إلى أن جاء التعديل 22 عام 1951 الذي نص على عدم جواز إعادة انتخاب الرئيس أكثر من مرة واحدة [39] ص 265، وقد جاء هذا النص تجسيدا لعرف دستوري جرى العمل به لدى رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية وهو عدم الترشح لعهدة ثالثة.

وقد حاول كل من الرئيس "جرانت" عام 1880 و "تيودور روزفلت" الخروج على هذا العرف بالترشح لعهدة ثالثة، إلا أن الشعب لم ينتخبهم [39] ص 265. فهذا ينم عن ثقافة ديمقراطية راسخة لدى الطبقة المحكومة لذلك يعتبر استمرار شخص في منصب الرئاسة مدة طويلة متصلة يؤدي عادة إلى عبادة الأشخاص، وغلق الباب أمام تكوين القادة السياسيين وخاصة في البلاد المتخلفة التي تفضل فيها المعارضة [40] ص 156. لذلك وتجسيدا لثقافة التداول السلمي على السلطة، ومن أجل تجسيدها وترسيخها يجب أن تتوافر ثلاث مقومات أساسية: المعارضة الفعالة، حرية الرأي المسؤول، وانتخابات نزيهة وشفافة.

1.2.2.1.1. المعارضة الفعالة

فالمعارضة السياسية أصبحت تعتبر اليوم معياراً لديمقراطية السلطة، ذلك أنه بمجرد القبول بوجودها في أي نظام سياسي يعتبر ذلك مؤشراً على القبول بمبدأ التداول على الحكم. وهذا يقتضي وجود أحزاب سياسية ذات برامج مختلفة، سواء كنا أمام نظام يعتمد على مبدأ الحزبين (النموذج البريطاني والأمريكي)، أو على

نظام تعدد الأحزاب [16] ص 153، [41] ص 309-314. وهذا يؤسس لظاهرة القبول بالرأي الآخر في مجتمع تعددي، بحيث أصبحت هذه الظاهرة سمة بارزة للمجتمعات الديمقراطية المؤمنة بحق الأغلبية في قيادة شؤون الدولة المعاصر حيث تمارس الأحزاب السياسية الدور الهام لتجسيد ظاهرة الاختلاف في ظل مناخ يسوده حرية الرأي و قبول قرار الأغلبية، واحترام حق الأقلية في المعارضة [37] ص 41، 42.

إن وجود المعارضة السياسية والتعددية الحزبية حق يضمنه الدستور أولاً، وينظم نشاطها القوانين ثانياً. فبدون النص الدستوري لا وجود للمعارضة إلا في الخفاء، التي تؤسس لمبدأ معاكس لمبدأ التداول السلمي على السلطة وهو مبدأ الانقلابات العسكرية والعصيان المدني وغيرها من مظاهر استعمال القوة في تغيير الأنظمة المستبدة التي تغلق الأبواب في وجه الرأي المخالف (-) يؤكد هذا الوضع اعتصام الجماهير الغفيرة في مصر بداية من شهر جانفي 2011 للمطالبة بتغيير النظام الذي دام أكثر من ثلاثين سنة وعلى رأسه الرئيس حسني مبارك. فلم تفلح المعارضة طيلة هذا الوقت لتغيير النظام بالنظر إلى تحكمه و سطوته على الحياة السياسية وتفصيله للدستور وفق ما يخدمه كان آخر حلقات هذا التفصيل التعديل الدستوري الذي تم سنة 2005 حيث تم تعديل المادة 76 من الدستور التي فصلت شروط الترشح لرئاسة الجمهورية على شخص بعينه، كذلك تم تعديل المادة 74 التي غيرت طريقة انتخاب الرئيس من الانتخاب بواسطة البرلمان إلى الانتخاب المباشر من الشعب.)

وهذا الوضع يسود الكثير من الدول العربية والمتخلفة التي تعترف بالمعارضة السياسية شكلاً وصورة فقط، في حين لا يمكن لهذه الأحزاب تجاوز خطوط حمراء رسمتها لها السلطة حتى لا تشكل لها أي تهديد قد يقوض أركانها ويحيدها عن مكانها.

نذكر أن النظام الجزائري في دستور 1976 لم يكن يعترف بتعدد الأحزاب، فقد كان قائماً على نظام الحزب الواحد. إلى أن جاء دستور 1989 الذي اعترف للمعارضة بحق تشكيل جمعيات ذات طابع سياسي، وذلك في المادة 40 منه [24]. وهذا الانتقال السياسي لم يتحقق لولا سخط الشعب وثورته التي عبر عنها في أحداث 05 أكتوبر 1988، التي هي أشبه بما يحدث اليوم في كل من تونس ومصر.

من هذا المنطلق يعتبر تعدد الأحزاب أحد السمات المميّزة لنظم الحكم القائمة على أسس ديمقراطية في دول العالم المعاصر، إذ أن الحزب الواحد ارتبط ارتباطاً وثيقاً بالأنظمة الديكتاتورية التي ظهرت حديثاً خلال القرن العشرين [41] ص 305. بحيث يقوم النظام الحاكم بإنشاء الحزب ليحكم قبضته على البلاد ويقضي على المعارضين له بواسطة أجهزة هذا الحزب [41] ص 307.

وقد يحدث في النظام الذي يسمح بتشكيل أحزاب معارضة إلى إضعافها وإبقائها بعيدة عن الصورة باستعمال طرق عدة، ومنها لجوء الحزب الحاكم إلى استعمال وسائل الدولة لتمويل حملاته لانتخابية والسماح

له بتغطية كافة أقاليم الدولة، في حين أن وسائل الأحزاب الأخرى تبقى ضعيفة في مواجهة إمكانيات الحزب الحاكم، وكذلك لجوؤه لتأسيس مجتمع مدني موالٍ وممول من طرفه وبإمكانيات الدولة لضمان الدعم البشري في المناسبات الاستحقاقية.

هذا ما هو موجود في دول العالم الثالث أين يطبق الحزب الحاكم على السلطة منذ اعتلائه سدة الحكم إلى أول مرة، وبقائه فيها دون أن يتزحزح منها وذلك بالرغم من وجود معارضة ووجود استفتاءات وانتخابات ووسائل الرقابة، إلا أن ذلك لا يعدو أن يكون مظهرًا خادعًا لا ينطلي على الشعب.

الأكيد أن مثل هذه الأساليب لا تسمح بالوصول إلى المستوى الديمقراطي المطلوب في ممارسة السلطة، كما لا تسمح بردم الهوة أو الفجوة بين طرفي النظام الحاكم والمحكوم. فالدولة العربية من الناحية الفعلية استندت إلى سلطة بقيت خارجة إلى حد كبير عن مجتمعها وتربعت على خواء اجتماعي [42] ص 24. وذلك بسبب عدم وجود انسجام وتلاحم بين الشعب والسلطة، ومرد ذلك إلى أن هذا الشعب لم يعد يثق ويؤمن بمصادقية السلطة التي تحكمه، خصوصاً وأنه لم يجن ثمار الديمقراطية التي ترفعها السلطة كشعار ومظهر لها، والتي من أهمها تغيير وتجديد الأفكار والمناهج وحتى الوجوه الموجودة على مسرح السلطة.

2.2.2.1.1. حرية الرأي المسؤول

يعتبر المقوم الثاني " حرية الرأي المسؤول" في عملية التداول السلمي على السلطة بعد المقوم الأول - الذي أتينا على ذكره - أي تلك الحرية التي تبني ولا تهدم وتشيد ولا تكسر، وتوحد ولا تشتت. ويتجسد ذلك على المستوى الإعلامي والسياسي، فعلى المستوى الإعلامي لا بد من ترك الباب مفتوحاً للمعارضة لاستعمال الوسائل التي تكفل لها إيصال وعرض برامجها إلى كافة شرائح المجتمع. وذلك عن طريق تمكينها من امتلاك وسائل إعلام خاصة بها كالجرائد، القنوات السمعية، والقنوات السمعية البصرية أو ما يسمى بالإعلام الثقيل.

لهذا الأمر مزايا كبيرة تعود بالنفع على الوضع الديمقراطي في الدولة، إذ تترك للبرامج المختلفة مجال التنافس مفتوحاً بإمكانيات متوازية تسمح للمواطن المفاضلة والاختيار على بيئة ووضوح [41] ص 323. وهذا بعكس ما إذا كان الحزب الحاكم هو المالك لوسائل الإعلام ويستأثر بها، بل ويضع القيود والعراقيل على المتاح منها للمعارضة كالجرائد حتى لا تستغلها للترويج والدعاية لأفكارها وفضح تجاوزات السلطة للمواطن. أما على المستوى السياسي فيكون بالسماح بتشكيل النقابات العمالية والسماح بحرية التجمع وعدم منع الناس من التعبير عن آرائهم بكل حرية وبالوسائل السلمية.

3.2.2.1.1. الانتخابات النزيهة

وأما المقوم الثالث الذي يضع عملية التداول السلمي على السلطة يأخذ مجراه دون أن يكون في وسع السلطة الانحراف بها هو الانتخابات النزيهة والشفافة الخالية من أي تزوير، وذلك من أجل ظهور وبروز سلطة الشعب تكون هي بالفعل من اختارها وأرادها بكل حرية ودراية. لأنه عندئذ نكون أمام ممارسة ديمقراطية للسلطة تسمح بالتداول السلمي عليها والمبدأ الثابت في ذلك هو التنافس الشريف على البرامج والحلول من أجل خدمة الشعب لا العكس كما يحدث في بلدان الديمقراطية السورية.

إن شفافية الانتخابات ونزاهتها من أهم المبادئ التي تحرص الدساتير على حمايتها وإلزام السلطات باحترامها لما لهذا المبدأ من انعكاسات خطيرة على ممارسة الديمقراطية [13] ص 308. ومن هنا يأتي الربط بين عملية إصلاح الدستور وتعديله بما يعزز الممارسة الديمقراطية ويتبناها بواسطة النص في الدستور على مثل هذه المبادئ إن لم تكن موجودة والتأكيد عليها إن وجدت مع أي مشروع لتعديل الدستور. ويمكن إجمال هذه الضمانات المطلوبة لنزاهة العملية الانتخابية في :

1.3.2.2.1.1. سرية التصويت

بحيث تعتبر ضمانات هامة لحرية الناخب في الاختيار. لأن التصويت العلني يفتح الباب لتدخل الإدارة وإرهاب الناخبين لانتخاب مرشحي السلطة [39] ص 312. وإذا كان التصويت السري مبدأ مسلماً به في النظم الديمقراطية الحديثة، فإن إعماله يتوقف إلى حد كبير بتوفير كافة الإجراءات اللازمة لضمان وتفعيل هذا المبدأ في الواقع [13] ص 310، [39] ص 313.

2.3.2.2.1.1. المساواة بين المرشحين في الدعاية الانتخابية

فلضمان عدالة الانتخابات ونزاهتها يجب العمل على تحقيق المساواة في استخدام وسائل الإعلام بين المرشحين ومحاربة التمييز الذي يحظى به البعض منهم، كما يجب تجنب التمييز بين المرشحين بسبب مواقف مالية أو سياسية أو عرقية أو أي سبب آخر [13] ص 311، [39] ص 314.

إن الغاية المرجوة من هذا الإجراء هو جعل كافة المرشحين يقفون على قدم المساواة في الصورة أمام الناخب، ذلك لأن أية مزية يحظى بها مرشح دون غيره ستدعم حظوظه وتنقص من حظوظ المرشح الآخر، وإذا كانت هذه الضمانة ثابتة نظرياً، إلا أنه من الناحية العملية يصعب تحقيقها حتى في أعرق الدول

الديمقراطية خصوصاً في الجانب المتعلق بتمويل الحملة الدعائية للمرشح [13] ص 311، [43] ص 108.

هذا في الدول الديمقراطية، أما في الدول السائرة نحوها، فإن الموازين غير دقيقة فيها بحيث يتمتع الحزب الحاكم بحظوة أكبر مقارنة بأحزاب المعارضة التي يقصد إضعافها وتشتيتها حتى بوسائل تعتبر شرعية في حين هي غير مشروعة، إذ تلجأ السلطة التنفيذية إلى التلاعب في تقسيم الدوائر الانتخابية حسب ما تراه مناسباً لتوجيهها وإستراتيجيتها للحد من نفوذ أصوات المعارضة في بعض الدوائر، فتزيد أو تقلل من عدد المقاعد المخصصة لهذه الدوائر أو تلك ليس تمشياً مع زيادة أو قلة عدد السكان فيها، وإنما لغايات سياسية معينة، وهذا في حد ذاته خرق صارخ لسلامة الانتخابات والمساواة بين الناخبين والمرشحين [13] ص 312. (و لصد هذا التقسيم التعسفي للدوائر الانتخابية قامت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية بإدانة هذا التقسيم منذ حكم (Baker) ضد (Karr) سنة 1962، وذلك تأسيساً على مبدأ المساواة في التصويت: لكل ناخب صوت واحد (One man one vote). ولذلك تعتبر الرقابة القضائية في هذا المجال ضماناً هامة للحرية السياسية للفرد) [39] ص 314.

3.3.2.2.1.1. منع التزوير وتزيف نتائج الانتخابات

يعد التزوير في الأصوات من أخطر وسائل تشويه الانتخابات والعبث في مبدأ الديمقراطية، وتعريضها للخطر. ولا شك في أن عملية التزوير ستؤدي لا محالة إلى تشويه وتزوير نتائج الانتخابات، وإفراز نواب غير منتخبين انتخاباً سليماً من الشعب، مما يترتب عليه اهتزاز للثقة المتبادلة بين الناخبين ونواب الشعب في البرلمان من جهة، وبين الناخبين والحكومة من جهة أخرى [13] ص 314.

إلا أننا في هذا المقام نميّز بين الديمقراطيات الغربية وبين تلك التي توسم بغير الديمقراطية، ففي حين تصل الحكومات في الدول الأولى إلى الحكم استناداً إلى إرادة الشعب تظهر من خلال انتخابات نزيهة ، لذلك يتحقق فيها التداول على السلطة بين الأحزاب السياسية المتنافسة بطريقة سلمية هادئة، استجابة لاتجاهات الناخبين دون توارث أو انقلابات أو اغتياالات. أما في الدول غير الديمقراطية المتخلفة أو الشيوعية فإن الأمور تسير على نحو آخر يختلف فيه الظاهر عن الباطن بحيث تزيف الحقائق سرا لصالح الحاكم، وتعدّ نتائج الانتخابات سلفاً قبل فرز الأصوات على النحو الذي ترتضيه الحكومة [40] ص 172.

ومن أهم الطرق التي تلجأ إليها هذه الأنظمة في تزوير الانتخابات تتمثل في تغيير صناديق الاقتراع، بحيث تستبدل الصناديق الأصلية بأخرى جاهزة سلفاً، وذلك بعد انتهاء فترة التصويت طبعاً.

كذلك السماح لبعض الناخبين التصويت لأكثر من مرة، أو أن يقوم أعوان الإدارة المنضمون للعملية الانتخابية بالتصويت بدل أشخاص لم يقوموا بالتصويت، أو أنهم أشخاص متوفين أو غائبين، ويتم ذلك بناءً على تعليمات السلطة وتوجيهها لصالح مرشحي السلطة. كذلك يتم العبث بأصوات المعارضة وذلك بإضافة إشارة أو علامة لبطاقة التصويت المعارضة لأجل إبطالها [40] ص 175. أو تلجأ السلطة إلى إرهاب الناخبين من أجل التصويت لصالح مرشحي السلطة، ويعتبر عامل حالة الطوارئ حجة لإقدام السلطة على مثل هذه الأساليب

(نذكر أن حالة الطوارئ في مصر أعلنت سنة 1981 مباشرة بعد اغتيال الرئيس السادات في حادثة المنصة، ولا تزال مستمرة إلى اليوم. أما في الجزائر أعلنت حالة الطوارئ سنة 1992 بسبب إفرازات نتائج الانتخابات التشريعية 1991 والانزلاقات الأمنية التي لحقتها، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992. وقد استمر هذا الوضع إلى غاية سنة 2011 أين تم إلغاء حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق 23 فيفري 2011، والذي يتضمن رفع حالة الطوارئ، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 12 الصادرة بتاريخ 23 فيفري 2011).

وهناك أساليب أخرى كثيرة لا تسعنا هذه الدراسة لذكرها [20] ص 174، [39] ص 318، [13] ص 314. وذلك كله من أجل ضمان استقرار السلطة وعدم السماح للمعارضة بالوصول إلى سدة الحكم، فهذا ينم عن ثقافة استبدادية ترفض أن يحكم الشعب ويعبر عن إرادته، وهي بذلك تمارس الوصاية الأبوية على شعب قاصر في نظرهم.

3.2.1.1. حماية الحقوق والحريات العامة

تعتبر مسألة حماية الحقوق والحريات من أهم المبادئ والثوابت التي تحرص الأنظمة الديمقراطية على كفالة احترامها وحمايتها، وذلك عن طريق إدراجها ضمن القانون الأساسي للدولة، حتى تكفل لها المهابة المطلوبة، وعدم تركها عرضة لأهواء السلطة الحاكمة باللجوء إلى تنظيمها بواسطة قوانين أو تنظيمات.

بل إن الأمر أصبح أكثر من ذلك بحيث أصبحت مسألة الحقوق والحريات العامة معياراً ذا وزن ثقيل لتصنيف الدول في استبيان مدى تحقق الممارسة الديمقراطية للسلطة فيها من عدمها. فقد ظهرت للوجود هيئات ومؤسسات حقوقية على المستوى الوطني الداخلي، وحتى على المستوى الدولي، ويعتبر أغلبها مؤسسات غير حكومية، مهمتها مراقبة ومتابعة حقوق الإنسان في تلك الدول.

فبواسطة هذه الهيئات الحقوقية أصبح بالإمكان الوقوف على مدى احترام وتطبيق الدولة للاتفاقيات التي صدقت عليها، والمتعلقة بحقوق الإنسان، كالعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية، والتي تفرض على الدول الأعضاء فيها إلزامية تعديل دساتيرها بما يتوافق مع هذه المواثيق [45].

إن مشهد الوضع الذي كان سائداً قبل القرن 18 والوقت الحاضر مختلف تماماً في مسألة حقوق الإنسان، فالهاجس الذي كان سائداً في فترة الملوك والأباطرة وسيطرة الحكام حول هذه القضية، لم يعد بتلك القوة اليوم. فقد تغير الوضع وانتقلت السلطة والسيادة من شخص الحاكم إلى الشعب والأمة تحت تأثير النهضة الفكرية التي سادت تلك الفترة وما أعقبها من ثورات، والتي كان الهدف منها إجبار السلطة الحاكمة على الاعتراف بحقوق وحرريات الأفراد، ومساواة الجميع أمام الحقوق والواجبات، على الأقل هذا ما كان ينادي به رجال الثورة الفرنسية، بل إن صدور إعلان الحقوق والحرريات الفرنسي لسنة 1789 اعتُبر بمثابة نصر في مسيرة النهوض وتقدم الإنسان، الذي تحقق من خلال الثورة التي قامت في فرنسا ضد الملكية واستبداد الحكام.

إلا أنه لا يخفى على أحد أن الإنسان الغربي قد عاش فترات من الظلم والظلام، في الوقت الذي كان فيه الإنسان في الدولة الإسلامية يعيش أزهى أيام المساواة والاعتراف بجميع الحقوق والحرريات التي كفلها الدين الإسلامي. فقد كان للإسلام فضل سبق في إعلان مبدأ المساواة في الحقوق والتكاليف العامة، وفي إظهار الحقوق والحرريات بصفة عامة في القرن السابع الميلادي، أي منذ أكثر من 14 قرناً من الزمان [41] ص 368.

كما أن للدين الإسلامي بوصفه نظاماً متميزاً للحكم الفضل في إخراج القيم الإنسانية إلى الواقع بعد أن كانت مجرد تمنيات، في وقت كان فيه من البديهيات عند قوم أن الإنسان المملوك هو عبد وملك للسيد، يقدم له كل ما يحتاج من خدمات، في مقابل أن يوفر له السيد المأكل والمشرب مثله مثل الدواب، في هذا الوقت جاء الإسلام ليعيد الموازين إلى نصابها ويقول للناس «كلكم سواسية»، وليقول كذلك «لا فرق لعربي على عجمي، ولا لأبيض على أسود إلا بالتقوى»، وليقول كذلك على لسان الإمام العادل الفاروق (سيدنا عمر رضي الله عنه): «متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً»، بمثل هذه المبادئ والقوانين الربانية استطاع أن يكتسح هذا الدين القلوب قبل الأقطار والأمصار.

ويعد استخدام لفظ الحقوق والحرريات العامة هو الأكثر استخداماً في الفقه الدستوري وحتى في الدساتير الحديثة اليوم، والسبب في ذلك هو تضمن هذه الحقوق والحرريات امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة العامة من ناحية، وإلى عموميتها وتمتع جميع الأفراد بها بصفة عامة على قدم المساواة، وبدون تفرقة أو تمييز بين المواطنين والأجانب من ناحية أخرى، وبذلك تختلف هذه الحقوق عن الحقوق السياسية التي يقتصر التمتع بها على المواطنين فقط وبشروط معينة [41] ص 369.

إن الممارسة الديمقراطية للسلطة يفترض منها أن تؤسس لنظام من شأنه أن يقوم بكفالة مبدأ المساواة بين الأفراد وحماية حقوقهم وحررياتهم في مواجهة سلطة الدولة، فهو نظام يهدف إلى حماية الأفراد ضد تعسف السلطة العامة، وهذا لن يتأتى إلا إذا كانت السلطة معتدلة، بمعنى ألا تجتمع في شخص واحد أو هيئة واحدة.

ذلك أن تركيز السلطة يؤدي إلى إساءة استعمالها، وهي الفكرة أو المبدأ الذي قصده العلامة " مونتسكيو " عندما قرر في كتابه الشهير (روح القوانين) أنه للوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة لا بد من أن السلطة توقف السلطة [39] ص 359، [13] ص 185. وذلك عن طريق إقرار وانتهاج مبدأ توزيع وظائف الدولة بين هيئات مختلفة، وهو ما يعرف بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث اعتبر مونتسكيو هذا المبدأ كفيل بتحقيق الحرية والعدالة، ذلك أن تجميع السلطات الثلاث في يد شخص واحد أو هيئة واحدة لا بد أن يؤدي إلى الاستبداد و القضاء على الحرية. فحماية حقوق الأفراد وصيانة حرياتهم لا يتأتى إلا إذا التزمت كل هيئة حدود سلطاتها القانونية وعملت على عدم إساءة استعمال هذه السلطة [45] ص 145.

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم الضمانات الأساسية لكفالة حماية حقوق الإنسان وحرية، هذا المبدأ الذي ظهر نتيجة انتشار أفكار ونظريات فلاسفة المذهب الفردي الحر، فإذا كانت في ظله اعتبرت الحقوق والحريات مقدسة وقيداً على سلطة الدولة، فإن الدولة الحديثة اليوم مطالبة ليس فقط باحترام هذه الحقوق والحريات، بل هي مطالبة أيضاً بالتدخل بشكل إيجابي لكفالتها وضمان ممارستها [46]. كما أنها ملزمة من ناحية أخرى بالعمل على تحقيق وتنمية الحقوق الفردية الجديدة التي تعرف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية [41] ص 168.

ويعتبر وجود الدستور المدون المتصف بالجمود أحد أهم الركائز التي تميز الأنظمة الديمقراطية في الدول الحديثة اليوم، فهو القانون الأساسي والأسمى في الهرم القانوني للدولة، الذي تخضع له جميع السلطات والمؤسسات في الدولة، بما فيها رئيس الدولة. لذلك يعتبر الدستور في الدول الديمقراطية بمثابة صمام أمان لضمان كفالة احترام حقوق الأفراد وحررياتهم، وذلك بإضفاء الصفة الدستورية على القواعد المتعلقة بها، فيصعب على السلطة حينئذ مساسها بأي تعديل أو تغيير إلا عبر آليات وإجراءات معقدة كفيلة بفضح التجاوز الذي قد يحصل منها.

فقد جرت العادة منذ الإطاحة بالنظام الملكي في القرن الثامن عشر (18) على إدراج الحقوق والحريات ضمن دساتير الدول سواء في ديباجتها، أو تخصيص فصل مستقل لها. فالدستور الفرنسي لسنة 1791 قد تبنى جميع ما جاءت به وثيقة إعلان الحقوق والحريات الفرنسي الذي جاءت به الثورة الفرنسية 1789 (المادة 16)، وقد توالى بعد ذلك مواثيق الحقوق والحريات سواء على المستوى الإقليمي أو الدولي، كميثاق حقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة سنة 1948، وبصرف النظر عن الجدل الفقهي القائم حول

إلزامية هذه الإعلانات [47] ص 298. إلا أنها رسمت طريقها إلى التجسيد والتطبيق الميداني، وذلك بإدراج تلك الحقوق المتضمنة فيها في الدساتير التي تلزم السلطة في الدولة بالعمل على حمايتها وتفعيلها، وإزالة كل ا لمعوقات التي تحول دون تمتع الإنسان بها [17].

إن الدستور في أي نظام سياسي يعتبر هو الناظم لقواعد ممارسة السلطة في الدولة، وهو بذلك يمثل الضامن للحقوق والحريات عبر إقراره أحكاماً خاصة بها، وبتنصيبه على الوسائل الكفيلة لصيانة ممارستها وجعلها في منأى عن تعسف السلطة وشطط ممارستها، لا سيما لجهة تعديله [38] ص 260.

فلا يخفى على أحد ما تكتسيه إمكانية تعديل الدستور من خطر على حقوق وحريات الإنسان في الدولة، فرغم الضمانات المنصوص عليها في الدستور للحيلولة دون التعرض لها بالإنقاص أو الحذف، إلا أن النص الدستوري قابل للتفسير والتأويل وحتى التحايل، وعلى الخصوص إذا كانت هناك سلطة حاكمة تجمع في يدها جميع السلطات التنفيذية والتشريعية عن طريق الأغلبية الموالية لها في البرلمان. إذ تستهدف هذه التعديلات بالخصوص الحقوق السياسية التي تسمح للمعارضة بالمشاركة في السلطة والمساهمة في عملية التداول على الحكم، فتلجأ السلطة الحاكمة إلى تعديل بعض النصوص في الدستور من أجل السماح لشخص الحاكم البقاء في الحكم لفترات أخرى، وذلك كأن يفتح مجال عدد العهدة للرئيس، أو رفع سن الشخص الذي يزاول رئاسة الدولة (كما حدث في تونس)، أو تخفيض سن المرشح لرئاسة الدولة (كما حدث في سوريا) [4] ص 16، 17.

إن التجربة أثبتت أن مثل هذه الممارسات غير الديمقراطية كثيرة الحدوث في تلك الدول التي لم تتأصل لديها بعد فكرة الديمقراطية، ولا سيما الدول العربية. أما في الدول المتقدمة فلا نجد لديها مثل هذه الممارسات، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً بموجب التعديل الدستوري الثاني والعشرين تم تحديد مدة العهدة الرئاسية بأربع سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة فقط في حال تم تركية الرئيس المرشح لهذا المنصب مرة أخرى، ونفس الشيء حدث في فرنسا بموجب التعديل الدستوري لسنة 2000 أين تم تحديد العهدة بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، وهذا ما كانت تطالب به لجنة إصلاح مؤسسات الجمهورية الخامسة.

إن كلاً من مبدأ الفصل بين السلطات والنص الدستوري يعتبران أكبر الضمانات الفاعلة من أجل حماية واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم. إلا أن هذا لا يكفي للتسليم بعدم وجود انتهاكات من قبل السلطة في المستقبل لهذه الحقوق والحريات. فلا بد من وجود آليات أخرى لا تقل أهمية للمساهمة في الحفاظ على تلك المكتسبات والوقوف في وجه انحراف السلطة بها. فوجود أحزاب معارضة قوية مثلاً تلعب دوراً هاماً وبارزاً في فضح ممارسات السلطة، وانتقاد أساليبها في معالجة حقوق الإنسان، يدفعها في ذلك - أي المعارضة - عملها من أجل الوصول إلى الحكم لتغيير الواقع الذي تراه بعيون المراقب من بعيد.

وكذلك وسائل الإعلام المسؤول، سواء كانت هذه الوسائل تحت سلطة أحزاب المعارضة أو بشكل حر، فهي بما تملكه من إمكانيات توصيل المعلومة وكشف الحقيقة للمواطن تستطيع توجيه الرأي العام وتنويره بما قد يحدث من انتهاكات لحقوقه وانزلاقات السلطة في مسألة خرق القوانين والمواثيق التي تكفل للإنسان حريته وكرامته، خصوصاً تلك الحقوق المتعلقة بشخص الإنسان التي غالباً ما تنتهك من قبل السلطة في مؤسساتها العقابية، ومن قبل أجهزتها الأمنية، فدور الإعلام الحر والنزيه هنا هو كشف هذه التجاوزات وتوثيقها ثم نشرها أمام الشعب ليحكم على مصداقية النظام الذي يحكمه.

يضاف إلى هذا كله وجود مجتمع مدني واع ومسؤول، يقوم بالتصدي لكل الممارسات غير المشروعة للسلطة الحاكمة، والعمل على إشاعة ثقافة احترام حقوق الإنسان بين عامة الشعب.

إن الدولة التي لا تعترف بحقوق الأفراد وحياتهم، أو لا تكفلها ولا تعمل على حمايتها لا يمكن الاعتراف لها بصفة الدولة القانونية، لأن هذا المبدأ لم يوجد إلا لضمان وحماية الحقوق والحريات العامة وكفالة تمتع الأفراد بها [41] ص 168، 169. وعلى العموم فإن الحقوق والحريات التي يقع على عاتق الدولة التي تتصف بالديمقراطية والتي يجب عليها حمايتها وكفالتها هما أمران أساسيان: - مبدأ المساواة. - الحقوق والحريات.

1.3.2.1.1. مبدأ المساواة

يعتبر مبدأ المساواة المبدأ الأساسي الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات في الوقت الحاضر، فهو يتصدر جميع إعلانات الحقوق العالمية والمواثيق الدستورية [41] ص 378.

فقد جاء التأكيد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون أي تمييز [48]. كما جاء في نص المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي والصادر سنة 1789 على أن الأفراد يولدون ويعيشون أحراراً متساوين أمام القانون .

وقد عمدت الدول إلى إقرار مبدأ المساواة ضمن دساتيرها [17]. وذلك تحت ضغط تيار الديمقراطية الجارف، وامتثالاً لتوقيعها من أجل الانضمام للاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان. لأنه من دون مساواة لن يكون هناك نظام ديمقراطي، في المقابل سيكون هناك نظام طبقي يقوم على أساس الفوارق الاجتماعية والمادية وحتى العشائرية، والتمييز بين مواطنيه. لذلك اعتبر كثير من المفكرين أن المساواة هي المفتاح الرئيس للديمقراطية السلمية، وخير ضمانات للحريات العامة. فالدولة التي تنعدم فيها المساواة بين مواطنيها يعم فيها

الظلم والظلام، وتسودها روح التمييز والكرهية، وبالتالي يتعرض النسيج الاجتماعي فيها إلى التفتت والتمزق، وتكون الدولة عرضة للاضطرابات والفوضى [45] ص 233.

فمبدأ المساواة يجعل المواطنين في الدولة متساويين في التمتع بالحقوق، وتحمل الالتزامات والواجبات، مما يجعل الفرد يحس أنه عنصر ليس بالغريب عن المجتمع الذي يعيش فيه. ونحن إذ نتحدث عن مبدأ المساواة فلا يعني هذا على الإطلاق المساواة المطلقة، إذ لا وجود لها إلا في الخيال البشري.

لذلك فإن معظم الفقهاء عندما يتحدثون عن مبدأ المساواة إنما يقصدون المساواة القانونية النسبية، وهذا يتوافق مع طبيعة تكوين الإنسان الميالة إلى التمايز، حيث يتمايز الأفراد فيما بينهم في بعض القدرات والمواهب والمؤهلات الكامنة في نفس كل فرد، فلا يعد إخلالاً بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة - مثلاً - أن يشغل فرد معين وظيفة محددة دون آخر تقدم لشغلها إذا توافرت في الأول الشروط القانونية المطلوبة لشغل هذه الوظيفة دون الثاني [41] ص 373، [45] ص 233.

ينطبق مبدأ المساواة على مجالين، يتمثل الأول في المساواة في الحقوق، والثاني المساواة في الأعباء العامة.

حيث يندرج تحت المجال الأول مجموعة من الحقوق، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: المساواة أمام القانون، والقصد منه عدم التمييز أو التفرقة بين المواطنين، في تطبيق القانون عليهم لأي سبب من الأسباب كانت، كالأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو المركز الاجتماعي أو المالي [41] ص 378.

إلى جانب هذا المبدأ تقرر الدساتير مبدأ مساواة المواطنين في تقلد الوظائف العامة [17]، [49]. ويراد بهذا المبدأ حق المواطنين في تولي الوظائف العامة دون أن يتسبب اختلاف الأصل أو الجنس أو اللغة أو الرأي أو أي سبب آخر في استبعاد أو حرمان أحد من حقه في تقلد وظيفة عامة، مادامت تتوفر لديه الشروط المطلوبة. ويتفرع مبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة إلى ثلاث فروع وهي أولاً المساواة بين المرشحين لدخول الوظائف العامة. ثم المساواة بين الموظفين العموميين في مزايا والتزامات الوظيفة العامة وأخيراً المساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظيفة العامة .

والفرع الأخير هذا قد أثار الكثير من الجدل الفقهي والقضائي، نتيجة اقتحام المرأة كثير من مجالات الوظيفة العامة كانت في السابق حكراً على الرجل. ويشير أحد الكتاب إلى أن استبعاد بعض الوظائف لعدم ملاءمتها للمرأة لا يعد انتهاكاً للدستور، وهو ما استقر عليه القضاء [45] ص 234.

ومن جهته يقول كاتب آخر في هذا الصدد بأن مبدأ المساواة في الأصل يتطلب معاملة المرأة على قدم المساواة مع الرجل سواء في دخول الوظائف العامة، بحيث تكون شروط التعيين للجميع بلا تفرقة بسبب

اختلاف الجنس، أو التمتع بنفس مزايا الوظيفة العامة، والتحمل بذات الأعباء الوظيفية. وعلى ذلك فإن الواقع العملي واختلاف الطبيعة بين الرجل والمرأة لا يمكن أن يكون مساواة مطلقة في يوم من الأيام، لأنها مساواة نسبية في حقيقتها كنسبية مبدأ المساواة ذاته (. وهذه الحقيقة أكدها القرآن الكريم في سورة النساء بقوله تعالى [الرجال قوامون على النساء بما فضل الله بعضهم على بعض وبما أنفقوا من أموالهم ..] سورة النساء الآية 34،. هذه القوامة التي أودعها الله عزوجل في الرجل دون المرأة لا يمكن التغاضي عنها من أجل تحقيق المساواة المطلقة بين الجنسين، وإلا فإن دور المرأة ودور الرجل لن يحقق الهدف الذي من أجله ميّز الله عزوجل الجنسين. وفي هذا الموضوع صدر حكم قضائي عن المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصري ([41] ص 384، 385).

يضاف إلى هذه الحقوق التي أتينا على ذكرها حقوق أخرى، كحق المساواة في الانتفاع بالمرافق العامة، والمساواة أمام القضاء، وكذلك المساواة في ممارسة الحقوق السياسية، التي تشمل حق الفرد في الإدلاء بصوته في مختلف الانتخابات أو الاستفتاءات العامة في الدولة، وذلك لأجل المشاركة في القرارات الهامة في الدولة. كما يشمل هذا الحق كذلك الترشح من أجل تقلد مراكز القيادة في الحكم، حيث ينجر عن هذا الحق، الحق في إنشاء الأحزاب السياسية والدخول في عضويتها [17]، [41] ص 380.

وإذا كان مبدأ المساواة يقتضي مساواة جميع من يتقدمون لترشيح أنفسهم من أجل خوض انتخابات نيابية أو رئاسية أن يكونوا على قدم المساواة في جميع مراحل سير العملية الانتخابية. بداية من شروط وضع الملف إلى غاية يوم فرز الأصوات، فيتساوى الجميع وتتكافأ فرصهم وحضوضهم في الدعاية والتمويل. على الأقل هذا ما تقتضيه قواعد الممارسة الديمقراطية للسلطة، وهذا لغاية أن يتقدم لتمثيل الأمة من هم أجدر وأحق، أو بالأحرى من فوضهم الشعب لتمثيله بالفعل بلا تحايل أو تزوير.

بحيث يقع على مؤسسات الدولة أن تضمن هذه المساواة وإلا اعتبرت العملية الانتخابية مشوبة بعيب التزوير. ومن ذلك ما يقع في دول العالم الثالث التي تسعى أنظمتها جاهدة لإظهار العملية الانتخابية في شكل ديمقراطي، وأن كافة المتنافسين متساوين ولهم نفس الفرص والإمكانيات. إلا أن هذا الإخراج سرعان ما يثبت عدم صحته عندما يكون أحد المرشحين لشغل منصب رئيس الجمهورية هو الرئيس الذي لم تنته مدة ولايته بعد، بل وهو من يوقع مرسوم استدعاء الهيئة الانتخابية، فكيف يمكن أن يتساوى الرئيس المرشح مع المواطن المرشح العادي؟ [50] ص 25.

هذا الجانب الأول من المساواة، أما الجانب الثاني فهو يتعلق بالمساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة، وذلك بأن يتساوى المواطنون في الأعباء، والتي يمكن حصرها في مجالين أساسيين: ضريبة الدم، ضريبة

المال. يكون مجال ضريبة الدم في المساواة أمام الأعباء العسكرية، والمتمثلة في أداء الخدمة الوطنية، ولا يتنافى هذا المبدأ مع إعفاء بعض الأشخاص للأسباب المانعة كالعجز الصحي مثلاً.

وأما مجال ضريبة المال فيكون في المساواة أمام التكاليف الضريبية، وتشمل الضرائب، والرسوم. ولعل الهدف من هذا المبدأ هو تحقيق العدالة الضريبية بين جميع المكلفين بها، ويحكم المساواة أمام الضريبة مبدئين أساسيين، الأول هو مشروعية أو قانونية الضريبة، فلا ضريبة إلا بقانون. وكذلك أن تطبق الضريبة على المستقبل، فلا تنسحب على الماضي، أي لا تطبق بأثر رجعي [17]، [49].

وأما المبدأ الثاني فهو عالمية الضريبة، وهو أن تطبق الضريبة على جميع الأفراد (مواطنين و أجانب) ماداموا يعيشون في إقليم الدولة، وكذلك على الأموال الموجودة فيها [41] ص 394.

ولا يتنافى مبدأ المساواة إذا ما تم إعفاء الفئات ذات الدخل الضعيف من دفع الضريبة، أو اللجوء إلى تطبيق نظام الضرائب التصاعديّة تحقيقاً لقاعدة "المغرم بحسب المغنم"، إلا أن ما يعد خرقاً لمبدأ المساواة هو أن يعفى منها بعض الأشخاص رغم قدرتهم على الدفع، ولا يكاد هذا الأمر يظهر في الدول التي تحترم قوانينها ولا تغفل عن تحقيق العدالة، في حين تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي قد أنهكت اقتصاديات تلك الدول ذات الأنظمة المتخلفة. فالأرقام تتحدث عن الملايير لا تدخل خزينة الدولة بسبب التملص من دفع الضريبة وذلك باللجوء لوسائل متعددة، بيد أن المواطن البسيط نجد أن الضريبة تنتزع من راتبه قبل أن يتحصل عليها رغم ضعف هذا الراتب، فعن أية عدالة ضريبية نتحدث؟ فلا بد إذن من تحقيق مبدأ المساواة على المستوى النظري، والعمل على تحقيقه في واقع المواطن.

2.3.2.1.1. الحقوق والحريات العامة

تصنف الحقوق والحريات إلى تصنيفات متعددة، فمنها الحريات الشخصية، الفكرية، الاقتصادية، الاجتماعية. ومهما قيل بشأنها فإنه يتعين أن تمارس في إطار المشروعية وتحت أكناف الدستور.

ومما يذكر في تعريف الحرية، ما جاء في إعلان الحقوق الفرنسي: أن الحرية قوامها القدرة على عمل كل شيء لا يضر بالآخرين، ولا تحد ممارسة الحقوق الطبيعية لكل إنسان إلا بالحقوق التي تؤمن للأعضاء الآخرين في المجتمع، ولا يجوز أن تحدد هذه الحقوق إلا بقانون، بحيث يقوم القانون بتنظيم الحريات العامة وكيفية ممارستها، وأن يضع القيود والإجراءات التي تكفل تنظيمها دون أن يتم تقييدها إلى درجة إلغاء تلك الحرية، بحيث ليس للقانون أن يحظر إلا الأعمال المضرة بالمجتمع [41] ص 378.

نظم دستور 1996 في الفصل الرابع منه مسألة الحقوق تحت عنوان (الحقوق والحريات). فقد ذكرت المادة 32 منه ما يلي: « الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة ». فالدولة الحديثة اليوم يقع على عاتقها ضمان حماية واحترام، بل وممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم، إلا ما قيّد بقانون في حدود المصلحة العامة، أين تكون الحرية الفردية مضرّة بمصالح الآخرين. وإجمالاً يمكن أن نوجز أنواع هذه الحقوق والحريات التي غالباً ما تنص الدساتير عليها في ثلاث أقسام:

يتعلق القسم الأول بالحقوق والحريات الشخصية، وتتضمن هذه المجموعة جميع الحقوق والحريات المتعلقة بكيان الإنسان وحياته وما يتفرع عنها من حق الحياة [48]، [17]. حق الأمن [48]، [44]، حرية الانتقال [48]، [44]، [49]. حرمة المسكن [48]، [44]، [17]. سرية المراسلات [48]، [44]، [17]، [49]

أما القسم الثاني فيتعلق بالحقوق والحريات الخاصة بفكر الإنسان [41] ص 406، [45] ص 237، [51] ص 127. فيغلب على هذه الحقوق والحريات الطابع الفكري، وتشمل: حرية العقيدة والعبادة [48]، [17]. (يمكن أن نطرح سؤالاً هنا حول الدول التي تنص دساتيرها على أن الإسلام دين الدولة. فنعلم أن أحكام الشريعة الإسلامية واضحة في مسألة الردة، ألا يعتبر مثل هذا النص - حرية المعتقد، يتعارض مع أحكام الدين الإسلامي، وبالتالي يعتبر خرقاً للدستور. ذلك النص على أن الإسلام دين الدولة يأتي ضمن المبادئ التي تقوم عليها الدولة). حرية الرأي [48]، [44]، [17]. حق التعليم [48]. حرية الاجتماع، [48]، [44]. حرية تكوين الجمعيات أو الانضمام إليها [48]، [44].

لقد أصبحت هذه الحقوق والحريات في الدول الديمقراطية من الأمور المسلم بها، في حين أنها تعاني من كثرة القيود في الدول المتخلفة أنظمتها، فإن كان بعضها محترم فعلاً (ولكن بنسب متفاوتة)، كحرية المعتقد، وحق التعليم، إلا أن الحقوق المتصلة بالسلطة والحكم، كحرية الرأي، وحق الترشح، فإن المواطن غير آمن في ممارستها بشكل فعلي. ولعل قانون الطوارئ في بعض هذه الدول قد زاد الوضع تأزماً، وذلك بإعطائه السلطة التنفيذية السلطة التقديرية من أجل تقييد بعض الحريات والحقوق، التي قد تصل إلى درجة الإلغاء في بعض الأحيان كحق الاجتماع والتنقل مثلاً.

ويعد حق تشكيل الأحزاب السياسية والجمعيات والانضمام إليها أمر تنص عليه دساتير الدول النامية، ومنها الدول العربية، لكن في واقع الممارسة يطغى عليها التقييد والمنع والحظر في حالات كثيرة، فمثلاً نص المادة 42 من دستور 1996 التي تقر في فقرتها الأولى حق تكوين وتشكيل الأحزاب السياسية، إلا أنه في فقرات المادة التي تأتي بعدها نجد أنها كلها جاءت بصيغة المنع، وذلك باستعمال عبارات (لا يجوز، يمنع، لا

يمكن)، وكذلك الشأن بالنسبة للدستوري المصري لسنة 1971 في نص المادة 76 في حين أن دستور 1958 الفرنسي لم يأتي على ذكر هذه التفاصيل من القيود.

وأما القسم الثالث والأخير فيتمثل في الحقوق والحريات المتصلة بنشاط الإنسان [41] ص 408. ويقصد بها الحقوق والحريات التي تتصل اتصالاً وثيقاً بنشاط الفرد وعمله وسعيه للحصول على ما يحقق له الحياة الكريمة، وكذلك ما ينتج عن النشاط من أموال تتحول إلى عقارات يمتلكها الفرد. وتشمل هذه الطائفة من الحقوق والحريات: الحق في العمل [48]، [17]. وما يتفرع عنه من حقوق وحريات، حرية النشاط التجاري والصناعي وكذا حق الملكية [17].

إن هذه الحقوق والحريات التي أتينا على ذكرها لا يمكن للفرد أن يتمتع بها ما لم تكن مكرسة في الدستور، فالدستور بما أنه الضابط لقواعد ممارسة السلطة، يصبح الضامن للحقوق والحريات عبر إقراره أحكاماً خاصة بها، وتنصيبه على الوسائل الكفيلة بصيانة ممارستها، وحمايتها من أي انتهاك، خصوصاً عن طريق عملية تعديل الدستور.

فلا يخفى على أحد الأهمية التي تكتسبها عملية تعديل الدستور في مجال الحقوق والحريات، فهي قد تأتي لتكريسها إذا لم تكن موجودة، أو قد تنقص منها إذا رأت السلطة الحاكمة ضرورة في ذلك. ولعلنا شهدنا في النصف الثاني من القرن العشرين عدة تعديلات على دساتير الدول العربية تحت تأثير الاتفاقيات الدولية وإعلانات الحقوق والحريات، فنذكر على سبيل المثال العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية، وكذا الاتفاقيات الخاصة بنبذ التمييز ضد المرأة... إلخ .

لذلك نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري حرص على أن تحترم سلطة التعديل عند إقدامها على أي مشروع لتعديل الدستور تلك الحقوق والحريات المنصوص عليها في متن الدستور، ومن ذلك نص المادة 195 من دستور 1976، المادة 176 و المادة 178 من دستور 1996.

4.2.1.1. استقلالية السلطة القضائية

يعد مبدأ الفصل بين السلطات الركيزة الأولى في تجسيد الممارسة الديمقراطية للسلطة، والذي أتينا على ذكره في بداية هذا المطلب، فهو يقتضي أن تستقل كل سلطة بالوظيفة التي حددها لها الدستور الساري المفعول في الدولة. ومما شاع في الدراسات الدستورية هو الكلام عن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين أن السلطة القضائية لا يتم إعطاؤها الاهتمام الذي تُخص به السلطتين الأخريين.

ذلك لأن مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه " مونتسكيو " قد ركز على السلطتين التين يفترض أنهما يمارسان الحكم في الدولة، ومن أجل عدم انحراف إحداها بالسلطة مما يؤدي إلى استبدالها وانفرادها بالحكم. فكان لا بد من وجود توازن بينهما حتى توقف السلطة السلطة، وتطبيقاً لهذا المبدأ ظهر إلى الوجود نمطين مختلفين من الأنظمة السياسية، هما النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، وذلك بالنظر إلى العلاقة القائمة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أما السلطة القضائية فلا تؤخذ في الحسبان، بشكل يوحي أنها لا تعتبر سلطة قائمة بذاتها، أو أنها ليست مستقلة بل تابعة لإحدى السلطتين السابقتين.

إلا أنه في حقيقة الأمر تعد السلطة القضائية سلطة مستقلة بذاتها عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهي السلطة التي تقوم بمزاولة تطبيق القانون على المنازعات التي ترفع إليها، سواء وقعت هذه المنازعات بين الأفراد بعضهم البعض نتيجة لاصطدام حقوقهم وحررياتهم، أو بين الأجهزة العامة والأفراد نتيجة لمزاولة هذه الأجهزة لوظائفها [21] ص 219.

إن محور جهاز القضاء هو القاضي الذي ينصب عمله على تحقيق العدالة بين الأفراد وضمان عدم انتهاك حقوقهم وهذا هو الهدف الأول، أما الهدف الثاني - وهو المهم - فيتمثل في الوقوف في وجه تعسف السلطة الحاكمة وتعديها على حقوق وحرريات الأفراد المصونة بالدستور، وحتى يتحقق العدل المنشود والوقوف في وجه الحاكم، لا بد من أن تتمتع هذه السلطة بالاستقلالية التامة التي تضمن لها عدم وقوعها تحت ضغط السلطات الأخرى لكي لا تتحرف عن أداء واجبها أو الانتقاص منه. ويعد هذا المطلب ضرورة من ضرورات مبدأ الفصل بين السلطات، فالفقه الحديث يرى أن هذا المبدأ هو مجرد قاعدة تمليها الحكمة السياسية، باعتباره - أي المبدأ - أداة لتحقيق الحرية وضماناً ضد التعسف والاستبداد.

وعلى هذا الأساس فإن السؤال الذي يثور هو: هل المطلوب هو أن يقيم القضاء العدل في أحكامه؟ والجواب هو حتماً الإيجاب، إلا أن بلوغ هذا الهدف يتطلب كفالة استقلال القضاء، فهذا السؤال هو ضرورة دستورية من ضرورات الدولة القانونية، وهو الضامن الأساسي للحرية [39] ص 369.

فالعدالة شرط أساسي لوجود قضاء نزيه يرتاح إليه المتخاصمون إلى أحكامه، وتضان فيه حقوق الأفراد وحررياتهم، ويكون بمثابة الحصن الذي يحتمي به الأفراد من استبداد السلطة وانحرافها عن الشرعية الدستورية والقانونية، فيعيد القاضي التوازن للاختلال الذي يحصل.

إن الحديث عن استقلالية القضاء ودوره في حل المنازعات التي قد تحدث بين الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد والسلطة في الشؤون العادية أمر مفروغ منه، لأنه أصبح في الوقت الراهن مهمة حل هذه المنازعات واجب على الدولة، يفرضه نظام الدولة القانونية ومقتضيات السلم الاجتماعي، وعلى الدولة واجب ضمان الحيطة التامة في أداء هذه المهمة، وطبيعة العمل القضائي باعتباره مرجعاً نهائياً في حسم المنازعات

وفقاً للقانون تجعل منه عملاً رقابياً على أعمال التشريع والتنفيذ، وتقتضي إذن أن تمارسه سلطة مستقلة عن سائر السلطات في الدولة بما يكفل لها الاستقلال التام عنها نظراً للطبيعة الخاصة للسلطة القضائية [39] ص 370.

وما يفرض على الدولة هذا التوجه كذلك هو تلك الاتفاقيات والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، التي تؤكد على مسألة حماية هذه الحقوق والحريات، وكذا التأكيد على استقلالية ونزاهة القضاء، ومن أجل الوقوف على احترام الدول لهذه النصوص الدولية التي وافقت عليها، تأسست منظمات حكومية وأخرى غير حكومية، ومنظمات تابعة لهيئة الأمم المتحدة تتابع عن كثب وضعية حقوق الإنسان في تلك الدول، ومدى تدخل الدولة في القضاء، فالدولة أصبحت اليوم تصنف ضمن الدول الديمقراطية أو لا، بالاستناد إلى تلك التقارير الصادرة عن الهيئات الحقوقية بمختلف تصنيفاتها التي تتكلم عن مدى تقدم وضع حقوق الإنسان فيها وكذا استقلالية المؤسسات القضائية ذات الشأن بحماية تلك الحقوق والحريات.

إن هذا الجانب في استقلالية القضاء مطلوب، لأنه يكفل ويصون حرية الفرد وحقوقه، الشيء الذي يترتب عنه انتشار حرية الرأي والتفكير، وخلق جو يسوده الأمن والأمان، الشيء الذي يسمح بتعزيز طموح الإنسان نحو التغيير والمساهمة في شؤون الحكم. وهذا لأن المنازعة أمام القضاء لم تعد تقتصر فقط على الحريات الشخصية وانتهاك الحقوق المدنية وغيرها للأشخاص، كحق الملكية وحق العمل وسلامة الجسد، بل امتدت اليوم لتشمل مسألة حق الفرد في المشاركة السياسية في الحكم، وذلك عن طريق إنشاء أحزاب سياسية وتشكيل نقابات وغيرها، كل ذلك من أجل التغيير والتجديد في النظام الحاكم، والسعي لتحقيق ما يطلبه الشعب ويطمح إليه.

فلم يعد الفرد يرضى بما تقدمه له السلطة، بل يسعى في ظل الوسائل المتاحة من أجل انتزاع ما هو حق له بموجب الدستور والقوانين السارية. لذلك أصبحنا نسمع اليوم عن منازعات أمام القضاء تتعلق بالحرية السياسية وحق تشكيل وممارسة النشاط الحزبي، وكذا منازعات تخص مشاركة الأحزاب في الانتخابات، ومنازعات أخرى متعلقة بنزاهة الانتخابات والتزوير الحاصل فيها، وذلك بقيام أحزاب المعارضة بالتشكيك في مصداقية تلك الانتخابات.

هذا هو الأمر المهم في هذه الدراسة، حيث نتكلم عن ممارسة ديمقراطية السلطة والتي من موجباتها التداول السلمي على السلطة، بحيث يقتضي هذا المبدأ وجود قضاء مستقل ونزيه يشرف على عملية الانتخابات، و مراقبة التمويل الدعائي المتنافسة للأحزاب إلى غاية انتهاء العملية الانتخابية. مع ضرورة الحزم مع أي تزوير أو إساءة استعمال السلطة لصالح جهة من الجهات. فهذا كله يضمن وجود ثقة وارتياح في

ممثلي الشعب الذين سيحكمونه، و هذا لن يتحقق ما لم يوجد قضاء مستقل و نزيه (- فكثيرا ما تقدمت المعارضة بطعون تخص إما سير عملية التصويت، أو تعرض المواطنين للعنف أو الطعن في نتائج التصويت، إلا أن القضاء لم ينصفهم، وهذا في الدول العربية والمتخلفة عموماً. أنظر حازم صلاح العجلة: الرقابة الدستورية ودورها في ضمان وحماية الحقوق والحريات الأساسية). [52] ص 101.

ولا يكفي في هذا المقام أن ينص الدستور على استقلالية القضاء أو ينظم القانون ذلك، في حين أن السلطة القضائية غير مستقلة بل ولا ينظر إليها على أنها سلطة، لذلك يقول أحد فقهاء القانون الدستوري في مصر: «... والوضع الدستوري للقضاء هو الذي يبرر اعتباره سلطة عامة و الواقع أنه إذا كان من المهم أن يتحقق استقلال القضاء، إلا أن هذا الاستقلال لا يكتمل في تقديرنا إلا بالنظر على القضاء باعتباره سلطة، ذلك لأن الحديث عن الاستقلال دون أن يوضع القانون في مصاف السلطات الأخرى قد يفيد الاقتصار على معنى استقلال القاضي في ممارسته لعمله و وضع الضمانات لمنع التدخل في القضايا أو التأثير في القضاء، كضمانة عدم القابلية للعزل و تقرير نظام خاص لمسؤولية القضاة، و ضمانات المرتب...إلخ. أما اعتبار القضاء سلطة أصلية و مستقلة فهو الذي يعطي الاستقلال مدلولاً أوسع لأنه يصبح استقلال للقضاء كنظام» [39] ص 371.

فبالاستناد إلى هذا الطرح، أي اعتبار القضاء سلطة مستقلة، وبشكل حقيقي. يجب أن يكون لها رئيس يسمى رئيس السلطة القضائية بالموازاة مع السلطتين التشريعية و التنفيذية، هذا الرئيس الذي يجب أن يكون هو الآخر مستقلاً، و ذلك عن طريق إحاطته بجملة من الضمانات تكون كافية لاستقلاله و التي أهمها تولي منصبه عن طريق الانتخاب بواسطة زملائه من رجال القضاء و عدم قابليته للعزل، و بذلك تلغى وظيفة وزير العدل باعتباره أحد الوزراء التابعين للسلطة التنفيذية. إلا أنه يمكن من بغرض الحفاظ على العلاقة بين الوزارات و القضاء يقترح أحد أساتذة القانون: " إقامة منصب وزير دولة لشؤون السلطة القضائية على نسق منصب وزير الدولة لشؤون مجلس الشعب" [40] ص 323.

وبغض النظر عن الآلية التي يمكن إتباعها بشأن ضبط العلاقات بين السلطة القضائية و السلطتين التشريعية و التنفيذية، فإن هذا الطرح يعتبر مهما جدا و يصب في خانة جعل القضاء يعمل في جو بعيد عن أي تدخل. و من أجل تثبيت مبدأ استقلال القضاء و نزاهته لا بد أن تعمل الدولة التي تسعى لتحقيق ممارسة ديمقراطية فعالة أن تضمن مجموعة مقومات لذلك و هي: طريقة اختيار القضاة. النظام الإداري و المالي للقضاة، حصانة القضاة (عدم القابلية للعزل).

1.4.2.1.1. طريقة اختيار القاضي

تختلف الأنظمة فيما بينها بشأن الطريقة المعتمدة لاختيار القضاة، و هناك طريقتان طريقة الانتخاب و طريقة التعيين (نظام المهنة).

وقد اتجهت بعض الدول إلى جعل اختيار القضاة عن طريق الانتخاب بدعوى تحقيق شعبية القضاء و لضمان استقلاله اتجاه السلطة العامة، غير أن لهذا الأسلوب مثالب و عيوب، أهمها أن يبقى القاضي خاضعاً لضغط جمهور الناخبين و تأثيرهم مما يفتح الباب للانتماء السياسي و الحزبي، و هذا ينافي و مبدأ حيده القاضي. كما أن الانتخاب قد يوصل للقضاء من هو ليس كفاءً لهذا النوع الحساس من المناصب مما ينتج عنه هبوط مستوى القاضي.

لذا فإن الأسلوب السائد هو تعيين القضاة بواسطة السلطة التنفيذية، مع العلم أن هذه الأخيرة مقيدة تجاه هؤلاء القضاة من حيث العزل و الترقية، و ذلك لأنه يتم تعيينهم بواسطة مسابقات تجرى في هذا الشأن و هم بعد ذلك خاضعون لقانون خاص بهم يحدد إجراءات و شروط العزل و الترقية. فهذا الأسلوب لا ينفي استقلال القاضي إذا ما أحيط بضمانات و إجراءات تجعل من هذا التعيين في الواقع بيد السلطة القضائية نفسها إلى حد كبير [43] ص 32. [39] ص 372.

2.4.2.1.1. النظام الإداري والمالي للقاضي

إن منصب القاضي بلا شك هو منصب حساس بالنظر إلى خطورة المسائل التي يتعرض لها، والقاضي في الأول والأخير هو إنسان عادي. له أسرة، وله مصالح خاصة به لا بد من قضائها وتلبيتها، ولا يخفى على أحد أن قضاء هذه الحاجات لا بد لها من مورد مالي، كما أنها تجعل القاضي محتاجاً لمساعدة الغير في قضائها شأنه شأن بقية الناس. إلا أن المركز الحساس الذي يشغله القاضي يحتم على الدولة أن تحصنه من أشكال الضغوط التي يمكن أن يتعرض لها القاضي التي لها صلة بحياة القاضي ومصالحه، وذلك من أجل تجنب القاضي الخضوع، وبالتالي سينعكس ذلك على أحكامه وقراراته.

لذلك فإن مسألة ترقية القاضي - مثلاً - ينبغي أن تخضع لقواعد محددة، وأن لا تكون هذه الترقية أو النقل في يد الحكومة. كما ينبغي أن تكفل الدولة للقضاة مرتبات مجزية، تضمن لهم حياة كريمة، وتقيهم من أي تأثير أو إغراء (أشارت الجمعية العمومية لنادي القضاة في مصر في 70 نوفمبر 1985 في بيان لها موجه لرئيس الدولة جاء فيه ما مفاده أن تستقل السلطة القضائية بوضع موازنتها وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة) [40] ص 323، 324. ولا يقصد بذلك تحقيق ميزة شخصية للقاضي، إنما القصد هو حماية استقلاله في أداء وظيفته، وهو استقلال يتوقف عليه ضمان الحقوق والحريات للمواطنين جميعاً [39] ص 373. بل

وتتوقف عليه الممارسة الديمقراطية الصحيحة للسلطة في الدولة، ففي غياب العدل يسود الجور والظلم وهو وحده كافٍ لانقضاء صفة الديمقراطية على النظام الحاكم في الدولة.

3.4.2.1.1. عدم قابلية القاضي للعزل:

تتباين الأنظمة السياسية فيما بينها بالنسبة لهذا الموضوع، إلا أن القاعدة المعمول بها في الدول المتحضرة تقوم على عدم قابلية القاضي للعزل، ولا للنقل إلى وظيفة خارج السلك القضائي [21] ص 222، وفي ذلك ضمان لحسن سير العدالة وموضوعية فض المنازعات، بحيث لا يتأثر القاضي في حكمه بشخصية أو نفوذ مركز أي من أطراف النزاع، ولا يحكم سوى ضميره في تطبيق القانون [40] ص 312.

في هذا الاتجاه ينص الدستور المصري الحالي على أن الفُضاء غير قابلين للعزل إلا بإجراءات خاصة ينظمها القانون وبواسطة القضاء نفسه [23]. وفي فرنسا ينص دستور الجمهورية الخامسة على أن الفُضاء غير قابلين للعزل [53].

وتمتد هذه الحصانة من العزل لتشمل حماية القاضي من النقل إلى وظيفة أخرى، لأن هذا النقل يعني في الحقيقة العزل من الوظيفة القضائية. ولا يعني مبدأ عدم قابلية القاضي للعزل والنقل، بقاء القاضي في وظيفته طوال حياته مهما أخطأ وأساء، إنما تعني فقط تأمين القاضي من خطر التنكيل به، ومن وضع مستقبله تحت رحمة الحكومة والبرلمان، فإذا كانت السلطة التنفيذية تعين القاضي في معظم الأحوال، غير أنه لتقرير عدم صلاحية القاضي أو عزله تأديبياً لما يرتكبه من أخطاء يجب أن يكون هذا الأمر موضوعاً بيد الجهة القضائية نفسها في إطار من الضمانات [39] ص 374.

إن واقع الممارسة أثبت أنه رغم النصوص الضمانات الدستورية والنصوص القانونية أن هناك دائماً تجاوزات، ففي مصر مثلاً تعرض القضاء لمحنة الاعتداء على استقلالته وحصانته، وذلك فيما سمي بمذبحة القضاء عام 1969، حيث تم استبعاد مجموعة من القضاة بقرار جمهوري، بحيث تم اللجوء إلى إعادة تعيين رجال القضاء والنيابة العامة مغفلاً ذكر بعض الأسماء، ما يعني عزلهم بطريقة غير مباشرة، وقد جاء هذا العدوان الخطير انتقاماً من بعض القضاة الذين حكموا بالبراءة في قضايا سياسية.

إضافة لما ذكر من ضمانات لاستقلالية القضاء، يجب أن يعهد بالقضاء إلى متخصصين، ذلك أن وظيفة القاضي تتطلب تأهيلاً قانونياً خاصاً عن طريق الدراسة القانونية وعن طريق الخبرة. والتخصص يعد في حد ذاته ضماناً لاستقلال القاضي، فبعض الأنظمة تأخذ بنظام المحلفين (إشراك بعض الأفراد من الشعب في الوظيفة القضائية في بعض القضايا بحجة تحقيق الديمقراطية، ونزاهة القضاء) وهو الأمر الذي قد ينعكس إيجاباً أو سلباً بحسب البيئة القضائية التي يوجد فيها. فقد يدعم وجود هؤلاء استقلال القضاء إذا كان القضاء

خاضعين للسلطة التنفيذية، أما عندما يكون القضاء مستقلين عنها وغير خاضعين فلا حاجة إذن لمثل هؤلاء [39] ص 375.

إن تحقيق مبدأ استقلال القضاء يتطلب أن يكون القاضي شخصاً محايداً. ذلك أن مهمته هي تطبيق القانون وتحقيق العدالة، مجرداً من تأثير أي عوامل أخرى أو ميول، وهذا يقتضي أن يحظر على المحاكم والقضاء إبداء الآراء والميول السياسية، كما يحظر على القضاء الانتماء إلى أحزاب أو تنظيمات سياسية، مع كفالة حقوقهم السياسية كمواطنين عاديين في الحدود التي لا تؤثر على وظيفتهم [39] ص 378.

في ختام هذا الفرع لابد من التأكيد على أن استقلالية السلطة القضائية تعد ركناً هاماً جداً في أي نظام سياسي يريد إحقاق العدل بين مواطنيه، وتجسيد الممارسة الديمقراطية، وذلك من أجل كفالة وصون حقوق وحريات الأفراد، وتحقيق الأمن والأمان لهم. فيجب أن يبقى القاضي بعيد عن التجاذبات السياسية، لأن مهمته النبيلة تستدعي ذلك والمتمثلة في العدل وخضوع الجميع للقانون، سواء كانوا أفراداً عاديين أم كانوا حكاماً. ولتحقيق ذلك لابد من أن تقر الأنظمة بوجود مؤسسة القضاء كسلطة قائمة بذاتها إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، وليس اعتبارها مجرد مرفق عام يؤدي خدمة عمومية .

2.1. قيود تعديل الدستور في الجزائر

تكتسي عملية التعديل الدستوري أهمية بالغة في حياة الأنظمة الدستورية، وذلك لما لهذه العملية من مزايا في تكييف القواعد الدستورية التي يقوم عليها نظام الدولة مع الواقع الجديدة التي تطرأ المجتمع.

إن غالبية دساتير اليوم تتضمن إمكانية اللجوء إلى تعديلها، سواء كان الدستور مرناً أم جامداً. ولأجل ذلك تنص الدساتير في متنها على إجراءات تعديلها وخصوصاً الجامدة منها. ذلك لأن الدساتير المرنة تعدل بنفس الإجراءات المنصوص عليها لتعديل القوانين العادية. إذ على سلطة التعديل عند مباشرتها لعملية تعديل الدستور أن تتقيد بتلك الأحكام المنصوص عليها في متن الدستور المنظمة لهذه العملية. وإذن كيف يمكن تكييف حالة خروجها عن هذه الإجراءات؟

يعد الدستور الجزائري من الدساتير الجامدة رغم التنوع الذي بدا عليه خلال مراحل الدولة الجزائرية المستقلة بين دستور برنامج ودستور قانون، ومنذ نيل الاستقلال عرفت الجزائر ثلاث دساتير وعدة عمليات تعديل عليها. سندرس في المطلب الأول من هذا المبحث إجراءات التعديل الدستوري، ثم في المطلب الثاني نطاق هذا التعديل، وفي المطلب الثالث ندرس مسألة تدرج القواعد الدستورية فيما بينها.

1.2.1. إجراءات تعديل الدستور

تذكر أغلب كتب الفقه الدستوري أربع إجراءات لتعديل الدستور، تتمثل في : المبادرة بتعديل الدستور، والموافقة على مبدأ التعديل الدستوري. ثم إعداد مشروع التعديل الدستوري. وفي الأخير إقرار التعديل الدستوري.

إلا أنه في دراستنا هذه، سيتم التطرق للإجراءات الواردة في الدستور الجزائري، مع إجراء مقارنة مع دساتير دول أخرى. تتمثل هذه الإجراءات في: المبادرة بالتعديل الدستوري (الفرع الأول)، إقرار التعديل الدستوري (الفرع الثاني)، وفي (الفرع الثالث) نتعرض لإشكالية تجاوز سلطة التعديل للإجراءات المنصوص عليها في الدستور.

1.1.2.1. المبادرة بتعديل الدستور

تعتبر عملية المبادرة بالتعديل الدستوري، العملية الأولى في سلسلة إجراءات تعديل الدستور، فهي البداية. إذ من معاني المبادرة في اللغة أن يبادر الشخص بأمر ما قبل سواه، أو أن يكون السابق فيه [6] ص 659. والمبادرة تكون بواسطة الاقتراح المتضمن مشروع التعديل الدستوري. لذلك فأهمية هذا الإجراء تتطابق مع أهمية مجمل إجراءات التعديل، التي تبين وتكشف لنا عن الهيئة التي تملك الكفة الراجعة على بقية الهيئات في ممارسة السلطة [3] ص 117، [34] ص 83.

والدساتير تختلف في شأن هذا الإجراء، حيث أن بعضها يعتبره من صلاحيات السلطة التنفيذية منفردة، أو السلطة التشريعية منفردة أو هما معاً، أو قد يكون للشعب في بعض الدول [47] ص 282. والحقيقة أن تضيق هذا الحق وحصره في فئة محدودة، أو جعله واسعاً مرتبطاً بمدى إيمان واضعي الدستور بالعمل والممارسة الديمقراطية. يقول أحد المختصين في القانون الدستوري في الجزائر: « إن حصر حق اقتراح التعديل الدستوري إلى بعض الجهات فقط أو جعله مفتوح بشكل واسع مرتبط بمدى تمسك صاحب السلطة التأسيسية الأصلية بالقواعد الديمقراطية » [25] ص 18.

وقد كانت عملية المبادرة بتعديل الدستور في الدستور الجزائري بين حصرها في رئيس الجمهورية، وبين فتح المجال أمام البرلمان. ففي دستور 1976 ودستور 1989 تم حصر حق المبادرة بتعديل الدستور فقط في رئيس الجمهورية، إذ لم يتضمن الدستور أية إمكانية للبرلمان لمشاركة الرئيس في هذا الحق (وهذا يمثل تراجعاً في المسيرة التاريخية للدولة في مجال الديمقراطية) [47] ص 282.

فدستور 1976 في مادته 191 ، يحصر المبادرة بتعديل الدستور في رئيس الجمهورية، حيث تنص هذه المادة على « لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا الفصل » [58]. وقد ورد النص هذه المادة تحت الفصل السادس من الباب الثاني تحت عنوان الوظيفة التأسيسية، إذ لا يوجد نص آخر من مواد هذا الفصل تتحدث عن حق المجلس الشعبي الوطني في اقتراح تعديل الدستور. أما دستور 1989 قبل تعديله سنة 1996، فكان هو الآخر يحصر مبادرة التعديل الدستوري في رئيس الجمهورية، ولم يوسع هذا الحق ليشمل ممثلي الشعب، فكما هو ملاحظ لم يتم النص على حق المجلس الشعبي الوطني في ممارسة هذا الحق.

إن هذا الوضع يعكس هيمنة السلطة التنفيذية، ممثلة في شخص رئيس الجمهورية على عملية المبادرة بتعديل الدستور، نسجل هذه الملاحظة رغم التغييرات التي حصلت على شكل وتوجه النظام بعد أحداث أكتوبر 1988، ففي حين كان دستور 1976 يمثل توجه النظام القائم على الاشتراكية، وعلى فرض سيطرة وهيمنة الدولة من أجل تثبيت الاستقرار المطلوب في تلك المرحلة القريبة من رحيل المستدمر الفرنسي.

يضاف إلى ذلك وجود حزب واحد على الساحة السياسية، وهو المهيمن على كافة مؤسسات الدولة، فرئيس الجمهورية يجمع بين منصبى قيادة الحزب وقيادة الدولة. أما دستور المرحلة الجديدة بعد تلك الأحداث نجد أنه لم يفسح المجال أمام البرلمان ليمارس حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وذلك رغم التفتح الذي عرفه النظام السياسي الجزائري ودخول أحزاب المعارضة قبة البرلمان. هذا الوضع القائم يثبت لنا أن رئيس الجمهورية يحتل من الناحية الدستورية مكانة رئيسية وهيمنة في عملية المبادرة بالتعديل الدستوري وذلك بسبب السلطات القوية التي يتمتع بها [25] ص 18.

يذكرنا هذا الوضع الموجود في الدستورين، بما حصل في عهد نابليون في ظل دستور 1799 الفرنسي الذي احتكر حق التعديل الدستوري بمفرده، فهذا النوع من التوجهات يعكس هيمنة السلطة التنفيذية وتحكمها في عملية تعديل الدستور، التي تعد بعيدة عن الديمقراطية، ولكن هذه الصورة بدأت تفقد مكانتها في الدساتير الحديثة [47] ص 282. وذلك نتيجة انتشار التيارات الديمقراطية [30] ص 198.

ونتيجة لتغير الظروف السياسية، وسعي القائمين على السلطة إلى استقرار الأوضاع الناجمة عن الأزمة السياسية التي اندلعت شراراتها مع توقف المسار الانتخابي في جوان 1991، فقد ارتأت السلطة آنذاك ضرورة إشراك ممثلي الشعب في ممارسة السلطة، ومنها حقهم في تعديل الوثيقة الأساسية في الدولة. وهذا ما نقرأه من خلال المادة 177 من دستور 1996 إذ نصت على أنه يمكن لثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء، فقد جسدت هذه المادة حق البرلمان في اقتراح تعديل الدستور إلى جانب السلطة التنفيذية التي لها الحق

في المبادرة أصلاً، وذلك بموجب المادة 174 التي تنص : « لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ... » [17] .

إن الهدف من وراء جعل حق المبادرة بالتعديل الدستوري من حق السلطتين التنفيذية والتشريعية حسب أحد الأساتذة هو من أجل إقامة التعاون والتوازن بين السلطتين [3] ص 125.

إلا أن قراءتنا لنص المادة 177 نجد أنه من الصعب جداً على البرلمان ممارسة هذا الحق الممنوح له، أو بتعبير أدق الإمكانية الممنوحة له، ومنه لا يمكن تحقيق التوازن الراد تحقيقه من خلال ظاهر النص، ومرد ذلك للقيود المتعلقة بهذه الإمكانية (الحق) ما يؤدي إلى استحالة استعمالها، وذلك بسبب الشروط الواردة في نص المادة 177 ، فلا بد أولاً من اجتماع غرفتي البرلمان في هيئة مؤتمر، بعدها لا بد من أن تحصل المبادرة على موافقة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان.

هذا الشرط وحده كفيلاً بعدم تمرير المبادرة، خصوصاً في ظل تركيبة كل من الغرفتين، أغلبية في المجلس الشعبي الوطني تنتمي للحزب الحاكم، وتقريباً نفس الشيء في مجلس الأمة، خصوصاً إذا علمنا أن ثلث (1/3) أعضاء هذه الغرفة يعينهم رئيس الجمهورية، وهو ما يعرف بالثلث الرئاسي، أو الثلث المعطل.

ثم بعد ذلك إذا ما اجتاز البرلمان بنجاح الشرط الأول، يأتي الشرط الثاني وهو يمثل الامتحان الصعب، وهو ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على هذه المبادرة الذي يمكنه عرضها على الاستفتاء الشعبي. وهذا الإجراء الأخير ضروري في حياة مشروع التعديل، فبدونه ستكون مبادرة النواب عديمة الجدوى، فرئيس الجمهورية غير ملزم بعرض النص على الاستفتاء بل هو مخير [35] ص 10.

بمعنى أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية الكاملة في هذه المسألة، فربط مبادرة النواب بمشيئة رئيس السلطة التنفيذية، يعصف بمبدأ التوازن المطلوب بين السلطات برمته. يقول أحد أساتذة القانون الدستوري في الجزائر معلقاً على نص المادة 177 سالف الذكر فيقول : « إن هذا النص عديم الجدوى، لكونه ربط اقتراح النواب بموافقة رئيس الجمهورية إن شاء اعتمدها وإن شاء رفضها لذلك كان من الأفضل إلغاء هذه المادة لعدم جدواها واستحالة تطبيقها » [47] ص 283.

إن النص الذي جاء به التعديل الدستوري الجزائري، والذي بموجبه أعطى بعض المكانة للسلطة التشريعية ، وذلك من خلال إمكانية المبادرة بتعديل الدستور، لا يبدو بهذا السوء إذا ما أدخل عليه بعض التغيير، بحيث يمكن اقتراح إعادة صياغة نص المادة 177 بما يتماشى والدساتير الديمقراطية في هذا الشأن، فهي تعطي الحق ولا تعرقل استعماله.

فالمادة 89 من الدستور الفرنسي 1958 تنص على أن اقتراح تعديل الدستور يعتبر حق لرئيس الجمهورية، يمارسه بناءً على اقتراح من الوزير الأول، أو أعضاء من البرلمان [53]. فنص المادة لم يشترط اجتماع غرفتي البرلمان، ولم يحدد العدد المطلوب تحقيقه لقبول المبادرة، فلم يتم إثقال الحق بشروط تفقده صفته، ففي هذا تطبيق فعلي للممارسة الديمقراطية.

لذلك فلا بد أن يعاد النظر في صياغة المادة 177 حتى يكون هناك توازن بين كفتي السلطتين في النظام الجزائري، وذلك بتخفيف شرط النصاب المطلوب وهو (3/4) إلى الثلث (1/3) مثلما هو معمول به في بعض الدول، وأيضاً تمرير مشروع التعديل مباشرة للاستفتاء الشعبي من دون ربطه بموافقة رئيس الجمهورية. ومن الدول التي خففت من شرط النصاب المطلوب في البرلمان لتمرير المبادرة بتعديل الدستور، نجد نص المادة 218 من دستور السودان لسنة 1973 التي تنص على أن " لرئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور ...".

وكذا المادة 189 من الدستور المصري لسنة 1971 تنص على أن: " لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.. بشرط أن يكون طلب التعديل موقفاً عليه من ثلث (1/3) أعضاء المجلس [19] ص 79. فمثل هذه النصوص لا تسلب البرلمان ممارسة حقه في تعديل الدستور. وقد كان دستور الجزائر لسنة 1963، يتسم ببعض المرونة في هذا الشأن، ولم يضع الحواجز أمام مبادرة النواب، إذ تقضي المادة 71 بحق المجلس الوطني إلى جانب الرئيس في تعديل الدستور، وقد حددت النصاب المطلوب بالأغلبية المطلقة.

فالملاحظ إذن أن النص الدستوري لسنة 1996 يعطي الحق للبرلمان ثم يسلبه منه بشروط مجحفة، والدليل على ذلك هو أنه منذ ظهور الازدواجية البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، لم يلجأ البرلمان إلى استعمال حق المبادرة بتعديل الدستور، المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور.

2.1.2.1. إقرار مشروع التعديل الدستوري

بعدما رأينا الإجراء الأول، والمتمثل في المبادرة باقتراح مشروع تعديل الدستور، يأتي إجراء لاحق جد مهم، وهذا بالنظر إلى أن مصير هذه المبادرة معلق على ما يسفر عنه هذا الإجراء. وهو ضرورة عرض النص المقترح للموافقة عليه من قبل الهيئة المخولة دستورياً بذلك. في هذا الصدد تذهب أغلبية الدساتير إلى إعطاء البرلمان دور مهم في الموافقة على مبادرة التعديل الدستوري، باعتبار أن هذه الهيئة ممثلة لإرادة الشعب، الذي يبدي رأيه سلباً أو إيجاباً من عملية المبادرة [47] ص 284.

فهو قد يقبل بتلك المبادرة التي أتت إليه من قبل رئيس الجمهورية أو الحكومة، وقد يرفضها، وبناءً على هذا الموقف سيتحدد مصير مشروع تعديل الدستور. والبرلمان لن يبدي رأيه إلا إذا استفاض في مناقشة النص المعروض عليه، وقد يلجأ إلى إدخال بعض التعديلات على مواده وبنوده، فهنا تبرز سلطة هذه الهيئة في تحقيق مبدأ التوازن بين السلطات المقرر في مبدأ الفصل المرن بين السلطات المنتهج في الأنظمة البرلمانية أو المختلطة كما هو الحال في النظام الجزائري.

فلا بد إذن على هذه الهيئة ممارسة دورها الرقابي على النصوص المعروضة أمامها خصوصاً ما يتعلق بدستور الدولة، فالبرلمان يعد ممثل الإرادة الشعبية والأجدر أن يمارس دوره في حماية مصالح وحقوق من يمثله، لذلك فهو إذا رأى أن نص التعديل المعروض عليه لا يخدم مصالح الشعب، أو يتعارض مع المبادئ المكرسة في الدستور فعليه رفض المشروع أو طلب تعديل النصوص التي يرى أنها تحتاج إلى ذلك. وبالتالي على السلطة التنفيذية - صاحبة المبادرة - أن تعيد صياغة النص المقترح وفق توصيات نواب الأمة، بهذه الكيفية يمكن أن نقول أن ممارسة السلطة في هذا النظام تتم بشكل ديمقراطي وبشكل صحيح.

وإذا كانت الموافقة على التعديل الدستوري أو ما يسمى بالإقرار النهائي تتم من قبل البرلمان، فهي لا تعتبر الطريق الوحيد في كل الأحوال، بل قد يشترط الدستور موافقة الشعب صاحب السلطة التأسيسية بعد موافقة البرلمان. وقد تجسد هذا التنوع في إقرار التعديل الدستوري في الدساتير الجزائرية. وعلى العموم يمكن حصر ثلاث طرق تم النص عليها: طريقان يخضعان للإجراءات المنصوص عليها في الفصل الخاص بتعديل الدستور، وهو الإجراء العادي، وأما الطريق الثالث مستمد من نص في الدستور خارج إطار هذا الفصل [17].

1.2.1.2.1. الطريقة العادية:

تتم هذه الطريقة وفق إجراءات التعديل المنصوص عليها في الدستور، وهي أن يتم عرض النص المقترح من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان للموافقة عليه، ومن ثم عرض النص على الاستفتاء الشعبي.

هذه الطريقة تم النص عليها في الدساتير الجزائرية ما عدا دستور 1976، الذي استثنى الشعب صاحب السلطة التأسيسية من أجل الموافقة على التعديل الدستوري.

فدستور 1963 ينص على ضرورة موافقة أعضاء المجلس الوطني بالأغلبية المطلقة على مشروع التعديل الدستوري، وذلك بإجراء تلاوتين وتصويتين يفصل بينهما أجل شهرين [54]. ثم بعد ذلك يعرض النص الذي وافق عليه النواب على الاستفتاء الشعبي.

ويرى أحد الأساتذة أن نص المادة 72 من دستور 1963 يعتبر من الأحكام غير المألوفة في الدساتير الجزائرية، إذ أنه يعتبر مسألة عدم توافق نتيجة التصويتين، فهذا الاحتمال وارد ولا يطرح أي مشكل إذا ما أسفر التصويتين عن نتيجة إيجابية أو سلبية، في حين يطرح المشكل إذا ما كان التصويت الأول إيجابي والثاني سلبي. فما هو الحل في هذه الحالة؟ فهل العبرة بالتلاوة الأخيرة كيفما كانت نتيجتها، الدستور لا يعطينا إجابة كافية وشفافية [47] ص 284.

إلا أن الحكمة التي يمكن فهمها أو استخلاصها من هذا القيد الزمني، والتي قصدها المؤسس الدستوري، هي أنه اعتمد التأييد وعدم التسرع لتلافي كل النقائص، فالوتيرة البطيئة للتعديل الدستوري تضمن استقرار المؤسسات الدستورية وديمومتها ويستبعد الانزلاقات الخطيرة [55] ص 76.

فالإجراء المنصوص عليه في دستور 1963 يستوجب إتباع هذا المسلك حتى يتم إقرار نص التعديل الدستوري وإصداره فيما بعد، ويعتبر هذا الإجراء الوحيد في دستور 1963.

أما في دستور 1989 فقد تم النص على هذا الإجراء في نص المادة 163، التي اشترطت ضرورة الحصول على موافقة المجلس الشعبي الوطني قبل عرض النص على الاستفتاء. أما المادة 174 من دستور 1996 فاشتترطت ضرورة التصويت بالموافقة على نص التعديل الدستوري بأغلبية أعضاء غرفتي البرلمان كل غرفة على حدة، وبعدها يعرض النص على الاستفتاء الشعبي.

فالمادة 174 من دستور 1996 تعطي لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة وحسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يتم عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوماً الموالية لإقراره. فنص المادة يؤكد على ضرورة موافقة البرلمان بغرفتيه على نص التعديل قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي، إلا أن طريقة التصويت على مشروع التعديل تتم بنفس الإجراءات والكيفيات التي يتم بها الموافقة على النص التشريعي العادي، وهو نفس الحكم الموجود في نص المادة 163 من دستور 1989.

ويعتبر هذا الحكم انتقاصاً من قيمة الدساتير التي تعامل معاملة القوانين العادية في مجال التصويت عليها، خلافاً للقوانين العضوية التي تعامل معاملة أفضل، بالموافقة عليها بالأغلبية المطلقة من طرف نواب الغرفة الأولى، وثلاثة أرباع الغرفة الثانية [47] ص 285. وقد اعتبر البعض من هذا المنطلق أن الدستور الجزائري هو دستور مرن وليس دستوراً جامداً [56] ص 127. وعلى ضوء ذلك، يمكن أن نقول أنه كان على المؤسس الدستوري الجزائري بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 1996 أن يصحح هذا العيب في النص، بما يعزز علوية الدستور على باقي القوانين، لأن ذلك من مقتضيات جمود الدستور وسموه من الناحية الشكلية [28] ص 164.

نذكر أن دستور 1958 الفرنسي قد نص على نفس الإجراء للموافقة على مشروع التعديل، فقد جاء في الفقرة الثانية من المادة 89 [53]. على أن يعرض مشروع أو اقتراح التعديل الدستوري على تصويت غرفتي البرلمان في شكل مؤتمر، ويكون التعديل نهائياً بعد استفتاء الشعب وموافقه عليه. فلا بد إذن من حصول نص التعديل سواء كان مصدره الحكومة أو البرلمان على موافقة البرلمان بغرفتيه قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي.

فلاحظ أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد ساوى بين الحكومة و البرلمان في ضرورة عرض النص على الاستفتاء حتى يصبح التعديل نهائياً. في حين أدخل المؤسس الدستوري بمسألة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذه المسألة، بحيث ربط إجراء عرض النص المقترح من قبل ممثلي الشعب على الاستفتاء بموافقة رئيس الجمهورية [17].

إن مثل هذا النص يكرس تبعية البرلمان للسلطة التنفيذية، ذلك أن مصير مشروع التعديل الدستوري الذي يادر به النواب معلق على إرادة ومزاجية رئيس الجمهورية، إن شاء وافق على النص المقترح وبالتالي يتم عرضه على الاستفتاء، وقد لا يوافق وبالتالي تنتهي مبادرة النواب عند هذه العتبة. إن مثل هذه العراقيل الممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان لا تساعد على إقامة ممارسة ديمقراطية للسلطة، ولا تشجع على ترسيخ مبادئ الديمقراطية في النظام السياسي القائم، وهذا بدليل منع ممثلي الشعب في المساهمة في العملية التأسيسية لدستور الدولة، وجعلها حكراً على السلطة التنفيذية.

2.2.1.2.1. الطريقة الاستثنائية:

في هذه الطريقة يكتفي الدستور باشتراط موافقة البرلمان على نص التعديل الدستوري حتى يصبح نهائياً، دون الحاجة إلى عرضه على الاستفتاء الشعبي.

وقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على هذا الأسلوب بصفة حصرية في دستور 1976، على الرغم من أن بعض التطبيقات خرجت عن هذا الإجراء. وأما دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996 فقد أقر هذه الحالة إلى جانب الحالات الأخرى.

1.2.2.1.2.1. دستور 1976:

نص الدستور على إلزامية موافقة أعضاء البرلمان على نص التعديل الدستوري في نصوص المواد 192 و 193، تحت البند المتعلق بالوظيفة التأسيسية، وقد ميّز هذا الدستور بين نوعين من إجراءات التعديل، النوع الأول يتعلق بتعديل نصوص الدستور بصفة عامة، وقد اشترط فيها الدستور موافقة ثلثي (2/3) أعضاء

لبرلمان، والنوع الثاني متعلق فقط بتعديل المواد الخاصة بتعديل الدستور، وذلك في نص المادة 192. بحيث اشترط الدستور نسبة الموافقة عليها بثلاثة أرباع (3/4) أعضاء البرلمان [47] ص 285، [55] ص 77. ولم يرد في هذا الفصل طرق أخرى للموافقة على نص التعديل الدستوري.

2.2.2.1.2.1. دستور 1989 ودستور 1996:

نضم الدستور إجراء الموافقة على نص التعديل الدستوري دون اللجوء لاستفتاء الشعب باعتباره الطريق الثاني في نص المادة 164 في دستور 1989 ونص المادة 176 من دستور 1996. بحيث تقضي المادة 164 بأن مشروع التعديل الدستوري إذا لم يكن يمس بالمبادئ العامة للمجتمع الجزائري وبحقوق الإنسان وبالتوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية - وهذا حسب رأي معلل للمجلس الدستوري بعد فحصه مشروع التعديل الدستوري - فإن هذا النص يعرض على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بشرط الحصول على نسبة ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه. ونفس النص موجود في المادة 176 من دستور 1996، إلا أن الشيء الجديد فيها هو ضرورة حصول نص التعديل الدستوري على موافقة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً.

حسب ما هو وارد في نص المادة 176 (والمادة 164 من دستور 1989) يعتبر اللجوء لإقرار نص التعديل الدستوري بواسطة البرلمان دون اللجوء للاستفتاء الشعبي محصور فقط في المبادرة القادمة من رئيس الجمهورية فقط، في حين لا يمكن ذلك في حال المبادرة القادمة من النواب، إذ أمامها فقط طريق وحيد وهو الاستفتاء الشعبي في حال قبول رئيس الجمهورية عرض النص على موافقة الشعب [17].

أ- الدستور الفرنسي لسنة 1958: اعتمد الدستور الفرنسي لسنة 1958 آلية إقرار التعديل الدستوري بواسطة موافقة البرلمان فقط ودن حاجة لعرضه على الاستفتاء الشعبي، وقد ورد ذلك في الفقرة الثالثة (3) من نص المادة 89 التي تعطي لرئيس الجمهورية إمكانية عدم عرض نص التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي متى أحرز موافقة ثلاثة أخماس (3/5) غرفتي البرلمان المجتمعين معاً في هيئة مؤتمر [53].

فالدستور الفرنسي قد أتاح لرئيس الجمهورية في هذه الحالة الاكتفاء بموافقة البرلمان من أجل تمرير التعديل الدستوري دون العبور عبر الاستفتاء الشعبي، ولا يتم ذلك صحيحاً إلا بتوافر بعض الشروط الشكلية، وهي أن يكون البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر، وأن يحقق النص نسبة تصويت ثلاثة أخماس (3/5) أعضاء الغرفتين معاً، في حين اشترط الدستور الجزائري ضرورة تحقق نصاب ثلاثة أرباع، وهي نسبة مرتفعة مقارنة بالنسبة المطلوبة في الدستور الفرنسي.

إن لجوء رئيس الجمهورية لاستعمال هذا الإجراء في عملية تعديل الدستور يعتبر مصادرة لحق الشعب في الاستفتاء ويحرمه منه، فهذا الحكم يتعارض مع نص المادة 06 و07 من دستور 1996 اللتان تقران بأن السيادة ملك للشعب، والسلطة التأسيسية يمارسها للشعب، بالتالي يعتبر الحكم الوارد في نص المادة 176 يحرم الشعب من حقه الأصلي [47] ص 287.

من خلال ما تقدم، تم التطرق إلى وسيلتين لإقرار التعديل الدستوري، هما الوسيلة العادية، المتمثلة في مرور النص على البرلمان ثم عرضه على موافقة الشعب. والوسيلة الثانية وهي الاكتفاء بموافقة البرلمان على نص التعديل الدستوري لاعتباره نهائياً. وهاتان الوسيلتان تم النص عليهما في الدستور ضمن الباب الخاص بإجراءات تعديل الدستور. إلا أن الممارسة العملية كشفت عن وسيلة ثالثة لتعديل الدستور، وهي قيام رئيس الجمهورية باللجوء مباشرة لإرادة الشعب لأخذ رأيه في مشروع التعديل الدستوري، وذلك بالقفز على ممثلي الشعب وتجنب مناقشاتهم واعتراضاتهم.

وقد ظهرت هذه الوسيلة أول الأمر في النظام الفرنسي، في ظل دستور الجمهورية الخامسة 1958، وذلك عندما أقدم الرئيس ديغول على تعديل الدستور سنة 1958 مستندا على نص المادة 11 منه، وليس المادة 89 الخاصة بإجراءات التعديل الدستوري، بحيث تعطي المادة 11 لرئيس الجمهورية الحق في اللجوء لإرادة الشعب لاستفتاءه في أية قضية متعلقة بتنظيم السلطات العامة [53].

من قراءة نص هذه المادة يتضح أن رئيس الجمهورية لا يقوم باللجوء إلى الاستفتاء إلا إذا صدر اقتراح بذلك من قبل رئيس حكومته، أو من قبل أعضاء غرفتي البرلمان. والواضح أن الرئيس ديغول قد قام بتعديل نص المادة 06 من الدستور التي كانت تجعل الرئيس ينتخب بطريقة غير مباشرة من قبل أعضاء غرفتي البرلمان، حيث كان يسعى الرئيس ديغول إلى التحرر من سيطرة وضغط البرلمان، والذي كان سببا في العديد من المرات في إسقاط العديد من الحكومات في عهد الجمهورية الرابعة.

لهذا السبب سعى الرئيس الفرنسي إلى إيجاد سلطة تنفيذية قوية تستمد قوتها من الشعب، وبما أن التقاليد الدستورية في فرنسا جسدت هيمنة البرلمان فإن هذا الأخير لن يقبل تعديل نص المادة بالإجراءات العادية الواردة في نص المادة 89، التي تعطي له حق الاعتراض على أي مشروع تعديل دستوري قد يكون الغرض منها إنقاص الصلاحيات الممنوحة له. وبما أن الأغلبية البرلمانية لم تكن في صالح ديغول قرر اللجوء لنص المادة 11 مستعيناً برئيس حكومته آن ذاك، وقام بتعديل الدستور سنة 1962 الذي وافق عليه الشعب بأغلبية كبيرة، فبهذا يكون النظام الفرنسي قد استحدث سابقة في تاريخ القانون الدستوري، على الرغم مما قيل حولها [15] ص 68.

إن لجوء الرئيس الفرنسي لتعديل الدستور وفق نص المادة 11 كان لعدة اعتبارات، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري قد نص في كل الدساتير على نص مشابه، يتيح للرئيس اللجوء مباشرة لإرادة الشعب في أية قضية ذات أهمية وطنية، ورد هذا النص بهذه الصيغة في نص المادة 111 من دستور 1976، والمادة 74 فقرة 9 من دستور 1989، والمادة 77 فقرة 10 من دستور 1996. وقد تم اللجوء إلى استعمال هذه الطريقة في تعديل الدستور في المناسبات التالية: - التعديل الثالث دستور 1976 الذي تم بواسطة استفتاء 03 نوفمبر 1988، والذي تم بموجبه إحداث نظام الثنائية في الجهاز التنفيذي، وقد تم هذا التعديل بموجب المادة 11 فقرة 14 [34] ص 89.

تم تعديل دستور 1989 عام 1996 عن طريق الاستفتاء بموجب المادة 74 فقرة 9 بعيداً عن الفصل الخاص بالتعديل الدستوري (في المواد 163-165).

إن الملاحظة التي يمكن الوقوف عندها هنا هي أن السلطة في النظام السياسي الجزائري قامت بتعديل الدستور في المناسبات التي أشرنا إليها بالاستناد إلى نص دستوري خارج الأحكام المنظمة لعملية التعديل الدستوري. إن هذه الممارسة في النظام الفرنسي قد أثارت غداة قيام الرئيس ديغول بتعديل الدستور باللجوء لنص المادة 11 وليس المادة 89 خلافاً وجدلاً كبيراً سواء على مستوى المؤسسات الدستورية (مجلس الشيوخ، المجلس الدستوري)، أو على المستوى الفقهي حول مدى صحة دستورية هذا التعديل. ونحن بدورنا نتساءل: إذا كان المؤسس الدستوري قد نظم عملية المراجعة الدستورية في فصل خاص تحت عنوان " تعديل الدستور " فلماذا لم يدرج نص المادة 11 من الدستور الفرنسي 1958، وكذا المواد 14/111 من دستور 1976، 9/74 من دستور 1989، 10/77 من دستور 1996 في النظام الجزائري ضمن هذه الأحكام، ليفهم منها أن المؤسس الدستوري قد قصد إدخالها ضمن إجراءات التعديل، وبالتالي يمكن اللجوء إليها على غرار الوسائل الأخرى المتاحة أمام سلطة التعديل.

أما إذا كانت السلطة التأسيسية الأصلية باستبعادها لهذه الأحكام من الفصل الخاص بإجراءات تعديل الدستور تقصد أنه يستوجب على سلطة التعديل (السلطة التأسيسية المنشأة) التقيد بالأحكام الواردة في الفصل الخاص بإجراءات تعديل الدستور دون غيرها من الأحكام، فالسؤال الذي يطرح نفسه هنا وبشدة هو: ما مدى شرعية التعديلات الدستورية التي تمت باستعمال نصوص خارج النصوص المنظمة لعملية التعديل الدستوري ؟ هذه التساؤلات المثارة حول صحة التعديلات الدستورية التي تتم وفق نصوص غير واردة في إجراءات التعديل الدستوري، سنتطرق إليها في الفرع الموالي من الدراسة.

3.1.2.1. شرعية الخروج على إجراءات تعديل الدستور.

لقد جرت العادة أن تخصص الدساتير الجامدة فصلاً خاصاً بإجراءات تعديلها، فالجمود المطلق للدستور يتعارض مع سنة التطور، التي يجب عدم إغفالها عند وضع الدستور أول الأمر من قبل السلطة التأسيسية الأصلية، فتحدد على سبيل الحصر إجراءات تعديل الدستور، والسلطة المنوط بها القيام بذلك، ففي الدساتير الديمقراطية في الأنظمة البرلمانية تمنح حق تعديل الدستور بشكل متكافئ بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تحقيقاً لمبدأ التوازن المطلوب، أما بالنسبة للنظام الرئاسي فحق التعديل الدستوري ممنوح للكونغرس والولايات المشكلة للاتحاد، دون أن يكون للسلطة التنفيذية حق في ذلك [16] ص 290.

وتتفق أغلبية الدساتير الغربية أو العربية حول إعطاء تسمية " تعديل الدستور " أو " إجراءات تعديل الدستور " على الفصل المتعلق بإجراءات هذه العملية. فنجد مثلاً في الباب الرابع من التعديل الدستوري 1996 لسنة 1996 العنوان " التعديل الدستوري "، وفي الدستور الفرنسي لسنة 1958 في البند 16 في المادة 89 " De la révision ". غير أنه استثناءً في الدستور الجزائري لسنة 1976 تم عنونة الفصل الخاص بهذه الإجراءات بـ " الوظيفة التأسيسية " وذلك قياساً على باقي الوظائف التي تبناها هذا الدستور، وهي تسمية في الحقيقة أقرب إلى المعنى المقصود بتعديل الدستور.

وعليه يمكن القول أن قيام السلطة التأسيسية عند وضع الدستور أول الأمر بتخصيص فصل أو باب خاص بإجراءات تعديل الدستور، فهذا يفهم منه ضرورة التقيد والالتزام بهذه الإجراءات عند قيام سلطة التعديل مستقبلاً بالتغيير أو التنقيح أو الإضافة في الدستور. إلا أن الممارسة أظهرت في الواقع خروج السلطة في بعض الأحيان عن هذه الإجراءات، وقيامها إما بالاستناد على مواد أخرى في الدستور مباشرة لتبرير التعديل الدستوري الذي تقوم به، أو تفسير نصوص معينة في الدستور حتى تسمح لها تجنب إتباع الإجراءات الواردة في متن الدستور. والحقيقة أن هذا الوضع يثير الكثير من التساؤلات حول الدوافع وراء عدم التقيد بنصوص الدستور المحددة لهذه العملية، ومن جهة أخرى تثار مشروعية هذه الممارسات.

ومن أجل استبيان الأمر، نستعرض بداية وضع الممارسة في الجزائر، عبر الدساتير التي عرفتها، ثم نخرج على التجربة الفرنسية في هذا المجال في الدستور الحالي.

1.3.1.2.1. في الدستور الجزائري

لقد نص الدستور الجزائري على إجراءات تعديل الدستور في فصل مستقل في كل الدساتير التي عرفها النظام الجزائري، كما أن هذه الدساتير احتوت كلها على النص الذي يسمح للرئيس اللجوء لإرادة الشعب مباشرة في أية قضية ذات أهمية وطنية، تماماً كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي.

فقد تم تعديل دستور 1976 (التعديل الثالث) سنة 1988 وفق نص المادة 111 فقرة 14 التي تعطي الحق لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة لإرادة الشعب في أية قضية ذات أهمية وطنية، ولم يطبق النص المتعلق بإجراءات التعديل، المنصوص عليها في الفصل السادس (الوظيفة التأسيسية) كذلك الشأن في دستور 1989 أين تم تعديله أول مرة سنة 1996 عن طريق الاستفتاء بموجب المادة 74 فقرة 8 بعيداً عن أحكام الباب الرابع الخاص بالتعديل الدستوري [57] ص 93.

نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري في دستوري 1976 و 1989 وحتى في التعديل الدستوري 1996، قد تبنى النص الذي يسمح للرئيس اللجوء مباشرة للشعب دون المرور على ممثليه في مسألة التعديل الدستوري، وهو تقريبا النص الموجود في الدستور الفرنسي لسنة 1958 في نص المادة 11. وقد ورد هذا النص لأول مرة في المادة 111 فقرة 14 التي تنص على : " يمكن له أن يعمد لاستفتاء الشعب في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية " [58]. إن الصيغة التي جاءت بها عبارة " القضايا ذات الأهمية الوطنية " ليس فيها تحديد للمواضيع التي تدرج تحت إطارها، وبالتالي يكون لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الواسعة في تحديد هذه القضايا [34] ص 160.

2.3.1.2.1. الدستور الفرنسي لسنة 1958

نص الدستور الفرنسي على الإجراءات المتعلقة بتعديل الدستور في المادة 89، وتسمى هذه القواعد بالإجراءات العادية، وهناك نص المادة 11 الذي يعطي لرئيس الجمهورية الحق في التوجه لإرادة الشعب في بعض القضايا المحددة، ومنها حسب التفسير الذي أوجده السلطة الحاكمة في عهد الرئيس شارل ديغول تعديل الدستور، ويعتبر بعض الفقهاء هذه المادة بالإجراء غير العادي أو التحايل (Contournement) [59] ص 775.

وقد تم اللجوء إلى تعديل الدستور الفرنسي بموجب المادة 11 سنة 1962، وذلك من أجل تغيير طريقة انتخاب رئيس الجمهورية من الانتخاب غير المباشر، إلى الانتخاب المباشر من طرف الشعب. فقد كانت المادة 06 من دستور 1958 تنص على أن رئيس الجمهورية ينتخب من قبل البرلمان ثم يعرض بعد ذلك على الشعب لاستفتاءه فيه. إلا أنه مع مجيء ديغول إلى الحكم سنة 1958 صرح بأنه سيقوم بتعديل الدستور بما يسمح للرئيس أن يكون منتخبا من قبل الشعب مباشرة [59] ص 775.

وبالفعل فقد قام الرئيس بتعديل الدستور باللجوء لنص المادة 11 التي تتيح له اللجوء مباشر لإرادة الشعب لاستفتاءه في أية قضية تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة، فقد تم تنظيم الاستفتاء في 28 أكتوبر 1962، وقد كان المطلوب من الشعب في هذا الاستفتاء الموافقة على تبني نظام الاقتراع المباشر بالنسبة

لانتخاب رئيس الجمهورية [60] ص 217. وقد لبي الشعب الفرنسي رغبة رئيسه بالنظر للخدمات الكبيرة التي قدمها لوطنه، وللشعبية التي يتمتع بها نظراً لشخصيته القوية، تنص المادة 11 من دستور 1958 الفرنسي على أن « رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الحكومة أثناء دورات انعقاد البرلمان، أو بناءً على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية، يمكن أن يعرض في استفتاء عام كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة ... ».

وكان هذا الإجراء بمثابة سابقة في حياة النظام الدستوري الفرنسي، أين تم تعديل مادة في الدستور (المادة 06) دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها في الباب الخاص بإجراءات تعديل الدستور، وكان للمكانة التي يحتلها الرئيس ديغول في نفوس الفرنسيين دور كبير في التصويت لصالح المشروع. في مقابل ذلك كان لمجلس الشيوخ موقف مناقض من توجه الرئيس، حيث تقدم بطعن أمام المجلس الدستوري من أجل إبطال نتيجة الاستفتاء لأنها جاءت وفق إجراءات باطلة.

وبما أن الرئيس ديغول كان يبحث منذ مجيئه عن تعزيز مكانته ضمن النظام الفرنسي وتقوية صلاحياته، قام للمرة الثانية ببعث مشروع لتعديل الدستور سنة 1969 وفق نص المادة 11، بحيث سعى هذه المرة إلى تقييد صلاحيات مجلس الشيوخ، إضافة إلى تضمين مشروع التعديل إدخال وحدات إقليمية جديدة، وقد تضمن مشروع القانون الاستفتاءي تعديل ما يقرب من عشرين (20) مادة من مواد الدستور [47] ص 201. ومن أجل ضمان تمرير المشروع عمل ديغول على توظيف ماضيه ومكانته وعلاقته بالشعب، لذلك وضع نفسه على المحك وأمام امتحان صعب، بأن قرر الاعتزال في حالة لم يوافق الشعب على مشروعه. إلا أنه وإذا كان الشعب قد حقق للرئيس رغبته في المرة الأولى إلا أنه في هذه المرة قد خيبه بعدم الموافقة على نص المشروع، وبالتالي كان لزاماً على الرئيس أن يقدم استقالته، وبالفعل هذا ما حصل.

3.3.1.2.1. مدى مشروعية هذا الإجراء

إن اللجوء إلى تعديل مادة أو أكثر من الدستور القائم وفق إجراء هو خارج الإجراءات المقررة لتعديل الدستور، قد أثارت في فرنسا الكثير من الجدل حول مدى شرعية ذلك [61] ص 95. في حين لم يحدث نفس الشيء عندنا في الجزائر رغم الاستعمال المتكرر لوسيلة الاستفتاء في تعديل الدستور.

فبمناسبة التعديل الأول للدستور الفرنسي عام 1962 والخروج الأول على إجراءات التعديل، أجمع فقهاء القانون الدستوري الفرنسي على أن المادة 11 المستند إليها في تعديل الدستور لا تتضمن وسيلة صحيحة لتعديل النصوص الدستورية موازية لطريق المادة 89.

وبالتالي فإن استعمال طريقة الاستفتاء لتعديل المادتين 6 و 7 من الدستور الفرنسي تمثل انتهاكاً لأحكام الدستور، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي [20] ص 200. فقد ذهب البعض منهم إلى القول أنه لا يجوز التنوع في مجال التعديل الدستوري وفق المادة 11، فاللجوء لهذه المادة لا يكون إلا بناءً على المواضيع التي تنظمها (تنظيم السلطات العامة، المجموعة الفرنسية، المعاهدات الدولية)، وذلك يكون في حالة وجود نزاع بين الحكومة والبرلمان، فييدي الشعب رأيه في هذا النزاع [47] ص 275. ويرى الفقيه "بورديو" أن الاستفتاء الذي أقيم سنة 1962 يتعلق فعلاً بتنظيم السلطات العامة، وهو طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، ولكن موقف الرئيس في هذا الاستفتاء جعل الشعب في الحقيقة مدعو ليفصل في النزاع بين رئيس الدولة والأغلبية البرلمانية، ولا ليقول كلمته في نص معيّن بالقبول أو الرفض. [20] ص 200.

إن المبررات التي قدمتها الحكومة الفرنسية في لجوئها إلى استخدام نص المادة 11 في تعديل الدستور وليس المادة 89، كان في نظرها سبباً كافياً ومقنعاً لتجاوز الإجراء العادي المنصوص عليه في المادة 89 لتعديل الدستور. فقد ادّعت أن المادة 11 تقيم طريقة أخرى لتعديل أحكام الدستور، لأن مشروع القانون المتعلق بتنظيم السلطات العامة، الذي يحق للرئيس عرضه على الشعب لاستفتاءه فيه - طبقاً لهذه المادة - قد يكون دستورياً، أو عضوياً، أو عادياً [20] ص 201.. وهذا لأن عبارة كل مشروع قانون " Toute projet de loi " التي جاءت في صياغة نص المادة 11، وردت مطلقة بالشكل الذي يستنتج بأنها تستغرق ليس فقط القوانين العادية، بل أيضاً القوانين الأساسية والقوانين الدستورية [60] ص 218.

إن هذا التبرير اللفظي الذي ساقته الحكومة، ردّ عليه الفقهاء بتفنيدها هذا الادعاء، موضحين أنه عندما يتعلق الأمر بتعديل الدستور فإن نص المادة 89 لا يستعمل تعبير " مشروع أو اقتراح قانون " وإنما يستعمل تعبير مشروع أو اقتراح مراجعة أو تعديل " Révision " [53]. فضلا على أنه كان مفهوماً أن أي تعديل دستوري لا يمكن أن يحدث دون موافقة البرلمان، بل وكان من الممكن الاكتفاء بموافقة البرلمان دون الحاجة إلى الاستفتاء الشعبي حسب ما هو وارد في نص المادة 89. تأسيساً على ذلك فإن اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي المتضمن في نص المادة 11 بقصد تعديل مادة أو أكثر من الدستور يعد أمراً غير دستوري، وبهذا الخصوص يكون مجلس الدولة الفرنسي قد أفتى في قرار سابق له بعدم دستورية هذا الإجراء بغالبية أعضائه عدا صوت واحد [60] ص 218.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري لعام 1996، في نص المادة 77 الفقرة العاشرة (10) إذ يعتبر نص هذه المادة أكثر غموضاً مما هو عليه نص المادة 11 في الدستور الفرنسي. فقد جاء كالتالي:
« ... - يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية ».

وهي نفس الصياغة المستعملة في كل الدساتير السابقة، فمصطلح " ذات أهمية وطنية " ورد ففضافاً وغامضاً في آن واحد، فلا يمكن، بل ومن الصعب من خلال هذا اللفظ تحديد الأمور والمجالات التي تدرج تحت هذه العبارة ، وتلك التي لا تدرج. وهذا عكس ما هو منصوص عليه في المادة 11 من الدستور الفرنسي التي حددت المجالات التي تدخل في إطار هذه المادة، بالرغم من ذلك فعندما لجأت الحكومة لتعديل الدستور وفق نص هذه المادة سنة 1962 أنكر عليها ذلك، بسبب التفسير الواسع لنص المادة 11 الذي لجأت إليه الحكومة حول مصطلح " كل مشروع قانون "، ومصطلح " تنظيم السلطات العامة "، فعملية تعديل الدستور لا تدخل في هذا التفسير حسب المعارضين لنهج الحكومة في هذا الشأن.

يذكر أحد فقهاء القانون الدستوري أن ما ساعد على تطبيق هذه الطريقة غير الدستورية في تعديل الدستور، إضافة إلى مكانة الرئيس الفرنسي ديغول آن ذاك، هو عدم وجود قضاء دستوري في فرنسا يمكن الرجوع إليه في تفسير وتطبيق القواعد الدستورية [20] ص 203. والشيء نفسه يمكن أن نقوله على النظام السياسي في الجزائر، فلا وجود لمثل هذه الهيئة الدستورية التي يمكن أن تلعب دوراً بارزاً في مسألة تفسير وتأويل النص الدستوري وضبط مجال تطبيقه.

هذا فيما تعلق بالتبرير المقدم من قبل الحكومة الفرنسية بمناسبة استفتاء 1962، وقد لجأت الحكومة أيضاً إلى الاعتماد على هذه المبررات لإثبات صحة استخدام نص المادة 11 كوسيلة لتعديل الدستور سنة 1969 أيضاً، إضافة إلى تبرير آخر وهو سابقة عام 1962، بمعنى أن التعديل الدستوري لهذا العام والذي تم وفق نص المادة 11 وقبول الشعب بذلك، شكل هذا - في نظر الحكومة الفرنسية - سابقة في التاريخ الدستوري الفرنسي يبرر للسلطة عملها هذا.

ومما قيل من قبل الحكومة في هذا الشأن، أنه حتى إذا انطوت هذه الطريقة في تعديل الدستور على خطأ، فإن موافقة الشعب قد صححته، وإذا كان الشعب قد استفتي بطريقة غير صحيحة من الناحية الشكلية فإنه قد قبل ذلك، وفصل مباشرة في موضوع الاستفتاء وهو تعديل الدستور. ورأى بعض الفقهاء ممن يؤيدون الحجج المقدمة من قبل الحكومة أن هذه السابقة كونت عرفاً دستورياً يوافق إرادة الشعب، وينطوي على تعديل للقانون الدستوري الفرنسي [20] ص 201.

إن الرد الذي سيق حول هذا الطرح والتفسير لتبرير تصرف الحكومة، جاء ليناقد مسألتين. الأولى تخص العرف الدستوري، والثانية (وهي مسألة هامة) مفادها أن موافقة الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية على موضوع الاستفتاء تغطي عدم صحة إجراء التعديل الدستوري القائمة على الاستفتاء الوارد في نص المادة 11 وليس المادة 89، فإلى أي مدى يمكن أن يكون هذا الطرح صائباً؟

فبالنسبة للإدعاء أن سابقة 1962 شكلت عرفاً دستورياً يمكن الاعتماد عليه في تعديل الدستور يمكن الرد عليه كما يلي : إن ما حدث سنة 1962 شكل سابقة واحدة يعوزها التكرار، لأن حدوثها مرة واحدة لا يمكن أن نقول عنها أنها شكلت عرفاً جديداً، فضلاً عن عدم توافر عنصر العرف المعنوي المتمثل في الشعور بالزام القاعدة المدّعاة، بالإضافة إلى أن العرف لا يمكن أن يتكوّن - في الرأي الراجح - بالمخافة لنصوص الدستور [20] ص 202.

وأما المسألة الثانية، فيمكن القول أن أثر الموافقة الشعبية في الاستفتاء لا تتجاوز موضوع الاستفتاء لتجيز أو تصحح وسيلة تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء، وذلك لأن الشعب لم يُطلب منه الإجابة على صحة إجراءات تعديل الدستور المتبعة، وبالتالي فإنه لم يجب على هذا السؤال، ولم تنصب موافقته عليه.

وإن كان حكم الشعب على وسيلة التعديل قد تضمنته نتيجة الاستفتاء بالنسبة للحالة العكسية وهي حالة الرفض كما حصل مع استفتاء سنة 1969 في فرنسا، وذلك لمخافتها للدستور. فرفض موضوع الاستفتاء يمكن أن يعني كذلك رفض الشعب لطريقة تعديل الدستور القائمة على الاستفتاء حرصاً منهم على تأكيد وجوب احترام الأحكام الدستورية الموضوعية منها والإجرائية [20] ص 204. ويؤكد كذلك أن الشعب في الدول الديمقراطية ليس دائماً مستعد للمشاركة في انتهاك نصوص دستوره بناء على اقتراح من الحكومة.

تأسيساً على ما سبق ذكره، يثور التساؤل عن حق الأمة أو الشعب باعتباره صاحب السيادة والسلطة التأسيسية في تعديل دستوره القائم دون إتباع الإجراءات التي سبق له نفسه أن وضعها لذلك؟

حول هذه المسألة هناك اتجاه يجيب بالإيجاب على هذا التساؤل يمثلته الفقيه الفرنسي "Sieys" ، وذلك عندما عبّر عن رأيه أمام الجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية، مؤدى هذا الرأي: أن إرادة الأمة لا تحتاج لغير ذاتها لكي تكون شرعية [20] ص 205. ، بمعنى أن للأمة الحق المطلق في ممارسة السلطة التأسيسية ولها كل الحق في أن تلجأ في أي وقت لتعديل إرادتها.

إلا أن هناك رأياً فقهياً يرى عكس ذلك الذي سبق ذكره، إذ يرى أنه من الخطر الاعتراف للشعب في دولة بها دستور قائم بحق مطلق في ممارسة السلطة التأسيسية، وذلك لأن إجراء تعديل الدستور الذي تقرها الأمة كشرط للمراجعة الدستورية تهدف في حقيقة الأمر إلى ضمان جدية الإرادة الوطنية وتجنب اتخاذ القرارات السطحية أو الاندفاعية التي ينقصها التفكير والتروي. واستناداً إلى هذه الاعتبارات انتهت الجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية إلى إخضاع التعديلات لإتباع إجراءات محددة سلفاً في الدستور [20] ص 205. المنصوص عليه في المادة 89 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

كما يضيف صاحب هذا الرأي أنه ليس من المعقول - بأي حجة من الحجج - أن تقبل الأمة تغيير دستورها بطريقة هوجاء بعد أن تكون قد أولته من العناية والاهتمام والتفكير ما يتفق واعتباره القانون الأعلى في الدولة، فلا يمكن التسليم والحال هذه القول بأن فتور الرأي العام أو لا مبالاته إزاء انتهاك بعض نصوص الدستور يضيء نوعاً من الشرعية على الإجراءات المخالف للدستور، وذلك لأن شرعية القاعدة الدستورية تتمثل في توافقها مع إرادة الأمة، هذه الأخيرة سبق لها أن وضعت الإجراءات التي طبقاً لها تستطيع أن تعبر عن إرادتها تعبيراً سليماً بخصوص قانونها الأعلى.

أما السلطة التأسيسية الأصلية التي يمارسها الشعب بحرية كاملة ودون أية قيود أو ضوابط فإنها تفترض عدم وجود دستور للشعب، يكون ذلك في حالة نشأة دولة جديدة أو في حالة إلغاء الدستور السابق بواسطة الثورة. وعلى ذلك فإذا أراد الشعب في دولة ذات دستور قائم أن يتخلص من قيود وتنظيمات هذا الدستور بخصوص تعديل أحكامه، وجب عليه الثورة، فإذا لم يقدّم بذلك فمعنى هذا أنه يقبل ممارسة السلطة التأسيسية طبقاً للطرق التي أعدها بنفسه لتعديل دستوره أو تغييره [20] ص 206.

يمكن القول أن التحليل الذي قدمه صاحب هذا الرأي منطقي و سليم خصوصاً من الناحية القانونية، كما أنه تحليل صائب في تفسير العلاقة بين السلطة التأسيسية الأصلية وبين الدستور القائم الذي هو نتاج إرادة هذه الأخيرة، ومادام أن الأمور قد استقرت على هذا الوضع فلا يمكن تغيير قواعد هذا الدستور أو تعديلها فيما بعد - بواسطة السلطة ذاتها - إلا بناءً على تلك القواعد التي ارتضتها هي، وأي خروج عن هذه القواعد هو خروج عن الشرعية الدستورية.

لذلك فإن الاستفتاء الشعبي المخالف للدستور ليس ديمقراطياً رغم ظهوره بهذه الصفة. لأن هذا الاستفتاء يتم بناء على طلب من رئيس الدولة، وموضوعه يكون خاضعاً للسلطة التقديرية له، ومن أجل الترويج للفكرة الموجودة في هذا الموضوع تقوم أجهزة الدعاية في الدولة بدور كبير في توجيه مجرى الاستفتاء، كما أن المواطنين لا يكتفون بالاستفتاء المعروض عليهم، لأنهم لا يرون في تلك النواحي القانونية غير نوع من الشكليات [20] 207.

مما سبق نصل إلى نتيجة هي أن إرادة الأمة التي تصدر من خلال التمثيل البرلماني بعد دراسة ومناقشة، ومداولة ومواجهة بين مختلف الآراء والاتجاهات تكون أقرب إلى الصواب والديمقراطية الحقيقية، من تلك التي تصدر من الشعب مباشرة، وتكون عرضة للتأثر بالموجات الدعائية والانفعالات العابرة والعواطف المتقلبة [20] ص 207.

إن مثل هذا التوجه يصدق على أنظمة البلاد المتقدمة أين تقع فيها بعض التجاوزات على الدستور سرعان ما تنكشف ويثور حولها الجدل في ظاهرة صحية تقيم أصول الديمقراطية، أما في البلاد التي تتظاهر

أنظمتها بالديمقراطية والعمل بالدستور، فإن الأمر يكاد يكون سيّان بين الرجوع مباشر إلى الشعب لتعديل الدستور بتجاوز ممثليه، أو بتمرير مشاريع التعديلات الدستورية بالمرور على هؤلاء الممثلين دون ما حاجة للرجوع لصاحب السيادة.

يعكس هذا الوضع مدى ميوعة هذه البرلمانات وخضوعها لإرادة السلطة التنفيذية. والدليل على صحة هذا القول أن الرئيس الفرنسي ديغول أراد أن يمرر مشروع تعديل دستوري سنة 1969 بنفس الكيفية التي عدل بها الدستور سنة 1962، موضوعه التقليل من صلاحيات مجلس الشيوخ، أي أن هذا التعديل يمس مباشرة مسألة التوازن بين السلطات. إلا أن الشعب وإن كان قد ساير رئيسه في التعديل الأول، لم يواكبه في هذه المناسبة، ما عجل برحيله، هذا في حد ذاته يعتبر عامل صحة في النظام الدستوري الفرنسي.

تأسيساً على ما سبق، تعتبر التعديلات الدستورية التي تتم خارج الفصل الذي يحدد هذه الإجراءات تعتبر غير دستورية، ومنه فإن المادة 14/111 (دستور 1976)، والمادة 9/74 (دستور 1989)، والمادة 10/77 من دستور 1996 لا تعتبر طريقاً آخر لتعديل الدستور، فلا يمكن لسلطة التعديل أن تلجأ لهذا الطريق لتعديل الدستور. وإلا فالأمر يستلزم تعديلاً للدستور لتصحيح الوضع القائم بإدخال هذا النص ضمن الفصل الخاص بإجراءات التعديل الدستوري.

2.2.1. نطاق التعديل الدستوري

بعد أن قمنا بالوقوف على إجراءات تعديل الدستور، وبيّنا السلطة الموكلة إليها صلاحية القيام بذلك. نقوم في هذا المطلب ببحث المجال الذي تتقيّد به سلطة التعديل عند ممارستها لعملية التعديل. فهناك بعض النصوص والقواعد الدستورية لا يمكن أن تطالها عملية التعديل بصفة دائمة أو أن الحظر يشمل كل الدستور، ولكن في حالات محددة ومؤقتة. وغالبا ما تنص الدساتير على هذه القيود. لذلك سأتناول هذين النوعين من الحظر في (فرع أول). ثم في (الفرع الثاني) سأبحث فيه عن مدى إلزامية هذه القيود. وفي الأخير سأدرس مسألة تدرج القواعد الدستورية فيما بينها وعلاقة سلطة التعديل بذلك (الفرع الثالث).

1.2.2.1. الحظر الموضوعي لتعديل الدستور

هذا الحظر أو المنع الذي يقع على نصوص دستورية معيّنة، يعتقد المؤسس الدستوري أنها تمثل الدعائم الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي للدولة. ويكون هذا الحظر إما أبدياً لبعض مواد الدستور، أو مؤقتاً لكل أحكام الدستور. وترجع حكمة التجاء واضعي الدستور إلى هذا التحريم الأبدي لبعض قواعد الدستور، هي أنهم يرون أن تلك القواعد جوهرية وأساسية في بناء الدولة ونظام الحكم أكثر من غيرها، ولذلك فإن السلطة التأسيسية الأصلية واضعة الدستور تريد إبعاد أي تعديل محتمل يمسّها أو يهددها لضمان

استقرارها الأبدى [3] ص 91. لذلك نجد أن النظم الملكية تحرص على عدم جواز تعديل النصوص المتعلقة بالشكل الملكي. وفي المقابل تمنع النظم الجمهورية تعديل الشكل الجمهوري للحكم [29] ص 268.

جرت العادة في الفقه الدستوري على تقسيم هذا الحظر إلى قسمين: حظر موضوعي وحظر زمني. وإن كان لهذا التقسيم ما يبرره إلا أنه في الواقع هناك قسم واحد هو الحظر الموضوعي فقط. لأنه ينصب على مواد ونصوص الدستور سواء كان الحظر جزئياً مطلقاً أو كلياً مؤقتاً، فهو حظر موضوعي. لذلك ارتأيت أن أنتهج هذا التقسيم وهذا في مقابل القيود الشكلية الذي سبق دراسته في المطلب الأول وهو إجراءات التعديل.

1.1.2.2.1. الحظر الجزئي المطلق

بالنسبة لهذا الحظر نجد أن أغلب دساتير العالم تنص عليه، وذلك بغرض الحفاظ على كيان الدولة ونظام الحكم فيها. فالمواد أو نصوص الدستور محل الحظر عادة ما تشمل مقومات وثوابت تلك الدولة. فلا تريد لمختلف السلطات أن تتلاعب بها [47] ص 276.

وهناك إشارة واضحة في نص المادة 176 من دستور 1996 إلى هذا الحظر، وذلك باشتراطها أن يقر المجلس الدستوري أن أي مشروع لتعديل الدستور لا يمس البتة بالمبادئ والثوابت الوطنية، فالأمر إذن متعلق بثوابت ومقومات الأمة لا يجوز المساس بها من طرف سلطة التعديل. في حين يرى أحد فقهاء القانون الدستوري في الجزائر أنه يمكن للسلطة التأسيسية الأصلية القيام بتعديل تلك النصوص موضوع الحظر [47] ص 276.

لقد اختلفت الدساتير الجزائرية بخصوص النص على هذا الحظر، فدستور 1976 ودستور 1996 قد تضمنتا النص على هذا الحظر، في حين أن دستوري 1963 و1989 لم نجد فيهما مثل هذا النص. في مثل هذه الحالة يثور التساؤل حول إمكانية تعديل كل نصوص الدستور دون استثناء. من خلال البحث لم أجد جواباً على هذا التساؤل في الفقه الدستوري الجزائري، إلا أن هناك وضعاً مشابهاً في الدستور المصري يمكن المقارنة به. بحيث أنه لم يرد في دستور 1956 ولا دستور 1971 أي مادة تنص على هذا التحريم.

غير أن الفقهاء في مصر استدلوا على وجود قيد موضوعي من خلال تفسيرهم لأحكام الدستور، وهذا بالرجوع إلى أحكام المواد 78 و150 من دستور 1956 المتعلقة بالقسم الذي يؤديه النواب ورئيس الجمهورية وكذا الوزراء، فهم يقسمون على المحافظة على النظام الجمهوري. وفي هذا الصدد يتساءل أحد هؤلاء الفقهاء فيقول: "... فكيف يقسم رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الأمة يمين الولاء والإخلاص للنظام الجمهوري والمحافظة عليه ثم بعد ذلك يقدمون على تعديل هذا النظام إلى نظام مغاير له. فما قيمة النص الخاص بالقسم إذن؟" [18] ص 87.

ويؤكد هذا الفقيه على أن القانون المصري يعتبر تعديل النظام الجمهوري يُعتبر خيانة عظمى. إذ يقول: " كيف يقدم رئيس الجمهورية على تعديل النظام الجمهوري مع وجود نص المادة 130 وهي تقضي بأن عدم ولائه للنظام الجمهوري يعتبر جريمة [18] ص 87.

في المقابل يظهر رأي مخالف للرأي السابق، فهو يرى إمكانية تعديل النظام الجمهوري، وذلك بالاستناد إلى نفس المواد التي استند إليها الأول وهي القسم. فالرئيس يقسم على احترام الدستور وأن من بين المواد الواجب احترامها المادة 189 (دستور 1971) التي تتضمن أحكام التعديل الدستوري [18] ص 87.

قياساً على ما سبق إذن يمكن القول أن عدم النص على الحظر في دستوري 1963 و1989 في الجزائر لا يعني أنه يمكن لسلطة التعديل الإقدام على تعديل كل مواد الدستور ومن بينها الشكل الجمهوري للنظام، كما يفهم أيضاً أنه يمكن اللجوء إلى تعديل تلك النصوص. غير أن الرأي الأقرب إلى الصواب فيما أعتقد هو الرأي الأول، إذ أن واقع الممارسة يثبت أنه لم يحصل أن تم على الأقل محاولة تعديل هذه المواد في دولنا العربية.

كما سبق الإشارة إليه تم النص على هذا النوع من الحظر في دستور 1976، ودستور 1996. حيث نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري يلجأ في الغالب إلى تقييد الأحكام المتعلقة بنظام الحكم، والمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري كالشكل الجمهوري، التعددية الحزبية، الدين الإسلامي، اللغة العربية، وهي التي تسمى عندنا بالثوابت الوطنية [28] ص 161. فمثلاً المادة 195 من دستور 1976 حظرت تعديل: الصفة الجمهورية للحكم، دين الدولة، الاختيار الاشتراكي، الحريات الأساسية للمواطن، مبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، سلامة التراب الوطني. والملاحظ على الصيغة التي وردت بها المادة أنها تعتبر أن مشروع تعديل الدستور يعد باطلاً إذا تضمن المواضيع الوارد ذكرها في متنها.

بذلك يكون المؤسس الدستوري قد أقفل الباب بشكل محكم على مشاريع التعديل التي تتناول المواضيع المحظورة، حيث ميّز بين المشاريع المقبولة والمشاريع غير المقبولة. ومما نلاحظه كذلك على نص هذه المادة ما ورد في الفقرة الرابعة منها التي قصرت الحظر على الحريات العامة ولم توسعها لتشمل الحقوق، وهذه زلة تلافها المؤسس الدستوري في دستور 1989 [47] ص 276.

أما دستور 1996 فقد حددت فيه المادة 178 منه المواضيع التي لا يمكن أن يشملها أي تعديل دستوري وهي: الطابع الجمهوري للدولة، النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، الإسلام باعتباره دين الدول، اللغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية الرسمية، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، سلامة التراب الوطني ووحدته. وقد أضيفت إلى هذه الممنوعات بند آخر بموجب التعديل الدستوري الذي تم سنة 2008، وهو: العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية [46].

والملاحظة التي تلفت الانتباه هنا هي النقطة النوعية في الموضوعات الدستورية التي يتناولها الدستور، فبعد أن كان دستور 1976 ينص على واحدة الحزب، أصبح في هذا الدستور التمثيل الديمقراطي والتعددية الحزبية من الأمور التي تشكل كيان النظام فلا يجوز مساسه بأي تعديل دستوري لاحق.

وعليه فإذا كان الدستور الجزائري قد عدد مجموعة من الموضوعات التي لا يمكن أن تطالها سلطة التعديل كغيره من الدساتير الأخرى سواء العربية أو الأجنبية [3]. فإن الدستور الفرنسي لسنة 1958 لم يشر سوى إلى قيد واحد، والمتمثل في الشكل الجمهوري. بحيث ورد النص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة 89[53]. وقد ورد هذا الحظر في النظام الدستوري الفرنسي لأول مرة بالقانون الدستوري الصادر في 14 أغسطس 1884 (المادة الثانية) وبنفس الصيغة الحالية تقريباً في دستور 1958 ، وهو ما تم التأكيد عليه أيضاً في المادة 92 من دستور الجمهورية الرابعة 1946 [15] ص 71.

ولقد أثبتت في فرنسا مسألة المقصود بالجمهورية هل هو المعنى الضيق، الذي يتم فيه انتخاب رئيس الدولة، ولا يطبق نظام الوراثة. فالجمهورية هنا تعرف كمقابل للملكية. أم المعنى الواسع الذي يعني المبادئ الديمقراطية، النظام التمثيلي، وكذا فصل السلطات [15] ص 72. كما يضم هذا المعنى كل المبادئ الواردة في نص المادة 02 من دستور 1958 (هذه المبادئ هي : اللغة الفرنسية، العلم الوطني، الشعار الوطني ، النشيد القومي، حكومة الشعب. - La langue de la République est le français..- Article 2 : « L’emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge...- L’hymne national est le Marseillaise...- La devisé de la République est Liberté, égalité, Fraternité..- Son principes est : gouvernement du peuple, par le peuple et (pour le peuple. ».

وحول هذه المسألة يقول أحد فقهاء القانون الدستوري في مصر، أنه : « ... على الرغم مما سبق، فإننا نرى أن الحظر الموضوعي الوارد في المادة 89، المتعلق بحماية الشكل الجمهوري لا يشمل سوى التفسير الحرفي للجمهورية، الذي يحول دون تبني النظام الوراثي في رئاسة الدولة، وذلك للعديد من الأسباب. من الناحية التاريخية كان الأساس من النص على الحظر لأول مرة في عام 1884 حظر عودة الملكية إلى فرنسا، وهو ما يجب أن يدخل في الاعتبار عند تفسير المادة 89 من الدستور الحالي، باعتبار أن تاريخ النص يعد أحد مقومات التفسير القانوني له. من ناحية ثانية ورد النص على المعنى الواسع للجمهورية في المادة الأولى من الدستور، الذي يشمل المبادئ الديمقراطية الدستورية التي أشار إليها الفقه. ولو كانت السلطة التأسيسية تريد جعلها قيداً على السلطة التأسيسية المنشأة لعلت ذلك بالنص صراحة في المادة 89 من

الدستور، كما فعلت بصدد الشكل الجمهوري للحكم، خصوصاً وأنه قد أثير أثناء صياغة المادة 89 مسألة استبدال الشكل الجمهوري بالشكل الديمقراطي» [15] ص 75.

2.1.2.2.1. الحظر الكلي المؤقت

بالنسبة لهذا النوع الثاني من الحظر، فالمعنى المراد منه يظهر من خلال تسميته، فهو يقع على كافة أحكام الدستور لمدة محددة من الزمن. ومؤدى ذلك أن هذا الحظر يزول وينقضي بانقضاء الفترة أو الظرف الذي من أجله تم إقراره.

إن الهدف أو الغرض الذي من أجله لجأت السلطة التأسيسية الأصلية إلى سن هذا الحظر أو القيد يختلف باختلاف الأوضاع والظروف التي تمر بها الدولة. فهو يستهدف حماية الدستور بالكامل أو بعض أحكامه ضد أي تعديل خلال فترة زمنية تكفي لاستقرار أحكامه [19] ص 64. قد تطول هذه المدة أو تقصر بحسب ما تقدره السلطة التي تقره. كما أن الغاية من هذا الحظر هي عدم اللجوء المستمر إلى تغيير الدساتير قبل ترسيخها، وإعطاء السلطة المخولة فترة من الوقت للتأمل والتروي قبل الإقدام على تعديل الدستور [16] ص 32.

هذا الوضع قد يحصل في الغالب عند قيام دولة جديدة بعد جلاء الاحتلال، أو الانفصال عن دولة أخرى، كما يحصل عند حدوث انقلاب على النظام القائم الذي يفضي إلى تغيير الدستور بالكامل. ومن أمثلة ذلك ما حدث في أعقاب الثورة الفرنسية، بحيث عمد رجال الثورة إلى النص في أول دستور لهم بعد الإطاحة بالنظام الملكي الذي كان سائداً قبل ذلك على عدم جواز تعديل الدستور قبل مضي أربع سنوات من نفاذه (المادة 03)، وحظر دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 تعديله قبل عام 1808 [47] ص 278، كذلك الدستور اليوناني لعام 1927 (الذي أقام الجمهورية في أعقاب الملكية) قد نص في المادة 125 منه على منع تعديله قبل مضي خمس سنوات من دخوله حيّز التنفيذ [3] ص 97.

وأما من الدساتير العربية التي نصت على هذا الحظر، نجد الدستور السوري لعام 1950 في المادة 156، التي منعت تعديل أحكام هذا الدستور قبل مضي سنتين من تنفيذه، وأما في دستور 1973 (السوري طبعاً)، فقد حددت المادة 151 المدة بـ 18 شهراً. في حين نجد أن المادة 156 من دستور 1930 لدولة مصر قد حددت المدة بـ 10 سنوات [3] ص 97.

إن هذا النوع من الحظر الذي يشمل كل الدستور خلال مدة معينة محددة سلفاً قد تم هجرانه، فقد أصبح نادراً أو شبه مفقود [16] ص 32. في حين تنص دساتير اليوم على نوع آخر من الحظر يختلف عن الأول في

كونه يطبق كلما دعت الحاجة أو الظروف إليه. فالأول ينتهي بانتهاء المدة المحددة سلفاً، أما هذا الذي سنأتي على ذكره فتبقى النصوص المنظمة له قائمة وقابلة للتطبيق كلما استدعت الحاجة ذلك [62] ص 710، 711.

وعلى العموم هناك ثلاث حالات لهذا الحظر وجدت أصلاً لها في النظام الدستوري الفرنسي عبر مراحلها المختلفة، ثم تناقلتها دساتير الدول الأخرى، ومن بينها الدستور الجزائري، والمصري. هذه الحالات هي: حالة الاعتداء على أراضي الدولة. وحالة شغور منصب رئيس الجمهورية. وحالة وجود أزمة (وهي حالة تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي 1958).

1.2.1.2.2.1. حالة الاعتداء على أراضي الدولة

تم النص على هذه الحالة في الفقرة الرابعة من المادة 89 من دستور الجمهورية الخامسة، والتي تؤكد أن أي تعديل دستوري لا يمكن إجراؤه أو متابعة إجراءاته في أحوال وجود اعتداء على سلامة أو تكامل الأراضي الوطنية [53]. والمادة 89 حينما تقرر هذا الحظر فإنها تعيد التأكيد عليه، فقد ورد النص عليه في نص المادة 94 من دستور 1946 (أصل هذا الحظر في النظام الدستوري الفرنسي يأتي من القانون الصادر في 10 جويلية 1940 عندما كانت الأراضي الفرنسية محتلة جزئياً من قبل القوات الألمانية) [15] ص 54. ويعتبر هذا الحظر منطقياً إذ يُخشى في هذه الأحوال أن يكون مشروع التعديل حصل كأثر لضغط مورس على السلطة المختصة بإجراء التعديل، فالسماح بمثل هذا التعديل لا يضمن من أن تكون نتائجه مخالفة لإرادة الشعب الحقيقية ومناهضة لمصالح الدولة العليا [15] ص 55، 54. [63] ص 89.

أما في الدستور الجزائري فلم ينص على مثل هذا الحظر، إنما وردت الإشارة إلى حالة الاعتداء في المادة 96 من دستور 1996 التي تضمنت حالة الحرب حيث يتم اللجوء فيها إلى وقف العمل بالدستور ولم يأت الحديث على حظر التعديل إلا في نص المادة 194 من دستور 1976 حيث جاء فيها: «لا يمكن الشروع في إجراء أي تعديل أو مواصلته إذا ما كان هناك مساس بسلامة التراب الوطني».

2.2.1.2.2.1. حالة خلو منصب رئيس الدولة

وتتعلق هذه الحالة بحظر تعديل الدستور في حال خلو منصب رئيس الجمهورية، فهذا الحظر لا يأتي من المادة 89 التي تحدد إجراءات التعديل، إنما تأتي من الفقرة الأخيرة من المادة السابعة (7) من الدستور الفرنسي التي تحدد طريقة انتخاب رئيس الجمهورية، بحيث تقرر هذه الفقرة عدم إمكانية تطبيق المواد 49، 50، 89 من الدستور في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية ونفس الشيء خلال الفترة التي تبدأ من الإعلان النهائي عن عجز الرئيس عن مباشرة مهامه إلى غاية تعيين خلف له [15] ص 56.

وفي الدستور الجزائري تنص المادة 90 من دستور 1996 في الفقرة الثالثة (03) منه أنه لا يمكن في فترتي 45 يوماً و 60 يوماً المنصوص عليهما في المادتين 88 و 89 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 77 والمواد 79، 124، 129، 137، 139 وكذا المواد 174، 175، 176 المتعلقة بإجراءات تعديل الدستور. في حين لم نجد النص على هذه الحالة في باقي الدساتير الجزائرية.

لذلك فالمؤسس الدستوري الجزائري تدارك هذا الخلل في التعديل الدستوري لسنة 1996، وبالتالي فلا يمكن تعديل الدستور في حالة تولي رئيس مؤقت لرئيس الجمهورية في حالة المانع والمدة هي 45 يوماً. أو في حالة تمديد عهدة الرئيس إذا ما حدث وأن توفي أحد المرشحين في الدور الثاني والمدة هنا هي 60 يوماً.

وحسناً فعل المؤسس الدستوري الجزائري عندما منع على الرئيس المؤقت القيام بتعديل الدستور، وذلك مما لا شك فيه، في أن لهذا الحظر ما يبرره، فتعديل الدستور يعتبر مسألة في غاية الأهمية من الناحية السياسية، مما لا يدعو إلى الاستعجال فيها أثناء شغل منصب رئاسة الدولة برئيس مؤقت. خاصة وأن من بين مهام الرئيس الهامة أنه يسهر على احترام الدستور ويمارس دور المحكم بين السلطات العامة [15] ص 57.

وما تجدر ملاحظته هو أن هذا الحظر لم يكن موجوداً في الدستور الفرنسي لسنة 1958 ضمن أحكامه، بل تم إضافته بواسطة القانون الاستثنائي رقم 62-1292 الصادر بتاريخ 06 نوفمبر 1962 [15] ص 57.

3.2.1.2.2.1. حظر تعديل الدستور في الحالة الاستثنائية

وهذا الحظر لم يرد لا في نص المادة 16 من الدستور الفرنسي ولا في أي نص دستوري آخر. وقد انقسم فقهاء القانون الدستوري في فرنسا عند دراستهم لهذه المسألة إلى قسمين: قسم يرى أن الرئيس لا يمكنه الإقدام على تعديل الدستور بمناسبة تطبيق المادة 16. ومن بين هؤلاء الفقيه الفرنسي "كاريه دي مالبرج" والفقيه "فيدل" والفقيه "موريس دوفرليه" الذي قال أن: "رئيس الجمهورية في ظل تلك المادة يستطيع أن يفعل كل شيء إلا أن يعدل الدستور" [3] ص 103.

فلا يجوز للرئيس مستخدماً سلطاته الاستثنائية أن يعدل الدستور لتناقض ذلك مع مهمته كحارس للدستور. في حين يرى فريق آخر بإمكانية تعديل الدستور في هذه الحالة، فلا يوجد نص في الدستور يقيد الرئيس في الإقدام على ذلك. هذا الرأي الأخير يبدو سليماً ومتوافقاً مع أحكام الدستور مادام لم ينص الدستور نفسه على منع التعديل في هذا الظرف. إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي حسم الأمر في قراره الشهير رقم 92-312 المتعلق بمعاهدة ماستريخت حيث أعلن أنه لا يجوز تعديل الدستور أثناء العمل بالمادة 16 من

الدستور (ويكون المجلس الدستوري قد اطمأن إلى ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي بمعارضته لتعديل الدستور بمناسبة المادة 16 وذلك عند فحصه لمشروع الدستور). [15] ص 59.

وفي الدستور المصري فإن المادة 74 المتعلقة بإعلان الحالة الاستثنائية لم تنص هي الأخرى على منع تعديل الدستور، ولا في أحكام أخرى منه. غير أن فقهاء القانون الدستوري في مصر يتفقون مع غالبية الفقه الفرنسي في عدم صلاحية الرئيس القيام بتعديل الدستور خلال الحالة الاستثنائية، في هذا الصدد يقول أحد هؤلاء الأساتذة : " حدّان اثنان لا غير يردان على سلطة رئيس الجمهورية عندما يوضع نص هذه المادة موضع التطبيق : أولاً- تعديل الدستور ومن باب أولى إلغاؤه. ثانياً- الحد المستفاد من قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها وهو الحد الذي يعبر عنه الفقه الحديث بقاعدة التوازن بين الضرورة من ناحية وبين الإجراء المتخذ من ناحية أخرى " [3] ص 104.

أما الدستور الجزائري فلم يختلف عن المصري أو الفرنسي، فلم يرد في دستور 1989 أو التعديل الدستوري لسنة 1996 على نص يمنع الرئيس من تعديل الدستور أثناء ممارسة صلاحياته بمناسبة الحالة الاستثنائية التي تقرها أحكام المادة 93 من دستور 1996.

وعلى الرغم من أنه لم يجرأ أحد على القيام بتعديل الدستور خلال فترة الحالة الاستثنائية في الواقع، إلا أنه لا نص يمنع من ذلك سواء عندنا هنا في النظام الجزائري أو في النظام المصري. فالرأي الراجح هنا أنه لا يمكن للرئيس مزاولة تعديل الدستور في الحالة الاستثنائية للاعتبارات التي سبق ذكرها ، ولا اعتبارات موجودة في أحكام أخرى في الدستور الجزائري، والتي منها أن الرئيس يجسد وحدة الأمة وهو حامي الدستور (المادة 67) [24] وقد أقسم على الدفاع عن الدستور .

كما أنه من شأن الإجراءات المتخذة بموجب الحالة الاستثنائية هي إجراءات تتصف بالسرعة والاستعجال، فقد وصفتها المادة 93 من دستور 1996 بالإجراءات الاستثنائية ، ونفس الوصف موجود في المادة 87 من دستور 1989، أما المادة 120 من دستور 1976 فوصفتها بالإجراءات الخاصة، في حين يتطلب تعديل الدستور الجامد كما هو معروف إجراءات تتصف بالبطء والتريث والتروي وهذا يتعارض مع السرعة والاستعجال. فتعديل الدستور بطبيعته إجراء يتسم بصفة الاستقرار والديمومة ويتنافى مع الإجراءات السريعة (المادة 74 من دستور 1971 المصري) وحتى مع الإجراءات اللازمة (المادة 16 من دستور 1958 الفرنسي) [3] ص 105، ويتنافى أيضا مع الإجراءات الاستثنائية أو الخاصة (في الدستور الجزائري).

2.2.2.1. القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور

تناولنا في الفرع الأول النصوص التي تحظر تعديل الدستور إما حظراً كلياً أو مؤقتاً بغرض حماية تلك النصوص من تعديلها نظراً لما تمثله بالنسبة لكيان النظام في الدولة، أو بهدف ضمان استقرار تطبيق تلك الأحكام لفترة كافية من الزمن. إلا أن هذه النصوص هي قواعد من ضمن باقي نصوص الدستور، فما مدى صمود هذه النصوص أمام إرادة سلطة التعديل في تغييرها أو تجاوزها؟ هذا السؤال يمثل موضوع الجدل القائم بين فقهاء القانون الدستوري، وقد انقسمت آراؤهم إلى اتجاهين بارزين [19] ص 65-69. [47] ص 279، 280.

1.2.2.2.1. الاتجاه الأول: يرى عدم نفاذ قيود التعديل

يرى هذا الفريق أن القيود المحددة دستورياً لتعديل الدستور ليست لها قيمة قانونية، ولا تلتزم من ثم سلطة تعديل الدستور بها في المستقبل إذا ما أرادت إدخال تعديل دستوري بالمخالفة لمثل هذه القيود. فهم يرون عدم قانونية أو عدم شرعية هذا التحريم بوجهيه سواء التحريم الكلي أو المؤقت [15] ص 102. [19] ص 65. فلا تملك الجمعية التأسيسية الأصلية إقرار مثل هذه الأحكام، وعليه فإن النصوص التي تمنع التعديل لفترة مؤقتة أو دائمة تعد باطلة، وبالتالي في حالة وجودها لا تقيد الشعب في شيء [47] ص 279.

فمثل هذه النصوص لا تعدو أن تكون مجرد أفكار أو حواجز ورقية [15] ص 102. أو أمنيات سياسية ليس لها أي قوة إلزامية على السلطة المؤسسة في المستقبل، وكل دستور قابل للتعديل في كل جزئياته [3] ص 106.

يستند أنصار هذا الاتجاه على عدة حجج. منها أنهم يرون أن حظر تعديل الدستور يتنافى وسيادة الأمة وحققها الدائم في تعديل دستورها، ولا يجوز للسلطة التأسيسية الأصلية أن تمنع الأجيال المقبلة من حق التعديل أو التغيير بصفة مطلقة، وهذا طبقاً لما نصت عليه موثيق الحقوق والحريات، حيث ورد في نص المادة 28 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام 1793 على أن: " لكل شعب الحق دائماً في تغيير دستوره، فلا يملك جيل من الأجيال إخضاع الأجيال القادمة لقوانينه"، وقد جاء في دستور 1791 أن الجمعية التأسيسية تعلن أن الأمة لها حق لا يسقط بالتقادم والمتمثل في حقها في تغيير دستورها. ولعل هذا الطرح هو الذي قضى على دستور 1791 الذي أكد عدم جواز تعديله إلا بعد مرور أربعة سنوات، فحل محله دستور 1793 بعد عامين فقط [28] ص 162. [47] ص 279. [3] ص 105.

كما أنهم يقدمون الحجة على أن قيام الشعب بالثورة على قواعد ومبادئ قائمة في وقت معين دليل على تغيير الظروف وتغيير الأفكار ما يستدعي تغيير النصوص التي تقر تلك المبادئ، فيرى هؤلاء أن كل دستور يوضع في ضوء ظروف سياسية محددة، وهي متغيرة بطبيعتها استجابة للتطورات التي تصيب المجتمع، مما يستدعي أن يكون الدستور متوائماً بصورة دائمة مع تغيير الظروف. لذلك فإن الثورة لن تلتزم بتلك الضوابط الموجودة في الدستور النافذ لحظة وقوعها وستعدله أو حتى تسقطه دون التزام بنصوصه [15] ص 103. فالدستور باعتباره التشريع الأعلى للدولة يجب أن يساير تطور المجتمع والحياة السياسية والاجتماعية ومن ثم فإن تحريم تعديله ولو كان منصباً على بعض أحكامه يتعارض مع ضرورات التطور [19] ص 65.

2.2.2.2.1. الاتجاه الثاني: يرى نفاذ قيود تعديل الدستور

يرى أنصار هذا الاتجاه بأن تحريم التعديل قد يكون من الناحية السياسية والفلسفية متعارضاً مع مبدأ سيادة الشعب، وقد يكون مناقضاً لواقع التطور. ولكنهم يرون أنه من الناحية القانونية البحتة هذه النصوص التي تحرم التعديل تبقى مشروعة قانوناً، ويكون التعديل محظوراً قانوناً بالتالي [19] ص 67. لأن هذه الأحكام عادة ما يكون الشعب ارتضاها عن طريق الاستفتاء فكيف لا يعترف بقيمتها القانونية؟ [47] ص 279.

ربما يصح هذا القول في الدول التي تكون فيها نتائج الاستفتاء تعبر بصدق عن إرادة الأمة ورغبتها، وكذا طموحات وآمال الشعب. في حين لا يعدو أن يكون الاستفتاء مظهراً خادعاً لديمقراطية زائفة تزين وجه الأنظمة الشمولية. فلا يمكن أن نقول أن الاستفتاء الذي بموجبه يصبح دستور الدولة نافذاً يعبر عن رضا الشعب بما يحمله هذا الدستور.

إن هذا الكلام قد يصدق من الناحية السياسية، إلا أنه من الناحية القانونية على الأمة التقيّد بما جاء في نصوص الدستور مادامت لم تعبر عن سخطها عن طريق الثورة من أجل تغيير هذه الوثيقة أو تعديلها. فالأمة إذا وضعت دستوراً وقيدت نفسها مختارة بنص صريح يحظر تعديل بعض أحكامه، وأجازت تعديل أحكامه الأخرى بإجراءات خاصة فيجب أن تلتزم الأمة والسلطات التي أنشأتها بتلك القيود التي قبلتها مسبقاً، فما دام الدستور باق لم يسقط أو يتغير بثورة أو انقلاب فيجب احترام نصوصه جميعها. ولا يمكن التذرع بالقول أنه باعتبار أن الأمة مصدر السلطات في الدولة فهي تفعل ما تريد، فهذا غير جائز قانوناً (-) لأنه من الناحية القانونية الأمة لا تزال سيادتها وسلطاتها إلا على الوجه المبين في الدستور نفسه، والخروج على ما وضعه الدستور من ضوابط وشروط وإجراءات يكون مخالفاً قانونياً [19] ص 67.

وهناك من يرى أنه يمكن إتباع طريقة التعديلات المتتالية من أجل عدم التقيد والخضوع لأحكام الحظر، وذلك يكون بلجوء سلطة التعديل أولاً بتعديل الدستور من أجل التخلص من القيد، ثم تعديله مرة ثانية

لتبني اتجاه آخر كان غير جائز طبقاً للدستور قبل تعديله، إلا أن أصحاب الاتجاه المؤيد لنفاذ قيود التعديل يرون أن هذه الطريقة تعتبر بلا شك خرقاً للنصوص الدستورية [15] ص 108.

3.2.2.2.1. تقييم هذين الاتجاهين

إن المتأمل في أفكار أصحاب الاتجاهين وحججهم يجد أن نقطة الخلاف الجوهرية بينهما تكمن في تحديد السلطة التي تتولى تعديل الدستور. ومن المعلوم والمعروف أن هناك سلطتان الأولى أصلية والثانية مشتقة. فالأولى تعتبر أعلى سلطة في الدولة لأنها تختفي بإلغاء الدستور القائم ووضع دستور جديد. وتتمارسها في ظل مبدأ سيادة الشعب والأمة الجمعية التأسيسية المنتخبة لوضع الدستور أو الاستفتاء الشعبي على دستور جديد. بينما السلطة التأسيسية المنشأة هي سلطة أدنى درجة، وتختص فقط بتعديل الدستور القائم تعديلاً جزئياً، وعادة ما يمارسها البرلمان القائم وفق إجراءات خاصة [19] ص 68.

أصحاب الاتجاه الأول الذين يرون بعدم قانونية قيود تعديل الدستور يستند إلى نظرية استمرار السلطة التأسيسية الأصلية ولا يعترفون بوجود سلطة أخرى لتعديل الدستور، فإذا ما بدت الحاجة إلى تعديل الدستور في أي وقت فإن السلطة التأسيسية الأصلية هي التي تتولى ذلك. لذلك فهم لا يعترفون بوجود قيود لتعديل الدستور تلزم السلطة المشار إليها.

وعلى العكس من ذلك فإن المعترفين بالقيمة القانونية لقيود تعديل الدستور يؤمنون بوجود سلطة تأسيسية منشأة متميزة عن السلطة التأسيسية الأصلية واصمة الدستور، لذلك فمن المنطقي أن يعتقدوا بنفاذ قيود تعديل الدستور وضرورة احترام والتزام سلطة التعديل بها لسمو السلطة التأسيسية الأصلية عليها [15] ص 109.

وعليه وأخذاً في الاعتبار أن قيود تعديل الدستور هي دائماً جزئية تنصب على بعض نصوص الدستور لا كلها، وأنها تخاطب السلطة التأسيسية المنشأة، يمكن معارضة حجج الرأي السابق الذي لا يرى أية قيمة قانونية لقيود تعديل الدستور لعدة أسباب:

فالحجة المستمدة من أن جيل لا يمكنه تقييد جيل تالٍ تصبح غير سديدة إذا ما عرفنا أن قيود التعديل هي قيود ترتبط ببعض النصوص الدستور وليس كلها، إذ أنه ليس من المنطقي أن جيلاً يملك أن يقيّد بصورة كاملة جيلاً مستقبلياً، كما أنه ليس من المنطقي في ذات الوقت الاعتقاد بأن الدساتير نصوص يجب أن تغير من جيل إلى جيل، فالفلسفة الجوهرية للدستور تكمن في تحقيق نوع من الاستقرار والثبات وهذا يتنافى مع التغيير المستمر لنصوص الدستور.

ولا يعني ما سبق أن الأجيال المستقبلية قد خضعت بصورة نهائية لقيود تعديل الدستور، بل تملك إمكانية تعديل الدستور دائماً، ومنها النصوص المحظور تعديلها بالوسائل غير المحددة في الدستور، أي بعيداً عن إجراءات تعديله، وذلك كالثورة مثلاً، واللجوء من ثم إلى السلطة التأسيسية الأصلية التي تملك كل الصلاحيات [15] ص 111، 112.

والمثال الذي نضربه للتدليل على أن الجيل الحالي لا يملك أن يقيد الجيل المستقبلي إذا ما أراد هذا الأخير رفض تلك المبادئ التي تقيده بواسطة الثورة والخروج على أحكام الدستور، ما حصل من تغيير لدستور 1791 وحلّ محله دستور 1793 بالرغم من وجود حظر على تعديله قبل مضي أربع سنوات. كذلك الشأن بالنسبة للدستور المصري 1930 الذي عدل قبل نصف المدة التي اشترطها الدستور لجواز تعديله. كما عدلت المادة 195 من دستور 1976 الجزائري الجامدة جموداً مطلقاً، وتم إلغاء مبدأ الاشتراكية الذي لا رجعة فيه المنصوص عليه في متن هذه المادة، وتغيير النظام الجزائري من نظام اشتراكي إلى نظام ليبرالي [28] ص 163. وقد حدث ذلك بموجب دستور 1989 الذي حمل معه وعود الإصلاح التي أطلقتها السلطة الحاكمة على إثر موجة الغضب التي أبداهها الشعب فيما عرف بأحداث 05 أكتوبر 1988.

وأخذاً في الحسبان أن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة، إعمالاً لمبدأ سمو الدستور، فهو الذي ينظم السلطات العامة ويحدد اختصاصاتها فلا يجوز الخروج على ما يتضمنه من نصوص وأحكام. فإن القاعدة العامة تقضي بأن كل خروج على الحظر المنصوص عليه في الدستور يعتبر خروجاً على الدستور وبالتالي فهو عمل غير مشروع [28] ص 163.

وفي آخر هذا الفرع يمكن القول أن المشروعية تقتضي أن لا يقف الدستور عقبة أمام طموح الشعب وسعيه نحو تحقيق أهداف وغايات أسمى ومبادئ أرقى، بما يتماشى وحركة التجدد والتطور التي تسري في روح هذا الشعب، مع الحفاظ على الثوابت والمبادئ التي تحكمه. فلا بد إذن من الالتزام بنصوص الدستور القائم مادام الشعب يرى أنه يحقق له رغبته، ولكن إذا كان الشعب غير راض عن دستوره وبالتالي عن أداء السلطات التي تحكمه فله أن يثور من أجل تحقيق الأفكار والمبادئ التي يراها تحقق له مطامحه وآماله المشروعة.

3.2.2.1. تدرج قواعد الدستور فيما بينها

سأحاول في هذا الفرع من الدراسة الإجابة على تساؤل نجم عن دراستنا للفرعين السابقين. إذ أن الحظر بشقيه على عملية تعديل الدستور أسفرت عن موقفين متناقضين أحدهما لا يرى أية قيمة قانونية لتلك النصوص لأسباب وحجج سبق لنا سردها، أما الثاني وهذا الذي نميل إليه فيرى بشرعية وقانونية تلك الأحكام

التي تنص على الحظر. غير أن هناك تساؤلاً طرح نفسه وبشدة، يتعلق بقيام سلطة التعديل بالخروج على أحكام الحظر، فما هو الجزاء أو الأثر المترتب على مخالفة هذه النصوص؟

يقودنا هذا التساؤل إلى تساؤل آخر مفاده أن الباحث وهو يدرس مسألة الحظر، يشعر أن قواعد الدستور ليست في مرتبة واحدة، فهناك قواعد يمكن تعديلها وفق إجراءات التعديل التي ينص عليها الدستور، في حين أن هناك قواعد لا يمكن لسلطة التعديل أن تعدلها ما لم تكن هناك ثورة أو قيام صاحب السلطة الأصلية بذلك، فمعنى أن هذه القواعد والنصوص تحتل مرتبة أسمى من باقي النصوص، وذلك من ناحية القيمة القانونية لها، فما مدى صحة هذا القول؟

لعل ما يعزز هذا الطرح هو النص الموجود في النظام الدستوري الجزائري، وذلك في دستور 1976، فقد ميز الدستور بين ثلاث أصناف من القواعد، فالصنف الأول هي القواعد التي يتم تعديلها بشروط شكلية بسيطة نوعاً ما وهي ضرورة تحقق نصاب ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني (المادة 192) [58]. وأما الصنف الثاني فهي تخضع لنصاب أشد وهي ضرورة التصويت عليها بثلاثة أرباع (3/4) أعضاء البرلمان (المادة 193) [58].

وهي المواد المتعلقة بإجراءات تعديل الدستور. أما الصنف الثالث فهي المواد المتعلقة بحظر التعديل والتي لا يمكن أن تمسها سلطة التعديل (المادة 195) [58]. فحسب ما هو ظاهر أن هناك تدرج بين تلك القواعد بشكل يوحي أن هناك نصوصاً أخرى تحضر تعديل الدستور، غير واردة ضمن الفصل الخاص بذلك.

بناءً على ما تقدم يمكن أن تكون بداية الإجابة على التساؤل المطروح بالبحث في مدى وجود قيود دستورية غير منصوص عليها ضمن نصوص الدستور، من شأنها أن تلزم سلطة التعديل باحترامها عند إجراء أي تعديل دستوري، هذا يدفعنا في حال وجود تلك القيود إلى التساؤل عن مدى شرعية التعديل الذي تقوم به سلطة التعديل بالمخالفة لتلك القيود، وهل يعد إقدامها على ذلك خرقاً للدستور؟ بصورة أخرى هل تستطيع سلطة الرقابة في حالة إجازة الرقابة على قوانين التعديل الدستورية أن تلغي نص التعديل إذا خالف هذه القيود غير الواردة في نصوص الدستور؟

في البداية يمكن القول أن هناك نوعين من هذه القيود بالنظر إلى مصدرها، النوع الأول خارجي ومصدره القانون الدولي، وهذا معناه التزام سلطة التعديل بالخضوع لقواعد القانون الدولي عند قيامها بأي تعديل دستوري، فالقانون الدولي أسمى من القانون الداخلي. والآخر داخلي، أي يستمد وجوده من القانون الوطني، وهو ينشطر إلى شطرين: الشطر الأول يتضمن قيود دستورية أسمى من نصوص الدستور وغير متضمنة فيه، أو غير مرتبطة بالدستور، وهو ما يطلق عليه بالتدرج بين قواعد الكتلة الدستورية، وذلك بالنظر

لتعدد الوثائق الدستورية في دولة ما، فمثلا الدستور الفرنسي 1958 لا يزال يعطي لإعلان الحقوق 1789 ومقدمة دستور 1946 قيمة قانونية وذلك بالإشارة إليهما في مقدمة الدستور الحالي. هذا التعدد في الوثائق يثير مسألة وجود تدرج فيما بينها ومناقشة مدى تساويها من حيث القوة الدستورية، أم أنها بعضها يسمو على البعض الآخر. هذا عن الشرط الأول.

أما عن الشرط الثاني فيتضمن قيود دستورية ضمن النصوص الدستورية ولكن غير منصوص عليها بصفتها كقيود، فهي مرتبطة بالدستور، وهذا الأخير الذي سنركز عليه في هذا الفرع لإثبات أو نفي وجود تدرج بين قواعد الدستور فيما بينها [15] ص 131.

يطلق الفقه على الشرط الأول من القيود اصطلاح المبادئ الأسمى من الدستور بالمعنى الكامل أو الحرفي (*Supraconstitutionnalité complète ou à la lettre*)، والثانية المبادئ الأسمى من الدستور غير الكاملة أو المستترة (*Supraconstitutionnalité incomplète ou cachée*) [59] ص 90.

والواضح أن كلا النمطين من هذه القيود يشتركان في أنهما يبحثان معاً في وجود قيود لتعديل الدستور غير منصوص عليها فيه، تلتزم سلطة التعديل باحترامها كما تحترم القيود المنصوص عليها في متن الدستور. بحيث إذا حدث تعارض بين قاعدة فوق دستورية وقاعدة أخرى دستورية، فإنه يجب إعمال القاعدة الأولى وإهمال القاعدة الثانية، أما وفقاً للنمط الثاني الذي يقيم تدرجاً بين نصوص الدستور، فحيث يحدث تعارض بين قاعدة دستورية أسمى من قاعدة دستورية أخرى فإنه يجب إعمال القاعدة الأولى وإهمال الثانية. وفي كل الأحوال فإن كلا النوعين لهما هدف مشترك واحد يتمثل في إيجاد قيود تحد من تعديل الدستور ليس لها أصل في نص دستوري يقننها [15] ص 134.

لذلك سنكتفي بالإشارة إلى النوع الثاني - كما سبق وأن أشرنا - ولكن فيما يخص النوع الأول يمكن الاستشهاد بمثال في الكتلة الدستورية بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1976، أين كان هناك الميثاق الوطني إلى جانب الدستور، حيث أن المادة 06 كانت تنص على سمو الميثاق على الدستور.

إن رفض مبدأ التدرج بين قواعد ونصوص الكتلة الدستورية، لم يمنع بقبول التدرج في إطار الدستور أو المرتبط به، وذلك استناداً إلى محتواها ومضمونها وليس استناداً إلى الوثيقة التي تضمها، وفي هذا الصدد يتساءل العميد " فيدل " عما إذا كانت كل القواعد ذات الأصل الدستوري لها ذات القيمة الدستورية في نظر القاضي الدستوري، وعما إذا كان من الممكن الحديث عن قواعد أو مبادئ ذات مرتبة أولى وأخرى ذات مرتبة ثانية وثالثة، فإذا كانت كل القواعد المكتوبة في الدستور هي دستورية، فهل يمكن القول بأن بعضها أعلى من البعض الآخر؟

للإجابة على هذا السؤال ذهب بعض الفقهاء إلى المناداة بوجود مثل هذا النوع من التدرج بين القواعد الدستورية. واتجه هؤلاء إلى القول بأن القواعد التي يمكن وصفها بالقواعد ذات المرتبة الأولى تعد قيماً على تعديل الدستور، فلا تستطيع السلطة التأسيسية المنشأة أن تعدلها أو تخالفها، وذلك يرجع إلى أهميتها الخاصة [15] ص 167. وتتمثل هذه القيود في الأمور التالية:

1.3.2.2.1. نظرية الحقوق ذات المرتبة الأولى

يعتقد العديد من الفقهاء أن القيمة القانونية للحقوق والحريات الواردة في الدستور ليست متماثلة، إذ يمكن القول بوجود حقوق أساسية، أو جوهرية أكثر من غيرها. فهناك إذن تصنيف للحقوق الدستورية على أساس وجود حقوق أساسية ذات مرتبة أولى وحقوق أساسية ذات مرتبة ثانية وثالثة... إلخ [15] ص 169.

وبمقتضى هذا التصور فإنه وبطبيعة الحال لا يجوز لسلطة التعديل أن تخالف أو تنقض القواعد الدستورية المنظمة للحقوق ذات المرتبة الأولى، في حين يجوز لها بالنسبة للقواعد المنظمة للحقوق ذات المرتبة التالية. فالقواعد ذات المرتبة الأولى تعد قيماً على السلطة التأسيسية المنشأة، ولا تنال منها بالتغيير أو الإلغاء إلا السلطة التأسيسية الأصلية فقط.

يدعم هذه التصورات الفقهية قضاء المجلس الدستوري الفرنسي، وبصفة أساسية ما تعلق بالقرارين 44-71 لسنة 1971 و 132-81 لسنة 1982، والمتعلقين بحرية الجمعيات والتأميم، حيث أن المجلس الدستوري رفض في القرار الأول إخضاع حرية الجمعيات لأي رقابة سابقة على عكس الأمر بالنسبة لحق الملكية. وكرس في القرار الثاني الصفة المكملة لمقدمة دستور 1946 بالنسبة لإعلان 1789 بطريقة توحى بوجود تدرج بينهما فيما تضمّنهما من حقوق وحريات، ويكون المجلس الدستوري استناداً لهذا القضاء قد قبل بوجود نوع من التدرج الموضوعي بين الحقوق الدستورية، يرتبط بدرجة الحماية المؤمنة والمضمونة لكل حق من هذه الحقوق تبعاً لأهمية الموضوع، فوفقاً لهذا المعيار يرى البعض أن الحريات الفردية، حرية الرأي والاعتقاد وحرية الصحافة تتمتع بقدر من الحماية أكبر من الحقوق والحريات الأخرى، وهو ما يعني أنها حقوق وحريات ذات مرتبة أولى من وجهة نظر القاضي الدستوري [15] ص 170.

2.3.2.2.1. سمو القواعد الدستورية المتعلقة بالسيادة الوطنية

إن مصطلح السيادة في القانون الدستوري يحمل عدة معانٍ: فهي تشير إلى الكيان الذي لا يعطوه كيان آخر، وهي هنا الدولة، دون أن ينفي ذلك خضوعها للقانون الدولي. كما تشير أيضاً من جهة أخرى إلى سلطات الدولة، وتشير في معنى ثالث إلى أن السيادة وإذا كانت تتضمن أيضاً قدرة الدولة على مباشرة الاختصاصات

واتخاذ جميع القواعد اللازمة لتفعيلها، فإن السيادة تتضمن أيضاً فكرة تدرج القوانين، والتي تحصر السيادة في الاختصاص بإصدار القواعد العليا فقط وهي الدستور والقانون، اللذان يسمحان بصورة غير مباشرة بتحديد مضمون القواعد الأدنى منها، والسيادة بهذا المعنى تشير إلى السلطة التأسيسية والسلطة التشريعية.

وإذا كانت المادة الثالثة (03) من إعلان 1789 الفرنسي تجعل السيادة للأمة، فإن المادة الثالثة (03) من دستور 1958 تجعلها للشعب. بعبارة أخرى وفي إطار هذه الوثائق الدستورية الشعب هو صاحب السيادة، ليس وفقاً للإعلان وإنما وفقاً للدستور. وعليه فإذا كانت حيازة السيادة تجد مصدرها في القانون الطبيعي (طبقاً للإعلان)، فإن القانون الوضعي فقط هو الذي يتولى تحديد مضمونها وحدودها (طبقاً لدستور 1958)، وأياً ما كان مصدر هذه السيادة أو تكييفها، فإنها تخضع لقاعدة عدم التنازل أو عدم التصرف فيها.

وعلى الرغم من هذا الإطار الدستوري لفكرة السيادة الوطنية، إلا أن بعض الفقهاء ذهبوا إلى أن القواعد الدستورية التي تفننها تعلق على غيرها من قواعد الدستور. وبهذه المثابة فإن هذه القواعد لا تخضع لما تخضع له القواعد الدستورية من إمكانية التعديل، فالسلطة التأسيسية المنشأة لا تستطيع بحال تعديل القواعد المتعلقة بالسيادة الوطنية لأنها من القيود غير المنصوص عليها في الدستور للتعديل [15] ص 174.

وفقاً لهذا الطرح الذي ينادي به بعض الفقهاء، هناك مبادئ جوهرية لا يمكن المساس بها، ومن بينها مبدأ السيادة الوطنية، لأن هذه السيادة ما هي إلا مبدأ يتمتع بقيمة أعلى من القيمة الدستورية العادية على أساس أن السيادة الوطنية، على أساس أن السيادة الوطنية لا تعدو أن تكون جوهر الدولة ككيان مستقل بالنسبة للكيانات الدولية، بعبارة أخرى يقيم هذا الفقه تدرجاً بين قواعد الدستور بالنظر إلى تعلقها أو عدم تعلقها بالسيادة الوطنية التي يمتلكها الشعب (السيادة الوطنية ملك للشعب وحده) [17]، ويعطيها من ثم مكانة أعلى من غيرها من القواعد الدستورية للحيلولة بين السلطة التأسيسية المنشأة، وبين أن تعدل قاعدة تتعلق بالسيادة الوطنية، لأنها قواعد محصنة ضد التعديل. فقط السلطة التأسيسية الأصلية هي التي تملك الاختصاص بتعديل القواعد المتعلقة بالسيادة الوطنية.

بناءً على ما تقدم يرى أنصار هذا الطرح - معتمدين على مبدأ التدرج الموضوعي بين قواعد الدستور - أن الفقرة الثانية من المادة 89 من الدستور الفرنسي 1958 التي تقر نظام الاستفتاء الشعبي كإجراء لتعديل الدستور - من الناحية الدستورية - و الفقرة الثالثة من ذات المادة التي تجيز إقرار التعديل الدستوري عن طريق مجلسي البرلمان مجتمعين في شكل مؤتمر بدلاً من اللجوء للاستفتاء، فالفقرة الثانية من المادة 89 تتصل مباشرة بالسيادة الوطنية، على عكس الفقرة الثالثة التي لا تتصل بها بنفس الطريق فالمسائل المتعلقة بالسيادة الوطنية لا يمكن تعديلها عن طريق البرلمان، إنما فقط بواسطة الاستفتاء التأسيسي الذي يضع مسألة التعديل بين يدي الشعب صاحب السيادة.

وخالصة هذا الطرح هي أن القواعد الدستورية المنضمة للسيادة الوطنية تعلق دستورياً على غيرها من القواعد الدستورية الأخرى ولا يجوز المساس بها أو تعديلها عن طريق السلطة التأسيسية المنشأة [15] ص 175.

الفصل 2

عملية التعديل الدستوري في الجزائر والممارسة الديمقراطية

بعدها تعرضنا في الفصل الأول من هذه الدراسة إلى إعطاء مفهوم شامل عن عملية تعديل الدستور، ووقفنا على المبادئ الأساسية التي تشكل الهيكل الأساسي في أي نظام ديمقراطي، بحيث تشكل النموذج الذي تحتذي به الدول التي تسعى أنظمتها إلى الرقي بممارسة السلطة فيها للوصول إلى وضع تصبح فيه الممارسة الديمقراطية للسلطة هي السمة البارزة والظاهرة على هذه الأنظمة، وذلك يحصل بالعمل على تحسين القانون الأساسي لها بما يخدم هذا التوجه.

ونظراً للأهمية البالغة التي تتمتع بها عملية تعديل الدستور في أي نظام سياسي، فإنها تؤثر بصفة إيجابية أو سلبية على الممارسة الديمقراطية في هذا النظام، بحيث يشمل جميع مكوناته من أعلى هرم السلطة إلى آخر عنصر فيها وهو الفرد. وذلك بالنظر إلى عناصر القوة المكونة لهذا النظام وتوجهها وحتى خلفياتها.

ولتوضيح هذه المسألة ارتأيت أن أدرس أثر عملية التعديل الدستوري على مكانة كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في هرم النظام، من خلال الحيز الذي تشغله كل سلطة والصلاحيات التي تعكس هذه المكانة، ومن جانب آخر ندرس دور هاتين السلطتين في عملية تعديل الدستور ومدى تحقق التوازن المطلوب داخل كل واحدة منهما من خلال التعديلات الدستورية المتعاقبة، لنصل في الأخير إلى نتيجة توضح لنا شكل النظام الذي تتبناه السلطة في الجزائر ومدى قربها من الأنظمة الديمقراطية المعروفة. (هذا في المبحث الأول). ثم ندرس تأثير عملية تعديل الدستور على مكونات النظم الديمقراطية وذلك من خلال مبدأ التداول السلمي على الحكم، ودرجة احترام وحماية حقوق وحرمان الإنسان والمواطن الجزائري. (هذا في المبحث الثاني).

1.2. أثر عملية تعديل الدستور على مكانة السلطتين التنفيذية والتشريعية

يعتبر الدستور هو لقانون الأسمى في الدولة وهو الذي يحدد اختصاصات جميع السلطات فيها، وفي مقدمتها السلطتين التنفيذية والتشريعية المعنيتان بعملية تعديل الدستور، فقد أعطى دستور 1996 لكلتيهما حق المبادرة بتعديل الدستور، لذلك فلا عجب أن تسعى كل سلطة بما تحوزه من وسائل من أجل توسيع اختصاصاتها وتفعيل دورها، وإثبات وجودها. إذ تعتبر عملية تعديل الدستور الوسيلة الفعالة التي يمكن لأي

منهما تمرير مشاريعهما نحو التغيير والحد من نفوذ السلطة الأخرى، إذ يعتبر هذا الإجراء من وسائل تحقيق التوازن بين السلطتين في الأنظمة التي تنتهج نظام الفصل المرن بين السلطات.

لدراسة هذه النقاط ارتأيت تخصيص مطلب أول لدراسة السلطة التنفيذية ودورها في عملية تعديل الدستور، ثم مطلب ثان لدراسة صلاحيات السلطة التشريعية ومكانتها في عملية تعديل الدستور.

1.1.2. دور السلطة التنفيذية في عملية تعديل الدستور

إن التأثير الذي تحدثه عملية التعديل الدستوري على التوازن داخل السلطة التنفيذية، يمكن وضعه في سياقه الصحيح من خلال الدور الذي تمارسه هذه الأخير في إجراءات التعديل (فرع أول)، ثم من خلال حجم وقوة الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس هذه السلطة (فرع ثاني) فالتعديل الدستوري يأتي لتوسيع أو لتضييق وتقليص صلاحيات هذا الأخير، كما أنه يؤثر على التوازن بين جناحي هذه الهيئة (فرع ثالث).

1.1.1.2. اختصاص السلطة التنفيذية في مجال إجراءات تعديل الدستور

تكتسي عملية تعديل الدستور أهمية بالغة في أي نظام سياسي، برلمانياً كان أم رئاسياً، أو حتى النظام المختلط، وذلك بالنظر لما تكتسيه هذه العملية من أهمية على الصعيد السياسي والقانوني وعلى علاقة السلطات المكونة للنظام السياسي فيما بينها.

وقد أثبتت التجارب في هذا المجال أن من يملك مفتاح المبادرة بتعديل الدستور يملك التأثير على العملية برمتها. لذلك تعتمد الأنظمة الديمقراطية التي تنتهج الفصل المرن بين السلطات إلى توزيع حق المبادرة بالتعديل الدستوري بين الحكومة والبرلمان، وهناك من تشرك الشعب في العملية وذلك حتى تتم العملية بطريقة ديمقراطية أفضل. فالتجربة أثبتت أن استئثار جهة واحدة بحق المبادرة باقتراح تعديل الدستور يهيئ لها الفرصة لتمرير أي مشروع سياسي ترغب في تحقيقه، أو لوأد أي محاولة للتعديل لا تخدمها أو لا ترغب فيها [35] ص 10. إلا أنه عندما تملك الحكومة وحدها اختصاص تعديل الدستور، فإنها وحدها تستطيع اقتراح تعديله، وذلك يتحقق في الدول التي تعتمد إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى [45] ص 210.

وبما أن النظام السياسي في الجزائر يأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات منذ أول دستور تعددي، بحيث يحقق قدراً من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يفترض أن تسند عملية المبادرة بالتعديل الدستوري إلى كلا السلطتين بالقدر الذي يحقق التوازن المطلوب بينهما. إلا أنه باستقراء نصوص الدساتير الجزائرية المتعاقبة نجد أن عملية التعديل الدستوري موضوعة برمتها تحت وصاية السلطة التنفيذية.

فباستثناء دستور 1963 ودستور 1996 فإن عملية المبادرة بتعديل الدستور محتكرة لدى الهيئة التنفيذية، وذلك في كل من دستور 1976 و دستور 1989.

فدستور 1976 يحصر حق المبادرة بتعديل الدستور في شخص رئيس الجمهورية، بل ويجعلها حكراً عليه فقط. وقد نص دستور 1989 قبل تعديله سنة 1996 على نفس الحكم، وذلك في نص المادة 163، بحيث أبقى على احتكار عملية المبادرة بتعديل الدستور فقط على الرئيس دون نواب الأمة. ولا توجد في باقي أحكام الفصل الخاص بالتعديل الدستوري أية إشارة إلى حق البرلمان في ممارسة هذا الإجراء.

في ظل النظام السياسي الذي كان قائماً في ظل دستور 1976 من الممكن التسليم باحتكار السلطة التنفيذية لحق المبادرة بالتعديل، المعروف عنه أنه كان يتميز بوجود مصدرين رئيسيين للشرعية يتنازعان ويتدخلان فيما بينهما، هما هيئات الدولة من جهة وجهاز الحزب الواحد من جهة أخرى، ونتيجة لذلك فإن الحزب كان له الدور الهام في التعديلات الدستورية التي حدثت عامي 1979 و 1981 [25] ص 17. وذلك في غياب برلمان قوي منتخب من طرف الشعب، يقابل ذلك كله ظاهرة تركيز السلطة المعروفة آن ذاك، فقد كان رئيس الجمهورية يحتل موقعا هاما، بحيث يمكنه اللجوء لتعديل الدستور حتى يتجاوز هيئات الحزب والهيئات الدستورية الأخرى (المجلس الشعبي الوطني)، فالتعديلات الدستورية التي جرت في 08 نوفمبر 1988 و 23 فبراير 1989 لم يشرك فيها لا هيئات الحزب ولا المجلس الشعبي الوطني [25] ص 17.

لقد كان الأمر في ظل دستور 1989 على خلاف من دستور 1976، فالمعروف أن هذا الدستور جاء ليقر مبدأ التداول على السلطة، وفصل السلطات والسماح للمعارضة بتشكيل أحزاب سياسية والتنافس على تقلد مناصب الحكم، كما يمكنها أن تشارك في البرلمان، فكان من المنتظر أن يخفف المؤسس الدستوري بعض الشيء من ظاهرة تركيز السلطة المعروفة في ظل النظام السابق، وذلك بأن يسمح للهيئة التشريعية بأن تبادر بتعديل الدستور. إلا أن الأمر لم يتم على هذا النحو، فقد تم استبعاد ممثلي الشعب من المشاركة في العملية التأسيسية، وبالتالي فالنتيجة المنطقية لهذا التوجه تفيد أساساً تفوق المؤسسة التنفيذية.

إن الأحداث التي وقعت بعد بدء العمل بالدستور الجديد، عجلت وقف العمل به والدخول في مرحلة انتقالية دامت إلى غاية 1996، فقد انجر عن هذه الأحداث وقف المسار الانتخابي سنة 1991 بعد فوز حزب أحد الأحزاب المعارضة في أولى انتخابات محلية عرفتها الجزائر، وقد تولدت عن هذا الوضع مرحلة تميزت ببروز أزمة سياسية معقدة، ارتبطت بتدهور الوضع السياسي والأمني والاقتصادي، انعكس على القانون الدستوري، أدى إلى وضع الدستور في حالة الحبس الاحتياطي، واعتماد أنظمة انتقالية لتسيير شؤون الحكم [64] ص 146، 147. لذلك فقد عاد النظام إلى العمل في ظل غياب الدستور، أي في غياب الشرعية الدستورية، إلى أن تم تدارك هذا الوضع بعد التعديل الدستوري الذي تم سنة 1996.

وبعد عودة النظام للعمل في ظل الشرعية الدستورية، بعد أن تم تدارك بعض النقائص التي كانت موجودة في دستور 1989، فقد أشرك البرلمان في عملية التعديل الدستوري إلى جانب السلطة التنفيذية، بحيث أصبح من حق ممثلي الأمة أن يبادروا بتعديل الدستور وفق بعض الشروط، وهذا يجسد توجه السلطة نحو الممارسة الديمقراطية للحكم والانفتاح على المعارضة، وبالتالي نحو إيجاد توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتعتبر عملية المبادرة بالتعديل الدستوري من حق رئيس الجمهورية حسب ما هو وارد في نص المادة 174 من دستور 1996، وهو نفس النص في دستور 1989، وهذا يفسر على أن رئيس السلطة التنفيذية هو المعني الأول والوحيد بعملية المبادرة بتعديل الدستور في دستور 1989، وبعد التعديل تم إضافة المؤسسة التشريعية وإعطائها إمكانية المبادرة بتعديل الدستور، وذلك في نص المادة 177 التي اشترطت لقبول مبادرة النواب أن تقدم من قبل ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين في هيئة مؤتمر. غير أن قراءتنا لنص هذه المادة نستنتج الدور الاستثنائي للبرلمان في عملية المبادرة، وذلك من خلال الصيغة التي بدأت بها المادة: « يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور.. » .

فاستعمال اللفظ " يمكن " لا يعطي الانطباع أن المخاطب به يتمتع بسلطة قوية، هذا عكس الصيغة التي بدأت بها المادة 174: « لرئيس الجمهورية حق المبادرة ... ». فنلاحظ هنا استعمال المادة للفظين يفيدان الاستثناء والتملك وهما حرف اللام (لـ) الذي يفيد التبعية والملكية، واستعمال لفظ (الحق) والذي يفيد الجزم واليقين في أن رئيس الجمهورية هو صاحب الحق الأصلي، وبالتالي فهو يستعمله من منطلق المالك الأصلي وقت ما يشاء. في حين أن لفظ (يمكن) ليس فيه الدلالة على ملكية الحق والقوة كما هو مستعمل في المادة 174، وهذا يشبه اللفظ (كما) المستعمل في نص المادة 148 من دستور 1976، التي أعطت حق المبادرة بالقانون لرئيس الجمهورية، عندما أعطت على حق أعضاء البرلمان في اقتراح القوانين كذلك، وذلك بقولها: « .. كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني » .

فهذا يفسر اتجاه المؤسس الدستوري نحو تغليب كفة هيئة على أخرى، وهذا يبدو واضحاً في حالتنا مع المادة 177 التي تتيح للبرلمان المشاركة في المبادرة بالتعديل الدستوري ولكن بأغلبية موصوفة، واشتراط هذه الأغلبية يبدو منطقياً - حسب أحد الأساتذة المختصين في القانون الدستوري - من أجل الفعالية من جهة، ومن جهة أخرى حتى يحظى الاقتراح بالموافقة داخل البرلمان [25] ص 18.

إلا أن أساتذة آخرين مختصين في القانون الدستوري كذلك، يرون أن هذا النص عديم الجدوى، لأنه عند قراءة الفقرة الأخيرة من نص المادة المذكورة آنفاً (المادة 177)، والتي تشترط عرض التعديل

الدستوري على رئيس الجمهورية، الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، فهذا الإجراء الأخير الهام في إتمام عملية التعديل الدستوري متروك لتقدير وإرادة رئيس السلطة التنفيذية .

فالمؤسس الدستوري قد ربط اقتراح النواب بموافقة رئيس الجمهورية إن شاء اعتمدها وإن شاء رفضها، فالمبادرة من طرف النواب تبقى كلها رهينة قبول رئيس الجمهورية [25] ص 21، [35] ص 10. هذا في الفرض الذي يتحقق فيه الشرط الأول وهو تقديم الاقتراح من قبل (3/4) النواب، إلا أنه في الحقيقة هذا الشرط الأخير وحده كافٍ لإسقاط هذه المبادرة، ففي ظل التركيبة المكونة للبرلمان الحالي بغزفتيه، لا يمكن اتفاق النواب لتوفير هذا النصاب من أجل فقط تقديم اقتراح تعديل الدستور.

ولا تشترط المادة 71 من دستور 1963 سوى الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني من أجل قبول اقتراحهم بتعديل الدستور، مع العلم أن هذه المادة جعلت تقديم الاقتراح يتم بالتشارك بين رئيس الجمهورية والنواب، فلا يمكن تحريك مبادرة التعديل إلا إذا حظيت بموافقة السلطين معاً [47] ص 284.

نفهم من خلال عرضنا لنص المادة 177 أن السلطة التنفيذية ممسكة بشكل جيد بزمام الأمور في مسألة تعديل الدستور، فحتى لو تكونت في البرلمان أغلبية معارضة للسلطة التنفيذية، وتحديدًا لسياسة رئيس الجمهورية فإنه لا يمكنه تمرير الاقتراح بتعديل الدستور، وإصدار النص بعد الموافقة عليه حسب الشروط المطلوبة في نص المادة 177، ذلك لأن الأمر كله مقيد بشرط موافقة رئيس السلطة التنفيذية ورضاه على مبادرة النواب. قد يعود السبب في ذلك إلى التخوف من التقليل والحد من سلطات المؤسسة التنفيذية وزيادة صلاحيات المؤسسة التشريعية عن طريق هذه المبادرة. فالمؤسس الدستوري حرص من وراء هذا الشرط - موافقة رئيس الجمهورية على مبادرة النواب - على ضمان استقرار تفوق المؤسسة التنفيذية، وبالتالي فالرئيس يملك احتكاراً تاماً لسلطة المبادرة بالتعديل، ولا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يتحقق إذا لم يتم من طرف رئيس الجمهورية [25] ص 20.

ويمكن التعرف على الجهاز المحتكر لعملية المبادرة بالتعديل الدستوري من خلال استعراضنا لمختلف التعديلات الدستورية التي تمت على الدستور الجزائري، وذلك كالآتي:

بداية بدستور 1976 الذي عدل ثلاث مرات: الأولى سنة 1979، والثانية 1980، والثالثة 1988 كلها قد تمت بمبادرة من طرف رئيس الجمهورية، وهذا طبيعي لأن الدستور ذاته لم يتضمن إمكانية المبادرة من النواب. وأما دستور 1989 الذي تم تعديله أول مرة سنة 1996، تم بمبادرة من رئيس الجمهورية، إلا أنه تم بعيداً عن أحكام الفصل المتعلق بالتعديل الدستوري، بحيث لجأ فيه الرئيس إلى أحكام المادة 8/74 التي تسمح اللجوء مباشرة إلى الشعب مباشرة.

بعد ذلك جاء التعديل الدستوري الثاني سنة 2002 الذي بموجبه تم إدخال اللغة الأمازيغية كلغة رسمية ثانية بعد اللغة العربية وذلك بإضافة المادة 3 مكرر في التعديل الدستوري 1996 (يندرج التعديل الدستوري الذي جرى في نوفمبر 1988، وذاك الذي جرى في 10 أبريل 2002، في إطار حل أزمة سياسية كانت قائمة. فالمراجعة الدستورية تستعمل من خلال موضوعها إلى تقديم حل الأزمة، وإنهاء حالة المأزق السياسي. فتعديل 2002 جاء لينهي أزمة منطقة القبائل، التي كانت تطال بالاعتراف بالهوية اللغوية في هذه المنطقة) [64] ص 150.، وقد تم هذا التعديل باحترام إجراءات التعديل الدستوري المنصوص عليها في الباب المخصص لذلك، بمبادرة من رئيس الجمهوري وذلك باستعمال المادة 176 منه التي تسمح بعدم الذهاب للاستفتاء الشعبي.

للتذكير فإن المادة 176 جاءت لتؤكد على استحواد السلطة التنفيذية على عملية تعديل الدستور، فقد جاءت لتفتح أمام رئيس الجمهورية إمكانية تعديل الدستور بالمرور على البرلمان فقط لإقرار التعديل، وعدم الذهاب للاستفتاء، ولكن بشرط صدور الرأي المعلن للمجلس الدستوري، وموافقة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان. حيث تنص هذه المادة على: « إذا ارتأى المجلس الدستوري أن أي مشروع تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) غرفتي البرلمان»، وقد تم اللجوء إلى هذا الطريق مرة أخرى في التعديل الجزئي للدستور عام 2008.

ونشير هنا إلى أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 ينص في المادة 89 في فقرتها الثالثة (03) على نفس الإجراء من حيث إمكانية إجراء التعديل الدستوري من غير ضرورة المرور عبر الاستفتاء الشعبي، مع اختلاف من حيث الشروط الواجب توافرها من أجل إعمال هذا الإجراء.

فقد أقرت هذه الفقرة شرطاً واحداً فقط، يتمثل في أن يقر مشروع التعديل الدستوري ثلاثة أخماس (3/5) أعضاء غرفتي البرلمان الذين حضروا جلسة التصويت، في حين اشترطت المادة 176 ثلاث شروط هي: إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية (صاحب المبادرة) ، ثم ضرورة صدور الرأي المعلن من هذه الهيئة (من نص المادة 176 يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري عند اللجوء إلى هذا الطريق يخول المجلس الدستوري صلاحية الرقابة على عملية تعديل الدستور، من خلال إصداره لرأي معلن حول عدم انتهاك المشروع المعروض أمامه للشروط التي ساققتها المادة، في حين لا نجد لهذا الدور للمجلس الدستوري في الدستور الفرنسي أو المحكمة الدستورية في مصر. وعلى ذلك فإن هذه المجلس الدستوري في الجزائر لم نجده قد استعمل هذه الرقابة وفق ما تنص عليه المادة 176، وهذا في الحالتين التين تم تعديل الدستور فيهما بموجب هذه المادة وهما تعديل سنة 2002 و تعديل سنة 2008، وذلك بالرغم من الإنتقادات التي وجهت

لمشروع التعديلين ([65] ص 72، [47] ص 325-328. وأخيراً ضرورة موافقة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين في هيئة مؤتمر، وفي هذا تعقيد كبير مقارنة بالشروط التي ذكرها الدستور الفرنسي في هذا الشأن.

إن الإشكال الذي قد يطرح والذي يمكن أن يقع بمناسبة استعمال طريق المادة 176 هو في حالة ما إذا لم يحصل مشروع التعديل الدستوري المقترح من قبل رئيس الجمهورية على موافقة الأغلبية المطلوبة في البرلمان وهي ثلاثة أرباع (3/4) الأعضاء. فما هو الحل في هذا الشأن؟ فهل توقف إجراءات التعديل الدستوري؟ أم أن الرئيس يذهب به إلى الشعب للاستفتاء، وهو الذي اختار منذ البداية عدم سلوك هذا الطريق؟ وهل يسمح الدستور بهذا الحل؟ لا نجد في نص المادة 176 ولا في نص آخر الجواب على هذه التساؤلات.

إلا أن المجلس الدستوري قد أفتى بذلك في رأيه الذي أصدره بمناسبة التعديل الدستوري الذي تم سنة 2008، بحيث ورد في حيثيات الرأي: " ... واعتباراً أنه يمكن رئيس الجمهورية، بمقتضى المادة 176 من الدستور، أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان .

- واعتباراً أن هذا الإجراء لا يستتني لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي إذا لم يحرز هذا القانون ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان " [66].

إلا أن التساؤل الذي يثار هنا هو مدى صحة هذا الرأي، على الأقل من الناحية القانونية؟ فالدستور ذاته لم ينص على مثل هذا الحل، فلا بدّ من وجود سند في الدستور يسمح للرئيس باللجوء إليه. فمادام أن إجراءات التعديل الدستوري منصوص عليها في الباب المخصص لذلك، وقد نظمت الطرق المتاحة لإقرار مشروع التعديل، والمتمثلة في الاستفتاء وفق نص المادة 174، أو عن طريق البرلمان وفق نص المادة 176. فلا يوجد نص يتيح اللجوء إلى الاستفتاء في حال عدم نجاح الإقرار عن طريق البرلمان.

وفي هذا الصدد يقول أحد فقهاء القانون الدستوري المصري في تعليقه على حالة عدم الحصول على الأغلبية المطلوبة في الفقرة الثالثة (03) من المادة 89 في الدستور الفرنسي فيقول: " وإذا ما قرر الرئيس إخضاع التعديل لتصويت البرلمان ولم يحصل هذا التعديل على الأغلبية المطلوبة لذلك، فإنه لا يمكن للرئيس أن يتخطى هذه العقبة عن طريق الاستفتاء، لأن هذا الاحتمال لا تقره المادة 89 من الدستور " [15] ص 65.

في الأخير نستنتج أن هذه المادة من جهة تعطي للسلطة التنفيذية مجالاً للبروز أمام السلطة التشريعية في عملية تعديل الدستور، ومن جهة أخرى تعطي لها إمكانية تجاوز الشعب صاحب السلطة التأسيسية وصاحب السيادة، وذلك كما تقره المادة 07 من دستور 1996، وذلك على الرغم من أن الاستفتاء الشعبي

يعتبر هو الأساس والأصل في عملية إقرار النص المقترح للتعديل، وهذا حتى يُعطى الشعب حقه في ممارسة السلطة التأسيسية ، وفي ذلك تحقيق لجانب من الممارسة الديمقراطية للسلطة، في حين أن اللجوء إلى الطريق البرلماني لإقرار مشروع التعديل تشكل الحالة الاستثنائية.

وهنا يضيف هذا الفقيه : " ... ويبقى الاستفتاء الطريق العادي لإقرار التعديل الدستوري، حيث تعلن المادة 89 أن التعديل يكون نهائياً بعد التصديق عليه في الاستفتاء، مما يحيل مسألة الموافقة على التعديل من البرلمان بطريق المؤتمر إلى مجرد إمكانية ثانوية " [15] ص 65. غير أن الممارسة في الجزائر أثبتت لجوء السلطة إلى الطريق الاستثنائي ، وذلك بالنسبة للتعديلات التي تمت على دستور 1996.

يملك الرئيس في النظام الجزائري أو الفرنسي سلطة تقديرية في اللجوء إلى الاستفتاء (المادة 174) أو اللجوء لموافقة البرلمان (المادة 176)، بالنسبة للدستور الجزائري والمادة 89 بالنسبة للدستور الفرنسي، فالاستفتاء يعتبر إجراء اختياري لرئيس الجمهورية. إلا أنه في النظام الفرنسي قرار الرئيس في اللجوء إلى الاستفتاء مرتبط بالتوقيع المجاور للوزير الأول، وذلك حسب ما تقره المادة 19 من دستور 1958 بحيث نجد أن المادة 11 المتعلقة بلجوء الرئيس للاستفتاء مشمولة في المادة 19 من الدستور [53].

مما سبق يتضح أن إجراءات التعديل الدستوري التي يقرها الدستور الجزائري تتيح للسلطة التنفيذية تجاوز إرادة الشعب، كما يمكنها أيضا تجاوز ممثلي الشعب بواسطة نصوص أخرى غير واردة ضمن إجراءات التعديل، تتمثل في نص المادة 7 فقرة 4 ونص المادة 77 فقرة 10 من الدستور (المادة 8/74 من دستور 1989).

فمن خلال هذه النصوص يمكن لرئيس السلطة التنفيذية اللجوء لإرادة الشعب مباشرة في كل قضية ذات أهمية وطنية، وقد فسرت هذه المادة (أي المادة 10/77) على أنها إجراء آخر من إجراءات تعديل الدستور. غير أن نص هذه المادة غير واردة ضمن الباب المخصص لإجراءات التعديل وهو الباب الرابع من دستور 1996. وبالرغم من التشكيك والجدل حول إمكانية الاعتماد على مثل هذا النص في تعديل الدستور، إلا أن أول تعديل لدستور 1989 تم خارج إجراءات التعديل أي بموجب المادة 8/74 .

إلا أنه يمكن أن نستنتج أنه لو كان المؤسس الدستوري يريد جعل نص المادة 10/77 إجراءً من إجراءات تعديل الدستور، لنص منذ البداية على ذلك ضمن أحكام الباب الرابع المتعلق بعملية تعديل الدستور، ومادام أن النص يقع خارج هذا الباب فلا يمكن اعتماده كإجراء إضافي لتعديل الدستور، ذلك لأن الدستور الجزائري دستور جامد وقد حدد إجراءات تعديله في باب خاص، معنون بـ " التعديل الدستوري " إذن فلا يمكن التوسع في إجراءات التعديل خارج هذا الباب.

في آخر هذا الفرع ومن خلال ما تقدم يتأكد أن السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري تملك كل المفاتيح في عملية تعديل الدستور. وتعتبر السلطة الأولى وصاحبة القرار النهائي في هذا المجال. فأمامها الطريق العادي لتعديل الدستور وهو المادة 174 أو الطريق الثانوي وهو المادة 176، وإلا فإن هناك طريقاً آخر مختصر يتمثل في المادة 10/77.

2.1.1.2. تطور صلاحيات رئيس الجمهورية من خلال تعديلات الدستور

لقد عرف النظام الجزائري مرحلتين فاصلتين منذ الاستقلال وإلى اليوم ، وقد اعتبرت فترة مجيء دستور 1989 هي الفاصل بين المرحلتين، فقد تميزت المرحلة الأولى بانتهاج النظام الحاكم آن ذاك للنهج الاشتراكي كمبدأ لا رجعة فيه لتسيير شؤون الحكم، مع الاعتماد على حزب واحد يقود الحياة السياسية في الدولة، الذي يعبر عليه بالحزب الطلائعي (المواد 23-26 [54]، والمواد 94-103 [58]).

والشيء الذي طغى على هذه الفترة هو ظاهرة تركيز السلطة بيد المؤسسة التنفيذية، وبالتالي فإن هذه الظاهرة انعكست على الصلاحيات المسندة للمسؤول الأول في الدولة، الذي هو في نفس الوقت رئيس الدولة وقائد الحزب (المادة 98 [58]).

أما المرحلة الثانية فتميزت بتبني النهج الليبرالي القائم على الحرية الفردية، وهو ما جسده الدستور الجديد، أين أدخلت إصلاحات على هياكل النظام بكامله، وبناءً على ذلك تم فتح الباب أمام تشكيل الجمعيات ذات الطابع السياسي، والتخفيف من حدة تركيز السلطة، وذلك بالنص صراحة في متن الدستور على توزيع السلطة بين مؤسسات الدولة، وعلى الخصوص المؤسسة التشريعية والتنفيذية، هذه الأخيرة التي أصبحت مقسمة بين مؤسستين رئيس الدولة والحكومة، وبالتالي كان لهذا التحول الانعكاس المباشر على صلاحيات رئيس الدولة.

1.2.1.1.2. صلاحيات رئيس الدولة قبل دستور 1989

لقد عرف النظام الجزائري خلال هذه المرحلة دستورين، الأول دستور 1963 والثاني دستور 1976 . والشيء الذي ميز هذه الفترة هو عدم تبني النظام القائم للمبدأ الديمقراطي المتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات الذي أخذت به معظم الدول بعد الحرب العالمية الثانية. فدستور 1963 قد حصر السلطة في الهيئة التنفيذية فقط وذلك بنصه في الباب الرابع على السلطة التنفيذية، أما الهيئة التشريعية فقد جعل لها عنوان " ممارسة السيادة - المجلس الوطني - " ، ثم عنوان العدالة للهيئة القضائية. وقد أسندت السلطة التنفيذية لرئيس الدولة ، وهو في نفس الوقت رئيس الحكومة ، ويلقب برئيس الجمهورية (المادة 39) [54].

أما دستور 1976 فقد اعتمد فيه المؤسس الدستوري على تقسيم آخر عرف بالوظائف، فنلاحظ أن الباب الثاني منه جاء تحت عنوان " السلطة وتنظيمها ". وقد نص على ستة (06) وظائف منها الوظيفة التنفيذية، الوظيفة التشريعية، الوظيفة القضائية. كما تم إدراج الوظيفة التأسيسية في آخر هذا الباب وهو ما يتعلق بأحكام تعديل الدستور.

يعتبر رئيس الدولة في دستور 1976 هو المهيمن على الحياة السياسية بالنظر إلى ما يتمتع به من سلطة قوية وصلاحيات كثيرة. وتعد طريقة اختيار الرئيس عن طريق انتخابه مباشرة من قبل الشعب طريقة لها الأثر الكبير في منحه تلك الصلاحيات الواسعة. في حين نجد أنه في بعض الأنظمة الرئيس ينتخب من قبل ممثلي الشعب ثم يعرض على الاستفتاء في مرحلة ثانية. فمثلا الدستور الفرنسي قبل تعديله عام 1962 ، وكذا الدستور المصري قبل تعديل 2005 كان ينص على أن الرئيس ينتخب بالاقتراع غير المباشر.

وبما أن الرئيس ينال ثقته مباشرة من الشعب صاحب السيادة فإنه يقف على قدم المساواة مع البرلمان، لأنه قد انتخب مثله بواسطة الشعب، ويعد بذلك الرئيس ممثل الأمة في مباشرة رئاسة الدولة وممارسة السلطة التنفيذية [34] ص 238.

لقد خول دستور 1963 رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة، فمن خلال المواد 39 - 59 التي جاءت تحت فصل " السلطة التنفيذية " ، وفي مواد أخرى من الدستور. ومن بين هذه الصلاحيات نجد على الخصوص تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها، وتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد، كما يتولى بمفرده تعيين الوزراء على أن يكون الثلثان منهم على الأقل من نواب المجلس الوطني (البرلمان) (المادة 47 و 48) [54].

فرئيس الجمهورية من خلال هذه الصلاحيات هو الذي يتولى تسيير شؤون الحكم، في حين نجد أنه في الأنظمة البرلمانية وحتى في النظام الفرنسي (نظام مختلط) الرئيس غير معني بالتسيير، فإذا كان في النظم البرلماني كالنظام البريطاني يعد فيه الرئيس مجرد رمز للدولة، فإنه في النظام الفرنسي معني بالإشراف والتوجيه، أما التسيير اليومي لشؤون الحكم فهو متروك لرئيس الحكومة الذي يعدُّ برنامج حكومته. فهذه الأخيرة هي من تتولى تنفيذه وذلك من خلال تفسير الفقرة الأولى من المادة 21 في دستور 1958 الفرنسي [16] ص 224.

ومن صلاحيات الرئيس كذلك سلطة إصدار القوانين ونشرها وتنفيذها، وممارسة السلطة التنظيمية، وقد رتب الدستور جزاء عدم إصدار الرئيس للقانون خلال مدة عشرة (10) أيام أو تباطأ في ذلك أن يقوم

رئيس المجلس الوطني بمهمة إصدار هذا القانون، ويعد هذا الإجراء غاية في الأهمية لو كنا في نظام ديمقراطي يتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك أن هذا التحديد هو بمثابة جزاء ضد السلطة التنفيذية إذا لم ترغب في إصدار النص الذي وافقت عليه السلطة التشريعية.

إن نصوص دستور 1963 توحى بمحدودية صلاحيات رئيس الدولة في المجال التشريعي، المتروك للمجلس الوطني، فالمادة 36 تنص على أن يشارك الرئيس البرلمان في اقتراح القوانين ولا ينفرد بالتشريع إلا إذا خول له المجلس الوطني ذلك، وذلك عن طريق الأوامر التشريعية بحيث يطلب الرئيس تفويضه اتخاذ مثل هذه الأوامر، وذلك في أجل ثلاثة أشهر.

إن قوة صلاحيات رئيس الجمهورية تبرز من خلال نص المادة 59، فيظهر في مركز قوي تجاه المجلس الوطني، بحيث يمكن للرئيس أن يتخذ من الإجراءات ما يراه مناسباً لحماية استقلال الأمة وذلك في حال الخطر الوشيك، ولا يملك المجلس الوطني أية صلاحيات عند استخدام الرئيس لهذه السلطة. وقد لجأ الرئيس بن بلة في 02 أكتوبر 1963 أمام ندوة إدارات الحزب لجوءه لنص المادة 59 وإيقاف العمل بالدستور [67] ص 67.

فالشيء الإيجابي والمهم في دستور 1963 هو إقراره مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، وذلك لأن الأثر المباشر لإثارة مسؤولية الرئيس هو استقالة هذا الأخير والحل التلقائي للبرلمان. وتعد مسؤولية الرئيس منطقية بالنظر إلى كونه الموجه والمسير لشؤون الحكم وللصلاحيات التي يتمتع بها.

بعد تعليق العمل بدستور 1963، ثم إلغائه نهائياً بسبب الانقلاب الذي حصل عام 1965، لتحل محله فترة فراغ دستوري عملت فيه السلطة الواقعية التي حكمت الدولة إلى غاية سنة 1976 في ظل الشرعية الثورية. وبعد مجيء دستور 1976 أصبح النظام يعمل في إطار الشرعية الدستورية. إلا أنه قبل وضع الدستور الجديد تم وضع الميثاق الوطني (تم وضع المشروع النهائي للميثاق يوم 19 جوان 1976، وعرض على استفتاء الشعب يوم 27 جوان 1976. وقد تم إعداد الميثاق ومناقشته من قبل مختلف هيكل الحزب القاعدية والمركزية، بل حتى أن الشعب شارك في تلك المشاورات) [67] ص 111. وتجدر الإشارة إلى أن الميثاق يوجد في مرتبة أسمى من الدستور، وذلك بموجب المادة 06 من دستور 1976. يمثل هذا الوضع تراجع خطير عن المبدأ الديمقراطي القائل بسمو الدستور على كافة القواعد القانونية والتنظيمات في الدولة، فهو يتعارض إذن مع مفهوم دولة القانون التي يعتبر الدستور فيها أعلى وأسمى وثيقة قانونية في الدولة [68] ص 338.

ويعتبر دستور 1976 استمراراً للنهج المتبع في دستور 1963 مع بعض التغيير، وذلك خصوصاً ما تعلق بصلاحيات رئيس الدولة وعلاقته بباقي المؤسسات الدستورية.

فرئيس الجمهورية يعتبر الرجل الأول، القوي، الذي لا ينافسه ولا يحاسبه أحد. فهو الأمين العام للحزب ورئيس الدولة في آن واحد، وفي نفس الوقت رئيس الهيئة التنفيذية. وقد حافظ على قوته من خلال طريقة انتخابه، والسلطات الواسعة المخولة له من قبل الدستور [69] ص 91. فهو مرشح الحزب الوحيد الذي يجب أن يكون مناضلاً فيه، ثم يعرض بعد ذلك على الشعب في انتخابات عامة مباشرة وسريّة. ولم يجعل الدستور حداً لعدد المرات التي يمكن للرئيس الترشح فيها لشغل هذا المنصب (المادة 108) [58]. فقد ساهم هذا النص في تدعيم غلق النظام في القمة في ظل هذا الدستور.

بقراءتنا للمواد التي تحدثت عن صلاحيات رئيس الجمهورية في دستور 1976، نجد أن المواد من 104 إلى 125 وهي المتعلقة بالوظيفة التنفيذية، ثم المواد من 148 إلى 191، وعددها حوالي 47 مادة تحدثت عن منصب رئيس الجمهورية، فثلاث وعشرون (23) مادة منها حددت 37 اختصاصاً لرئيس الجمهورية. في حين دستور 1963 تحدثت فيه 23 مادة عن منصب الرئيس حددت حوالي 16 اختصاصاً له. فالفارق حوالي عشرين (20) اختصاصاً تمت إضافته في دستور 1976. فلا شك أن هذه الزيادة في الاختصاصات ستزيد من قوة الرئيس في مواجهة باقي المؤسسات، وحتى مؤسسة الحزب كما سنرى لاحقاً.

وقد فتح دستور 1976 إمكانية تعيين رئيس الجمهورية وزير أول، كما أنه يقوم بتعيين أعضاء الحكومة التي يرأسها ويحدد لهم صلاحياتهم (المادة 111) [58]. وهم مسؤولون أمامه فقط. هذا الوضع يشبه الوضع المماثل في النظام الرئاسي الأمريكي أين يقوم رئيس الولايات المتحدة الأمريكية باختيار معاونيه، وهم مسؤولون أمامه فقط، ولا يمكن مساءلتهم من قبل الكونغرس، وهذا يرجع إلى نظام الفصل الجامد بين السلطات المعتمد في أمريكا [33] ص 242.

كما أن رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور يقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات، فهو المكلف بالمجال التنظيمي، ويرأس مجلس الوزراء ويحدد جدول أعماله، مما يجعل من الجهاز التنفيذي جهازاً أحادياً يتحكم في زمامه رئيس الجمهورية وذلك خلافاً لما هو عليه الحال في الأنظمة البرلمانية [67] ص 162.

وإذا كان رئيس الدولة هو المسيطر على الجهاز التنفيذي بحكم اختصاصاته الواسعة المخولة له بموجب الدستور فإنه غير مسؤول لا سياسياً ولا جنائياً عن الأعمال والتصرفات التي يقوم بها أثناء فترة رئاسته، وذلك خلافاً لما هو عليه الحال في دستور 1963، ففي ظل هذا الوضع لا يوجد من يتحمل المسؤولية عن رئيس الجمهورية، وذلك كما يقره الدستور الفرنسي، الذي يجعل المسؤولية تتحملها الحكومة، في مقابل منحها حق حل البرلمان [61] ص 232.

وبخصوص المجال التشريعي، فإن الرئيس يتمتع بحق المبادرة بالقوانين وإصدارها خلال أجل ثلاثين (30) يوماً من الموافقة عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني (المادة 48) [58]، مع ملاحظة أنه لا يوجد أي جزاء في حال عدم قيام الرئيس بإصدار النص في الآجال المحددة. إضافة إلى المبادرة بالقانون خول الدستور الرئيس حق المبادرة بالتعديل الدستوري (المادة 191) [58]. وهو حق خاص لرئيس الجمهورية وحده دون ممثلي الشعب، كما أن دستور 1976 قد خول رئيس الجمهورية اختصاصاً جديداً وهو التشريع عن طريق الأوامر التشريعية فيما بين دورتي البرلمان، على أن تعرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان في أول دورة له (المادة 143) [58].

وبالطبع المجلس لا يملك إلا الموافقة بالنظر إلى التركيبة السائدة في النظام القائم. ونلاحظ هنا أن سلطة التشريع بأوامر هنا لا تخضع لأي قيد (سوى قيد المدة بين دورتي البرلمان) [67] ص 165. عكس ما هو عليه في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي حيث أن ممارسة رئيس الدولة لهذا الحق خاضعة لقيد التفويض وتحديد المواضيع، وهو ما كانت تنص عليه المادة 58 من دستور 1963.

أما في مجال علاقة الهيئة التنفيذية بالهيئة التشريعية، فإن الدستور قد خول رئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني (المادة 163) [58]. وهذا الاختصاص خاضع للسلطة التقديرية للرئيس، دون تحديد أية دواعي أو أسباب لهذا الإجراء، كحدوث أزمة بين البرلمان والحكومة مثلاً. ومن المعلوم أن هذه السلطة تحول النواب إلى تابعين للهيئة التنفيذية. لذلك فإن المواقف التي يتخذها النواب ليست ذات اتجاه استقلالي، لأن مصير بقائهم معلق ليس على شرط موقف الشعب منهم، إنما على مدى ثقة قيادة الحزب فيهم، بقيادة الأمين العام للحزب وهو في نفس الوقت رئيس الدولة الذي أصبحت خطبه أمام المجلس حول وضع الأمة عبارة عن برنامج عمل للمؤسستين التنفيذية والتشريعية [67] ص 162، 163.

وقد جعل دستور 1976 رئيس الجمهورية فوق كل مؤسسات الدولة، وذلك عن طريق تمكينه من حق اللجوء لاستفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، وهذا في نص المادة 9/111، وهذا دون تحديد للمجال الذي تدرج تحته "الأهمية الوطنية"، ولا حتى إجراءات اللجوء إلى الاستفتاء. مما يترك للرئيس الحرية التامة في تقرير موضوع الاستفتاء، وبالتالي يمكنه الاستحواذ على سلطة التأثير على المؤسسات والأجهزة الأخرى بما فيها الحزب.

ولم يتم اللجوء إلى تحديد قائمة المواضيع التي لا تدخل ضمن تقنية الاستفتاء مثل الدساتير العالمية الأخرى، كإيطاليا التي منعت أن تكون المصادقة على المعاهدات أو تخفيض العقوبة وكذا قوانين المالية والضرائب موضوعاً من مواضيع الاستفتاء. بذلك يعد هذا الإجراء تقييداً للإرادة الشعبية، بحيث يجعل

الاستفتاء أداة في يد رئيس الجمهورية يستعملها كلما شاء، فيصبح الاستفتاء شخصي وليس شعبي [34] ص 160.

وقد خضع دستور 1976 إلى ثلاث تعديلات جزئية، الأول سنة 1979، الثاني سنة 1980، الثالث سنة 1988. وقد تضمن التعديلين الأول والثالث إدخال بعض التغيير على صلاحيات رئيس الجمهورية. فالتعديل الأول [70]، شمل بعض المواد المتعلقة بمركز رئيس الجمهورية، من حيث إجراءات انتخابه وسلطاته، مع إدراج بعض الإضافات في القسّم الذي يؤديه رئيس الجمهورية. كما تم بموجب هذا التعديل النص على منصب نائب رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى النص كذلك على تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول من أجل إعانتته في تنسيق النشاط الحكومي، وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء (المادة 113) [70].

أما التعديل الثاني [71] فقد استحدث مجلس محاسبة وذلك في المادة 90 من الدستور. ولم يتضمن إشارة لصلاحيات رئيس الجمهورية. أما التعديل الثالث [72] فقد تم بالمخالفة لإجراءات التعديل، بحيث عمد رئيس الجمهورية المخول الوحيد بالمبادرة بالتعديل الدستوري إلى اللجوء مباشرة لإرادة الشعب بواسطة الاستفتاء الذي تقره المادة 14/111 (يعد هذا الإجراء وبغض النظر عن شرعيته في مجال التعديل، قد تجاوز هيئات الحزب، وذلك لأن الرئيس كان يقود جناحاً لإصلاح النظام القائم، في مقابل جناح آخر في الحزب يرفض هذه الإصلاحات. فرئيس الجمهورية كان يريد إدخال إصلاحات أعمق على النظام، ولذلك ومن أجل تفادي هيئات الحزب قام بهذا التعديل الجزئي على الدستور ليتمكن من بعض الصلاحيات التي تسمح له القيام بتلك الإصلاحات) [73] ص 03.

وقد استحدث هذا التعديل الدستوري لأول مرة ثنائية الجهاز التنفيذي بإنشاء منصب رئيس الحكومة، وذلك في المادة 111 فقرة أربعة (4). فقد جسد هذا الوضع التوجه نحو تخفيف حدة تركيز السلطة على مستوى القمة، فبموجب هذا التعديل أصبح رئيس الحكومة هو المسؤول سياسياً أمام المجلس الشعبي الوطني، إلى جانب مسؤوليته أمام الرئيس طبعاً، وهذا لأن مسألة تعيينه وإقالته تبقى من صلاحيات رئيس الجمهورية. وفي مقابل ذلك زود رئيس الحكومة ببعض الصلاحيات التي تجد مصدرها في نص الدستور وليس من رئيس الجمهورية [72].

إن التغيير الذي جاء به هذا التعديل الدستوري يصب في خانة التوجه نحو الممارسة الديمقراطية للسلطة المطبقة في الأنظمة البرلمانية، وهذا بدليل تخلي رئيس الجمهورية عن بعض صلاحياته لصالح رئيس حكومته. (يهدف استحداث منصب رئيس الحكومة إلى إبعاد رئيس الجمهورية عن المواجهة السياسية، وجعل الحكومة تتحمل المسؤولية في التسيير، وبالتالي إمكانية إقالته عندما تقتضي الضرورة ذلك.) [73] ص 03.

ومن بين هذه الصلاحيات التي كان يمارسها في الأصل رئيس الجمهورية ما نصت عليه المادة 115، فرئيس الحكومة أصبح هو الذي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، بدل رئيس الجمهورية. وله أن يعين في وظائف الدولة، وأن يطلب إجراء مداولة ثانية للقانون الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وله أن يبادر أيضاً بالقانون (المادة 148) [72].

ومن الصلاحيات الجديدة التي منحت لرئيس الحكومة، هي أن ممارسة رئيس الجمهورية اختصاص التشريع عن طريق الأوامر فيما بين دورتي البرلمان، تكون بناء على اقتراح صادر من رئيس الحكومة، بحيث يعتبر هذا الإجراء ضماناً ضد تعسف الرئيس في استعمال هذا الاختصاص في غيبة البرلمان.

إن التعديل الدستوري لسنة 1988 قد قلص - ولو نسبياً - من صلاحيات رئيس الجمهورية، وفتح المجال أمام ثنائية الجهاز التنفيذي، بإعطاء بعض الصلاحيات التي كانت حكراً للرئيس إلى رئيس الحكومة الشخصية الثانية في الهيئة التنفيذية.

وبالنظر للمساعي التي كان يهدف إليها رئيس الجمهورية خلال تلك المرحلة، هي إدخال إصلاحات عميقة على النظام القائم، فمن أجل تفادي هيئات الحزب، جاء هذا التعديل الدستوري الجزئي من أجل تدعيم موقف الرئيس وذلك في علاقته مع الشعب، وهذا من خلال المادة الخامسة (05) التي تم إعادة صياغتها، فقد تم إضافة فقرة أخيرة تعطي الحق لرئيس الجمهورية أن يرجع مباشرة إلى إرادة الشعب.

فهذه الإضافة في المادة الخامسة (5) هو ما كان يريد الرئيس تحقيقه من أجل تدعيم مركزه. إذ على الرغم من وجود المادة 4/111 التي اعتمد عليها الرئيس في التعديل الجزئي لعام 1988، إلا أن هذه المادة غير كافية، لكونها لا تمنح الرئيس السلطة في الرجوع إلى الشعب مباشرة في حالة اتخاذ موقف مخالف في المؤتمر - مؤتمر الحزب - بالأغلبية، على اعتبار أن هذا الأخير حسب القانون الأساسي لا يقتصر على بحث وتنظيم المسائل الحزبية واتخاذ القرارات بشأنها، إنما يتولى كذلك بحث القضايا التأسيسية للدولة (المادة 9/95 من القانون الأساسي للحزب) وهذا لأنه لا يمكن لرئيس الجمهورية مخالفة الموقف الذي اتخذته مؤتمر الحزب، الذي قد لا يوافق على القرار الذي يريد اتخاذه الرئيس، في حين أن النص الجديد يجعله في منأ عن مثل هذا الضغط، غداً يمكنه الرجوع إلى الشعب بدون انتظار موافقة أية هيئة. [67] ص 184.

لقد ألغى التعديل الدستوري الجزئي لسنة 1988 القاعدة التي تقضي بأن رئيس الجمهورية يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، وذلك بإلغاء الفقرتين 02 و 09 من المادة 111 من الدستور، فرئيس الدولة هو من يترأس اجتماعات أجهزتهما، وهذه مسألة تعد في غاية الأهمية بالنظر للقوة التي يتمتع بها من خلال ذلك. وبهذا يكون هذا التعديل الدستوري قد أبعد الحزب عن مراكزه القيادية السياسية، ولعل الهدف من ذلك

أيضاً هو منح استقلالية لرئيس الجمهورية من أجل تجسيد الإصلاحات التي وعد بها [67] ص 188، [73] ص 03.

2.2.1.1.2. صلاحيات الرئيس بعد دستور 1989

تتميز هذه المرحلة بالتوجه نحو نظام جديد قائم على احترام الحقوق والحريات، وتبني نظام الفصل بين السلطات الذي تأخذ به الأنظمة الديمقراطية، وكذا انتهاج النظام الليبرالي في المجال الاقتصادي. وبالتالي التخلي عن النهج الاشتراكي القائم إبان الحقبة السابقة. هذا بالإضافة إلى الانفتاح على التيارات السياسية الأخرى التي كانت في المعارضة ولم يكن يسمح لها بالنشاط، أو ظهور أحزاب سياسية أخرى جديدة. هذا من شأنه فتح المجال أمام إمكانية التداول على السلطة، الشيء الذي يسمح بصعود أحزاب المعارضة إلى سدة الحكم. فهذا يكرس الخروج من ظاهرة احتكار وتركيز السلطة التي كانت ميزة النظام السابق.

إن هذا التوجه الجديد في النظام الدستوري الجزائري كان له الأثر المباشر على صلاحيات رئيس الجمهورية، خصوصاً بعد إقرار الفصل بين السلطات، وتبني مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، وإقرار المسؤولية السياسية للحكومة.

لقد استمر رئيس الجمهورية في هذه المرحلة في إضفاء طابعه على السياسة الوطنية وبرنامج الحكومة. فهو من يقرر البرنامج الذي تقوم الحكومة بتنفيذه، بعكس ما كان في السابق أين كان رئيس الجمهورية هو المشرف على تنفيذ هذا البرنامج. فالضرورة الدستورية تقتضي أن رئيس الحكومة يقوم مباشرة بتحضير برنامج حكومته إثر تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، ثم يعرضه على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية للموافقة عليه قبل عرضه على البرلمان الذي أصبح مكون من غرفتين بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 من أجل مناقشته ثم التصويت عليه.

في الحقيقة يعتبر هذا البرنامج برنامج رئاسي وليس حكومي [74] ص 419. على الأقل من حيث الواقع والممارسة لأنه لا يوجد نص في الدستور يصرح بأن برنامج الحكومة هو برنامج رئاسي. غير أن المسألة لم تبق على هذا المنوال بعد أن حسم المؤسس الدستوري الجزائري هذا الأمر في التعديل الدستوري الجزئي الأخير لسنة 2008 [46] بحيث صرح أن البرنامج الذي تطبقه الحكومة وهو برنامج رئيس الدولة، في حين يقوم الوزير الأول بإعداد مخطط عمل يتم عرضه على البرلمان للموافقة عليه (المادة 79) [46].

زيادة على هذا يعتبر رئيس الدولة هو صاحب البرنامج الذي تعمل الحكومة على تطبيقه، فهو من يقرر السياسة الخارجية للدولة ويوجهها (المادة 77 فقرة 3 من دستور 1996). كما أنه يبقى يحتفظ بسلطة

تنظيمية قوية ابتداء من سلطة التعيين في كبار الوظائف المدنية والعسكرية (المادة 78)، إلى جانب حقه في ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون (المادة 125).

بالرجوع إلى نص هذه المادة نجد أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون، أي المسائل التي لم يدخلها الدستور في اختصاص البرلمان، ورئيس الجمهورية في هذه الوضعية يمارس سلطة مستقلة غير مشتقة، مصدرها الدستور نفسه. بحيث يمكن أن تطال التدابير التي يتخذها مواضيع لم يتناولها البرلمان قبلاً بالتشريع. لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية في هذه الحالة "بالمجال التنظيمي المستقل"، والسلطة التي يمارسها "السلطة التنظيمية المستقلة" [65] ص 16.

ونلاحظ أيضاً اتساع المجال المخصص للتشريع لرئيس الجمهورية على حساب المؤسسة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك. فهو يتدخل من أجل التشريع في حالات حددها الدستور، وذلك بموجب نص المادة 124 التي تعطي له حق التشريع بأوامر في أربع مواضع هي: بين دورتي البرلمان، وفي حالة شغور هذا الأخير، قانون المالية، وفي الحالة الاستثنائية [75] ص 09، [76] ص 310، [77] ص 388. وبالتالي يمكن ملاحظة أن المؤسس الدستوري الجزائري في هذه المرحلة قد وسّع من تدخل رئيس الجمهورية في مجال التشريع وهو مساس بالاختصاص الأصيل للبرلمان [74] ص 421.

إلى جانب ما سبق يحوز رئيس الدولة سلطات تشريعية واسعة، فهو من يصدر القانون الذي وافق عليه البرلمان، وله حق الاعتراض على القوانين، كما له حق طلب إجراء مداولة ثانية. ويشارك الرئيس البرلمان عملية التشريع تكاد تكون كاملة في بعض الأحيان، بل ويفرد بالتشريع في بعض الأحوال كما في حالة المادة 124 سالفة الذكر [37] ص 16.

وفي مجال ممارسة السلطة التأسيسية يمارس رئيس الدولة حق المبادرة بالتعديل الدستوري (المادة 174 من التعديل الدستوري 1996)، وله الحق بموجب الدستور الاختيار بين الذهاب بمشروع التعديل الدستوري الذي يبادر به إلى الشعب من أجل إقراره، أو الاكتفاء بعرضه على البرلمان المجتمع في شكل مؤتمر (المادة 176) .

ومن بين الصلاحيات الجديدة التي جاء بها التعديل الدستوري لعام 1996 هي حق رئيس الجمهورية تشكيل جزء من البرلمان. وذلك من خلال تعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة، أو ما يعرف بالثلث الرئاسي طبقاً للمادة 101 من التعديل الدستوري 1996 [74] ص 420 هذا بالإضافة إلى حقه في اللجوء مباشرة للشعب (المادة 7 فقرة 4) [17] وهو حق دأبت الدساتير الجزائرية على منحه للرئيس كاختصاص أصيل وشخصي له يستعمله كلما رأى أن الحاجة تستدعي ذلك. فله السلطة التقديرية الكاملة في ذلك وغير مقيد بأي نص آخر في الدستور، في حين نجد أن الدستور الفرنسي قيد رئيس الدولة باللجوء إلى الاستفتاء بالتوقيع

المجاور لرئيس الحكومة، عند استعماله لحق الاستفتاء الشعبي بموجب المادة 11 من دستور 1958 [59] ص 675.

ويعتبر الاستفتاء في النظام السياسي الجزائري وسيلة في يد رئيس السلطة التنفيذية يستعملها من أجل تجاوز ممثلي الشعب في حالة ما إذا رأى أن هناك تعارض في المواقف بينه وبين هذه الهيئة. فالفقرة 03 من المادة 07 من التعديل الدستوري 1996 نصت على: « يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين »، فهناك وسيلتان يمارس بهما الشعب سيادته هما الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. غير أنه وفق أحكام الدستور نجد أن الرئيس يشاطر الشعب في الشرط الأول ويستحوذ على الشرط الثاني بمفرده وهو الأهم.

وأخذاً في الاعتبار أن ظهور الاستفتاء في الدستور الفرنسي - كاختصاص لرئيس الجمهورية - إلى جانب التمثيل في ممارسة السيادة، كان الهدف منه الحط من مكانة البرلمان بتجاوزه عند الضرورة إلى الشعب مباشرة، ونفس الشيء بالنسبة لهذا الدور في الدستور الجزائري حيث ترك الأمر للرئيس دون تحديد للمدة أو الموضوع، مما يحول الاستفتاء إلى أداة في يد الرئيس يستعملها لتدعيم موقفه في مواجهة حتى معارضيهِ [76] ص 399.

ويعتبر الاستفتاء حق لرئيس الجمهورية وحده، لا يمكن أن يفوضه لأية سلطة مهما كانت، كما أنه لا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجأ إليه في غيابه (المادة 87 فقرة 2 والمادة 90) [17] فهو يتخذ قراراً انفرادياً يخطر بموجبه الشعب في قضية من القضايا ذات الأهمية الوطنية، واستجابة الشعب له تمكنه من الحصول على قرار شعبي سيد، ولا يهم إن كانت النتيجة تعبر فعلاً عن قناعة الشعب الذي ليس بمقدوره المناقشة والحوار، فهو لا يملك إلا التصويت بنعم وندراً بلا (تم قبول كل الاستفتاءات التي أجريت في الجزائر منذ الاستقلال ولحد اليوم وعددها 11 . وكان آخرها استفتاء المصالحة الوطنية المجرى سنة 2006) [65] ص 69. خاصة وأن الشعب يفتقر - في غالبيته - للثقافة السياسية والقانونية، مع عدم الاهتمام واللامبالاة التي أصبحت تطبع الاستشارات الشعبية بسبب انعدام الثقة بين الحاكم والمحكوم [34] ص 160.

وفي مجال العلاقة التي تجمع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من أجل إقامة التوازن الذي يطلبه مبدأ الفصل بين السلطات المنتهج في هذه المرحلة، يملك رئيس الدولة حق حل المجلس الشعبي الوطني، والدعوة لإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها (المادة 129) [17]، ويعتبر حق الحل سلاح خطير موجه لأية معارضة تنشأ من البرلمان ضد سياسة وبرنامج رئيس الجمهورية. ففي النظام البرلماني يعد حق الحل الرئاسي النتيجة المقابلة للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، إذ يعد رئيس الحكومة هو صاحب المبادرة أو الاقتراح بحل البرلمان، في حين رئيس الدولة هو من يوقع قرار الحل يصاحبه التوقيع المجاور لرئيس

الحكومة [61] ص 243. أما في الدستور الجزائري يعد قرار الحل اختصاص خاص برئيس الدولة ولا يمكنه تفويض هذا الاختصاص إلى هيئة أخرى شأنه شأن الاستفتاء (المادة 87 من التعديل الدستوري 1996).

فـرئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية غير مشروطة لحل المجلس الشعبي الوطني مؤكدة بوضوح في المادة 129 المشار إليها أعلاه، وهذه السلطة تمت المحافظة عليها باستمرار منذ دستور 1976 [78] ص 69.

يمارس رئيس الجمهورية في النظام الجزائري حق الحل بدون أية قيود موضوعية في هذا الشأن، باستثناء تلك الشروط الشكلية التي لا تؤثر في شيء على حق استخدام هذا الحق. فمن بين الشروط الشكلية ضرورة استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول. هذه الاستشارة إلزامية، وعليه فكل إجراء لحل المجلس الشعبي الوطني يتم دون احترام هذه الإجراءات يعد باطلاً [25] ص 39، [78] ص 71. إلا أنه وإن كان طلب الاستشارة إلزامي، فلا يوجد نص قانوني يبين القيمة القانونية لهذه الآراء الاستشارية، فـرئيس الجمهورية له مطلق الحرية في الأخذ أو عدم الأخذ بها. وبالتالي فالقرار النهائي يرجع له شخصياً دون سواه [65] ص 298، [79] ص 298 وهذا ما يجعل الاستشارة ضماناً غير حقيقية، وتبقى العودة للشعب وإجراء انتخابات مسبقة في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر هي الضمانة الوحيدة (لقد أثبت الواقع أنه تم اللجوء إلى استخدام حق الحل في 4 جانفي 1992 دون مراعاة الإجراءات والأشكال المنصوص عليها دستورياً، أين لجأ رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني في ظروف غامضة، دون أن يقوم باستشارة رئيسه، وربما دون علم رئيس الحكومة، وقد صرح رئيس البرلمان فيما بعد أنه لم يعط رأيه في إجراء الحل). [78] ص 71.

من بين الصلاحيات الجديدة في هذه المرحلة هي حق رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري (المادة 166 من دستور 1996) من أجل فحص المطابقة الدستورية. فبمجيء دستور 1989 تم استحداث هذه الهيئة بموجب المادة 153 من دستور 1989. ويتكون المجلس الدستوري من 06 أعضاء ينتخب اثنان منهم من المجلس الشعبي الوطني، واحد من مجلس الدولة، وواحد من المحكمة العليا، واثنان يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية.

وبعد التعديل الدستوري لعام 1996 حصل تطور في تشكيلة هذه الهيئة، وذلك بمناسبة استحداث مجلس الأمة. فقد أصبح المجلس الدستوري مكون من تسعة (09) أعضاء (المادة 164) [17] يعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم من بينهم رئيس المجلس، هذا الأخير لديه في حالة الخلاف بين أعضاء المجلس الدستوري الصوت المرجح في حالة تساوي الأصوات، يكشف لنا هذا الوضع المركز الممتاز للسلطة التنفيذية تجاه باقي السلطات الممثلة في المجلس الدستوري.

نظراً لهذا الاعتبار، ولاعتبار أن المجلس الدستوري لا يقوم بفحص المراقبة إلا بألية الإخطار الممنوحة فقط لرئيس الجمهورية، و رئيسي الغرفتين (المادة 166)، فإن المجلس الدستوري يبقى عاجزاً عن مراقبة دستورية بعض القوانين والتنظيمات وبالخصوص تلك التي يكون مصدرها رئيس الجمهورية. لأنه في الواقع النظام الدستوري الجزائري لم يوفر الآليات الكفيلة بتمكين المجلس الدستوري من مواجهة تجاوزات رئيس الجمهورية للدستور أو المؤسسات الأخرى المعنية.

فمن بين الانتهاكات التي حصلت على أحكام الدستور نذكر على سبيل المثال لا الحصر المرسومين الرئاسيين رقم 239/99 و 240/99 الذين جاء لإدخال تعديلات على صلاحيات رئيس الحكومة الخاصة بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، فبموجب هذين المرسومين أصبحت صلاحية التعيين في هذه الوظائف محصورة في يد رئيس الجمهورية دون إشراك رئيس الحكومة في الأمر، هذا على الرغم من أن المادة 85 من التعديل الدستوري 1996 تقرر صراحة على حق رئيس الحكومة (الوزير الأول بعد تعديل 2008) التعيين خاصة في الوظائف المدنية منها.

إن هذه الصلاحيات التي أتينا على ذكرها ، يمارسها رئيس الدولة في الظروف العادية، فإنه في الظروف الاستثنائية التي أشارت إليها المواد 91 إلى 97 يبقى محتفظاً بسلطات واسعة جداً، فهو يتمتع بسلطة تقديرية غير مقيدة تمكنه من حرية التصرف في التدخل من عدمه، واختيار الوقت الذي يتدخل فيه، وكذا الوسائل المستخدمة. وقد عمد المؤسس الدستوري في دستور 1996 إلى تقوية كفة رئيس الجمهورية منذ الإعلان عن توافر حالة الظروف الاستثنائية، إذ وعلى الرغم من إلزام رئيس الجمهورية بطلب رأي بعض المؤسسات الدستورية، كالبرلمان، المجلس الأعلى للأمن، إلا أن رأي هذه الهيئات تبقى بسيطة واستشارية غير ملزمة، ويبقى القرار الفصل بيد رئيس الجمهورية (يؤيد هذه المكانة لرئيس الجمهورية عدم كفاية النصوص القانونية الحالية في تنظيم السلطة في الظروف الاستثنائية، مما يؤدي إلى تحول رئيس الجمهورية إلى سلطة فعلية *Autorité de fait* تحوز قراراته الصادرة في المجال التشريعي قوة القانون، والتدابير المتخذة في الحالات الاستثنائية تعد من السلطات الخالصة له) [65] ص 77-79.

إن كبر حجم الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية في هذه المرحلة في النظام السياسي المتأثر بخليط ومزيج من الأنظمة - كالنظام الرئاسي والبرلماني وحتى النظام المختلط (النموذج الفرنسي) - تفسر لنا حجم السلطات والمكانة التي يتمتع بها، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية كما سبق لنا توضيحه. إلا أن ذلك لم يقابله ترتيب مسؤولية الرئيس عن أعماله سواء المسؤولية السياسية أو الجنائية. فالمبدأ القائل " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية " غير مطبق في النظام الجزائري. فالنظام البرلماني الذي يأخذ بنظام ثنائية السلطة التنفيذية يجعل المسؤولية ملقاة على عاتق الحكومة بالنظر إلى ممارستها للسلطة الحقيقية في النظام، أما الملك أو الرئيس فهو غير مسؤول لأنه يملك ولا يحكم. وأما في النظام الرئاسي يجعل من الرئيس يسأل من

قبل الكونغرس باستعماله وسيلة الاتهام الجنائي . وفي النظام المختلط الفرنسي وإن كان لم يأخذ بهذا المبدأ إلا أن الدستور ألزم الرئيس بالتوقيع المجاور من قبل الوزير الأول أو الوزير المعني من أجل تبرير تحمل الوزارة للمسؤولية.

أما النظام الجزائري فلم يلزم رئيس الجمهورية بأية مسؤولية سياسية بالرغم من أنه هو صاحب السياسة والبرنامج المطبق، فبموجب تعديل عام 2008 أصبح جلياً أن الرئيس هو صاحب البرنامج، وأما الحكومة فتعد مخطط عمل بناء على ذلك البرنامج. وهو غير مسؤول جنائياً بالرغم من وجود النص الدستوري الذي ينص على إنشاء محكمة عليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن جريمة الخيانة العظمى (المادة 158) [17]. لكن وبما أنه ترك المجال مفتوحاً فيما يتعلق بتعريف هذه الجريمة، إضافة إلى أنه لم يصدر لحد الآن القانون العضوي الذي ينظم المحكمة العليا للدولة التي نص عليها الدستور، وإجراءات تحريك دعوى جريمة الخيانة العظمى التي يقترفها الرئيس، وعلى ذلك فإن إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية تبقى غامضة، خصوصاً وأن السلطات الاستثنائية تعد المجال الخصب لإعمال هذه المسؤولية [65] ص 80.

3.1.1.2. مدى تحقق التوازن داخل السلطة التنفيذية

إن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية هو أحد مبادئ النظام البرلماني، كما رأينا في الفصل الأول، أين يوجد على رأس السلطة التنفيذية شخصين هما رئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيس جمهورية و رئيس للحكومة، بحيث يقتضي هذا المبدأ أن تتحمل الحكومة المسؤولية السياسية تجاه البرلمان في مقابل منحها سلطة تنظيم وتسيير السياسة العامة للدولة، في حين يبقى رئيس الدولة بعيداً عن ممارسة السلطة مقابل عدم مساءلته لا سياسياً ولا جنائياً. وخلافاً لما هو معمول به في النظام البرلماني فإن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يجمع بين المنصبين معاً (رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة) [61] ص 310. إضافة إلى إقرار مسؤوليته الجنائية.

إن التوجه الفعلي نحو مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في دستور 1976 (وإن كنا أمام وظيفة تنفيذية وليس سلطة تنفيذية) بدأ من التعديل الدستوري الجزئي الثالث الذي أجري على دستور 1976 والأخير في حياة هذا الدستور سنة 1988، والذي أتينا على ذكره من قبل، إلا أن الجديد في الأمر هو تسمية الشخصية الثانية في الوظيفة التنفيذية برئيس الحكومة، بعد أن كان يسمى وزير أول (المادة 113 من دستور 1976).

فوفقاً لهذا التعديل أصبح رئيس الحكومة يتمتع بصلاحيات مصدرها النص الدستوري وليس رئيس الجمهورية، بحيث صار مستقلاً من الناحية النظرية عن رئيس الجمهورية، ثم إن مسؤولية الحكومة أصبحت أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية، فهو الذي يعينه وينهي مهامه (المادة 111 فقرة 4) [72].

فـرئيس الحكومة يقوم بضبط برنامجه وتنسيقه كما يقوم بتنفيذه (المادة 113) [72] قبل هذا التعديل كان رئيس الجمهورية هو صاحب البرنامج. كما يقوم رئيس الحكومة بتشكيل حكومته من خلال قيامه باستشارات واسعة ثم يقوم رئيس الجمهورية بتعيينهم (المادة 114) [72] وقد هدف المؤسس الدستوري من وراء الاستشارات الواسعة تقرير حق رئيس الحكومة اختيار مساعديه بكل حرية دون التقيّد بما إذا كانوا ينتمون إلى حزب جبهة التحرير الوطني [67] ص 184.

ومن أجل تمكين المجلس الشعبي الوطني من القيام بسلطة الرقابة على الحكومة، فإن رئيس هذه الأخيرة يقدم برنامجه أمام المجلس للموافقة عليه، حيث يقوم النواب بمناقشته واقتراح تنقيحه أو تعديله، ويقوم رئيس الحكومة بعد ذلك على ضوء هذه المناقشة بتكليف برنامجه (المادة 114 فقرة 2) [72] وإذا لم يحصل برنامج الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني فإنها تستقيل وجوباً (المادة 114 فقرة 3) [72] إضافة إلى هذه الميزة الجديدة في دستور 1976 فقد خُصّ رئيس الحكومة بصلاحيات أخرى ذكرتها المادة 115 فقرة أولى والتي تنص على: «.. - يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية. - يرأس مجلس الحكومة. - يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات. - يوقع المراسيم التنفيذية. - يعيّن في وظائف الدولة طبقاً للقانون»

بهذا يكون التعديل الجزئي للدستور لعام 1988 قد قلّص من صلاحيات رئيس الجمهورية، وأشرك معه رئيس الحكومة في تسيير شؤون الوظيفة التنفيذية، فله أن يوقّع المراسيم التنفيذية، إلى جانب المراسيم الرئاسية، كما له أن يعيّن في وظائف الدولة سواء المدنية أو العسكرية طبقاً للقانون فهذا الاختصاص كان حكراً على رئيس الجمهورية.

لكن وعلى الرغم من تقليص بعض صلاحيات رئيس الدولة وإعطاء صلاحيات مهمة لرئيس الحكومة، إلا أن الواقع أثبت أن سلطات المسؤول الأول في الدولة بقيت قوية وكثيرة، ولا يمكن للصلاحيات التي منحت لرئيس الحكومة أن تقارن مع صلاحيات رئيس الدولة، إذ لا وجود لأي توازن بين الهيئتين، خصوصاً بعد إعادة صياغة نص المادة 05 من الدستور بموجب التعديل الجزئي لعام 1988.

فـرئيس الحكومة يعتبر مسؤولاً مسؤولاً مزدوجة أمام المجلس الشعبي الوطني وكذلك أمام رئيس الدولة. وعليه يمكن القول أن مسألة التوازن داخل السلطة التنفيذية في هذه المرحلة غير قائمة وإنما هناك علاقة تبعية وولاء.

وإذا كنا نتحدث عن عدم وجود توازن بين الهيئتين في الوظيفة التنفيذية في دستور 1976، فإن الأمر قد سار على هذا المنوال في السلطة التنفيذية بعد مجيء دستور 1989، بحيث يصعب تحديد مركز رئيس الحكومة بوضوح في ظل هذا الدستور، فبالإضافة لتعيينه من طرف رئيس الدولة وإمكانية عزله من طرفه

أيضاً. إذ يبدو أن رئيس الحكومة يمارس أساساً مهام التنفيذ والتسيير أو التنسيق بين الوزراء، إلى جانب مسؤوليته المزدوجة أمام رئيس الدولة وأمام المجلس الشعبي الوطني [25] ص 31 فوجود التوازن داخل الهيئة التنفيذية يظهر من خلال الدور الذي يمارسه رئيس الحكومة داخل هذه المؤسسة، ومدى استقلاله في ممارسة هذا الدور.

وقد وصف الفقيه " R. capitane " دور رئيس الحكومة بأنه " المعاون الأول لرئيس الدولة، أنه رئيس الأركان المدني ... والمعاون الضروري ليرفع عن كاهل رئيس الدولة كتلة القضايا الإدارية المرهقة، وليس له بممارسة الأعمال الرئيسية: العمل الحكومي " [16] ص 224، 225 ويقول أحد الأساتذة في القانون الدستوري، عن هذا الدور في ظل دستور 1989: " يعد رئيس الحكومة هو المنشط الرئيسي للحكومة التي هي جهاز مستقل داخل المؤسسة التنفيذية، فهناك الكثير من المواد التي تشير لرئيس الحكومة. الأمر الذي يدل على أننا بصدد هيئة مستقلة عن رئيس الجمهورية الذي يتولى مهام رئاسة الدولة، أما رئيس الحكومة فإنه يتولى رئاسة الحكومة، وهذا يعني أن الدستور أحدث تقسيماً في الوظائف لا يمكن لأية جهة أن تتعدى على اختصاص الهيئة الأخرى داخل المؤسسة التنفيذية " [25] ص 31.

لقد أثبتت الممارسة في النظام الجزائري أن رئيس الحكومة غير مستقل في ممارسة صلاحياته، وأن رئيس الجمهورية يمكنه أن يتدخل متى يشاء في ممارسة صلاحيات هي من صميم المهام التي يتمتع بها رئيس الحكومة، وهذا ما سنراه لاحقاً خصوصاً مع مسألة التعيين في وظائف الدولة، والتعديل الدستوري الأخير (لسنة 2008) قد ساهم في توضيح هذه العلاقة بين رئيس الدولة و رئيس حكومته المبنية على التبعية المطلقة.

لقد أشارت المادة 81 من دستور 1989 إلى الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الحكومة، وهي تحتوي على نفس محتوى المادة 113 من دستور 1976 بعد تعديله سنة 1988 - التي أتينا على تفصيلها - فقط تم تعديل الفقرة الخامسة بحيث أصبحت كالتالي « يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام الفقرتين 7 و 10 من المادة 74 »، أصبحت هذه الفقرة في دستور 1996 « دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 » (المادة 85) [17].

كما أضيفت فقرة جديدة لقائمة الصلاحيات التي ذكرت في المادة 81 وهي الفقرة السادسة: « يسهر على حسن سير الإدارة العمومية »، وهذا اختصاص جديد أضيف لصلاحيات رئيس الحكومة. وحسناً فعل المؤسس الدستوري إذ يبدو من المنطقي أن يزود رئيس الحكومة بهذه الصلاحية كونه الأقرب إلى عمل وسير الإدارة العمومية، فهو المكلف بالتسيير.

ويضاف إلى جملة هذه الاختصاصات عدة صلاحيات وردت في مواد أخرى من الدستور. فرئيس الحكومة يضبط برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الشعب للموافقة عليه (المادة 97 فقرة 2) [17]، كما

يقدم عرضاً عن هذا البرنامج في مجلس الأمة إذا نال ثقة الغرفة الأولى (المادة 80 فقرة 2) [17] كما يقدم بياناً سنوياً عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني أو إلى مجلس الأمة كما يمكنه أن يطلب تصويتاً بالثقة من المجلس الشعبي الوطني (المادة 84) [17].

وعليه فحسب المادة 80 يُعد رئيس الحكومة برنامج حكومته الذي يعرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، إلا أن السياسة التي يطبقها رئيس الحكومة وفقاً لهذا البرنامج ليست سياسته المستقلة بل إن لرئيس الجمهورية الدور البارز في هذا الشأن، ويظهر هذا من خلال أن البرنامج يجب أن يعرضه رئيس الحكومة في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الدولة قبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني، ولا يمكن أن نتصور أن يقبل رئيس الجمهورية ببرنامج الحكومة إذا كان يخالف سياسته، فعلى رئيس الحكومة أن يخضع لتوجيهات رئيس الدولة في هذا الشأن. كما أن مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة تعرض في مجلس الوزراء (المادة 119 فقرة 3) [17]. إضافة إلى أن رئيس الحكومة يقوم بتنفيذ التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب المادة 125 من الدستور.

فالظاهر إذن أن رئيس الحكومة لا يتمتع بالاستقلالية المطلوبة للقيام بالمهام والدور الذي أناطه به الدستور، وكذا تجسيد البرنامج الذي على أساسه تم انتخاب القائمة التي تمثل الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها رئيس الحكومة، فقد جرت العادة في الأنظمة البرلمانية الديمقراطية أن يتولى قيادة الحكومة الحزب الفائز بالأغلبية في الانتخابات البرلمانية، وهذه الخاصية تعتبر الأقرب إلى الممارسة الديمقراطية [80] ص 398، 399.

إضافة إلى أن رئيس الحكومة غير مستقل في ممارسة صلاحياته فهو يوجد محشوراً بين رئيس الدولة والبرلمان، إذ عليه أن ينال ثقة رئيس الجمهورية الذي يعينه ويملك عزله، وكذا ثقة المجلس الشعبي الوطني الذي يمكنه رفض الموافقة على البرنامج المعروف أمامه وبالتالي السقوط المحتوم للحكومة في أول امتحان لها على أرض الممارسة. بل حتى ولو نجح في اجتياز العقبة الأولى فهناك مواقف أخرى يمكن أن تنهي مسيرة الحكومة وذلك بمناسبة عرض البيان السنوي للحكومة الذي من خلاله تكشف عن مدى تطبيق ما اتفقت عليه مع البرلمان، هذا الأخير الذي يملك صلاحية تقديم ملتمس رقابة (المادة 135) [46]، أو عدم منح الثقة التي يطلبها رئيس الحكومة بموجب المادة 84 من دستور 1996 مما يفضي إلى إقالة الحكومة أيضاً.

إن هذه الوضعية تصعب من مهمة رئيس الحكومة، فعلى الرغم من أنه يتحمل كامل المسؤولية إلا أنه لا يتمتع بكامل سلطة الدولة، إذ يعد مسؤولاً لوحده عن سياسة يشترك فيها مع رئيس الجمهورية، بل أحياناً يعتبر مسؤولاً عن سياسة يعد رئيس الجمهورية هو صاحبها الأول، بهذا المركز الضعيف يبدو أن رئيس

الحكومة سوف يكون ضحية أمام الهجوم البرلماني وهجوم الرأي العام، وهذا يعفي رئيس الجمهورية من تحمّل المسؤولية [25] ص 33.

إن ممارسة مؤسسة الرئاسة من خلال استعمالها الصلاحيات المخولة لها كشفت عن نيتها في احتكار السلطة التنفيذية والاستحواذ عليها، وبالتالي ضرب مسألة التوازن داخل هذه الهيئة، وعدم ترك مجال للرجل الثاني فيها. وقد كان ذلك في مناسبتين الأولى سنة 1999، وذلك بمناسبة إصدار مرسومين رئاسيين متعلقين بالتعيين في الوظائف المدنية، وأما الثاني فبمناسبة التعديل الدستوري الجزئي لسنة 2008، والذي جاء على الخصوص من أجل إعادة تنظيم العلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية وتحديدها وضبطها وتوضيحها.

فموجب المرسومين الرئاسيين 239/99 و 240/99 [81]، [82] أصبحت سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية محصورة في يد رئيس الجمهورية. فقد شكل هذان المرسومان انتهاكاً لأحكام الدستور وخرقاً له. وذلك لأنه يناقض نص المادة 85 من دستور 1996 التي تعطي لرئيس الحكومة - قبل تعديل 2008 - صلاحية التعيين في وظائف الدولة (يعتبر هذان المرسومان من جملة الأسباب التي دفعت بالسيد بن بيتور رئيس الحكومة الأسبق إلى تقديم استقالته للرئيس بوتفليقة سنة 1999، وأشار بن بيتور إلى أنه وجد نفسه "مجرداً من الصلاحيات التي يخوله إياها الدستور"، الأمر الذي منعه من تأدية مهامه بالحزم والوضوح اللازمين، وأكد أنه عجزَ عن تجسيد تصورات، واقترحاته للخروج من الأزمة ولكن: " للأسف لم تمس، وكل محاولاتي باءت بالفشل ") [83].

فكما هو معلوم يعتبر الدستور الجزائري دستوراً جامداً يسمو على كافة القوانين في الدولة، وهذا المبدأ هو أحد المبادئ الهامة في الدول الديمقراطية، أوفي دولة القانون. والقاعدة التي يقوم عليها هذا المبدأ هي أن الدستور يسمو على القانون، وأي قانون يخالف الدستور يعتبر غير دستوري ويلزم إبطاله. وعلى ذلك يمكن القول إن ما أقدم عليه رئيس الجمهورية بإصداره هذين المرسومين يعتبر مخالفاً للدستور وبالتالي وجب إبطالهما. ووجه المخالفة للدستور هنا هو نص المادة 85 منه. وباعتبار أن المجلس الدستوري في النظام الجزائري هو المكلف بالسهر على احترام الدستور وحمايته من كل تعدٍ عليه، فكان من المفروض أن يتدخل ويعلن عدم دستورية هذين المرسومين. إلا أنه لم يحرك ساكناً، وذلك بالنظر إلى تقييد تحركه من قبل الدستور بآلية الإخطار.

وقد خول دستور 1996 كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان حق إخطار المجلس الدستوري إذا ما كان هناك أي عمل صادر من إحدى السلطتين يشكل خرقاً للدستور وتجاوزاً لحدود الصلاحيات الممنوحة لها (المادة 166) [17].

فقد كان من الواجب أن يستعمل رئيس إحدى الغرفتين لهذا الحق، وإخطار المجلس الدستوري بذلك حتى يتمكن من القيام بالدور المنوط به وتحمل مسؤوليته. إلا أن لا أحد منهما قام بذلك. وإذا كنا لا نتصور إقدام رئيس الجمهورية على إخطار المجلس الدستوري، بالنظر إلى أنه لا يمكن له أن يصدر المرسومين ثم يقوم بإثارة الرقابة حولهما، فبالتأكيد هو يريد أن تمر المسألة بسلا [65] ص 63 ونفس الشيء بالنسبة لرئيس مجلس الأمة نظراً لأنه معين من قبل رئيس الجمهورية ضمن الثلث الرئاسي، فكان حري برئيس الغرفة الأولى الممثلة الشرعية للشعب أن يقوم بذلك صونا للدستور ووفاءً لثقة الشعب التي وضعها فيه.

ولا يعد المرسوم الرئاسي (99-240) المشار إليه أعلاه والصادر عن رئيس الجمهورية تعديلاً للدستور، ولا يمكن القبول بذلك. إلا أن غض الطرف عنه من قبل جميع مؤسسات الدولة أعطى له مكانة أسمى من الدستور. وهذا لأن هذا الأخير ينص على صلاحية رئيس الحكومة التعيين في الوظائف المدنية دون المساس طبعاً بالمجال المخصص لرئيس الجمهورية في هذا الشأن، والذي تنص عليه المادتان 77 و 78 من الدستور، بهذا يمكن القول أن رئيس الجمهورية عن طريق هذا المرسوم قد عمل على إضعاف رئيس الحكومة وحصر صلاحياته ودوره في ركن ضيق، فالتعيين في الوظائف المدنية أمر لازم وضروري لرئيس الحكومة من أجل ضمان حسن سير الإدارة العمومية وعمل الفريق الحكومي عموماً من أجل تجسيد وإنجاح البرنامج الحكومي.

وبالنظر إلى التحليل السابق يمكن القول أنه في ظل مثل هذه التصرفات لا يمكننا الحديث عن ممارسة ديمقراطية للسلطة، مادام رئيس الدولة يسعى بكل الوسائل لاحتكار أكبر قدر من الصلاحيات في حين كان المفروض هو انفتاح أكثر وإعطاء تنازلات من طرف قيادة الدولة لتفادي أي انسداد على مستوى القمة، وبالتالي فلا يمكن الحديث عن التوازن المطلوب داخل الهيئة التنفيذية مادام أن مؤسسات الدولة تقف عاجزة عن حماية الديمقراطية وحماية الدستور.

ولعل المرسومين سابق الذكر جاء ليمهدا الطريق للتعديل الدستوري الجزئي الذي تم عام 2008 على الدستور، بحيث تم التغيير في مكانة وصلاحيات رئيس الحكومة بموجب هذا التعديل. فقد أفصح رئيس الجمهورية عن الأهداف المرجوة من هذا التعديل في الخطاب الذي ألقاه بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2009/2008، حيث ذكر أن الغاية من استبعاد الازدواجية الحقيقية في السلطة التنفيذية هي تمكين هذه الأخيرة من تحمل المسؤوليات واتخاذ القرارات الناجعة بسرعة [84] ص 21.

لقد مس هذا التعديل الجزئي للدستور فيما يخص السلطة التنفيذية المواد 77 فقرة 5، المادة 79 فقرة 1، 85 فقرة 2، 4، 5، والمادتين 78، 90 مع إضافة فقرتين 6 و 7 في المادة 77، كل هذه المواد تتعلق فقط بالوضع الجديد للسلطة التنفيذية ومركز رئيس الحكومة فيها [85] ص 09..

بداية تم استبدال تسمية رئيس الحكومة بوزير أول (وهي التسمية التي كانت معتمدة إبان حكم الحزب الواحد إلى غاية التعديل الدستوري الجزئي لسنة 1988. وقد اختلفت الدول العربية ذات النظام الجمهوري فيما بينها حول تسمية الرجل الثاني في السلطة التنفيذية ، فهناك من أطلق عليه تسمية رئيس الوزراء، والبعض الآخر أطلق عليه اسم رئيس مجلس الوزراء كما هو الشأن في الدستور السوري لسنة 1973، كما تمت تسميته برئيس المجلس التنفيذي وذلك في البلدان التي أطلقت على الشق الثاني من السلطة التنفيذية بالمجلس التنفيذي، وسمي كذلك بالتسمية المعروفة وهي رئيس الحكومة) [80] ص 392-395 وذلك بتعديل نص المادة 77 فقرة 5 التي أصبحت كالتالي : يعين الوزير الأول وينهي مهامه " .

وبصرف النظر عن التسمية التي تطلق على الحكومة ورئيسها فإن الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد تغايرت في تقرير وضع ووظيفة المسؤول الأول عن الجهاز الحكومي، فالمصطلح الذي يطلق عليه لا يستدل من ورائه على قوته ومركزه، لأن تحديد وضعه ووظيفته لا يتأتى إلا من خلال العلاقات الدستورية والعملية مع رئيس الدولة من جهة، والسلطة التشريعية من جهة أخرى طبقاً لنوع النظام الذي تبناه هذا الدستور أو ذاك، من النظام البرلماني أو الرئاسي أو النظام المزيج بينهما [80] ص 396.

ويبدو هذا الأمر صحيحاً، لأن قوة رئيس الحكومة تظهر من خلال قوة الصلاحيات التي يتمتع بها والتي تجد مصدرها في الدستور ذاته، وليس بتفويض من جهة أخرى كرئيس الدولة مثلاً، كما كان عليه الحال في دستور 1976 الجزائري. ففي بريطانيا مثلاً يستعمل تسمية رئيس الوزراء على الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، وهو يتمتع بصلاحيات تنفيذية واسعة وقوية جعلت منه يبدو شبيهاً برئيس الدولة في النظم الرئاسية [84] ص 22.

إن سبب إلغاء منصب رئيس الحكومة بموجب التعديل الدستوري الأخير لعام 2008 حسب أغلب الظن هو عدم إمكانية الجمع بين رئيس منتخب على أساس برنامج حائز على ثقة الأغلبية المطلقة للناخبين، يلزم رئيس الجمهورية دستورياً بتنفيذه، ورئيس الحكومة مطالب بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية المنتمئة للحزب الفائز في الانتخابات التشريعية. وقد دعم المجلس الدستوري توجه النظام نحو التخفيف من ازدواجية السلطة التنفيذية والفصل نهائياً في البرنامج المطبق حين ارتأى بأن " السير العادي للنظام الديمقراطي التعددي مثلما يستنتج من الدستور، يقتضي بأن رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساس برنامج سبق وأن حظي بموافقة الشعب، من واجبه أن يجسد هذا البرنامج طبقاً لليمين التي يؤديها أمام الشعب " [66].

ويؤكد المجلس الدستوري في ختام رأيه هذا على أن مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية في إطار المادة 176 لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية. غير

أنه في الواقع هذا التعديل الدستوري الذي كُيف على أنه تعديل جزئي قد هزّ مسألة التوازن داخل الجهاز التنفيذي بشكل كبير، مما يوحي أننا بصدد نظام رئاسي مغلق، وهو ما تفسره المواد التي تم تعديلها (في الجانب المتعلق بالسلطة التنفيذية). فالبرنامج الذي تطبقه الحكومة هو برنامج رئيس الدولة وليس برنامج الأغلبية البرلمانية التي يمثلها رئيس الحكومة (سابقاً) (لم تعد مؤسسة الرئاسة مقيدة بتعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية الفائزة في الانتخابات التشريعية، فالرئيس عبد العزيز بوتفليقة الرئيس الحالي في عهده الثانية (2004-2009) بتعيين السيد أحمد أويحي رئيساً للحكومة وهو رئيس حزب R.N.D في حين أن الأغلبية البرلمانية كانت في صف حزب F.L.N وهذا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 186/08 [86] ، فقد أصبح الوزير الأول وفق التعديل الدستوري الجديد في نص المادة 79 يضبط مخطط عمله الذي يقوم بتنفيذه بعد عرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وقبل ذلك يعرضه في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، فحتى مخطط العمل الذي يعده الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية خاضع لسلطة هذا الأخير فهو مسؤول أمامه، ومسؤول كذلك أمام نواب الشعب.

بهذا يكون التعديل الدستوري الجديد قد وضع حداً للتساؤل الذي كان يطرح نفسه سابقاً حول أيّ من البرنامجين تطبقه الحكومة ؟ فقد تم النص صراحة على أن تنفيذ السياسة العامة في الدولة يقتضي برنامجاً واحداً هو برنامج رئيس الجمهورية الذي تقوم الحكومة بتطبيقه ولا وجود لبرنامج آخر، وقد ساهمت الأحزاب السياسية التي توصف بأنها كبيرة في الجزائر في إعطاء الضوء الأخضر لهذا التوجه نحو تركيز السلطة في يد رئيس الدولة.

والجديد الذي جاء به التعديل الدستوري الأخير هو إخضاع المراسيم التنفيذية، والتعيين في وظائف الدولة من قبل الوزير الأول إلى الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، فالواضح إذن من هذه النصوص أن العلاقة بين رأسي السلطة التنفيذية هي ليست علاقة توازن إنما علاقة تبعية. فهو لا يمكنه أن يمارس أي دور إلا بموافقة رئيس الجمهورية. وزيادة على ذلك فقد أضيفت فقرة جديدة في نص المادة 77 هي الفقرة السادسة (6) بحيث تنص على أن رئيس الجمهورية بإمكانه إسناد رئاسة اجتماع الحكومة للوزير الأول بتفويض منه، فالوزير الأول إذن لا يمكنه الاجتماع بوزراء حكومته إلا بتفويض من الرئيس (فوض رئيس الجمهورية أول وزير أول بعد تعديل الدستور الأخير السيد أحمد أويحي ترؤس اجتماعات أول حكومة تم تعيينها وفقاً للنص الجديد وذلك بتطبيق المادة 77 فقرة 6 الجديدة.) [87] بل إن وزراء الحكومة التي يرأسها لا يملك سلطة اختيارهم وتعيينهم فالأمر موكول حصرياً لرئيس الجمهورية.

فالفقرة الأولى من المادة 79 من دستور 1996 المعدلة تنص على حق رئيس الجمهورية تعيين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ونعلم أن الاستشارة لا تتضمن أي إلزام قانوني، بل يمكن لطالبيها

أن يأخذ بها أو تركها. وبالرجوع إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958 نجد أن دور الوزير الأول أفضل في هذا الشأن فهو من يقترح تشكيلة الحكومة ليقوم رئيس الجمهورية بالتعيين (المادة 08 فقرة 2) [53].

نشير في هذا الصدد إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري بعد التعديل الأخير لم يشر في نص المادة 79 أو في غيرها من المواد إلى الجهة التي تملك صلاحية إنهاء مهام أعضاء الحكومة، فالفقرة 01 من هذه المادة أشارت إلى التعيين ولم تشر إلى الإنهاء، مما يستوجب تدارك هذا الخلل الذي ربما يكون محرري وثيقة الدستور بعد التعديل قد تجاوزه سهواً.

إن هذا الدور الهزيل الذي ظهر به الوزير الأول - الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية - كان هدفاً تريد السلطة تحقيقه من وراء التعديل الدستوري الأخير وهو " إعادة تنظيم وتدقيق وتوضيح الصلاحيات والعلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية دون المساس بالتوازنات الأساسية للسلطات، سلطة تنفيذية قوية وموحدة ومنسجمة، بإمكانها تحمل المسؤوليات واتخاذ القرارات الناجعة بسرعة، بما يمكنها من تجنب الازدواجية والتعارض، وتجاوز سلبيات التوفيق بين برامج مختلفة تؤدي في النهاية إلى تشتيت وتمييع المسؤوليات وتضارب القرارات .." [85] ص 07.

فهناك عدة أهداف تم التصريح بها حول الغاية من التعديل الدستوري الأخير، إلا أن أهمها هي تجنب الازدواجية في السلطة التنفيذية وتجاوز سلبيات وجود برنامجين مختلفين على مستوى السلطة التنفيذية، هذا يؤدي بالضرورة إلى انفراد رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية وإحكام قبضته على البرنامج والسياسة المطبقة في الدولة، إلى جانب تحكمه في تشكيل الحكومة بتعيين الوزراء وكذا الوزير الأول الذي أصبح ضعيفاً أمام قوة مركز رئيس الجمهورية بعد هذا التعديل، فالنظام الجزائري صار يميل بشكل كبير إلى النظام الرئاسي بالنظر إلى هذه المتغيرات.

إن التعديل الدستوري الجديد أبقى على الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة، وقد كان واضحاً أن هذا التعديل يستهدف إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل دون أن يكون لذلك تأثير على علاقتها بالسلطة التشريعية [84] ص 21 أي دون أن يحدث خللاً في التوازنات التي يقيمها الدستور بين السلطات. إلا أن هناك رأي يقول بعكس ذلك إذ أن التعديل الأخير كما تعديل سنة 2002 قد مس بالتوازنات التي تحظرها المادة 176 [47] ص 326-328 والتي تم اللجوء إليها بمناسبة هذين التعديلين.

إن الغرابة في التعديل الدستوري الجديد تكمن في إبقاءه على الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني على عمل الحكومة. إذ ما الفائدة من التأكيد على تنفيذ الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية إذا كان هذا البرنامج يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الشعبي الوطني، لأن ذلك من شأنه أن يوحي بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام نواب الأمة، وهذا يتنافى مع طريقة انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، إلا إذا

كانت الرقابة منصبة على مخطط عمل الحكومة وليس البرنامج في حد ذاته [84] ص 26 وهذا ما أكدته التعديل الأخير أن الرقابة تنصب على مخطط عمل الحكومة .

فهذا التعديل أنشأ وضعاً غريباً في النظام الجزائري، إذ المعروف هو أن يراقب البرلمان البرنامج السياسي للحكومة وليس مجرد الآليات المنتهجة من طرفها لتطبيق برنامج رئيس الدولة والتي سماها التعديل الجديد " مخطط عمل" مستمد من ذات البرنامج. وهذا كذلك يتنافى مع مبدأ المسؤولية أمام البرلمان، فالدستور ينص على أن تقدم الحكومة استقالته في حال رفض هذا الأخير الموافقة على مخطط عملها (المادة 81 فقرة) [46].

وإذا كانت المادة 80 من دستور 1996 قبل تعديل 2008 تتيح لرئيس الحكومة إمكانية تكييف برنامج حكومته على ضوء المناقشة التي دارت داخل المجلس الشعبي الوطني حتى يحظى بالموافقة، فإن نص المادة الجديد اشترط في الفقرة الثانية (02) من هذه المادة ضرورة قيام الوزير الأول بالرجوع إلى رئيس الجمهورية من أجل إطلاعه على فحوى المناقشة التي دارت في البرلمان، ومن ثم الاستماع إلى توجيهه لتكييف مخطط عمله. وهذا يعني أن رئيس الجمهورية يحظى بسلطة الاستشارة بل والتوجيه في هذا المجال، ويبقى الوزير الأول مقيد ومرتبط بتوجيهات الرئيس من أجل تكييف مخطط العمل. وهذا يدل على أن الوزير الأول يمارس فقط دور المنسق للعمل الحكومي لا غير، ومقيد بتوجيهات وأوامر الرئيس، فليس له بالتالي إدخال تعديلات على برنامج رئيس الجمهورية إلا بعد استشارته [84] ص 27.

عندما يُعرض على المجلس الشعبي الوطني مخطط العمل الحكومي بإمكانه عدم الموافقة عليه، بناءً على المناقشة التي دارت حول هذا المخطط، فيتعين بالتالي على الحكومة تقديم استقالته، وقيام رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد بنفس الشروط أو الكيفيات (المادة 81 فقرة 2) [46] وعلى هذا الأخير القيام بتشكيل حكومته وتقديم مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، أما إذا رفض البرلمان الموافقة عليه مجدداً فإنه ينحل وجوباً (المادة 82) [46].

فما الداعي إذن لإعادة تعيين وزير أول وحكومة جديدة ملزمين دستورياً بتنفيذ نفس البرنامج السابق الذي هو برنامج رئيس الجمهورية، والذي يكون قد رفض إدخال تعديلات عليه على ضوء مناقشات النواب، اللهم إلا إذا كان المبتغى هو وضع النواب أمام الأمر الواقع، أمام خيارين أحلاهما مر، تجسيدا لمبدأ عقلنة الرقابة البرلمانية، فإما دفعهم للقبول بمخطط عمل الحكومة أو رفضه، وبالتالي قبول الحل الجوبي والذهاب إلى إرادة الشعب للحكم في النزاع بين المؤسستين [84] ص 27.

على العموم يمكن القول أن هذا التعديل الدستوري الأخير قام بإبعاد برنامج رئيس الجمهورية عن تدخلات النواب واعتراضاتهم، وقدم لهم الوزير الأول ليعرض أمامهم مخطط عمل لا يستطيع حتى تكييفه على

ضوء مناقشات النواب إلا بالرجوع إلى صاحب البرنامج. ثم إن الوزير الأول يقدم استقالته في حال رفض المخطط بالرغم من أنه استوحى هذا المخطط من برنامج الرئيس، فهو المسؤول المباشر أمام البرلمان عن عمل لا يملك فيه حتى حق التغيير. فالأولى أن تقع المسؤولية على صاحب البرنامج، وصاحب السلطة الفعلي.

2.1.2.2. صلاحيات السلطة التشريعية في عملية تعديل الدستور

تمارس السلطة التشريعية في الديمقراطيات التمثيلية دوراً بارزاً في الدفاع عن مصالح الشعب وحماية حقوقه المكتسبة، وهي تقوم بهذا الدور من خلال الآليات والاختصاصات المخولة للبرلمان بواسطة الدستور، ومن بين أهم تلك الاختصاصات عملية تعديل الدستور، التي لها علاقة مباشرة بمسألة حماية الحقوق والحريات، وتجسيد مبادئ الممارسة الديمقراطية.

وقد عرف النظام الجزائري عدة عمليات تعديل لمختلف الدساتير التي عرفها، لذلك نتساءل في هذا المطلب عن الدور المخول للبرلمان الجزائري في ممارسة حق التعديل الدستوري (فرع أول)، ثم إن عملية تعديل الدستور قد تزيد أو تنقص من صلاحيات واختصاصات البرلمان بناءً على العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، (فرع ثاني)، وأخيراً وبمناسبة استحداث غرفة ثانية في البرلمان الجزائري، نتساءل عن دورها في إقامة التوازن داخل السلطة التشريعية (فرع ثالث).

1.2.1.2. ممارسة البرلمان لحقه في تعديل الدستور

تسند بعض الدساتير في الأنظمة الدستورية المختلفة عملية تعديل الدستور إلى البرلمان، عن طريق إتباع إجراءات تختلف من دستور لآخر. فبعضها يشترط ضرورة توافر أغلبية خاصة لقبول التعديل الدستوري من طرف البرلمان، وهذه الأغلبية تختلف عن الأغلبية المعتمدة في القوانين العادية، كاشتراط نسبة الثلثين ($\frac{2}{3}$) في بعض الدساتير إذا كان البرلمان مشكلاً من مجلس واحد، أما إذا كان مشكلاً من غرفتين فتختلف النسبة المطلوبة في كل غرفة.

في الجزائر تتم الموافقة على تعديل الدستور من قبل المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية العادية، وفي مجلس الأمة يستوجب ضرورة تحقق نسبة ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أصوات أعضائه [47] ص 271 وقد يتطلب الأمر اجتماع مجلسي البرلمان في جلسة موحدة، أي في هيئة مؤتمر، وهذا ما عرفه الدستور الفرنسي لعام 1958، وكذا الدستور الجزائري لعام 1996 في المادة 176، وهذا يكون في حالة فضل الرئيس عدم عرض مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي، حينئذ يجب الحصول على نسبة ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً.

إن دور البرلمان في عملية تعديل الدستور يمتد من المبادرة إلى التصديق على نص المشروع المتضمن التعديل الدستوري، ولعل أهم عنصر في مسار التعديل الدستوري هو أولها، أي المبادرة. ذلك لأنه من يملك حق المبادرة فذلك يعني إعطاء قوة للهيئة التي تتمتع بهذا الحق في الحركة واتخاذ القرار.

وقد اختلفت الدساتير حول من له الحق في المبادرة بالتعديل الدستوري، فبعضها يعتبر هذا الأمر من صلاحيات السلطة التنفيذية منفردة، أو السلطة التشريعية منفردة، أو هما معاً، وقد يكون من حق الشعب القيام بهذا الحق في بعض الأنظمة الدستورية [45] ص 213 عموماً إن الجهة الأكثر فعالية في الدولة هي التي تملك تحريك مبادرة تعديل الدستور، مع ملاحظة أن حصر المبادرة في جهة معينة واحدة يعني التضييق من إمكانية التعديل، كما يؤدي ذلك إلى إعطاء أولوية لهذه الجهة على الجهات الأخرى [34] ص 83.

لقد أعطى المؤسس الدستوري الجزائري حق المبادرة بالتعديل الدستوري لرئيس الجمهورية في كل الدساتير التي عرفها النظام الجزائري، واستبعد البرلمان من ممارسة هذا الحق، سواء بصفة مباشرة وصريحة كما هو حاصل في دستور 1976، ودستور 1989، أو بصفة غير مباشرة أو ضمنية كما هو موجود في دستور 1996.

فإلى جانب حرمان المجلس الشعبي الوطني من حق المبادرة بالتعديل الدستوري، في ظل دستور 1976، فإنه لا يمكن لأعضاء هذه الهيئة مناقشة أو تعديل محتوى مشروع القانون الذي يحمل نص التعديل الدستوري، هذا الأمر تبينه وتثبته الممارسة، من دون أن يكون محل نص لا في الدستور ولا في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي لم يتطرق إطلاقاً لهذه المسألة [55] ص 77 هذا الوضع يبرز قوة المؤسسة التنفيذية التي يقودها رئيس الجمهورية، هذا ما يفسر استبعاد البرلمان من العملية التأسيسية، وبغض النظر عن التعديلات الواردة على دستور 1976 فإنها كانت صادرة من المؤسسة التنفيذية سواء اقتراحاً أو إعداداً، أو إصداراً، وهو ما يدل على غياب للمجلس الشعبي الوطني في ممارسة هذا الحق، وتهميشه كلياً [55] ص 78.

ففي ظل الوضع الذي كان سائداً في دستور 1976 يمكن تفهّم هيمنة مؤسسة الرئاسة على عملية التعديل الدستوري، واحتكارها لحق المبادرة بالتعديل، وإبعاد المؤسسة التشريعية من التدخل في ممارسة العملية التأسيسية. غير أنه في ظل تغير الأوضاع والظروف بعد مجيء دستور 1989، كان ينتظر من المؤسس الدستوري إشراك ممثلي الشعب في العملية التأسيسية، خصوصاً بعد دخول أطياف سياسية وأفكار جديدة على خط العمل السياسي في الدولة والمشاركة في الحكم. إلا أن الأمور لم تسر كما كان منتظراً أو مأمولاً منه أن يكون.

فقد احتفظ المؤسس الدستوري في دستور 1989 بنفس النهج المتبع في دستور 1976 وهو حرمان ممثلي الشعب من حق المبادرة بالتعديل الدستوري. فقد بقي هذا الإجراء محتكراً من طرف رئيس الجمهورية، أما البرلمان ممثلاً في المجلس الشعبي الوطني فبقي محتفظاً بمهمة الموافقة على مشروع التعديل الدستوري، دون إعطائه حق المبادرة. أما الشيء المختلف عن دستور 1976 فهو اشتراط ضرورة عرض نص التعديل الدستوري الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني على الاستفتاء الشعبي (المادة 163) [24] إلا أن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع التعديل الدستوري تتم بنفس الشروط التي تطبق على النص التشريعي (المادة 165) [24] بهذا الشكل يكون المؤسس الدستوري قد ساوى بين النص الدستوري والنص التشريعي في النصاب المطلوب للموافقة على النص المعروض على المؤسسة التشريعية.

ولكن بعد استحداث الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، أصبح شرط الموافقة على مشروع التعديل الدستوري مطلوب من كلا الغرفتين، وب نفس الشروط المطبقة على النص التشريعي كذلك (المادة 174) [17].

إن جعل النص الدستوري في نفس مرتبة النص التشريعي هنا يعد انتقاضاً من قيمة الدساتير التي تعامل معاملة القوانين العادية في مجال التصويت عليها، خلافاً للقوانين العضوية التي تعامل معاملة أفضل، وذلك بالموافقة عليها بالأغلبية المطلقة من طرف الغرفة الأولى وثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء الغرفة الثانية [47] ص 285 ونتيجة لهذا النص يرى البعض من أساتذة القانون في الجزائر أن الدستور الجزائري هو دستور مرن وليس دستوراً جامد [56] ص 104.

لقد تدارك المؤسس الدستوري الجزائري في أول تعديل دستوري سنة 1996 الخلل الذي أصاب توازن السلطات عند وضع دستور 1989، وذلك بمنح البرلمان حق المبادرة بالتعديل الدستوري، موازاة مع حق السلطة التنفيذية في ذلك، فقد أصبح من حق ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المبادرة بتعديل الدستور، وفق شروط معينة (المادة 177) [17] فالشروط التي كبلت بها مبادرة النواب تجعل من عملية ممارستها وتميرها ليست سهلة على الإطلاق وهذا لوجود قيودان يصعبان من اكتمال المبادرة، أو يفرغان هذا الحق من محتواه بالكامل.

يتمثل القيد الأول في اشتراط نص المادة 177 ضرورة أن يتقدم بالمبادرة عدد كبير من أعضاء البرلمان الممثلين لكلا الغرفتين معاً، حيث تم اشتراط ضرورة تحقق نصاب ثلاثة أرباع (3/4) الأعضاء المجتمعين في هيئة مؤتمر. فبخصوص هذا الشرط يرى أحد أساتذة القانون الدستوري أن اشتراط هذه الأغلبية يبدو منطقياً، وذلك من أجل الفعالية. لأنه من المنطقي أن يقدم اقتراح داخل البرلمان بواسطة عدد مرتفع من الأعضاء لكي يكون للاقتراح حظوظ الحصول على الموافقة [25] ص 20 فهذه النسبة ستشكل حظاً أوفر للتصديق لاحقاً على التعديل الدستوري، خاصة إذا لجأ رئيس الجمهورية للبرلمان لإقراره [65] ص 71.

وفي الحقيقة إن الشق الأول من المادة 177 الذي يشترط موافقة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان حتى يتم قبول مبادرة التعديل الدستوري من البرلمان، يعتبر حاجزاً يغلق يد البرلمان عن المشاركة في العملية التأسيسية، وذلك لأسباب تبدو منطقية، لعل أهمها أن الأغلبية التي تسيطر على المجلس الشعبي الوطني في العادة عندنا في النظام الجزائري موالية لسياسة رئيس السلطة التنفيذية، فلم يحدث في تاريخ الممارسة السياسية في الجزائر أن أسفرت الانتخابات عن أغلبية تمثل النهج المعارض لسياسة الرئيس، حتى يمكن التفاؤل بأن يكتمل هذا النصاب، خصوصاً إذا كانت الفكرة المحمولة في التعديل المقترح من طرف البرلمان لا تروق السلطة التنفيذية. يضاف إلى هذا العامل طبيعة تكوين مجلس الأمة، التي تغطي عليها سيطرة التيار الموالي لبرنامج رئيس الجمهورية. بالإضافة إلى أن ثلث أعضاء هذا المجلس يعينهم رئيس الجمهورية (المادة 101) [17].

وهناك قاعدة مفادها أن المعين يتبع من قام بتعيينه، وبالتالي فإن هذا الثلث المعين محسوب على الرئيس في أية مناسبة يوضع فيها المجلس أمام حالة التصويت على أية قضية. ومنه يمكن أن نؤكد أن عدداً كبيراً من النواب والأعضاء في الغرفتين المشكلتين للبرلمان يوالون برنامج رئيس الجمهورية، لذلك فلا محالة من أن النصاب المطلوب في المادة 177 لتحقيق مبادرة النواب بتعديل الدستور غير واردة على الأقل في ظل طبيعة التشكيلة الحالية للبرلمان الجزائري. هذا عن القيد الأول.

أما القيد الثاني الذي يقف في وجه مبادرة النواب فيتمثل في الشق الثاني من نص المادة 177، والذي يقضي تماماً على أية إمكانية لقبول مبادرة النواب في تعديل الدستور. فإذا تخطى النواب الشرط الأول بنجاح، فإنه يبقى أمامهم اجتياز الامتحان الثاني، وهو ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على مبادرتهم، من أجل عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي لإقراره، بحيث وضعت المادة 174 من دستور 1996 مبدأ عاماً حول مسار الاقتراح، إذ يتطلب موافقة البرلمان كخطوة أولى، ثم يتم بعدها عرضه مباشرة على الاستفتاء الشعبي.

فرئيس الجمهورية حسب الدستور هو وحده المكلف بعرض النص على الشعب، لهذا فإن مبادرة النواب ستتم حتماً بنفس الإجراءات، وهو عرض النص على الاستفتاء لإقرار النص ثم إصداره بعد ذلك من قبل رئيس الجمهورية. إذا كان الأمر كذلك، فإن اكتمال مسار مبادرة النواب متوقفة على رغبة وإرادة رئيس الجمهورية، فهو يملك كامل الحرية في إعطاء الضوء الأخضر لاستمرار مبادرة النواب. إلا أنه في إمكان الرئيس عدم الموافقة على مبادرتهم، وعندها تكون النهاية الحتمية لمبادرتهم عند هذا المستوى. وهذا لأن طلب اللجوء للاستفتاء هو حق خالص لرئيس لجمهورية (المادة 176) [17].

إن مثل هذه النصوص الدستورية تعتبر قيماً على فعالية البرلمان في المساهمة في العملية التأسيسية، ولعل ذلك يخل بمسألة التوازن بين السلطات الدستورية القائمة. فنرى أن الكفة تميل لصالح تفوق السلطة التنفيذية بشكل فادح، وهذا لأن المؤسس الدستوري حرص من وراء هذا القيد على ضمان استمرار تفوق السلطة التنفيذية، وبالتالي فرئيس الجمهورية يملك احتكاراً تاماً لحق المبادرة بتعديل الدستور، ولا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن تتحقق إذا لم تتم من طرف رئيس الجمهورية [25] ص 20.

مما تقدم يتضح أن مركز البرلمان في ظل دستور 1963 أفضل بكثير مما هو عليه في دستور 1996 (الدستور الحالي)، وهذا بالنظر إلى النصوص الدستورية المنظمة لعملية التعديل الدستوري. فالمبادرة بتعديل الدستور ترجع إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني معاً (المادة 71) [54] أي أن المبادرة تتم بالاشتراك بينهما. وهذا يشكل وضعاً أحسن مما هو عليه في دستور 1996، بالنظر لتلك الشروط والقيود التي تم إئثارها بمبادرة النواب بها.

ومما سبق نستنتج أن البرلمان مستبعد تماماً من المبادرة بتعديل الدستور، إلا أنه على ما يبدو أن دستور 1989 ومن بعده دستور 1996 قد حول البرلمان إمكانية الاعتراض على المبادرة الواردة من طرف رئيس الجمهورية لتعديل الدستور، وذلك عن طريق الامتناع عن التصويت لصالح مشروع التعديل الدستوري عند قيام الرئيس بعرضه على البرلمان للموافقة عليه. للإشارة قد نص الدستور على طريقتين لإقرار التعديل الدستوري، إما عن طريق الاستفتاء الشعبي بعد موافقة البرلمان وذلك حسب الشروط الواردة في نص المادة 174 من دستور 1996. وإما إقرار التعديل عن طريق البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر، وذلك في الحالة التي يفضل فيها رئيس الجمهورية الاستغناء عن الاستفتاء واللجوء إلى البرلمان لإقرار مشروع التعديل. وقد قيد المؤسس الدستوري هذه الطريقة بجملة من الشروط تضمنها المادة 176 ومن بينها اشتراط موافقة ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معاً

فيبدو من الوهلة الأولى أن النواب بإمكانهم الوقوف في وجه مبادرة الرئيس من خلال اعتراضهم عن التصويت على المبادرة المقدمة إليهم، سواء بمناسبة المادة 174 أو المادة 176 من دستور 1996، وذلك في حالة وجود أغلبية برلمانية معارضة لتوجهات الأغلبية الرئاسية، هذا الأمر ممكن توقعه لا سيما وأن دستور 1996 لم يعالج مسألة هي في غاية الأهمية، ألا وهي عدم معالجة نظام التعايش، وعدم الاحتياط لعواقب التصادم بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية [55] ص 83 لأن من شأن ذلك أن يحدث أزمة دستورية بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية.

فالقوة التي يبدو عليها البرلمان للوهلة الأولى من خلال الصلاحيات المخولة له بموجب المادتين 174 و176 من دستور 1996 ما تلبث أن تتلاشى وتزول، عندما يتضح لنا أن الهيئة التنفيذية، وبالتحديد رئيس الجمهورية بإمكانه تجاوز ممثلي الشعب والذهاب مباشرة إلى الشعب لاستفتاءه حول مشروع التعديل الدستوري، وقد أثبتت الممارسة ذلك، عند تعديل دستور 1989 عام 1996 تم اللجوء إلى نص المادة 74 فقرة 8 من الدستور، على الرغم من عدم ورود هذه المادة ضمن الفصل المخصص لإجراءات تعديل الدستور. فهذا الوضع مشابه لما كان عليه الدستور الفرنسي لعام 1958 عندما قام الجنرال ديغول في سابقة أولى بتعديل الدستور عام 1962 بالاستناد لنص المادة 11 التي تقع خارج إجراءات التعديل الدستوري التي تنص عليها المادة 89.

فعلى ما يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد حصر البرلمان في وضع ضيق، لا يمكنه التحرك أو المناورة ومعارضة توجهات السلطة التنفيذية، بالنظر إلى جملة الحلول التي هي موضوعة تحت تصرفها في هذا المجال. وللإشارة فإن إجراء عملية المراجعة الدستورية بتهميش البرلمان واللجوء مباشر لاستفتاء الشعب تثير جدلاً فقهيًا حول دستورية هذا الإجراء [25] ص 25.

وبغض النظر عن الجدل الذي تثيره المادة 176 من دستور 1996 حول إمكانية ممثلي الأمة معارضة مبادرة الرئيس، وكذا حول ما تفتح من إمكانية إبعاد صاحب السلطة التأسيسية من ممارسة العملية التعديلية، فإن هناك جدلاً آخر تطرحه المادة حول تدخل المجلس الدستوري في هذه العملية.

ففي المناسبتان اللتان تم فيها إخطار المجلس الدستوري حول مشروع تعديل الدستور الذي بادر به رئيس الجمهورية، وذلك بمناسبة إدخال الأمازيغية كلغة وطنية إلى جانب اللغة العربية [88] وكذلك التعديل الأخير الذي تم عام 2008 نلاحظ عدم احترامه للقواعد والمبادئ التي تنص عليها المادة 176 من الدستور، فقد جرت العادة في الممارسة الجزائرية أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الأسلوب في تعديل الدستور لما يتأكد من موالاته البرلمان لصاح مشروع، أي عندما تتوافق الأغلبية البرلمانية معه، ولا يثق في نتيجة الاستفتاء الشعبي التي قد لا تكون نتيجته في صالح هذا المشروع. وقد لجأ رئيس الجمهورية إلى البرلمان وتخلي عن أسلوب الاستفتاء بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2002 والمتعلق بتعديل المادة 03 من الدستور وإضافة مادة 3 مكرر تخوفاً من الرد السلبي للشعب، خاصة وأن إضافة الأمازيغية اختلفت بشأنها الآراء بين مؤيد ومعارض [65] ص 73.

وللتدليل على مخالفة المجلس الدستوري للمبادئ الواردة في نص المادة 176، نشير إلى نص المادة 3 والمادة 178 من دستور 1996 من جهة، والمادة 3 مكرر من جهة أخرى، إذ لا يمكن اعتبار إضافة الأمازيغية إلى جانب اللغة العربية مجرد إضافة لم تمس بالمبادئ التي ينص عليه الدستور للاعتبارات التالية:

فباعتبار المادة 03 من دستور 1996 التي تنص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية، واردة ضمن أحكام الباب الأول من الدستور، الذي يحمل عنوان " المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري "، فإن أي تعديل يمس مواد هذا الباب زيادة أو نقصاناً يعد مساساً بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

مما يستنتج منه أنه لا يمكن إتباع نص المادة 176 في تعديل الدستور، إنما من الواجب إتباع المادة 174 منه التي تتيح اللجوء للاستفتاء الشعبي لتعديل الدستور، وذلك في حالة ما إذا كان التعديل الدستوري المزمع إجراءه يمس بمبادئ المجتمع الجزائري، وهذا الطرح يفهم من نص المادة 176 ذاتها، وذلك بقراءتها على النحو التالي: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن أي مشروع تعديل يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ... وعلل رأيه ... لم يمكن لرئيس الجمهورية إصدار القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الاستفتاء الشعبي "، أي لا بد على المجلس الدستوري في هذه الحالة إحالة سلطة التعديل على الإجراء الصحيح وهو نص المادة 174 في هذه الحالة.

فلا بد إذن من عرض مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي بدل عرضه على موافقة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، لمساسه بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري [65] ص 74.

من جهة أخرى، ووفقاً لنص المادة 178 في فقرتها الرابعة التي تقضي بأنه لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس العربية باعتبارها اللغة الوطنية الرسمية، فإن تبني الأمازيغية باعتبارها لغة وطنية إلى جانب اللغة العربية ودخولها حيز التطبيق بداية من تدريسها في المدارس يشكل انتهاكاً لأحكام القانون 05/91 المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية، وكذا الأمر 30/96 [89].

أما التعديل الدستوري الثاني لعام 2008 فهو كذلك أخل بأحد القواعد المقررة في المادة 176، وهي تلك المتعلقة بالمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع الجزائري، وذلك بتعديل المادة 5، 31، 62 الواردة في الباب الأول من الدستور والمتعلقة بتلك المبادئ، كما أنه قد أخل بالتوازنات الأساسية بين السلطات، وذلك لأن التعديل قد مس بعض مواد الباب الثاني.

ويكون المجلس الدستوري بموافقة على التعديلين الدستوريين لسنة 2002 و 2008 قد خرق الدستور، لأن الرأي المقدم من طرفه يعتبر غير قانوني. وكذلك الشأن بالنسبة للبرلمان، فرغم علم النواب بمحتوى نص المادة 176 وما تشترطه من اشتراطات وما تضعه من قواعد ومبادئ لا يجوز القفز عليها، إلا أنه فضل الانخراط في نفس الاتجاه الذي سار عليه المجلس الدستوري، رغم أنه لم يطبق بشكل صحيح نص دستوري واضح، فوافق على كلا التعديلين بالأغلبية المطلوبة. فيكون بذلك الخرق للدستور مزدوجاً [47] ص 328، 329.

مما سبق يتضح أن عملية المبادرة بتعديل الدستور تظهر كعمل انفرادي لرئيس الجمهورية، وعلى الرغم من تمكين دستور 1996 ممثلي الشعب من حق المبادرة بالتعديل الدستوري، إلا أن ذلك يبقى مرهوناً بإرادة الرئيس. ليس هذا فقط بل إن وسيلة إقرار نص التعديل يتحكم فيها رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية واسعة، فله الحرية بين خيارات متعددة يلجأ إليها حسب الحاجة والظروف القائمة. فهذه الحقيقة تؤكد ضعف مؤسسات الدولة أمام رئيس الجمهورية الذي يتخذ وضعاً مميّزاً حتى في ظل التعددية السياسية، مما يعني تكريس النظام الرئاسي (المغلق) [65] ص 74.

ويؤكد هذا الضعف أن البرلمان الجزائري، ورغم وجود النص الدستوري الذي يسمح له بالمبادرة لتعديل الدستور، إلا أنه لم يسع أبداً إلى ممارسة هذا الدور، ولو على الأقل في محاولة تثبت وجوده كهيئة دستورية قائمة مهمتها تمثيل الشعب والعمل على تحقيق مصالحه.

فالبرلمان الجزائري على ما يبدو لا يملك إلا انتظار ما يأتي من طرف السلطة التنفيذية، ليمارس هو دور التصويت بالموافقة، ولم نسمع في يوم من الأيام أن صوت البرلمان الجزائري ضد مشروع السلطة التنفيذية. فالظاهر إذن أن عملية التعديل الدستوري في الجزائر لم تطور مبادئ الممارسة الديمقراطية، من خلال تكريس هيمنة السلطة التنفيذية على مفاتيح القوة في الدستور الجزائري. فلا بد من إصلاح هذا الوضع فيما يأتي من تطور على مستوى النص الدستوري.

2.2.1.2. تطور اختصاصات البرلمان من خلال عمليات تعديل الدستور

إن مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة الديمقراطية يقتضي أن يكون هناك توازن ولو نسبي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما يخص الصلاحيات المخولة لها، وذلك بالقدر الذي يسمح بقيام كل سلطة بالدور المنوط بها وفق ما ينص عليه الدستور.

إلا أن التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات على أساس المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أظهر منذ البداية أنه لا بد من إعطاء السلطة التشريعية المكانة العليا بين السلطات الثلاث [90] ص 76، لذلك فقد منحت البرلمانات أول الأمر قيمة تمثيلية كبيرة جداً، كما كان عليه الحال في فرنسا قبل مجيء الجمهورية الخامسة، غير أن تعقد وظائف الدولة حال دون احتواء أساليب عمل البرلمان القائمة على الدراسة والنقاش لكل التطورات السريعة، ناهيك عن التخوف الذي سائر إدارات الحكم من فقدان مركزها نتيجة القوة التي اكتسبتها البرلمانات [65] ص 76.

يناط بالسلطة التشريعية في دساتير الدول المختلفة وظيفتين أساسيتين هما وظيفة التشريع ووظيفة الرقابة على أعمال الحكومة. فمن خلال الوظيفة الأولى - وهي الوظيفة الأصلية لها - تقوم بسن القوانين

والتشريعات التي يقوم عليها النظام القانوني للدولة، والذي يحكم النشاط العام سواء للأفراد أو المؤسسات خاصة كانت أو عامة. وأما الوظيفة الثانية فمن خلالها يمكن لها أن تراقب النشاط الحكومي ومدى احترامها لحقوق وحرريات الأفراد من خلال ممارستها لذلك النشاط، كما يمكنها من الحد من نفوذ السلطة التنفيذية .

وعليه ومن خلال تجارب الدول التي تطورت لديها الممارسة الديمقراطية في مجال الصلاحيات والمهام المنيطة بالسلطة التشريعية فيها سأحاول تسليط الضوء في هذا الفرع على الركنين البارزين لدور البرلمان في النظام الجزائري (التشريع والرقابة) عبر التعديلات الدستورية التي أجريت على الدستور الجزائري عبر مختلف مراحلها.

إن الوظيفة الأولى والأساسية للبرلمان هي سن القوانين، فالأصل أن دولة القانون تركز على مبدأ سيادة القانون الذي ينجم عنه سيادة البرلمان في مجال القانون. لذلك نجد أن المادة 92 من دستور 1989 تجعل من البرلمان هو السيد في إعداد القانون والتصويت عليه. فهل يمكن القول أن البرلمان الجزائري يمارس فعلاً هذه السيادة، أم أن واقع الحال غير ذلك؟

لقد خصص المؤسس الدستوري في دستور 1963 للسلطة التشريعية باباً بعنوان (ممارسة السيادة

- المجلس الوطني -)، يضم اثني عشر(12) مادة، نصت المادة 27 منه على أن الشعب يمارس سيادته بواسطة ممثليه المنتخبين، والذين يتم تعيينهم من قبل جبهة التحرير. يشير هذا النص إلى أن تشكيل المجلس الوطني يكون في المقام الأول عن طريق تعيينهم من قبل جبهة التحرير الوطني (الحزب الرسمي الوحيد في الدولة)، بعدها يعرضون على الشعب من أجل نيل الثقة في انتخابات عامة مباشرة وسرية.

ففي مجال سن القوانين هناك مادة وحيدة نصت على هذا الاختصاص، بحيث أعطت لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة باقتراح القوانين (المادة 36 فقرة 1) [54] هذه المادة لم تحدد عدد النواب الذين يمكنهم تقديم اقتراح القانون، فقد جرت العادة في دساتير الدول الديمقراطية أن يتم تحديد عدد معين أو نسبة معينة لعدد من النواب حتى يمكن قبول المبادرة بالقانون. ولم يحدد دستور 1963 أيضاً المجالات التي يمكن للمجلس الوطني التشريع فيها، بل ترك الأمر مفتوحاً. وفي المقابل ترك أيضاً المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية مفتوحاً كذلك. إلا أن الشيء الإيجابي في هذا الشأن هو أن عملية إصدار القانون التي يقوم بها رئيس الجمهورية تكون خلال عشرة (10) أيام الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، ويمكن تخفيض هذه المدة إذا طلب المجلس ذلك (المادة 49) [54] أما إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القانون الذي صدّق عليه المجلس في الأجل القانونية يقوم رئيس المجلس الوطني بإصداره (المادة 51) [54] ويعتبر هذا بمثابة الجزاء في حالة امتناع رئيس الجمهورية إصدار النص. وهذا نص قد انفرد به دستور 1963.

أما عن علاقة المجلس الوطني بالحكومة، فالدستور أعطى له سلطة مراقبة النشاط الحكومي، إذ وحسب نص المادة 38 منه يراقب النشاط الحكومي بواسطة الاستماع للوزراء داخل اللجان، وكذلك بواسطة الأسئلة التي توجه للوزراء كتابة أو شفاهة، وفي ذلك توفر المادة 32 فقرة 4 من الدستور الحماية لأعضاء المجلس الوطني بمناسبة ممارسة مهامهم. إلا أنه وبموجب المادة 24 المتعلقة برقابة جبهة التحرير الوطني على عمل المجلس والحكومة، فإن هذه الرقابة يمكن أن تمتد لأعضاء كل من المجلس الوطني أو الحكومة لعدم وجود أي نص ينفي ذلك، باعتبار أن جبهة التحرير الوطني هي صاحبة الكلمة الأخيرة في عملية الرقابة على أجهزة الدولة، إذ نصت المادة 30 من الدستور على أنه لا يمكن للمجلس الوطني الإعلان عن إسقاط النائب إلا بأغلبية أعضائه وإقرار عن الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني [91] ص 253.

أما عن رقابة المجلس الوطني للسلطة التنفيذية، فإن المادة 55 و56 من دستور 1963 تعطي للمجلس إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية أمامه بناءً على تقديم طعن بسحب الثقة مقدم من قبل ثلث (1/3) النواب، يؤدي ذلك في حالة التصويت على لائحة الطعن من قبل غالبية النواب إلى استقالة رئيس الجمهورية، وهذا الإجراء كذلك قد انفرد به هذا الدستور، ولا يوجد مثله في الدساتير التي أتت بعده أو حتى في التعديلات الدستورية اللاحقة عليها.

أما في دستور 1976، فإن المؤسس الدستوري قد أعاد تنظيم دور البرلمان وصلاحياته في اتجاه الحد منها. وبداية هذا التغيير كانت باستبدال عنوان الفصل الذي كان يشير إلى السلطة التشريعية من " ممارسة السيادة " إلى " الوظيفة التشريعية "، وهذا لأن دستور 1976 انتهج كأصل عام وحدة السلطة، مع تركيزها في يد رئيس الجمهورية. فالمؤسسة الوحيدة التي تملك السلطة هي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة، أما المؤسسات الدستورية الأخرى فهي تقوم بمجرد وظائف وليس سلطات.

لقد خص دستور 1976 الوظيفة التشريعية بـ 37 مادة في مقابل 21 مادة للسلطة التنفيذية، ظاهرياً يبدو أن الوظيفة التشريعية تملك قدراً أكبر من الصلاحيات مقارنة بحجم المواد، إلا أن المواد المتعلقة بصفة مباشرة باختصاصات البرلمان ودوره تنحصر فقط في 08 مواد (المواد 157-162) [58] وهي المتعلقة بالجانب السياسي والرقابي للمجلس الشعبي الوطني. وقد تم تقييد البرلمان عن طريق إشراكه وانخراطه في السياسة العامة للدولة، هذه السياسة التي تحدها مؤسسات الحزب (جبهة التحرير الوطني).

فالمادة 127 من الدستور تجعل من المشروعية الثورية والاشتراكية أولى من الشرعية القانونية، لأنه في حالة التعارض فإن المادة 127 تجعل من المهمة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني ضمن اختصاصاته الدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها - و لو أدى الأمر إلى المساس بحقوق وحرقات المواطنين .

يضاف إلى هذا القيد أن البرلمان مجبر على استلهام مبادئ الميثاق الوطني وتطبيقها عند قيامه بنشاطه التشريعي حيث تنص المادة 127 من دستور 1976 على: " تتمثل المهمة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني ضمن اختصاصاته في العمل على الدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها. يستلم المجلس الشعبي الوطني في نشاطه التشريعي مبادئ الميثاق الوطني ويطبقها. " فالميثاق الوطني يسمو على الدستور (المادة 06) [58] بالرغم من أن مبدأ سمو الدستور في الأنظمة الديمقراطية يقتضي أن يكون الدستور في مرتبة أعلى من جميع القوانين في الدولة، إذ يعد ذلك تشويه للمبادئ الدستورية المتعارف عليها (مبدأ سمو الدستور) فهذا يجعل المجلس الشعبي الوطني يستمد صلاحياته من مصدرين لا يستويان لا في القيمة ولا في الشكل.

يضاف إلى كل ذلك أنه من ضمن المواد المدرجة في الفصل الخاص بالوظيفة التشريعية هناك حوالي 06 مواد متعلقة حصراً باختصاصات رئيس الجمهورية (هي المواد 153-156، 159، 163) [58].

وعلى العموم تمثلت اختصاصات المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976 في المبادرة بالقانون، التي تكون قابلة للنقاش إذا ما قدمها عشرون نائباً (المادة 148) [58] ولا يقبل من النواب تقديم اقتراحات قوانين يكون مضمونها تخفيض الموارد العمومية أو زيادة في النفقات إلا بشرط أن يكون ذلك مرفوقاً بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ من شأنها تغطية أو تعويض تلك النفقات (المادة 150) [58] وهو نفس الشرط الذي نص عليه دستور 1996 في المادة 121 منه.

وأما عن مساهمة البرلمان في العملية التأسيسية، وذلك عن طريق عملية التعديل الدستوري، فكما سبق وأن رأينا فيما سبق من الدراسة أن دستور 1976 قد حرم ممثلي الشعب من هذا الحق.

أما عن الدور الثاني والمتمثل في الجانب الرقابي للمجلس الشعبي الوطني، فيتمثل في إمكانية استجواب أعضاء الحكومة حول إحدى قضايا الساعة والاستماع لهم، أو مساءلتهم بالطريقة الكتابية دون الشفهية، على أن يجيب عضو الحكومة بنفس الشروط التي يخضع لها نشر مناقشات المجلس الشعبي الوطني (المادتان 161 و162) [58]، ولم يرتب الدستور أي أثر أو نتيجة على المساءلة، وهذا يحد من التشجيع على قيام النواب بدور الرقابة، كما يضعف المركز القانوني للمجلس الشعبي الوطني [91] ص 254.

يقابل هذا الدور الهزيل للمجلس الشعبي الوطني في مواجهة السلطة التنفيذية حق هذه الأخيرة حل المجلس وتنظيم انتخابات نيابية مسبقة. حيث يخول الدستور لرئيس الجمهورية اتخاذ قرار الحل في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة (المادة 163) [58].

إلا أنه بعد التعديل الدستوري الجزئي على دستور 1976 الذي تم في 03 نوفمبر 1988 حدث بعض التطور في علاقة الحكومة بالبرلمان، فقد تم بموجب هذا التعديل لأول مرة في النظام السياسي الجزائري بعد

الاستقلال استحداث منصب رئيس الحكومة، أي تبني نظام الثنائية التنفيذية. فقد أصبح رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه (المادة 111 فقرة 4) [58].

وبموجب المادة 113 المعدلة من ذات الدستور يقوم رئيس الحكومة بضبط برنامج حكومته وينسقه ويقوم بتنفيذه، وهو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني. فقد تقرر لأول مرة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، بذلك يكون التعديل الدستوري الجديد قد جاء ببعض مبادئ النظام البرلماني التي تقوي رابطة التعاون بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية. فرئيس الحكومة يقدم برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والتصويت عليه. وبناءً على نتيجة التصويت قد تستقبل الحكومة، أو ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً (المادة 114 فقرة 1، 2، 3، 4) [72].

كما أن التعديل الدستوري لعام 1988 قد عدل نص المادة 148 التي كانت تعطي لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح القوانين إلى جانب النواب، فقد أصبح هذا الحق من صلاحيات رئيس الحكومة. ونلاحظ هنا أن صياغة المادة بنصها الجديد أفضل مما كانت عليه، فنجد أن النص القديم كان يقضي بأن: « المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية. كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ... »، وأما الصياغة الجديدة فقد جاءت كالتالي: « لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يبادروا بالقوانين ... ».

فالمادة 148 بنصها الجديد قد جمعت بين طرفي المبادرة من البداية بالقول " لكل "، فهذه الكلمة تفيد الجمع مع المساواة، يعني هذا أن العبارة تفيد المساواة بين رئيس الحكومة وأعضاء البرلمان في ممارسة حق المبادرة باقتراح القوانين. في حين يفهم من نص المادة قبل هذا التعديل أن هناك تمييز بين المخاطبين بحكمها، إذ تجعل طرفاً قوياً يتمثل في رئيس الجمهورية، وطرف ضعيف يتمثل في البرلمان، وهذا يفهم من قراءتنا للتعبير: " ... كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني "، فعلى ما يبدو أن المؤسس الدستوري قد تظن لهذا العيب اللفظي واستعمل صياغة أدق وأحسن بعد التعديل الجزئي للدستور لعام 1988.

ومع استبعاد رئيس الجمهورية من حق المبادرة بالقوانين، بقي له حق التشريع بواسطة الأوامر فيما بين دورتي البرلمان، بناءً على اقتراح صادر من طرف رئيس الحكومة، هذا الأخير الذي يقوم بعرض النصوص الصادرة بهذا الشكل على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها في أول دورة لاحقة (المادة 153) [72]، فنلاحظ هنا أن لجوء الرئيس للتشريع بواسطة أوامر يقتضي صدور الاقتراح أولاً من طرف رئيس الحكومة، في حين أنه كان قبل التعديل حراً في استعمال هذا الحق.

على العموم يمكن القول أن التعديل الدستوري لعام 1988 قد مهد لتعديل دستوري شامل، أو بعبارة أخرى تغيير الدستور القائم ووضع دستور جديد يتلاءم مع الوضع الجديد الذي أفرزته حوادث 08 أكتوبر 1988، وذلك بوضع دستور 1989، وما أحدثته على المستوى السياسي عموماً، وكذا على المستوى

المؤسساتي وبالخصوص على السلطة التشريعية، أين عرف البرلمان الجزائري تشكيلة مكونة من غرفتين لأول مرة بمناسبة دستور 1996 .

فقد عرف دستور 1989 إدخال التقنيات المعروفة في النظام البرلماني، الشيء الذي أكد عليه التعديل الدستوري لعام 1996، وقد شكل ذلك انطلاقة لإعادة التوازن بين السلطات، وعملاً يهدف لإعادة الاعتبار للبرلمان. غير أن هذا التطور الحاصل وعلى ضوء التجربة البرلمانية القصيرة التي عرفتها الجزائر، يظهر أنه كان محتشماً ولم يقض على تفوق المؤسسة التنفيذية [25] ص 32.

بداية يمكن القول أن نواب البرلمان في ظل دستور 1989 صاروا ينتخبون من طرف الشعب من مختلف الحساسيات السياسية التي صارت متواجدة على الساحة، وذلك بعد أن فتح الدستور المجال أمام التعددية الحزبية (المادة 40) [24] فبناءً على نص المادة 97 من الدستور، تم تعديل قانون الانتخابات الذي صار هو المنظم لعملية الترشيح وليس عن طريق التعيين من قبل جبهة التحرير الوطني كما كان من قبل [91] ص 254. وتعتبر هذه أولى الخطوات في المرحلة الجديدة نحو تعزيز مكانة البرلمان الجزائري وجعله أكثر ديمقراطية، وذلك من أجل أن تكون قراراته وتدخلاته في الحياة السياسية تتسم بالشجاعة والجرأة.

إجمالاً حاول المؤسس الدستوري إعادة الاعتبار للبرلمان من خلال الصلاحيات الممنوحة له على صعيدين رئيسيين هما: يتعلق الأول بتوسيع مجال القانون، والثاني بتوسيع حق مساءلة الحكومة .

1.2.2.1.2. التوسع في مجال القانون

ففي مجال القانون حددت المادة 115 من دستور 1989 مجال القانون بـ 26 مجالاً يحق للبرلمان أن يشرع فيها، هذا إضافة لمجالات أخرى تحددها أحكام أخرى في الدستور. بالرجوع إلى نص المادة 122 من دستور 1996 كما أنها قد وسّعت من مجال القانون العادي إلى 30 مجالاً بدل 26 مجال المنصوص عليه في دستور 1989. وقد أدخلت ميادين هامة ضمن مجالات القانون لم تكن في السابق مخصصة للبرلمان، تتمثل في الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي. والقواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة. وكذا قواعد نقل الملكية من القطاع للقطاع الخاص. كذلك إنشاء فئات المؤسسات. وتنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار، التي لم ترد في نص المادة 122، إنما جاء النص عليها في الفصل الخاص بصلاحيات رئيس الجمهورية (المادة 92) [17] وتعد هذه الميادين المدرجة ضمن مجال القانون في دستور 1996 هامة جداً لم تكن في السابق مخصصة للبرلمان.

إضافة إلى هذا التوسع في مجال القانون العادي، أدخل التعديل الدستوري لعام 1996 لأول مرة طائفة جديدة من القوانين، هي القوانين العضوية، التي تحتل مركزاً متميزاً في التدرج القانوني. إذ تتميز هذه الطائفة

الجديدة من القوانين عن غيرها من القوانين العادية بطريقة الموافقة عليها، حيث تشترط الفقرة الأخيرة من المادة 123 ضرورة موافقة الأغلبية المطلقة لنواب الغرفة الأولى، وأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء الغرفة الثانية. هذا إضافة إلى ضرورة خضوعها للإلزامي والسابق عن إصدارها للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري [25] ص 32 وذلك وفق ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 165 من التعديل الدستوري 1996. فالقانون العضوي يوجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى مرتبة من القانون العادي، ومن جهة أخرى فهو يمثل قيدا على حرية البرلمان في ممارسة التشريع بموجب قانون عضوي [65] ص 19.

ويعتبر القانون العضوي من وحي التقاليد الدستورية الفرنسية، فقد كان لوجوده دور مهم في تقوية مكانة البرلمان تمكنه حتى من خرق الدستور [34] ص 419، إلا أنه في الجزائر لا يعتبر نتاجاً لمسار وتقاليده راسخة ولدتها حاجة النظام، إنما تم إدراجه ضمن التعديل الدستوري لعام 1996 بغرض تجنب بعض القوانين (أو بالأحرى بعض المواضيع الهامة) التعديلات المتكررة وبخاصة ذات الصبغة السياسية، مما ينبئ دائماً بتهديد الاستقرار القانوني (وهذا أقل الضررين)، وتسيب العمل التشريعي وما يترتب عنه من نتائج. بهذا المفهوم يتجلى أن للقانون العضوي وظيفتين اثنتين: وظيفة فنية تتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، ووظيفة سياسية بغيتها الحد من صلاحيات البرلمان، هذا وإذا كانت الوظيفة الأولى على قدر كبير من الأهمية، فكثيراً ما تستقطب الثانية الانتباه [34] ص 420.

إن ما جاء به دستور 1996 من توسيع حق البرلمان في التشريع في مجالات جديدة بالنسبة للقانون العادي، وحتى العضوي، على حد قول الأستاذ مورو " Jacques Moreau " من أن فاعلية قابلية امتداد المجال التشريعي المخول للبرلمان مرهون بمدى الحماية المؤمّنة لهذا المجال من اعتداء الحكومة [65] ص 22.

إن هذه الحماية في الدستور الجزائري غير مؤمّنة من الاعتداء عليها، ذلك أن حق البرلمان في التشريع أصبح مهدداً من قبل تدخّل السلطة التنفيذية على عدة مستويات. فالمجال التنظيمي الذي يعود للحكومة أخذ في الاتساع على حساب المساحة المخصصة للبرلمان. فلعدة اعتبارات تاريخية وسياسية لم تملك البرلمانات في الدولة الحديثة إلا التسليم للحكومات بالجزء الوافر من التشريعات باعتبارها السلطة المتصّقة بالأفراد ومشاكلهم [90] ص 224، 225.

على هذا الأساس نجد أن المادة 125 من دستور 1996 تعطي لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون، أي تلك المسائل التي لم يدخلها الدستور ضمن اختصاص البرلمان. فرئيس الجمهورية بهذا الشكل يمارس سلطة مستقلة غير مشتقة، أي أن مصدرها الدستور

نفسه. فيمكن أن تطال التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية مواضيع لم يتناولها البرلمان بالتشريع [65] ص 23.

إن هذا الوضع أدى في الممارسة الجزائرية إلى إضعاف البرلمان أمام السلطة التنفيذية إلى أن أصبح الاختصاص التنظيمي هو القاعدة، والاختصاص التشريعي الاستثناء. ويعد رئيس الجمهورية إضافة إلى استئنائه بالمجال التنظيمي مشرعاً حقيقياً بالمفهوم المادي للتشريع (الرئيس الحالي السيد عبد العزيز بوتفليقة وظف سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بشكل لم يسبقه إليه أي رئيس، فمنذ وصوله سدة الحكم سنة 1999 استغل فترتي راحة البرلمان بين كل دورتين ليمارس هذه السلطة، إذ بلغ عدد الأوامر 51 من مارس 2000 إلى أوت 2009 فيما بلغت مشاريع القوانين التي تقدمت بها الحكومات المتعاقبة للبرلمان 110، وبعملية حسابية يتضح أن الرئيس وحده استحوذ على ثلث النشاط التشريعي. أنظر حميد يس: بوتفليقة يؤسس لغرفة برلمانية ثالثة) [92] ص 4.

ويضاف إلى اتساع مساحة المجال التنظيمي على حساب مجال القانون، التهديد الوارد من طرف الحكومة، الذي أصبح هو الآخر يدفع بانحسار دور البرلمان في سن القوانين. ويتجلى ذلك من خلال تعزيز وجود الحكومة في المبادرة بالقانون وهذا في ثلاث مواضع، حيث تعطي المادة 119 من دستور 1996 لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقانون. إلا أن ما ينبغي توضيحه هنا من خلال الموازنة بين المبادرات بالقانون ذات الأصل الحكومي، والأخرى ذات الأصل البرلماني، هو أن مشاريع القوانين المقدمة من طرف رئيس الحكومة تحظى بامتيازات عديدة تؤدي إلى تهديد اقتراحات القوانين الضعيفة أصلاً.

فالموضع الأول الذي يهدد عمل البرلمان هو حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين، فلا وجود لقيود موضوعية مهمة تحد من هذه المبادرة، باستثناء بعض القيود الشكلية التي يمكن للحكومة تجاوزها دون أي عناء (المادة 20) [93]، فخارج هذه الشروط الشكلية، تعتبر الحكومة هي المكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة، وتحوز إمكانيات مادية وبشرية هائلة، تجعلها شريكاً مهماً إن لم نقل الأهم في المجال التشريعي، واستحالة مطلقة أن يمارس البرلمان الاختصاص التشريعي بمعزل عنها [65] ص 27.

يقابل حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين ضعف اقتراحات القوانين من قبل ممثلي الشعب التي أثبتتها الممارسة. فالمبادرة بالقانون يختص بها المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة حسب ما تنص عليه المادة 111 من دستور 1996، هذه الحقيقة تؤكد أن نظام البيكاميرالية الذي أراده المؤسس الدستوري سنة 1996 غير متساوي، أو أنه نظام غير متعادل نتيجة الفشل في تحقيق التوازن الداخلي للبرلمان [65] ص 28.

ويمكن إرجاع ضعف اقتراحات النواب إلى جملة من الشروط الشكلية والموضوعية المفروضة على تلك الاقتراحات، ولأسباب تتصل بدرجة تكوين النواب، وكذا عامل تأثير الأحزاب التي ينتمي إليها النواب، هذه العوامل ليست سمة يتصف بها النظام الجزائري، بل هي صفة للعديد من الأنظمة السياسية الأخرى.

فالشروط الشكلية لقبول اقتراح النواب تم النص عليه في القانون العضوي 02/99، أما الشروط الموضوعية التي نص عليها دستور 1996، فنجد أنه بالإضافة لشرط ضرورة ورود الاقتراح ضمن مجال اختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان، تضع المادة 121 منه قيداً قاسياً، بحيث يتم رفض كل اقتراح قانون ينتج عنه تخفيض في الموارد العمومية، أو زيادة في النفقات العمومية، ما لم يتبع ذلك بتدابير تحقق زيادة في الإيرادات أو توفر مبالغ مالية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها (تتجه الدساتير المعاصرة إلى وضع قيود على التشريعات الواردة من البرلمانات نتيجة الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق ميزانية الدولة، وموازنتها أصبحت من الأمور بالغة الدقة في الوقت الحاضر، والمؤسس الدستوري الجزائري بإدراجه هذا القيد في نص المادة 121 يكون قد تأثر بهذا التوجه، وكذا بنص المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي لأقرت هذا القيد) [34] ص 429، 430.

إن إدراج هذا الشرط يصب في اتجاه تثبيط ممثلي الشعب في المبادرة باقتراح قوانين، كما أنه يقلل بشكل كبير جداً من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في التشريع في المجال المالي، خاصة وأنه ما من شك في أن تنفيذ أي قانون يحتاج إلى اعتماد مالي. ويصعب أن يقدم النواب اقتراح قانون يوافق شرط المادة 121. في هذا الصدد يؤكد الأستاذ " شاندر ناغور - André ch - " هذه النتيجة عندما يقول أن هذا الشرط يعد بحق " مقصلة " تعدم فيها اقتراحات القوانين [65] ص 29، وقد عمل المؤسس الدستوري على تكريس هذا القيد في جميع الدساتير، في دستور 1976 (المادة 149)، وكذا دستور 1989 (المادة 114)، وأكد عليه في دستور 1996. (للتدليل على ضعف اقتراحات القوانين من قبل النواب نلاحظ أنه خلال العهدة التشريعية 2002/97 تم الموافقة على 59 مشروع قانون في مقابل التصديق على اقتراح قانون واحد، وهو القانون المتعلق لنظام التعويضات لعضو البرلمان) [34] ص 445.

وإذا كان النظام الجزائري قد أقام عراقيل أمام البرلمان في اقتراح القوانين، فإن بعض الدول العربية قد حرمت البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في اقتراح القوانين، مثال ذلك ما نصت عليه المادة 89 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام 1971 (-) تنص المادة 89 من دستور الإمارات : « مع عدم الإخلال بأحكام المادة 110 تعرض مشروعات القوانين الاتحادية بما في ذلك مشروعات القوانين المالية على المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها، ويناقش المجلس الوطني الاتحادي هذه المشروعات وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها.»)

فالدستور الإماراتي قد كفى البرلمان وأعضاءه اقتراح القوانين، بل قد أمعن في هذا الاتجاه بالنص على أنه لا يجوز للبرلمان بحث مشروع القانون إلا إذا كان ذا أصل حكومي أعده مجلس الوزراء، فقصر بذلك وظيفة البرلمان على مناقشة وإقرار ما تقدمه إليه الحكومة من مشروعات قوانين [90] ص 247.

ومن بين الأسباب التي أدت إلى ضعف دور البرلمان في ممارسة صلاحياته، هو ما أصبح يعرف اليوم بالتعددية البرلمانية، نتيجة تشكل كتل برلمانية من تشكيلات سياسية مختلفة، وهذا ما يجعل النائب في البرلمان غير مهتم بما يمليه عليه دوره كممثل لكافة الشعب في العمل على تحقيق الوعود التي أطلقها في حملته الانتخابية، بل يتقيد ببرنامج حزبه وتوجيهاته.

ثم إن العمل التشريعي للبرلمان مهدد من جهة أخرى بالصلاحيات التشريعية الآخذة في الاتساع لرئيس الجمهورية خصوصاً في دستور 1996، ثم التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008، والتي سبق لنا التطرق إليها في الفرع الثاني من المطلب الأول السابق. ونذكر هنا على الخصوص الأوامر التشريعية التي يتخذها الرئيس سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، أين تغل يد البرلمان في ممارسة أي عمل سواء تشريعي أو رقابي.

على ما تقدم، وبالنظر إلى كل تلك التهديدات التي تقلص من صلاحيات البرلمان التشريعية، إلى درجة تحول البرلمان إلى غرفة تسجيل، أو علبة صدى، أو كما يوصف كذلك بالشخص المأمور [34] ص 421 فقد أصبح كل ما تمارسه البرلمانات اليوم هو الموافقة على مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة، لأن البرلمان لا يضع القانون إنما يصوت في عجلة على نصوص وضعتها سلفاً لجان فنية حكومية ذات التخصص الفني والمعرفة العلمية [90] ص 243 (يشتكى البرلمان الجزائري، وبالخصوص الغرفة الأولى من تدني المستوى المعرفي لدى أعضائه، فخلال الفترة التشريعية 2002/97 كان أكثر من ربع المجلس الشعبي الوطني أي بنسبة 28.26 % دون المستوى الجامعي، أي يتراوح ما بين المستوى الثانوي، الذي يدخل في إطار التعليم العام والشامل، ودون المستوى.) [65] ص 32.

إن دور البرلمان الجزائري في دستور 1989 أو بعد التعديل الدستوري لعام 1996 من خلال ما عرضناه حول اختصاص هذه الهيئة في المجال التشريعي، اتضح الدور الضعيف والهزيل للبرلمان في هذا الشأن بالرغم من الاختصاصات المعتبرة التي قررها الدستور لهذه الهيئة. وهذا التراجع كان لحساب توسع صلاحيات السلطة التنفيذية، فقد أصبح البرلمان تابع لها، ومطبق لتوجيهاتها وبرامجها نظراً لخضوعه التام لوصاية الحكومة، وهذا بسبب استنادها على أغلبية برلمانية مسيطرة، تقترب شيئاً فشيئاً نحو هيمنة الحزب الواحد (قد ساهم في هذا الوضع ما يسمى بالتحالف الرئاسي الذي يساند الحكومة، التي هي في الأصل حكومة

الرئيس، فقد اتهمت بعض الأحزاب المعارضة هذا التحالف بأنه صادر أهم الصلاحيات التشريعية والرقابية للبرلمان، ولا أدل على من قانون المحروقات، الذي يعتبر مهزلة في تاريخ البرلمان الجزائري(94] ص 4. فإذا كان هذا هو حال البرلمان الجزائري مع دوره في العملية التشريعية، فإن التساؤل يثور كذلك حول دوره الثاني، والذي لا يقل أهمية عن الأول، وهو المتمثل في رقابة وتصحيح أعمال الحكومة.

2.2.2.1.2. الدور الرقابي للبرلمان

تمثل الرقابة البرلمانية الوسيلة التي تمتلكها السلطة التشريعية من أجل متابعة الحكومة وكشف الانحرافات التي قد تقع فيها، فيقوم البرلمان بصدها وإجبارها على الاستقالة إن لزم الأمر ذلك. لذلك فإن دستور 1989 ومن بعده دستور 1996 قد أقر المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، إلا أن ما جاء به دستور 1996 من جديد هو توسيع حق مساءلة الحكومة إلى الغرفة الثانية وهي مجلس الأمة .

لقد نص دستور 1989 على وسائل الرقابة البرلمانية والمتمثلة في وسيلة الاستجواب (وذلك في المادة 124)، تقديم السؤال الشفوي أو الكتابي (المادة 128)، كذلك التصويت على ملتمس الرقابة بعد مناقشة البيان السياسي للحكومة (المواد 126، 127، 127)، هذا الحق يختص به المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة. فقد كانت وسائل الرقابة في ظل دستور 1976 تقتصر على الأسئلة والاستجواب ، إلا أنه لا يمكن في ظل هذا الدستور كما سبق وأن رأينا طرح السؤال الشفوي، ذلك لأن الدستور اقتصر على السؤال الكتابي فقط. في حين نص دستور 1963 على إمكانية طرح السؤال الشفوي أو الكتابي مع المناقشة أو بدونها (المادة 38).

ولقد شكل إدخال المسؤولية السياسية للحكومة في دستور 1989 تحديثاً هاماً من شأنه إحداث التوازن في العلاقة بين الهيئتين، وإعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية بتمكينها من هذه الوسيلة الفعالة والخطيرة في آن واحد. وقد كرس دستور 1996 هذه الميكانيزمات متجهاً بذلك نحو تأكيد الخصائص البرلمانية للنظام الجزائري [25] ص 35.

وقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1989 ومن بعده دستور 1996 طريقتين رئيسيتين لإعمال المسؤولية السياسية للحكومة، إلى جانب بعض التقنيات الأخرى التي لا ترقى إلى هاتين الوسيلتين. حيث إن إعمال مسؤولية الحكومة يتم في مناسبتين: الأولى عند عرض الحكومة لبرنامجها أمام البرلمان لنيل موافقته، وذلك بموجب المادة 80 من دستور 1996، وبناءً على المناقشة التي تتم داخل المجلس الشعبي الوطني (المادة 80 فقرة 1) يتم التصويت على البرنامج إما بالموافقة أو الرفض. ففي حالة الرفض فإن الحكومة تقدم استقالته وجوباً، أو الحل الوجوبي للبرلمان في حال رفضه لبرنامج الحكومة المعينة من جديد.

أما إذا كان رد البرلمان بالموافقة على البرنامج وهو الوضع الذي درجت عليه علاقة البرلمان بالحكومة بمناسبة عرض برنامجها منذ الانتخابات التشريعية لأول برلمان تعددي في جوان 1997، إذ يبدو أن كل الحكومات المتعاقبة لم تجد لحد الآن أية صعوبة في افتكاك موافقة البرلمان [65] ص 104. فلم يحصل أن تشكلت في البرلمان أغلبية معارضة. فالمجلس الشعبي الوطني لم يمثل في يوم من الأيام تلك السلطة الضاربة التي تستطيع تهديد كيان النظام السياسي القائم، بل على العكس من ذلك تماماً، فلم تطح بأية حكومة، ولم تثمر عن أية أزمة سياسية ما لم تكن محل حل بفعل تعارضها مع السلطة التنفيذية [34] ص 420.

أما الطريق الأول الممنوح للبرلمان لإعمال المسؤولية السياسية فيتمثل في التصويت على لائحة الثقة، وأما الثاني فيتمثل في التصويت على ملتصق الرقابة. هاتين الآليتين مرتببتان فقط بمناسبة واحدة وهي قيام الوزير الأول بعرض البيان السنوي عن السياسة العامة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني. بحيث يعتبر هذا البيان وسيلة إبلاغ مهمة جداً من الحكومة لأعضاء البرلمان، وإحاطتهم بما تم تنفيذه خلال عام من تقديم مخطط العمل، وما هو في طور الانجاز [65] ص 120.

وقبل أن يلجأ البرلمان لاستعمال حقه في مراقبة الحكومة عليه في البداية أن يوافق على مخطط العمل الذي يعرضه الوزير الأول في بداية مشوار عمله (المادة 80) [46]. إذ تعد موافقة البرلمان على مخطط الحكومة بمثابة أول امتحان تجتازه الحكومة بنجاح من جهة، ومن جهة أخرى يشكل ذلك بمثابة العقد الذي اتفق عليه الجانبان خلال مدة عمل الحكومة، فهي مسؤولة عن تنفيذ هذا المخطط (المادة 83) [46] وإلا تعرضت للمساءلة بالوسائل التي سنأتي على ذكرها.

وقد تطرقت المادة 84 من دستور 1996 للوسائل التي يُعملها المجلس الشعبي الوطني لرقابة الحكومة بمناسبة البيان السنوي للسياسة العامة، فبعد المناقشة التي تدور داخل الغرفة الأولى حول هذا البيان يمكن أن تختتم بلائحة كما يمكن أن يصدر منه ملتصق رقابة، يصعب إعماله واقعياً بفعل وقوف الأغلبية البرلمانية كحاجز يمنع تحقيق النصاب المطلوب، وهو ثلثي (2/3) النواب (المادة 84 فقرة 4) [17] كما يمكن للوزير الأول طلب التصويت بالثقة في بعض الحالات، وفي حالة لم ينل هذه الثقة من المجلس الشعبي الوطني يقدم الوزير الأول استقالة حكومته (المادة 84 فقرة 5) [46].

1.2.2.2.1.2. التصويت على لائحة الثقة

فمن الآليات التي يستعملها البرلمان لمراقبة الحكومة اللائحة، إذ تعد حقاً للنواب يستوجب قبوله توقيع عشرين (20) نائباً على الأقل، وقد تم تنظيم شروط وإجراءات إصدار اللائحة بموجب القانون العضوي 02/99 المتعلق بالعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في المواد 51 إلى 55. من الناحية القانونية لا

يوجد ما يشير إلى القيمة الإلزامية لللائحة، غير أنه من الناحية العملية يصعب على الحكومة اتخاذ موقف لا مبالٍ بها، لأن هذا سيكون سبباً كافياً لاصطدامها مستقبلاً بعراقيل من قبل النواب، الذين وإن لم يتمكنوا من تحريك ملتصق الرقابة بفعل ضرورة توافر أغلبية ثلثي ($\frac{2}{3}$) النواب، سيلجأون لاحقاً إلى معارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس، ما يؤدي إلى إمكانية إسقاطها، لذلك تعد اللائحة بمثابة إنذار للحكومة، لأن مسألة استمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بالحكومة متوقفة على احترام ما تم الاتفاق عليه مسبقاً [65] ص 123 بمناسبة التصديق على مخطط عمل الحكومة.

2.2.2.2.1.2 إثارة ملتصق الرقابة

فواقع الممارسة في الجزائر يستبعد صدور لائحة من النواب تعارض بيان السياسة العامة للحكومة، لعاملين يمنعان من إقامة هذه الوسيلة، الأول سببه الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة، والثاني هو سلاح الحل الممنوح لرئيس السلطة التنفيذية الذي يقف بالمرصاد لأي محاولة جريئة لإثارة مسؤولية الحكومة.

وتبقى الوسيلة المهمة التي يمتلكها المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض البيان السنوي للحكومة هو ملتصق الرقابة، وذلك في المادة 84 من دستور 1996. إذ يعتبر ملتصق الرقابة أو لائحة اللوم وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية، حيث بموجبه يتم وضع حد للحكومة، ويتم اتخاذه كإجراء ضد جميع طاقمها. (يعود أصل تسمية ملتصق الرقابة للنظام الدستوري المغربي، فطبقاً لأحكام الفصل 75 من دستور 1962 يلتصق البرلمان من الملك حل الحكومة، ويمكن من خلال هذا الإجراء لمجلس النواب معارضة استمرار الحكومة وإثارة مسؤوليتها، ولا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقعته $\frac{1}{4}$ النواب على الأقل). [65] ص 129. واللجوء لهذه الوسيلة مرتبط كذلك بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة، وذلك يكون بتقديم مجموعة من النواب لائحة موقعة من سبع ($\frac{1}{7}$) نواب المجلس الشعبي الوطني (المادة 135 فقرة 2) [17] ويشترط الدستور التصويت على اللائحة بأغلبية الثلثين ($\frac{2}{3}$) (المادة 136 فقرة 2) [17] ويؤدي التصويت على ملتصق الرقابة بالنصاب المطلوب إلى تقديم الحكومة لاستقالتها (المادة 137) [17] أما إذا لم تحصل لائحة اللوم على النصاب المطلوب فإن الحكومة تواصل عملها دون أن يرتب الدستور إمكانية تقديم لائحة لوم من جديد من طرف النواب الذين وقعوها خلال فترة معينة.

ولا يتم التصويت على ملتصق الرقابة إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ الإيداع، وذلك حسب نص المادة 136 من دستور 1996، حيث تعتبر هذه المدة كافية لتمكين النواب المساندين للحكومة من إجراء اتصالات لإقناع مقترحي الملتصق بالتراجع عن موقفهم، وذلك من أجل إزالة دواعي إثارة الملتصق. بهذا قد تتحول المدة اللازمة للتصويت على ملتصق الرقابة لبؤرة ضغط، وفرصة سانحة لتدعيم موقف الحكومة، ولعل هذا هو الدافع الذي جعل المؤسس الدستوري الفرنسي يخفض المدة إلى 48 ساعة [65] ص 130.

ما يمكن ملاحظته هنا، هو أن نجاح إثارة ملتزم الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني، ومدى انضباطها. فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية قارة ومنضبطة فإن حظوظ نجاح ملتزم الرقابة يبقى صعباً، وبالتالي فإن احتمال تغيير الحكومة يبقى عسيراً. وقد بينت التجربة الدستورية في فرنسا أن لجوء المعارضة إلى ملتزم الرقابة في هذه الحالة لا يتم من أجل إسقاط الحكومة (لأن ذلك يصبح غير ممكن)، ولكن تتحول إلى وسيلة من قبل المعارضة إلى أداة للوقوف في وجه الحكومة والإفصاح عن برنامجها [25] ص 35.

إن ما تجدر الإشارة إليه هنا هو أنه في ظل التعديل الجزئي لعام 2008 أن المجلس الشعبي الوطني قبل أن يثير مسؤولية الحكومة باستعمال ملتزم الرقابة، سيقوم بتقدير عواقب إقدامه على هذا الإجراء لكونه سينصب على مخطط عمل الحكومة، وليس البرنامج، فالمعني من وراء هذا الإجراء هو رئيس الجمهورية صاحب البرنامج الحكومي. ومنه فإن أي مساس بالحكومة يعد بطريقة غير مباشرة مساساً برئيس الجمهورية الذي يملك حق حل البرلمان، وهو في ذلك يتمتع بكامل السلطة التقديرية. لذلك فإن إقدام البرلمان على استعماله لحق الرقابة يصطدم بما تتمتع به السلطة التنفيذية من قوة ونفوذ خصوصاً بعد التعديل الدستوري الأخير.

3.2.2.2.1.2. طلب التصويت بالثقة من قبل الوزير الأول

بالإضافة إلى وسيلة اللائحة، وملتزم الرقابة، يبقى أمام البرلمان مسألة التصويت بالثقة في حال طلبها الوزير الأول بمناسبة عرضه لبيان السياسة العامة للحكومة، وفق ما تنص عليه الفقرة 5 من المادة 84 من دستور 1996. حسب هذا النص يبدو أن تحريك لائحة الثقة لعقد مسؤولية الحكومة ليس في يد المجلس الشعبي الوطني، إنما هو اختصاص لرئيس الحكومة وحده فقط. فلا يملك النواب هذه الوسيلة، ولا يمكنهم إجبار الوزير الأول على ذلك (يتم اللجوء لطلب التصويت على لائحة الثقة في الحالات التالية: - في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة سواء من قبل النواب، أو من هم في الساحة السياسية. - في حالة نشوب خلاف بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، فالتصويت لغير صالح الحكومة يؤدي إلى استقالة الحكومة. وقد حدث أن لجأت حكومة السيد مولود حمروش في 1990/12/11 إلى المجلس الشعبي الوطني بطلب للتصويت بالثقة، وبناءً على نتيجة التصويت فقد حصلت على ثقة 275 نائباً أي بالأغلبية الساحقة. - الحالة الثالثة عند عرض البيان السياسي السنوي للحكومة، هذه الحالة الأخيرة هي الحالة الوحيدة التي نص عليها الدستور في المادة 84) [65] ص 125.

وللإشارة فإن المراجعة الدستورية لسنة 1996 لم تطور نظام التصويت بالثقة، ولم تجر تحديثاً له. فقد أبقت تلك المراجعة على حالة واحدة لطرح التصويت بالثقة، وذلك بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة.

في حين أن بعض الأنظمة تسمح باللجوء إلى طلب التصويت بالثقة لرئيس الحكومة في مناسبات أخرى، خاصة عند تقديم مشاريع القوانين أمام النواب [25] ص 34.

إن الفقرة 6 من المادة 84 تجعل الهيئة التشريعية في حال عدم تصويت النواب على لائحة الثقة التي طلبها رئيس الحكومة مهددة بلجوء رئيس الجمهورية إلى أحكام المادة 129 قبل قبول استقالة الحكومة، مما يؤدي إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة. لذلك فإن إمكانية حجب الثقة عن الحكومة أمر غير وارد في البرلمان الجزائري الراهن.

تعتبر هذه الوسائل التي أتينا على ذكرها هي أهم الطرق التي يمكن للبرلمان من خلالها إثارة مسؤولية الحكومة التي تؤدي إلى إسقاطها في حالة تصويت البرلمان على ذلك بالنصاب المطلوب. وحسب ما هو واضح فإن أمام البرلمان الكثير من الحواجز والقيود التي تقضي على جدية وأهمية هذه الوسائل الممنوحة له في مراقبة الحكومة، وهذا يشكل في حد ذاته حماية وحصانة للحكومة يمنحها المزيد من القوة والنفوذ على حساب هشاشة البرلمان.

4.2.2.2.1.2 وسائل الرقابة الأخرى: وتتمثل في: السؤال، الاستجواب، التحقيق.

1.4.2.2.2.1.2 السؤال

إذا كان هذا هو الحال مع ملتزم الرقابة، والتصويت على لائحة الثقة، فإن الوسائل الإضافية الممنوحة للبرلمان ليست في أحسن حال، والتمثلة في السؤال والاستجواب، والتحقيق. بحيث يلجأ البرلمان لهذه الوسائل من أجل مراقبة تصرفات الحكومة، إذ يمكنه توجيه الأسئلة للوزراء للاستفهام حول قضية من القضايا والوقوف على حقيقة الأمر. وقد يرمي السؤال إلى لفت نظر الحكومة إلى موضوع يتعلق بعمل من أعمال مؤسسات الدولة [80] ص 296 ويمثل السؤال وسيلة للرقابة البرلمانية واسعة الانتشار، حيث يتضمن طلباً من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة أيضاً حول حقيقة نقطة معينة [80] ص 296.

والأسئلة نوعان شفوية أو كتابية، قد يكون الغرض منها سعي عضو البرلمان إلى الكشف عن حقيقة أمر معين في أعمال الحكومة، كما قد يكون الهدف منه السعي إلى تجميع الحقائق التي تساعد على إقامة استجواب [65] ص 137 وتتيح المادة 134 من دستور 1996 إمكانية طرح السؤال على أحد أعضاء الحكومة من طرف أعضاء كلا الغرفتين. ولم يشترط الدستور أي نصاب قانوني معين لطرحه. إلا أن القواعد العامة لطرح السؤال تبرز عدم فعالية هذه الوسيلة في رقابة الحكومة، فالممارسة العملية أثبتت أن آلية السؤال لا تزال مجرد وسيلة إعلامية لم ترق بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة، وإحاطتها برقابة جدية. وذلك لجملة من الأسباب، والتي من أهمها انعدام الجزاء القانوني المترتب على السؤال، فلا يوجد ما يجبر الحكومة

بضرورة الإجابة عن الأسئلة الموجهة لأعضائها (تكشف الأرقام أن الحكومة لم تجب على حوالي 130 سؤالاً وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني، منها 73 سؤال شفوي، و 57 كتابي خلال العهدة التشريعية 2002/97). [65] ص 14.

فبالإضافة إلى عدم دقة النصوص المتعلقة بالسؤال، خاصة ما تعلق منها بالمدة المقررة لإجابة عضو الحكومة، فالمادة 134 حددت مدة ثلاثون (30) يوماً كأجل للرد على السؤال الكتابي، في حين لم تحدد ميعاد للرد على السؤال الشفوي. فقد حدث في بعض الحالات وأن تجاوز الفارق الزمني بين طرح السؤال والرد عليه من طرف عضو الحكومة سنة كاملة، فهذا من شأنه التأثير على قيمة السؤال وجدواه، فمرور الوقت لا محالة يبذل أهمية السؤال ويعزز عدم ثقة النائب وحتى الشعب في حكامه (من الأمثلة على ما نقول، السؤال رقم 233 الذي طرحه النائب الحر دريهم حيدر على وزير الخارجية، الذي تم إيداعه في 28 جوان 2000 لم يجب عنه الوزير إلا في جلسة 08 جانفي 2002، فالفارق هو عام ونصف، فالغرض من السؤال هو الإجابة عليه في حينه، وإلا فلا أهمية له. أخذ هذا المثال من حصيلة المجلس الشعبي الوطني الجزء الثاني) [65] ص 141.

ويضاف إلى ذلك ظاهرة غياب الوزراء عن جلسات الإجابة، فهذا يمثل استخفافاً من أعضاء الحكومة بممثلي الشعب. لذلك ولحل هذه الظاهرة لجأ النظام في فرنسا إلى إدخال بداية من أكتوبر 1696 أمام الجمعية الوطنية نوعاً جديداً من السؤال الشفوي وهو ما عرف بالسؤال الحال، أو السؤال المستعجل كما هو معروف في النظام البريطاني، السؤال قصير المدة في النظام المصري، وميزة هذا السؤال أنه يقوم على العفوية أي دون إتباع إجراءات مسبقة لذلك [65] ص 142، 143.

2.4.2.2.1.2. الاستجواب

بالإضافة لحق النواب في طرح الأسئلة، تمكنهم المادة 133 فقرة 1 من دستور 1996 استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، إذ يعتبر الاستجواب وسيلة أخطر من السؤال الذي لا يتعدى حدود الاستفسار، فهو يرمي إلى محاسبة الوزير أو الحكومة ككل عن تصرف قامت به، وقد ينتهي الاستجواب بطرح الثقة على الحكومة [16] ص 129. ويختلف الاستجواب عن السؤال من حيث أهميته وموضوعه ونتائجه، فالاستجواب يؤدي إلى مناقشات حقيقية هامة، مصيرها دائماً إصدار قرار من جانب المجلس نتيجته سحب الثقة من وزير معين، أو من الوزارة بأكملها إذا ثبت للبرلمان أن أداء الحكومة قد شابه القصور والإهمال. لذلك يمثل الاستجواب وسيلة فعالة من وسائل رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية [90] ص 134.

وقد أشارت المادة 133 من دستور 1996 بأن الاستجواب يمكن توجيهه إلى أعضاء الحكومة كما يمكن توجيهه إلى الوزير الأول، فالواجب إذن أن يتم الرد من طرف من وُجّه إليه الاستجواب. لكن واقع الحال من خلال الممارسة أثبتت استخفاف الحكومة بممثلي الشعب وعدم مبالاتهم بالرد، وذلك في العديد من المناسبات (- خلال الجلسة العلنية المنعقدة يوم 09 جانفي 2003، أكد رئيس الكتلة البرلمانية لحركة حماس أنها وجهت استجواباً للحكومة يتعلق بالخروقات الحاصلة في قانون تعميم استعمال اللغة العربية، والمسألة تهم الشعب ككل، لذا كان يفترض أن يجيب على الاستجواب رئيس الحكومة دون أي وزير آخر. لكن بعد نقاش طويل تقد السيد نور الدين طالب الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان للإجابة، مما أثار حفيظة النواب ومغادرة أصحاب الاستجواب القاعة. كما أن رئيس الحكومة خلال الدورة الخريفية لعام 2002 تعرض لاستجوابين اثنين، إلا أنه لم يعرهما اهتماماً ولم يحظر للإجابة). [65] ص 147، 148.

إن ما يفهم من نص المادة 133 أن رئيس الجمهورية مستبعد من توجيه الاستجواب له، فالأعمال التي تتصل باختصاصات وصلاحيات الرئيس التي يباشرها منفرداً عن طريق القرارات والأوامر التي يصدرها دون تدخل من الحكومة، لا يمكن إعمال الرقابة حولها. مثل هذه الأعمال يسأل عنها الرئيس بصفة شخصية في النظم البرلمانية التي لا يجوز فيها مساءلته لأنه يسود ولا يحكم [90] ص 135 فهناك إذن الكثير من المجالات التي لا يمكن للبرلمان استجواب السلطة التنفيذية فيها.

ولم ترتب النصوص القانونية النازمة لعلاقة البرلمان بالحكومة أي أثر في حالة عدم اقتناع صاحب الاستجواب برد الحكومة. فلا يمكن حتى فتح مناقشة حول الموضوع المستجوب فيه، على الرغم من نص المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1999 التي تسمح أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم الاقتناع بتكوين لجنة تحقيق. إلا أن الأثر لا يعتبر ذا قدر كبير من الفاعلية، لكون لجان التحقيق ستكون مقيدة كما سنرى لاحقاً.

وعليه فالاستجواب في نظر المؤسس الدستوري مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل. في حين أنه في بعض الأنظمة ومنها المصري والكويتي، تمثل المسؤولية السياسية الأثر الدستوري للاستجواب. فالمادة 126 من الدستور المصري لسنة 1971 تجعل التلازم بينهما حتمياً [95] ص 762 أما في الجزائر فالاستجواب لا يؤدي إلى المسؤولية الفردية أو الجماعية، كما أنه يبقى غير ذي فاعلية نتيجة استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية تحول دون ظهور أي معارضة لها إلا برضاها.

ولجملة من الأسباب السابقة فإن استخدام الاستجواب ظل محتشماً من قبل البرلمان الجزائري. فخلال العهدة التشريعية 2002/97 وصل مجموع الاستجوابات إلى ستة (06) فقط، كلها مقدمة من قبل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، الذي يقف موقف المتفرج بالنسبة للاستجوابات. وربما هذه الوضعية أفضل

تعبير عن صعوبة وقوف الحكومة تحت رقابة مجلس الأمة الذي يبقى عاجزاً أن يشكل دعامة للغرفة الأولى في مواجهة الحكومة [65] ص 165.

ومما سبق يتضح أن الاستجواب قد يفضي إلى تشكيل لجان تحقيق [96] ص 327، 328 فللبرلمان حق تشكيل لجان تحقيق دائمة أو خاصة يوكل إليها مهمة إجراء التحقيق من أجل الوقوف على حقيقة معينة تتعلق بنشاط الحكومة، أو لتقصي الحقائق عن الأوضاع الاقتصادية أو المالية أو الإدارية للجهة التي تم تشكيل اللجنة من أجلها، أو لمعرفة مدى الالتزام بسيادة القانون، أو الخطة المتبعة، أو الموازنة العامة، خاصة إذا كانت هناك شكوك فيما تقدمه الحكومة من معلومات وبيانات [90] ص 131، 131.

3.4.2.2.2.1.2. التحقيق البرلماني

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري حق إجراء تحقيق برلماني لكلا الغرفتين، وذلك في نص المادة 161 من دستور 1996. غير أن ممارسة هذا الحق مقصورة فقط على لجان خاصة ينشئها البرلمان دون اللجان الدائمة، ويمثل ذلك حاجزاً أمام نجاح الرقابة البرلمانية بطريق التحقيق بالنظر للقيود المفروضة على هذه اللجان.

وعلى الرغم من أن دستور 1996 سمح لغرفتي البرلمان بإنشاء لجان تحقيق في أي وقت، إلا أن القانون العضوي 02/99 أثقل هذا الحق بعدة قيود تصعب كثيراً من أعمال وممارسته، فتشكيل لجنة تحقيق من طرف إحدى الغرفتين يستوجب توقيع 20 نائباً أو 20 عضواً حسب الحالة، ولعل هذا الشرط يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحقها في الرقابة، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية البرلمانية سيتخذون مبادرة بإنشاء مثل هذه اللجان حول عمل الحكومة المساندين لها، خاصة وأنه لم يتم تحديد الأغلبية المطلوبة في التصويت على لائحة التشكيل، وحبذا لو تكون الأغلبية البسيطة [65] ص 153 وذلك من خلال التعديلات الدستورية في المستقبل من أجل إعطاء مرونة أكثر لتحرك عناصر المعارضة داخل البرلمان.

فحسب القانون العضوي 02/99 يبقى إنشاء لجنة تحقيق معلق كذلك بشرط أن لا تكون الوقائع المراد التحقيق فيها قد أدت إلى متابعات قضائية لا تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف. وفي هذا مساس بسلطات البرلمان خاصة وأن الفرق بين التحقيق البرلماني والقضائي كبير، فلجان التحقيق البرلمانية تقوم بتحقيقات سياسية، ولا تعاقب أحداً، عكس التحقيق القضائي. ناهيك عن حالة الشك التي تدور حول إمكانية تأثير الحكومة من خلال وزير العدل على الجهات المأمورة بتحريك الدعوى العمومية (النيابة العامة) [65] ص 154.

وعند انتهاء لجنة التحقيق من عملها لابد من نشر التقرير الذي خلصت إليه. لكن على ما يبدو أنه في الممارسة الجزائرية تعتبر إمكانية نشر تقرير لجنة التحقيق صعبة، إن لم تكن مستحيلة، وهذا ما حدث بمناسبة اللجان التي تم إنشائها في الفترة التشريعية 2002/97 (خلال هذه الفترة تم إنشاء ثلاث لجان تحقيق، وهي: لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية التي كانت مقررة في 1997/10/23 . ولجنة التحقيق في الاعتداء على النواب والمساس بالحصانة البرلمانية، ولجنة التحقيق في الأحداث المؤلمة التي عرفتها بعض ولايات الوطن) [65] ص 154

وفي ختام هذا الفرع نصل إلى نتيجة مفادها الدور الضعيف والهش للبرلمان الجزائري، منذ أول برلمان بعد الاستقلال، في نظام أحادي مغلق، إلى آخر برلمان تعددي متفتح، سواء في مجال التشريع أو في مجال الرقابة. وهذا رغم الاختلاف في النص الدستوري بين المرحلتين، في الصلاحيات أو المهام، التي تبدو من مظهرها أنها داعمة للممارسة الديمقراطية، خصوصاً بعد تبني النظام لمبدأ الفصل بين السلطات.

إلا أن ذلك لم يجسد على أرض الواقع مبادئ الممارسة الديمقراطية والتمثيل الحقيقي لإرادة الشعب، بل تم تسجيل تراجع فضيع لدور البرلمان على حساب الانتشار الآخذ في الاتساع لصالح السلطة التنفيذية، بشكل أصبحت هذه الأخيرة هي المشرع وهي المنفذ في نفس الوقت. إلى درجة أن السلطة التشريعية أصبحت عاجزة عن رقابة أعمال السلطة التنفيذية بما يضمن التوازن بين كفتي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

3.2.1.2. دور مجلس الأمة في إحداث التوازن داخل البرلمان.

تُعرف الأنظمة الدستورية التي تتكون فيها السلطة التشريعية من غرفتين، بازدواجية السلطة التشريعية (Bicameralism)، أو نظام المجلسين. وقد نشأ هذا النظام في إنجلترا عندما تكوّن مجلس العموم بجوار مجلس اللوردات، ثم انتقل بعد ذلك إلى عدد كبير من الدول. وقد كان لنشأة الغرفة الثانية مبررات عدة، أهمها منع استبداد السلطة التشريعية. والعلة في ذلك أنه إذا كانت السلطة بيد مجلس نيابي واحد فإنه قد يستبد بها ويتعسف في استعمالها في مواجهة السلطة التنفيذية. هذا إلى جانب منع التسرع في التشريع، وكذا رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية، فالشائع أن النواب قد لا يتمتعون بالخبرة والتخصص الذي يتمتع به أعضاء الغرفة الثانية. كما يؤدي وجود غرفة ثانية إلى التخفيف من حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [34] ص 149.

لقد أدخل النظام الدستوري الجزائري مبدأ ازدواجية السلطة التشريعية في دستور 1996. فموجب نص المادة 98 منه نص على أن يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة (تم استحداث الغرفة الثانية لاعتبارات سياسية وفكرية نذكر منها: - احتواء النخبة من المختصين والخبراء للقضاء نوعاً ما على الصراعات على الحكم، السبب الآخر هو ضمان استمرار الدولة،

وربما هذا هو السبب الواقعي الذي جعل الجزائر تأخذ بنظام المجلسين، وذلك عقب الفراغ الدستوري الذي عصف بمؤسسات الدولة العليا (الرئيس والبرلمان) سنة 1991. [65] ص 112. و أما المادة 101 فقد نصت على طريقة تشكيل الغرفة الثانية، فالفقرة الثانية من هذه المادة فقد ذكرت أن المجلس يتكون من صنفين من الأعضاء، صنف ينتخب بطريقة غير مباشرة، وصنف معين من طرف رئيس الدولة.

تعرف الأنظمة السياسية المختلفة عدة طرق في تشكيل المجلس الثاني، فالأمر بالنسبة للمجلس الأول لا توجد مشكلة في اختيار أعضائه، لأن هؤلاء يتم انتخابهم بالاقتراع العام والمباشر. إلا أنه في المجلس الثاني فالأمر أكثر تعقيداً لأن تكوينه يتحقق بطرق متعددة.

فقد يكون التشكيل بطريق وراثي، أو أن يتم تعيين أعضاء هذا المجلس من قبل الحكومة، بحيث يقوم رئيس الدولة أو الحكومة بتعيين أعضاء لمدة زمنية محددة، تكون في الأعم الغالب مدى حياة العضو. هذا ما حدث في بريطانيا بالنسبة للوردات الزميين.

أما الطريق الأخير في تشكيل أعضاء المجلس الثاني، فهو أن يتم انتخابهم بطريقة ديمقراطية، حيث تؤدي هذه الطريقة إلى قيام شبه بين مجلس النواب والمجلس الثاني، فإذا كان الأمر كذلك فما هي الغاية إذن من وجود مجلسين يقوم بينهما تشابه مطلق؟ فالمطابقة تؤدي إلى إيجاد مجلسين متوازيين يقفان جنباً إلى جنب بوجه الحكومة مما يضعف من قوتها ويجعلها خاضعة وتابعة [16] ص 138.

لقد مزج المؤسس الدستوري في دستور 1996 بين طريقتي الانتخاب والتعيين في تشكيل مجلس الأمة. على اعتبار أن الطريقة الأولى لا تصلح في الأنظمة الجمهورية. فالمادة 101 الفقرة الثانية (2) من دستور 1996 نصت على أن ثلثي (2/3) أعضاء هذا المجلس يتم انتخابهم بشكل سري وغير مباشر من بين الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، أي المجالس البلدية والمجالس الولائية، وذلك بهدف ضمان تمثيل جغرافي عادل يشمل كافة أنحاء الوطن. وأما الثلث (1/3) الباقي فيتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم، وذلك لغرض ضمان تمثيل الفئات والتخصصات المختلفة من أجل دعم البرلمان بهذه العناصر الفنية المتخصصة.

إن انتخاب أعضاء مجلس الأمة من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية من شأنه تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، ويغطي بعض سلبيات نظام التمثيل الناجم عن الاقتراع العام المباشر المعتمد لانتخاب أعضاء الغرفة الأولى، الذي ينجم عنه في أحيان كثيرة إغفال تمثيل بعض المناطق [25] ص 42.

أما في فرنسا فيتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ في دستور 1958 بالاقتراع العام غير المباشر، ولمدة تسعة سنوات، ويتم تجديد ثلث (1/3) الأعضاء كل ثلاث سنوات [16] ص 231 فلم ينص الدستور الفرنسي على تخصيص نسبة من الأعضاء يتم تعيينهم كما هو حاصل في الدستور الجزائري. غير أنه وحسب المادة 102 من دستور 1996 تكون مدة العضوية في مجلس الأمة هي ستة (06) سنوات، يتم التجديد الجزئي لأعضائه كل ثلاث سنوات.

إن وجود الأعضاء المعيّنين في المجلس الثاني للبرلمان، أو أن كل الأعضاء منتخبون كما هو في الدستور الفرنسي، فهذا يؤثر بشكل أو بآخر على مسألة التوازن بين الغرفتين، وبين البرلمان والحكومة، وهذا بالنظر لما يمثله الأعضاء المعيّنون من وزن داخل الغرفة الثانية، وذلك بنحوهم للجهة التي قامت بتعيينهم.

يتجسد الهدف من هذا الجزء من الدراسة في إبراز دور مجلس الأمة المحدث في النظام السياسي الجزائري في إحداث التوازن داخل السلطة التشريعية، ولأجل بلوغ هذا المقصد، كان لابد من دراسة جانبيين مهمين، الأول يتمثل في دور مجلس الأمة في الجانب التشريعي، وأما الثاني فيتعلق بعلاقة هذا المجلس بالحكومة.

1.3.2.1.2 الجانب التشريعي لمجلس الأمة.

إن الصلاحيات المخولة لمجلس الأمة، خاصة في ميدان التشريع تتجه صوب نزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني، فبهذا الشكل لم يعد إعداد القانون اختصاصاً خالصاً أو مجالاً محفوظاً للمجلس الشعبي الوطني وحده، بل أصبح مجلس الأمة يشارك الغرفة الأولى في عملية إعداد القانون.

فهذه المشاركة سوف تحول دون احتكار صناعة القانون من طرف الغرفة الأولى من جهة، ودون التعسف في صياغته من جهة ثانية، وإذا كان مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة باقتراح بالقوانين (فقد حرم المجلس الدستوري مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين أو تعديلها انطلاقاً من القانون العضوي 99-02 ، والنظاميين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) [97] ص 41 فإنه يملك حق النظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية [25] ص 43.

فمجلس الأمة لا يتدخل إلا بعد انتهاء المجلس الشعبي الوطني من عمله، فهو لا يناقش نص مشروع القانون إلا بعد أن يحضى بموافقة الغرفة الأولى (المادة 120 فقرة 2) [17] وتدخله هذا لا يتم إلا عن طريق المناقشة التي تجري على مستوى اللجان وعلى مستوى الجلسة العامة عن طريق التصويت (المواد 41، 64،

66، 70) [98]. إلا أن التساؤل الذي يثار هنا هو إذا كان مجلس الأمة لا يتدخل أثناء إعداد الاقتراح، فهل يمكنه إدخال تعديل على النص أثناء المناقشة أم لا ؟

هذا الوضع شكل مثاراً للخلاف بين أساتذة القانون. فمنهم من يرى أن مجلس الأمة يتمتع بحق التعديل، ومنهم من ينكر عليه ذلك. فمن جهة يرى البعض، أن مجلس الأمة يتمتع بصفة تامة ومطلقة بحق التعديل، وهذا الحق مكرس بموجب المادتين 98 و 120 من دستور 1996، إلا أنه غير مطبق بكيفية مرضية وجدية، فالمادة 98 تنص على أن البرلمان - أي بغرفتيه - له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وإعداد القانون يفيد الحق في تغييره وتعديله. أما المادة 120 فهي تشير إلى حق التعديل صراحة بالنسبة للغرفتين عندما يتعلق الأمر بالنص الذي تضعه اللجنة متساوية الأعضاء حول النص محل الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني. أما البعض الآخر، فيرون أن مجلس الأمة لا يتمتع بحق التعديل، والحجة في ذلك تأتي من الرد على ما قدمه الاتجاه الأول من حجج حول المادتين 98 و 120.

فالمادة 98 من دستور 1996 وردت في صياغة عامة، والقانون العضوي 02/99 نص في المادة 28 منه على حق كل من نواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة واللجنة المختصة في تقديم اقتراحات التعديل على مشاريع أو اقتراحات القوانين، دون أن تشمل مجلس الأمة بنفس الحق. ثم إن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتطرق نهائياً للمسألة، هذا عن وجه المادة 98، أما المادة 120 فتتصر سلطة مجلس الأمة في الميدان التشريعي في مناقشة النص المصدق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، لكنها لا تلزمه بأن يصدق بشكل آلي على كل النصوص المعروضة عليه، بل تترك له هامشاً للرفض أو الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني دون إدخال تعديلات. وهو ما يؤكد بعض الأساتذة عندما يرون أن مناقشة مجلس الأمة يجب أن تنتهي بعرض النص على الموافقة وليس بإدخال تعديلات على ذلك [65] ص 34-36.

ويبدو أن غالبية الآراء تتجه نحو عدم تمتع مجلس الأمة بحق التعديل، سواء أكان هذا التعديل على كل النص أو جزء منه، والذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه. وفي هذا السياق تضمن النظام الداخلي الذي أعده مجلس الأمة في أول برلمان مزدوج أحكاماً تسمح له بتعديل النصوص التي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، غير أن المجلس الدستوري صرح بعدم مطابقة تلك الأحكام للدستور [25] ص 44، وخلص إلى أن المؤسس الدستوري لا يقصد منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة، وعليه فقد اعتبر المجلس الدستوري أن المواد 68، والمادتين 75 و 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة غير دستورية [99].

حيث يبقى مجلس الأمة في هذا الشأن في مركز التابع للمجلس الشعبي الوطني في الاختصاص التشريعي، إذ لا بد من تمويله بالمادة التشريعية من طرف المجلس الشعبي الوطني وإلا بقي مجمداً [65] ص 37.

فالغرض أو الغاية من نشأة الغرفة الثانية في الأنظمة السياسية التي أخذت بمبدأ ازدواجية السلطة التشريعية، هو تخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فوجوده من شأنه المساهمة في تحقيق فصل للسلطات على وجه أفضل، كما أنه يخفف من شدة المواجهة بين الحكومة و مجلس النواب [16] ص 141.

إن مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، ومن خلال الممارسة أثبت أنه قد تجاوز مهمة الوقوف لصالح مبدأ الفصل المرن للسلطات بما يحقق التعاون بين المؤسسات الدستورية للدولة، إلى الوقوف في صف الحكومة في حال وقوع خلاف بينها وبين المجلس الشعبي الوطني.

فقد يرفض مجلس الأمة التصديق على مشاريع القوانين والتي قد تعرضت لتعديل جوهري في محتواها من طرف نواب الغرفة الأولى، فهو بذلك يكون قد سجل موقفه لصالح الحكومة في خلافها مع المجلس الشعبي الوطني. كما قد يرفض التصديق على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب، خاصة إذا كانت الحكومة لا ترغب في إصدار هذا النوع من القوانين، سواء بسبب مضمونها، أو بسبب عدم ملاءمتها وظروف إصدارها.

فرفض مجلس الأمة التصديق على النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يعني بحكم الدستور حدوث خلاف بين الغرفتين، يتم تسويته بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء تجتمع بطلب من الوزير الأول، وذلك من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف (المادة 120 فقرة 3 من الدستور) تم تعديل نص المادة 120 الفقرة 3 بمناسبة التعديل الدستوري 2008، فقد أصبح نصها كالتالي: « ... وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف».

هذا يعني أن النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ورفض مجلس الأمة التصديق عليه يمكن التخلي عنه بوسيلتين تملكها الحكومة وهما: عدم طلب الوزير الأول اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء، فهو غير ملزم بأي نص لاستدعاء هذه اللجنة في حال حدوث الخلاف بين الغرفتين. أما الوسيلة الثانية فتكون بسحب النص محل الخلاف في حال استمراره بين الغرفتين [25] ص 44، 25.

ولحل مشكلة الخلاف بين الغرفتين أوجدت تجارب الأنظمة الدستورية المختلفة عدة حلول ، فهناك من تستخدم نظام الذهاب والإياب بشكل مستمر بين الهيئتين، بمعنى أن النص محل الخلاف يبقى في ذهاب وإياب إلى ما لا نهاية في حالة عدم الاتفاق على نص موحد، وهذا ما ذهب إليه النظام المكسيكي. وإما الطريقة الثانية فتتمثل في اعتماد نظام الذهاب والإياب، مع إعطاء سلطة الفصل في حال استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين، أي النص محل الخلاف ينتقل من غرفة إلى أخرى، وبعد قراءتين على الأكثر في غالب الأحيان تعطى كلمة الفصل لإحدى الغرفتين، وعادة ما تكون الغرفة السفلى المنتخبة مباشرة من قبل الشعب [65] ص 47، 48.

فمثلا في الدستور الفرنسي لعام 1958 عندما يثور الخلاف بين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية حول قانون نظامي (قانون عضوي) يتم تشكيل لجنة مشتركة مهمتها التوفيق بين المجلسين، أما في حال استمرار هذا الخلاف فإن رأي مجلس النواب هو الفاصل بالنسبة لمصير القانون، لكن على المجلس أن يصوت على القانون بالأغلبية المطلقة [16] ص 233.

وهناك طريقة أخرى تتمثل في استخدام نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حال استمرار الخلاف، إذ يستخدم نظام الذهاب والإياب حتى التوصل لحل الخلاف، أما إن استمر الخلاف بعد ذلك يتم عرض الأمر على لجنة خاصة مشكلة من برلمانيين فقط. والحل الذي تتوصل إليه هذه اللجنة يعرض على غرفتي البرلمان للتصويت عليه [65] ص 48.

لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 على نظام غير نظام الذهاب والإياب لحل الخلاف القائم بين مجلسي البرلمان، فقد اعتمد في حل هذا الخلاف على اللجنة متساوية الأعضاء التي يملك الوزير الأول السلطة التقديرية في تحريكها. ويعتبر ما حدث مع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء سنة 1999 خير دليل وأفضل مثال على تحكم رئيس الحكومة في تحريك آلية فك الخلاف بين غرفتي البرلمان (تم إيداع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء من طرف حكومة السيد أحمد أويحي في 1997/12/17 بمكتب المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه تم تأجيل مناقشته في حينها. ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، أين تم التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى في 1999/01/22، بعدها أحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه بتاريخ 1999/03/16، وتحفظ على خمسة مواد، معلنا نشوب خلاف بين الغرفتين. بعده بقي القانون الأساسي للقضاء معلقاً حتى 2002/09/03 أين أعرب رئيس الحكومة عن نيته في حل هذا الخلاف، حيث قام باستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء، التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة يوم 2002/09/11. [65] ص 51.

إن مهمة اللجنة متساوية الأعضاء تنحصر في اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، لتقوم الحكومة بموجب المادة 120 فقرة 5 من دستور 1996، بعرض نص الاقتراح على الغرفتين للتصديق دون إدخال أي تعديل عليه، إلا بموافقة الحكومة. فإذا صدّق المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة، بعده يتم عرض الاقتراح على مجلس الأمة، ففي هذه الحالة لا مشكل يطرح، والنص بعد ذلك يستكمل مساره نحو دخوله حيز التنفيذ. أما إذا رفض المجلس الشعبي الوطني التصديق على اقتراح اللجنة، هنا لا يتم عرض نص الاقتراح على مجلس الأمة الذي سيحرم من إبداء رأيه. هذا الوضع يكشف عن تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني بصورة واضحة جداً، وعن احتكار للعمل التشريعي من طرف الغرفة الأولى. أما في حالة موافقة الغرفة الأولى ورفض الغرفة الثانية بعدم تحقق النصاب المطلوب وهو ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه، فالمؤسس الدستوري قد أنهى المسألة بإجراء يماثل حق الفيتو، أي أن الحكومة تقوم بسحب النص محل الخلاف بين الغرفتين [65] ص 51.

فكما سبق وأن تم توضيحه فإن الغرض من إنشاء مجلس الأمة هو التخفيف من شدة النزاع الذي يقوم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وهذا بغرض الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية في الدولة، إلا أن ما يحدث في النظام الجزائري يناقض هذا الغرض، حيث أن مجلس الأمة أصبح يتسبب بتعطيل العمل التشريعي، وإضعاف المجلس الشعبي الوطني أمام الحكومة، التي تتمتع بحرية كاملة وسلطة تقديرية في قبول أو رفض استكمال المسار التشريعي، ومصدر هذه السلطة هو الدستور ذاته.

لذلك ومن أجل التخفيف من حدة تدخل الحكومة في فض الخلاف القائم بين الغرفتين، يقترح أحد الأساتذة في القانون الدستوري أن يتم تعديل المادة 120 من دستور 1996 بخصوص الخلاف بين الغرفتين، فلا يكون طلب اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء من قبل الوزير الأول وحده، وإنما بطلب إحدى الغرفتين أيضاً، مع وضع أجل أو مدة محددة لأجل ذلك. وفي حال استمرار الخلاف بين الغرفتين فلا يسحب النص، إنما يجب اعتماد حلول ناجعة ومناسبة لحل الخلاف [35] ص 19 ومن بين هذه الحلول طريقة الذهاب والإياب، التي سبق الإشارة إليها.

وهناك حالة استثنائية أين تقوم الحكومة بإصدار النص محل الخلاف بين الغرفتين (في حال استمرار هذا الخلاف دون حل) ولا تقوم بسحبه، وذلك في حالة ما إذا تعلق الأمر بقانون المالية. إذ يقوم رئيس الجمهورية بإصدار النص حتى في حالة عدم التصديق عليه من طرف الغرفتين بعد انقضاء مهلة خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إعداده. في هذه الحالة يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر. وفي المقابل في الحالة السابقة لا يصدر النص الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني [25] ص 45 هذا الوضع يشبه ما ورد في الدستور الفرنسي لسنة 1958 في نص المادة 47 الفقرة الثانية (02) التي حددت المدة بستين

(60) يوماً، حيث يقوم بعدها رئيس الجمهورية بإصدار القانون بأمر، في حال استمرار الخلاف بين الغرفتين حول نص قانون المالية.

أما بالنسبة لعملية تعديل الدستور، فالأمر لا يكاد يختلف عن الوضع مع النص القانوني. فقد أقرت المادة 177 من الدستور إمكانية المبادرة بالتعديل الدستوري من قبل ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً في شكل مؤتمر، إلا أنه كما سبق لنا ذكره من هذه الدراسة، يملك رئيس الجمهورية حرية كاملة في عرض مبادرة النواب للاستفتاء الشعبي أم لا، وبالتالي فإن نجاح البرلمان في مسعاه لتعديل الدستور يبقى رهينة رغبة رئيس الجمهورية. أما إذا كانت المبادرة قادمة من قبل رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 174 من الدستور، فلا بد من عرض مشروع التعديل الدستوري على البرلمان للتصويت عليه حسب نفس الصيغة التي يتم بها التصويت على النص التشريعي العادي (المادة 120) ، هذا يعني ضرورة موافقة مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه، فإذا لم تتحقق هذه النسبة، لا يستطيع رئيس الجمهورية عرض النص على الاستفتاء الشعبي لأن إحدى مراحل إعداد النص لم تكتمل، بهذه الصفة يمكن أن يشكل مجلس الأمة حاجزاً أمام إرادة المجلس الشعبي الوطني الذي سبق وأن وافق على مبادرة الرئيس.

إن ثنائية الجهاز التشريعي في هذه الحالة سوف تكتسي معنى خاصاً، بحيث يمكن اعتباره بمثابة حليف للحكومة ضد التمثيل الشعبي، فقد يستعمل ضد تفوق المجلس الشعبي الوطني، إلا أن هذا الأمر قد لا يستمر على هذا المنوال فقد تتغير الأغلبية الرئاسية أو الأغلبية الحكومية، وتحول نتيجة لذلك إلى أداة لمعارضة الحكومة [25] ص 45، 46.

مما تقدم تظهر الصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمة في الدستور تكاد تتساوى مع صلاحيات المجلس الشعبي الوطني، إلا في بعض المسائل التي يختص بها كل مجلس دون الآخر. هذا الوضع يهدف إلى عرقلة أعمال المجلس الأول، وأداة لإضعاف الهيئة البرلمانية لصالح السلطة التنفيذية. لهذا ولكي يتم الاستفادة من الغرفة الثانية وتصحيح الاختلال يقترح أحد أساتذة القانون التخفيف من صلاحيات مجلس الأمة وتحويله إلى هيئة علمية عليا بدل هيئة للعرقلة وتكرار العمل التشريعي، يختار إليه ذوي الكفاءات والخبرات العالية في القانون والشريعة والعلوم السياسية والتاريخ والأدب، وفي مختلف التخصصات العلمية الأخرى، وهذا حتى يقوم هذا المجلس بفحص مدى ملاءمة ومشروعية القوانين وضبط صياغتها ومضمونها قبل تقديمها للحكومة بعد التصديق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني [35] ص 19.

إذا كان هذا هو المستوى الأول في مجال تحقيق التوازن داخل السلطة التشريعية بين غرفتي البرلمان، والذي خلصنا فيه إلى نتيجة مفادها احتكار الغرفة الأولى للعملية التشريعية، في حين تقوم الغرفة الثانية بعرقلة عمل المجلس الشعبي الوطني في عدة مناسبات، ووقوفها إلى جانب الحكومة.

فعلى هذا الأساس يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري 1996 باستحداثه لمجلس الأمة لم يحقق التوازن المطلوب داخل السلطة التشريعية، بل جعله يميل لصالح صف الحكومة، لا أن يكون دوره تقوية السلطة التشريعية للتخفيف من هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي كما سبق وأن رأينا.

2.3.2.1.2 - الجانب الرقابي لمجلس الأمة:

بالانتقال إلى المستوى الثاني الذي يمكن لمجلس الأمة أن يلعب دوره فيه لتحقيق التوازن المطلوب، يتمثل في مجال الرقابة على أعمال الحكومة. والبداية تكون من أول خطوة لعمل الحكومة، وهي عرض مخطط عملها أمام مجلس الأمة بعد حصول الحكومة على تأشيرة العبور من أمام المجلس الشعبي الوطني بموافقته على ذات المخطط. هذه الموافقة لا تعني البداية الفعلية في نشاط الحكومة، بل لا بد من تقديم عرض عن هذا المخطط أمام مجلس الأمة. فالوزير الأول من خلال نص الفقرة الثالثة (3) من المادة 80 من الدستور ملزم بتقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، وهذا يفهم من خلال استعمال المادة لفظ " يقدم "، ولو كان المقصود تخبير الوزير الأول، لكان اللفظ المستعمل هو " يجوز، يمكن .. ". إلا أنه رغم إلزامية عرض مخطط العمل على مجلس الأمة يبقى دوره ضيقاً وضعيفاً للأسباب التالية:

فالوزير الأول يكتفي بتقديم عرض عن مخطط عمله فقط، وليس عرض المخطط كما هو الحال مع المجلس الشعبي الوطني. أي أن الوزير الأول يكتفي بمجرد قراءة لأهداف المخطط ومحاوره الكبرى، دون ذكر التفاصيل والجزئيات التي يكون المجلس الشعبي الوطني قد اطلع عليها، وأصدر موافقته على المخطط. وبالتالي فنجاح مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان متوقف على موافقة المجلس الشعبي الوطني بغض النظر عما يحدث في مجلس الأمة [65] ص 112.

أما السبب الثاني فيتمثل في عدم منح أجل لمجلس الأمة من أجل مناقشة مخطط العمل المعروف عليه، وذلك بخلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يمنح مهلة سبعة (07) أيام لمناقشة هذا المخطط، بالتالي يبقى أمام مجلس الأمة سوى الاستماع للعرض الذي يقدمه الوزير الأول دون أن يتمكن من مناقشته.

وأما السبب الأخير فيتمثل في أن المؤسس الدستوري لم يأذن لمجلس الأمة بفتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير من تقديم عرضه عن مخطط عمله، وذلك يكون على النحو التالي:

فالمادة 99 من دستور 1996 بعد التعديل الجزئي لعام 2008 تنص على أن يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 80، 84، 83، 134 من الدستور. ويمارس المجلس الشعبي

الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 135، 136، 137 (وهي المواد المتعلقة بملتمس الرقابة). أما فيما يخص الرقابة الممارسة على مخطط عمل الحكومة فقد تضمنتها المادة 80 من الدستور، وتطرقت كل من المواد 81، 82، 83 إلى الآثار الناجمة عن تقديم مخطط العمل للبرلمان. وبالرجوع لنص المادة 80 من الدستور فإنها لا تتضمن أبدا ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الأمة حول العرض المقدم من طرف الوزير الأول لمخطط عمله، وإن كان المنطق يفيد ثبوتها تلقائياً [65] ص 113.

فبالرغم مما تقدم من توضيح حول عدم إمكانية فتحه لمناقشة حول مخطط عمل الحكومة، إلا أنه ومنذ أول برلمان تعددي سنة 1997، قد عمد إلى فتح مناقشة حول برنامج الحكومة، وهذا ما جرت عليه العادة منذ ذلك التاريخ وإلى اليوم. وقد تعرضت ممارسة مجلس الأمة هذه إلى انتقادات شديدة بسبب هذا العمل، منادية بعدم دستورية هذه المناقشة، وذلك للأسباب التي سبق ذكرها.

إن ما يستفاد هنا هو أن مجلس الأمة أنشأ ممارسة مكنت أعضائه من الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم وتحفظاتهم حول مخطط عمل الحكومة، وإيصالها للرأي العام، وهي تعتبر خطوة مهمة لتنمية علاقات التعاون، وبناء حوار دستوري بين الحكومة ومجلس الأمة [65] ص 113، 114.

أما عن إمكانية إصدار مجلس الأمة لائحة بمناسبة مناقشته لعرض مخطط العمل فإن المادة 80 فقرة الأخيرة من دستور 1996 تعطي لمجلس الأمة هذه الإمكانية. هذه اللائحة قد تتضمن بياناً يؤيد الحكومة في مسعاها، وهذا من شأنه تقوية مركزها وتدعيمها. وقد تتضمن بياناً تنتقد فيه مخطط عمل الحكومة، وهذا من شأنه التأثير السلبي على مكانتها وإضعاف مركزها السياسي [100] ص 78.

وعليه يمكن القول أن مجلس الأمة يعد شريكاً للمجلس الشعبي الوطني في رقابة مخطط عمل الحكومة، إلا أن تنظيم المؤسس الدستوري لعلاقة مجلس الأمة بالحكومة في دستور 1996 والتعديلات اللاحقة عليه أقرت بعدم إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة أمام هذه الهيئة، فهي بذلك تكون قد قضت على كل محاولة جادة للتأثير عليها (أي الحكومة). فبهذا يمكن التأكيد على أن المجلس الشعبي الوطني مثلما يعد الراعي الأول للدور التشريعي للبرلمان، فهو يعد المراقب الحقيقي للحكومة، وذلك بدليل أن عدم موافقة هذه الهيئة على مخطط عمل الحكومة فإنه لا يتم عرض للمخطط أمام مجلس الأمة [65] ص 115.

وعليه يمكن القول أنه إذا كان دور مجلس الأمة غير ذي قيمة فيما يخص رقابة مخطط عمل الحكومة، فإنه بالنسبة لوسائل الرقابة الأخرى، المتمثلة في ملتمس الرقابة، ولائحة سحب الثقة من الحكومة بمناسبة البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة. فالدستور لم يضمن ما يلزم الحكومة عرض هذا البيان على مجلس الأمة (المادة 84 فقرة أخيرة) [17]، بالنتيجة لذلك لا يمكن لمجلس الأمة تحريك ملتمس الرقابة، أو التصويت على لائحة الثقة، إذن فهاتان الوسيلتان لرقابة الحكومة غير واردان بالنسبة لمجلس الأمة.

لقد حصر دستور 1996 إمكانية عرض البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة في حالتين اثنتين فقط: الأولى متعلقة بمدى نجاح الحكومة في المرور أمام الغرفة الأولى، ويكون ذلك إما بموافقة هذه الأخيرة على البيان المعروض عليها أو عدم تحقق النصاب المطلوب من أجل نفاذ ملتصق الرقابة وهو ثلثي (2/3) النواب.

وأما الحالة الثانية فتتمثل في استعمال الحكومة لسلطتها التقديرية في تقديم البيان السنوي أمام مجلس الأمة. ذلك أن الفقرة الأخير من المادة 84 منحت للحكومة هذه السلطة التقديرية. وعليه فبالإضافة إلى ارتباط تقديم بيان السياسة العامة السنوي بإرادة الحكومة، فهو مقيد أيضاً بموقف المجلس الشعبي الوطني من البيان. إن هذا الوضع يعكس وبشكل كبير جداً علاقة التبعية التي تربط الغرفة الثانية بالغرفة الأولى، وأن ضعف نظام البيكاميرالية الذي أتى به دستور 1996 من ضعف الغرفة الثانية [65] ص 133.

كما أن نص المادة 84 من الدستور لم يشر إلى الإجراءات التي يمكن لمجلس الأمة أن يمارسها لرقابة الحكومة في حال عرض البيان السنوي للسياسة العامة أمامه، عكس ما ورد في حق المجلس الشعبي الوطني. وعلى هذا الأساس يمكن أن نشير إلى أن لا النص الدستوري، ولا حتى القانون العضوي 02/99 حددا الطريقة العملية التي تقدم بها الحكومة البيان السنوي أمام مجلس الأمة، على خلاف الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني التي تتم عن طريق المناقشة. لذلك فإن الهدف من وراء ذلك قد يكون ضمان عدم قيام علاقات عدائية بين مجلس الأمة والحكومة، إذ يكفي ما قد تتعرض له من تهديد لوجودها من طرف المجلس الشعبي الوطني [100] ص 69.

إن ضعف مجلس الأمة في مساندة المجلس الشعبي الوطني، وذلك على مستوى النص الدستوري، أو على مستوى النصوص القانونية التي لم تتح لهذه الهيئة لعب الدور الذي من الفروض أن تلعبه بما يقتضيه نظام البيكاميرالية في الدول الديمقراطية، وذلك من أجل ممارسة الدور الرقابي المنوط بالبرلمان لمتابعة ومراقبة الحكومة. فضعف مجلس الأمة لا يقتصر فقط على تلك الآليات المخولة للمجلس الشعبي الوطني حصراً والتي قد تفضي لإثارة مسؤولية الحكومة، بل يمتد حتى إلى تلك الآليات الأخرى الإضافية وهي الاستجواب، السؤال والتحقيق.

إن ضعف مجلس الأمة يمكن أن يكون له التأثير السلبي على أداء البرلمان بصفة كلية، وعلى التوازن المطلوب داخل هذه الهيئة، وهذا من خلال وقوفه ضد محاولات المجلس الشعبي الوطني لمراقبة جدية للحكومة، أو التصدي لاقتراحات القوانين التي لا ترغب الحكومة في إصدارها، أو حتى في مسألة تعديل الدستور إذا كانت المبادرة آتية من البرلمان. وقد ساهم في إعطاء هذا الدور لمجلس الأمة النص الدستوري

وحتى القوانين المنظمة لعمله، فهو بهذا الشكل يشكل أداة لتعزيز موقف الحكومة ومساندتها، لا أداة لتحقيق التوازن.

فهذا الوضع الذي صنعه دستور 1996، والقوانين ذات العلاقة كله مرتبط بطبيعة الأغلبية السائدة في البرلمان، وبالخصوص في الغرفة الأولى. فلو حدث تغيير في هذه الأغلبية لصالح الجناح المعارض لسياسة الحكومة فهذا يؤدي إلى تحول هذه النصوص لتصبح في خدمة الأغلبية بصفتها الجديدة على حساب الحكومة، وفي هذا يقول أحد أساتذة القانون الدستوري في الجزائر: « إذا كان الدستور يقضي بهذه الكيفية إلى جعل مجلس الأمة أداة لصالح الحكومة، فإنه لم يسع إلى تصحيح التوازن في العلاقة بين المؤسسة التنفيذية والتشريعية، فيكون تدخل مجلس الأمة لصالح المؤسسة التنفيذية، ويكرس تفوقها بالكيفيات التي نظم المؤسس الدستوري تدخلها، ولم يهتم بجعل الغرفة الثانية أداة لصالح البرلمان عن طريق الحد من تجاوزات السلطة التنفيذية في علاقاتها بالسلطة التشريعية، ويكون ذلك بإخضاع إجراء حل الغرفة الأولى لموافقة الغرفة الثانية، وليس مجرد استشارة رئيسها، حسب نص المادة 129 من دستور 1996 » [25] ص 46.

2.2. أثر تعديل الدستور على مبدأى التداول على السلطة والحقوق والحريات العامة

لقد رأينا أن في المبحث الأول من هذا الفصل، كيف يمكن لعملية تعديل الدستور أن تؤثر في العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى مكانة كل منها في النظام السياسي القائم، وإلى أي مدى يمكن تحقيق توازن طبيعي في العلاقة بينها، وفيما بينها بالقدر الذي يخدم الممارسة الديمقراطية للسلطة، وفقاً للمبدأ المنتهج وهو مبدأ الفصل بين السلطات.

إن هذا التأثير يمتد ليشمل آليات تجسيد وممارسة السلطة بشكل ديمقراطي والمتمثلة في مبدأ التداول السلمي على السلطة الذي يضمن ضرورة فتح المجال السياسي والحرية السياسية أمام الأفراد، مع ضرورة توفير الضمانات لانتقال السلطة بشكل ديمقراطي، ومن أبرز تلك الضمانات تحديد العهدة الرئاسية، لتفادي وقوع الأزمات وانعدام الثقة بين الشعب والسلطة (المطلب الأول).

كما يبرز تأثير عملية تعديل الدستور على التطور الحاصل على احترام وصون حقوق الإنسان في الدستور، من خلال عمليات التعديل المختلفة، والضمانات أو الآليات المقررة دستورياً لحماية تلك الحقوق والحريات (المطلب الثاني).

1.2.2. مدى تكريس الدستور لمبدأ التداول على السلطة

تعتبر عملية التعديل الدستوري الوسيلة الهامة والسلمية التي يمكن للسلطة التأسيسية أن تلجأ إليها من أجل مواكبة التقدم بهدف عصرنة الدولة لتحقيق ممارسة ديمقراطية في الحكم. ومن الوسائل المهمة لأجل تحقيق هذا المسعى هي ضرورة انفتاح السلطة على المعارضة السياسية، والسماح بتشكيل الأحزاب من أجل إعطاء أكبر قدر من فرص الاختيار بين برامج تلك الأحزاب (فرع أول).

ولا بد من دعم النشاط الحزبي بالتأكيد على ضمان حرية اختيار الشعب بين المتنافسين على السلطة، وذلك بضمان نزاهة العملية الانتخابية، حتى تعطى للأحزاب فرصة الوصول إلى السلطة (فرع ثاني)، ومن أجل تحقيق أكبر قدر من المساواة والعدل بين جميع المرشحين للوصول إلى أعلى هرم السلطة، فلا بد إذن من تحديد للعهد الرئاسية، بشكل يتيح تداول دوري وسلمي على السلطة (فرع ثالث).

1.1.2.2. التطور الدستوري لحرية تشكيل الأحزاب السياسية.

لم تعرف الدولة الجزائرية المستقلة نظام تعدد الأحزاب إلا بعد مجيء دستور 1989، على إثر الانتفاضة الشعبية عام 1988 الناجمة عن الأوضاع الاجتماعية، والاحتقان السياسي الذي ساد حقبة النظام السابق الذي كان قائماً على مبدأ تركيز السلطة في حزب واحد.

فقد أسهمت تلك الأحداث في إحداث قطيعة مع نظام الحزب الواحد وفتح المجال السياسي أمام تعدد الأحزاب. وقد جسد هذا التحول نص المادة 40 من الدستور الجديد، التي اعتبرت أن حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، فالدستور الجديد قد أقر بالتعددية الحزبية، ولو بصيغة محتشمة. حيث استعمل المؤسس الدستوري عبارة " معترف به " للدلالة على أن التعددية الحزبية كانت قائمة في الواقع السياسي الجزائري من قبل، إلا أن نشاطها كان سرياً. لذلك فإن الاعتراف القانوني بحق التحزب في هذا الدستور الجديد جاء ليقنن ذلك الواقع [73] ص 4.

إن الحزب السياسي يمثل الإطار المنظم والمضبوط لأي نشاط سياسي تتحد فيه الأفكار والرؤى المنسجمة لبلورة برنامج يهدف من ورائه أصحابها إلى تولي السلطة. ويعرف الحزب (Le parti) حسب معجم "Larousse" على أنه مجموعة أشخاص تعارض مجموعة أشخاص أخرى في الأفكار والمصالح [101] ص 451.

وهناك بعض التعريفات الفقهية التي عرفت الحزب، منها تعريف الفقيه " بنجامين كونستان " يعرفه على أنه: " تجمع أفراد يؤمنون بنفس الفكر السياسي "، ويقدم الفقيه " كلسن " إضافة عندما يؤكد أن الرغبة في الوصول إلى السلطة هي أحد العوامل المهمة التي تميز الحزب عن التجمعات أو الجمعيات الخيرية. ويتضح هذا من تعريف " جوجيل " للحزب، إذ يعرفه على أنه " تجمع منظم للمساهمة في الحياة السياسية بهدف الاستيلاء على السلطة استيلاءً كلياً أو جزئياً، والتعبير عن أفكار التجمع وتحقيق مصالح أعضاء الحزب "، بينما يرى " بيردو " أن الحزب هو " تجمع أفراد يؤمنون بنفس الأفكار السياسية ويعملون على انتصارها وتحقيقها، وذلك بجمع أكبر عدد ممكن من المواطنين والسعي للوصول إلى السلطة، أو على الأقل التأثير على قراراتها [102] ص 198.

فالهدف الأساسي من وراء تشكيل حزب سياسي إذن هو الوصول إلى السلطة، من أجل تجسيد الأفكار التي يؤمن بها جماعة الحزب. أما " موريس دوفرليه " في كتابه القيم عن " الأحزاب السياسية " يظهر ناحية الانضباط والتضامن بين أعضاء الحزب فهو يعرف الأحزاب على أنها " تكتل المواطنين المتحدين حول نفس النظام " [16] ص 148. أما الدكتور " إسماعيل الغزال " فيرى أن الأحزاب السياسية هي عبارة عن تجمع عدد من المواطنين في تنظيم قانوني يرمي إلى الدفاع عن مصالحهم وانتصار أفكارهم وإقامة حوار مع الشعب وإشراكه في الحياة السياسية، بالعرض عليه برامج إصلاحية يقصد بها كسب أكبر عدد من المؤيدين من أجل الاستيلاء على السلطة [16] ص 148.

فمن خلال هذه التعريفات يمكن استنتاج أن الحزب السياسي هو مجموعة أفراد تتفق حول نفس الأفكار، تجتمع في عمل منظم ومنسق من أجل الوصول إلى السلطة بطرق سلمية، لغاية تنفيذ برنامجه الذي يرى أنه يخدم المجتمع بشكل أفضل ويحقق الإصلاح المطلوب. ولعل هذه النتيجة التي تم الوصول إليها تتفق مع التعريف الحديث للحزب السياسي الذي وضعه الكاتبان الأمريكيان " لابلومبارا وفاينر "، حيث لقي هذا التعريف قبولا من عدد كبير من الفقهاء في العالم، حيث حسب هذا التعريف فإن الحزب السياسي هو: " تنظيم دائم على المستوى القومي أو المحلي، يسعى للحصول على مساندة شعبية بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها، من أجل تنفيذ سياسة محددة " [102] ص 200.

ويكاد يجمع الفقه الدستوري اليوم على أنه لا ديمقراطية دون أحزاب سياسية، فهي أساس كل حياة ديمقراطية في الدولة في الوقت الحاضر، إذ عن طريقها يتم الاعتراف والتعبير عن مختلف الاتجاهات السياسية ومختلف الآراء من شرائح المجتمع. فقد أصبحت هذه الأحزاب عنصراً دائماً وطبيعياً، وعالمياً في كل الأنظمة السياسية، سواء كانت تلك الأنظمة ديمقراطية أو استبدادية، ليبرالية أو اشتراكية، متقدمة أو نامية. وتعتبر التعددية الحزبية ضرورة لا بد منها في النظام الديمقراطي النيابي بالخصوص، بل أصبح من

علائم وجود ديمقراطية حقيقية - كما يقول أحد أساتذة القانون - وجود تعددية حزبية في الدولة [103] ص 217.

فالدستور 1989 نص في المادة 40 (سالفه الذكر) على حرية إنشاء الجمعيات ذلت الطابع السياسي، وفق بعض الشروط البسيطة والمتمثلة في عدم التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية أو الوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقلال وسيادة الشعب. وقد تم التأكيد على هذا الحق في دستور 1996، في نص المادة 42، ولكن مع بعض التغيير والتقييد الأكثر تشدداً.

فالنظام السياسي في الجزائر قام بإدخال إصلاحات عميقة على دستور 1989، حيث يعد هذا الإصلاح والتطور أمراً إيجابياً في توجه السلطة الحاكمة نحو تضمين الدستور مبادئ ديمقراطية لم تكن موجودة من قبل، فهذا يدل على نيتها في التوجه نحو الممارسة الديمقراطية. إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا: هل يكفي النص في الدستور فقط لضمان تعددية حزبية حقيقية وفاعلة؟ خصوصاً وأن الدساتير غالباً ما تحيل مسألة تنظيم بعض المواضيع إلى القانون، ومن بينها النشاط الحزبي. يضاف إلى ذلك مدى وجود ترابط بين النشاط الحزبي والقواعد الأخرى للتداول السلمي على السلطة، ومن أبرزها مسألة الانتخابات كوسيلة وأداة للوصول الحزب إلى السلطة؟

في الحقيقة هناك ترابط وثيق بين النشاط الحزبي والانتخاب، فبدون انتخابات حرة ونزيهة، لن يصل الحزب المعارض إلى السلطة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى بدون أحزاب سياسية لن يكون هناك جو المنافسة السياسية التي تضفي على النظام القائم الطابع الديمقراطي (- تقسم النظم الحزبية إلى نظم تنافسية) (Systèmes compétitifs) ، وهذه تشمل نظام تعدد الأحزاب، نظام الثنائية الحزبية، ونظام الحزب المسيطر. ونظم غير تنافسية (Systems noncompetitive)، وتتجسد في نظام الحزب الواحد. [102] ص 220.

وبناءً على ذلك نتساءل عن مدى توفر المناخ المناسب لعمل الأحزاب في الجزائر الذي يضفي على النظام الطابع الديمقراطي، وذلك من خلال النص الدستوري والقوانين المنظمة لنشاط الأحزاب، أو ذات العلاقة كقانون الانتخاب. وهذا لأن النص الدستوري ليس في معزل عن النص القانوني، لأن هذا الأخير يعالج مسائل دستورية في الأصل، كتنظيم النشاط الحزبي مثل القانون 11/89 المؤرخ في 05 جويلية 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، وقانون الانتخابات 13-89 الصادر في 07 أوت 1989.

وتعتبر هذه النصوص القانونية بمثابة المفصل والمفسر للنص الدستوري، فهي تتأثر به وتستمد

إطارها منه، فإذا تغير النص الدستوري فحتماً ستتغير هذه النصوص، وهذا ما حدث عند تعديل الدستور سنة

1996، حيث تم تعديل القانون رقم 11/89 بالقانون 09/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، وذلك بناء على تعديل النص الدستوري المتعلق بالأحزاب السياسية [104].

إن حداثة عهد النظام الجزائري بالتعددية الحزبية، والتي جاء النص عليها في دستور 1989، جعلت المؤسس الدستوري في نص المادة 40، وكذا المشرع في القانون 11/89 يتساهل في الشروط والإجراءات التي يجب على الأحزاب التي ستنشأ احترامها ومراعاتها. فقد اعتمد المشرع الجزائري في أول قانون ينظم عمل الأحزاب نظام الإخطار أو التصريح، هذا النظام يعد من أخف القيود على الإطلاق على النشاط الحزبي. فالأصل فيه أن نشاط الأحزاب غير محظور، ويستطيع الحزب ممارسة نشاطه، فقط ينبغي عليه إخطار السلطة المختصة وهي هنا وزارة الداخلية، من أجل تمكينها من اتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية النظام العام، ويسمى نظام التصريح أو الإخطار بالنظام الردعي.

ويعرف نظام اعتماد الأحزاب السياسية ثلاثة أنظمة: نظام يقوم على إقرار الحرية، ولكن يعهد للقضاء أمر معاقبة المخالفين لحدود تلك الحرية. والنظام الثاني هو نظام الإخطار أو التصريح الذي لا يخول للإدارة حق اتخاذ أي قرار بل يقتصر دورها على العلم بالنشاط المزمع القيام به [34] ص 192 وهو النظام المعتمد في القانون 89-11 في بداية عهد التعددية الحزبية في الجزائر، ويعكس نظام الإخطار الاتجاه الديمقراطي الحر ويمثل الرؤية الديمقراطية في تنظيم الحريات [34] ص 192. أما النظام الثالث فهو نظام الترخيص ويقوم على أساس الموافقة المسبقة للإدارة لتأسيس الحزب قصد تفادي التجاوزات والانزلاقات في الممارسة الحزبية [101] ص 454.

فنتيجة لاعتماد السلطة في بداية الانفتاح السياسي في الجزائر على التسهيل للأحزاب في كل مراحل نشاطها، بداية من الاعتماد، إلى غاية المشاركة في مختلف الأنشطة والفعاليات والاستحقاقات، شهدت الساحة السياسية ظهور مفاجئ وملفت لعدد كبير من الأحزاب التي وصل عددها إلى 60 حزباً. حيث أن القانون 89-11 لم يشترط لإنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي سوى تصريحاً تأسيسياً، يتم بإجراء بسيط يتمثل في إيداع ملف لدى الوزير المكلف بالداخلية، يتضمن: - طلب تأسيس جمعية ذات طابع سياسي، مصادق عليه، وموقع من طرف ثلاثة أعضاء مؤسسين. - ثلاثة نسخ من القانون الأساسي للجمعية يتضمن مجموعة من الأمور التي نص عليها القانون 89-11 (المادة 13)، إضافة إلى بعض الشروط الخفيفة.

فعلاوة على مرونة الشروط المطلوبة التي اعتمدها المشرع في مرحلة التأسيس، نشير إلى تيسير هذا الأخير للشروط المتعلقة بعدد الأعضاء المؤسسين، فالمادة 14 من القانون (سابق الذكر) تتطلب ألا يقل عدد المؤسسين والمسيرين عن خمسة عشر (15) عضواً فقط، تشترط فيهم بعض الشروط العامة، كشرط الجنسية، السن (25 سنة)، وأن لا يكون قد سبق للعضو المؤسس سلوك مصاد للثورة التحريرية. ولم يشترط القانون

89-11 توزيعاً معيناً للمؤسسين، مما يعني أنه يمكن تأسيس حزب سياسي بالشروط السابقة بعدد مؤسسين لا يقل عن خمسة عشر (15) عضواً قد ينتمون لمنطقة جغرافية واحدة، إن لم نقل من مدينة واحدة، أي تأسيس الحزب على أساس جهوي، وهذا أمر يكون المشرع قد أغفله بشكل ترك تناقضاً مع نص المادة 05 من القانون التي تمنع تأسيس الأحزاب على أساس جهوي [101] ص 454، 455.

إن رغبة السلطة الحاكمة في الانتقال السريع إلى النظام الديمقراطي عقب وضع الدستور الجديد (1989) الذي اعترف بحق تأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي، قد وضعها أمام صعوبة التحكم في زمام الأمر، وذلك بسبب الانتقال من وضع كان يتميز بالانغلاق وتركيز السلطة، وكبح الحريات إلى نظام ليبرالي ديمقراطي - في ظاهره - دفعة واحدة. إذ كان لابد من تحضير وتهيئة الجميع حكماً ومحكومين لهذا الانتقال، حتى لا تصطدم هذه الرغبة في الإصلاح والتغيير بردة فعل، تحدث فعلاً عكسياً لما كان متوقع من وراء هذه الرغبة، التي جاءت تلبية لمطالب شعبية، واستجابة لضغوط دولية.

فعملية الانتقال الديمقراطي معقدة جداً، حيث تستلزم الانتقال التدريجي، وأن تصطحبها ثقافة ديمقراطية تغرس في ذهنية المواطن روح التسامح والحوار. واحترام وتقبل الرأي الآخر، مع تجنب التعصب والأحكام النمطية المسبقة. فالمتصفح لدفاتر الأزمة الجزائرية يجد أنه من أهم أسبابها غياب ثقافة سياسية تقود المواطنين وتوجههم عند الانفتاح الديمقراطي. إذ أنه وبمجرد المصادقة على دستور فيفري 1989 بدأت تظهر أحزاب سياسية وصل عددها كما أسلفنا إلى 60 حزباً، بعضها لا يتجاوز عدد أعضائه 15 عضواً. هذا العدد الكبير من الأحزاب يعتبر طبيعياً لارتباطه بمسألة الانتقال الديمقراطي، مثلما حدث في إسبانيا بعد رحيل " فرانكو ". إلا أن الإشكالية المطروحة هنا هو افتقار الأحزاب الناشئة لبرامج واضحة ومفصلة وكاملة، وهذا يعود بالطبع إلى غياب الوعي السياسي الديمقراطي واقتصار مفهوم الديمقراطية على التعددية الحزبية في الحالة الجزائرية [105] ص 48.

إن وطأة الأحداث التي استجدت على الساحة السياسية والأمنية مطلع التسعينيات غداة إعلان نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية الأولى في ديسمبر 1991، بينت في وقت وجيز أن المسار الديمقراطي المنتهج حديثاً خلف نتائج لم تتمكن الإدارة أن ذلك من التنبؤ بها ، فقد اصطدمت الديمقراطية الفتية بعوامل ثقافية وإيديولوجية لازمت تاريخ المجتمع الجزائري. أمام هذا الوضع تمت إعادة النظر في النظام الحزبي من جديد بعد المصادقة على التعديل الدستوري الأول على دستور 1989 الذي تم في 28 نوفمبر 1996، وعلى إثر هذا التعديل تم إصدار قانون جديد (الأمر 97-09) خاص بالأحزاب السياسية سنة 1997، يعدل القانون القديم 89-11.

لقد تم من خلال هذا القانون الجديد وضع شروط جديدة وإجراءات أكثر تعقيداً وصرامة اعتداداً بالنتائج السلبية للتجربة السابقة [101] ص 458، 459. فقد جاء في عرض الأسباب للمشروع التمهيدي المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية (الأمر 97-09): « ... إلا أن الممارسة الميدانية بيّنت أن هذه الضوابط الدستورية لم تراع بدقة، إذ أن الطابع الغامض والمبهم لبعض أحكام قانون 89-11 قد ساهم إلى حد بعيد في الانزلاقات التي شهدتها ممارسة النشاط السياسي أثناء السنوات التي تلت صدور هذا القانون ». فالقانون الجديد يتوخى التقليل من إنشاء الأحزاب الطفيلية والتي تعمل ضد القانون والحد من تكاثرها [34] ص 193.

إن التعديل الدستوري لسنة 1996 وما جاء به من نظرة جديدة حول النشاط الحزبي، هذه النظرة التي جاءت متأثرة بالأحداث العنيفة التي انجرت عن الفكرة السابقة التي كانت سائدة في دستور 1989. فقد انتقل المشرع الجزائري بموجب القانون العضوي 97-09 المنظم لنشأة الأحزاب ونشاطها، إلى الاعتماد على نظام الترخيص بدل نظام الإخطار المتبع في ظل القانون 89-11. هذا النظام الجديد الذي يمنح الإدارة سلطات تقديرية واسعة في مراقبة النشاط الحزبي [34] ص 193.

قد يأخذ الترخيص تسمية الإذن السابق أو الاعتماد، وهي التسمية التي أخذ بها الأمر 97-09، وهو يحتل مرتبة وسطى من حيث درجة التقييد بين التصريح والحظر، وهنا لا يقتصر الأمر على مجرد التصريح لدى الجهة المختصة بل يتعين الحصول على رد إيجابي من قبلها. ويكون ذلك في حال ما إذا اشترط القانون ذلك صراحة [101] ص 459.

ويمكن القول هنا أن المشرع الجزائري قد راجع شروط وإجراءات تأسيس الأحزاب ونشاطها. وهذا بالأخذ في الحسبان تلك النقائص والفراغات التي كانت تشوب القانون المنظم للعمل الحزبي السابق. وقد بنا المشرع الجزائري مراجعته تلك على أساس النص الدستوري الجديد، أي المادة 42 من الدستور، التي جاءت بصيغ وألفاظ مغايرة لنص المادة 40 من دستور 1989. لتوضيح هذا الاختلاف نجري مقارنة بين النصين.

بداية عند قراءتنا لفحوى المادتين، نلاحظ أن المادة 42 مجزأة إلى سبع فقرات، على خلاف المواد الأخرى المتصلة بالحقوق والحريات الواردة في الفصل الرابع تحت عنوان الحقوق والحريات، الشيء الذي يبرز الأهمية الكبيرة التي حظيت بها هذه المادة من قبل المؤسس الدستوري عند إعداد مشروع تعديل دستور 1989 (أي دستور 1996)، فهي تعتبر أطول مادة في هذا الفصل، هذا من جهة. أما ما يلفت الانتباه من جهة أخرى هو الصيغ اللفظية المستعملة في فقرات هذه المادة. فنلاحظ استعمال بداية من الفقرة الثانية لفظ

(لا يمكن)، وفي الفقرة الثالثة والرابعة استعمل لفظ (لا يجوز)، وفي الخامسة لفظ (يحظر)، ثم في الفقرة السادسة عاود استعمال لفظ (لا يجوز). باستثناء الفقرتين الأولى والأخيرة اللتان لم يرد فيهما لفظ المنع والحظر. يضاف إلى الممنوعات التي ذكرتها المادة 42 نجد أن الفقرة الأخيرة منها تحيلنا إلى القانون الذي يضيف التزامات وواجبات أخرى لم يسعها نص هذه المادة .

فعلى ما يبدو أن النص السابق (المادة 40) في دستور 1989 كان فضفاضاً وعماماً. إذ لم يرد فيه أي من صيغ المنع والحظر، إلا مرة واحدة فقط. فالخطاب الذي كان موجه للجمعيات السياسية هو ما يفسر وقوع السلطة في سوء تقدير النتائج، ما دفع بها إلى أزمة سياسية وأمنية، وحتى فراغ دستوري. هذا الوضع جعل المؤسس الدستوري يعيد النظر في حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي في التعديل الدستوري لعام 1996، وذلك بفرض مجموعة قيود صارمة حتى لا تتكرر نفس الأحداث السابقة.

فإذا كان النص الجديد يحمل عدة دلالات حول الهدف من وراء الصيغة المستعملة في نص المادة 42، فإنه بلا شك جاء طويلاً ومفصلاً بشكل كبير. كما أنه يحتوي على الكثير من التكرار. في هذا الشأن يجب التنويه بأنه ينبغي أن تكون صياغة النص الدستوري خاضعة لبعض المقاييس العلمية [106] ص 178.

وفي هذا الشأن يكاد يقترب الدستور المصري من الدستور الجزائري في مسألة التعددية الحزبية والنشاط الحزبي، فالمادة 05 من دستور 1971 الحالي، التي تقر بحق النشاط الحزبي في مصر. هذا النص من ناحية الصياغة جاء أفضل مما صيغ به نص المادة 42 في الدستور الجزائري، غير أنه لم يخل من ألفاظ المنع أو الحظر. في حين أن الدستور الفرنسي لسنة 1958، وفي نص المادة 04 منه (المنصوص عليها أعلاه)، لم يتضمن أبداً ألفاظ المنع المستعملة في كل من المادتين 42، و المادة 05 (الدستور المصري). فقط نجد لفظين فقط هما " تتكون و تباشر نشاطها بحرية " وهذا دلالة على حرية النشاط الحزبي، وأن الدستور يكفل ويضمن هذا الحق. وهناك لفظ آخر ورد في نص المادة 04 يتمثل في الالتزام الواقع على الحزب وهو " يجب عليها احترام السيادة الوطنية والديمقراطية ".

ففي نص الدستور الجزائري جاءت الصيغة على سبيل التقييد لا على سبيل وضع التزامات، و فرّق بين الالتزام والقيود. ثم إن نص المادة 04 جاء خالياً من الإحالة على القانون لتنظيم النشاط الحزبي، رغم أن نص هذه المادة جاء جد مختصراً، وهذا عكس ما رأيناه في نص المادة 42 و 05 سالفتي الذكر. فلا بد أن يأخذ المؤسس الدستوري الجزائري في المستقبل بعين الاعتبار هذه العيوب، ويدخل الصياغة الفنية العلمية على قواعد الدستور.

مما سبق ذكره، يتضح أن الأمر 97-09 جاء أكثر تشدداً في تنظيمه للنشاط الحزبي، بحيث اعتمد نظام الترخيص بدل نظام الإخطار المعتمد في القانون السابق، أين تمارس الإدارة دوراً مهماً في هذا الشأن.

والترخيص الذي تمنحه الإدارة نوعان: ترخيص مقيد وترخيص تقديري. في الأول يستلزم المشرع توافر شروط محددة في طلب الترخيص حتى تمنحه الإدارة، وهذا يقيد من حرية هذه الأخيرة، إذ يكون عليها منح الترخيص فوراً لطالبه متى توافرت الشروط المطلوبة قانوناً. أما الترخيص التقديري فيكون فيه للإدارة السلطة التقديرية في منح الترخيص من عدمه، مما يجعله يقترب كثيراً من نظام الحظر، ويمثل نظام الترخيص النظرة المقيدة للحريات، فلا يستطيع الفرد ممارسة حريته إلا بعد حصوله على رخصة من الإدارة [101] ص 460.

ومن قراءتنا لمضمون القانون 09-97 نستنتج منه أن المشرع الجزائري قد منح الإدارة السلطة التقديرية في الترخيص للحزب الجديد بالبدء في النشاط عبر مرحلتين. التأسيس والاعتماد. فمن أجل استكمال الحزب لكل مراحل تكوينه، اشترط القانون إذن أن يتحصل الحزب أولاً على تصريح التأسيس، ثم تصريح الاعتماد.

و للحصول على التصريح بتأسيس الحزب يجب أن يقدم الأعضاء المؤسسين ملفاً لدى وزير الداخلية، في مقابل وصل (المادة 12) [104] هذا الأخير له أهمية وقيمة لدى الحزب طالب التأسيس، إذ بناءً عليه يصبح من حق الحزب ممارسة بعض الأنشطة بصفة رسمية في حالتين: تتمثل الحالة الأولى في الموافقة الصريحة من الإدارة على طالب التصريح، ذلك ضمن الأجل الممنوح لها وهو ستون (60) يوماً الموالية لتاريخ إيداع الملف. ويقع على الإدارة نشر هذا التصريح في الجريدة الرسمية (المادة 15) [104].

وأما الحالة الثانية فهي عدم صدور قرار من الإدارة خلال المدة الممنوحة لها لاتخاذ قرارها بالرفض أو الموافقة، هذا الوضع يفسر لصالح الحزب. فعدم صدور قرار الإدارة يؤهل الأعضاء المؤسسين ممارسة بعض الأنشطة في الحدود المبينة في المادة 14 و 15 من الأمر 09-97. وخلافاً لما كان عليه الحال في القانون 89-11، فإن إجراء نشر الوصل في القانون الحالي لا يترتب عليه تمتع الحزب بالشخصية القانونية مباشرة، ولا يخول سوى الحق في ممارسة أنشطة حزبية محدودة الهدف منها تمكين الأعضاء المؤسسين من تحضير الشروط اللازمة لعقد المؤتمر التأسيسي لهم. إذ يجب أن يعقد هذا الأخير في حدود سنة من تاريخ نشر وصل التصريح التأسيسي وإلا كان هذا التصريح لاغياً، وبالنتيجة يسقط كل نشاط حزبي يمارسه الأعضاء المؤسسين تحت طائلة عقوبة الحبس من سنة إلى خمس سنوات، وغرامة مالية من 50 ألف إلى 100 ألف دينار جزائري [101] ص 461.

مما تقدم، يتضح أن الأمر 09-97 قد شدد من شروط تأسيس الحزب، على الرغم من أن مرحلة الاعتماد لم تبدأ بعد. وهذا بناءً على التوجه الجديد المنصوص عليه في المادة 42 من دستور 1996. ففي

مرحلة التأسيس اشترط المشرع أمرين: الأول يتمثل في طلب تأسيس الحزب موقع من طرف ثلاثة (03) أعضاء مؤسسين، وهو نفس الشرط المنصوص عليه في المادة 11 من القانون 89-11.

وأما الأمر الثاني فيتمثل في اشتراط تعهد موقع من قبل خمسة وعشرون (25) عضواً مؤسساً على الأقل يقيمون فعلاً في ثلث (1/3) عدد ولايات الوطن على الأقل. يتضمن هذا التعهد بندين: أولاً- احترام أحكام الدستور والقوانين المعمول بها، ثانياً- التعهد بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب في أجل أقصاه سنة واحدة ابتداءً من تاريخ نشر وصل التصريح التأسيسي في الجريدة الرسمية (المادة 14) [104].

إن مضمون التعهد في شقه الأول مقبول ومنطقي، إلا أنه في شقه الثاني قد يفهم منه ممارسة الإدارة بعض الضغط على الأعضاء المؤسسين، في حال لم يكن في وسعهم عقد مؤتمرهم التأسيسي في الأجل المعلن. فالمعروف أن تحضير مؤتمر الحزب يتطلب وقتاً معتبراً، إضافة إلى حشد الأموال اللازمة لتمويل عملية التحضير لعقد المؤتمر، مع ضرورة جمع العدد اللازم من المؤتمرين لصحة انعقاد المؤتمر، إذ يجب ألا يقل العدد اللازم عن 400 يمثلون 25 ولاية يتم انتخابهم من قبل 2500 منخرط على الأقل، موزعين على نفس العدد من الولايات (25 ولاية)، فلا يجب ألا يقل عدد المؤتمرين عن كل ولاية 16 مؤتمراً، وعدد المنخرطين عن 100. ويتم إثبات صحة انعقاد المؤتمر بموجب محضر يحرره محضر قضائي أو موثق (المادة 18) [104].

إن المشرع الجزائري، من خلال ما سبق قد شدد من إجراءات تأسيس الحزب في عدة مراحل، وهذا قبل منحه الاعتماد لممارسة نشاطه بشكل رسمي. فعدم تمكن الأعضاء المؤسسين من عقد مؤتمرهم التأسيسي في الوقت المحدد، أو أن المؤتمر تم عقده في الآجال إلا أنه لم يستوف الشروط اللازمة لصحة انعقاده، سيعرضهم هذا الوضع إلى إلغاء التصريح التأسيسي الممنوح لهم، والمنصوص عليه في المادة 12 من الأمر 97-09، ويستتبع ذلك بسقوط كل نشاط حزبي يمارسه الأعضاء بعد هذه الآجال، تحت طائلة تعرضهم للعقوبات المنصوص عليها في المادة 38 من هذا القانون.

ويفهم من هذا التشدد من جانب المشرع الجزائري في مرحلة تأسيس الحزب، أنه حاول تلافى العيوب التي وقع فيها القانون 89-11، بحيث لا يتم تأسيس حزب على أساس جهوي، ومع ذلك يمكن القول أن عدد المؤتمرين أو المنخرطين الذي يتطلبه القانون مبالغ فيه نوعاً ما بالنسبة لحزب لم يتم اعتماده بعد، ولا يزال برنامجه مجهولاً للرأي العام.

ويؤكد اعتماد المشرع الجزائري على نظام الترخيص، شأنه في ذلك شأن المشرع اليمني أو المصري، توجه هذه القوانين نحو تقييد وليس إطلاق حرية النشاط الحزبي، وذلك على العكس مما هو جار عليه العمل في الدول الديمقراطية، أين الأصل فيها هو منح أكبر قدر من الحرية لنشاط الأحزاب. ففي فرنسا مثلاً تعتبر

القاعدة العامة في تكوين الأحزاب السياسية عدم وجود قيود على تكوينها، إذ لا يوجد حتى الآن قانون خاص بالأحزاب السياسية، فهي من الناحية القانونية تعد من قبيل الجمعيات، تخضع للقانون المنظم للجمعيات العادية الصادر سنة 1901 [101] ص 462.

أما في بريطانيا فالقاعدة العامة، أن إنشاء الأحزاب السياسية لا يخضع لأي ترخيص أو إذن مسبق. كذلك الشأن في بلدان النظام الأنجلوساكسوني، ويضلل الشعب حراً في الإقبال على من يشاء منها [101] ص 470.

بعد مرحلة التأسيس تأتي مرحلة ثانية أقرها المشرع الجزائري في القانون 09-97، وهي مرحلة الاعتماد. فبعد اجتياز الحزب للمرحلة الأولى، يبقى أمامه خوض مرحلة جديدة من أجل الحصول على الاعتماد من وزارة الداخلية ليتمكن من مباشرة نشاطه كحزب سياسي قائم وبشكل رسمي.

فالحصول على الاعتماد لا بد من إيداع ملف يتضمن طلب الاعتماد لدى الوزارة المذكورة في ظرف 15 يوماً الموالية لانعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب، في مقابل وصل تسلمه وزارة الداخلية (المادة 22 فقرة [104]) ويعد ربط تقديم طلب الاعتماد بأجل 15 يوماً قد يثير بعض الإشكالات، فماذا لو استمر المؤتمر لعدة أيام؟ وماذا لو لم يتوصل المؤتمر لتشكل هيكل الحزب ووضع نظامه الداخلي إلا بعد اجتماع تجاوز أجل الخمسة عشر يوم؟ فمن أين يبدأ حساب هذا الأجل لتقديم طلب الاعتماد؟ لأنه إذا سلمنا هنا بحساب المدة من تاريخ انعقاد المؤتمر التأسيسي فهذا يعني انقضاء أجل تقديم طلب الاعتماد، وبالتالي عدم حصوله عليه من قبل الإدارة. وعلى هذا فإن هذا الغموض، قد يفسر على أنه يؤدي إلى تقييد حرية تأسيس الحزب [107] ص 52.

وقد رتبت الفقرة الرابعة من المادة 22 من الأمر 09-97 ضماناً للحزب تتمثل في اعتماد الحزب مباشرة في حالة عدم نشر الإدارة الاعتماد في الجريدة الرسمية في أجل 60 يوماً الموالية لإيداع طلب الاعتماد.

فعلى ما يبدو أن الأمر 09-97 قد اتسم بقدر كبير من التقييد. فبعدما كان في السابق يُشترط فقط لتأسيس جمعية ذات طابع سياسي مجرد تصريح، أصبح يشترط في هذا القانون الحصول على اعتماد من وزارة الداخلية. كما أصبح على الأعضاء المؤسسين المرور عبر مرحلتين، مرحلة التأسيس ومرحلة الاعتماد الممنوح من طرف الإدارة، وتجدر الإشارة هنا إلى أن جل التشريعات المقارنة تدمج عملية تأسيس الحزب مع الاعتماد في مرحلة واحدة فقط.

فقانون الأحزاب المصري مثلاً يشترط الترخيص هو الآخر لتأسيس الحزب، إلا أن مرحلة التأسيس تتمثل في إيداع طلب الترخيص إلى لجنة شؤون الأحزاب المشكلة من ممثلين عن السلطات الثلاث، ثم بعد ذلك صدور قرار بالترخيص من هذه اللجنة، فحبذا لو انتهج المشرع الجزائري مثل هذا الحكم [101] ص 470.

ذلك إن تمثيل السلطات الثلاث في لجنة منح الترخيص للأحزاب من شأنها إعطاء انطباع ديمقراطي على عملها.

في نهاية هذا الفرع من الدراسة، يمكن القول أن انفتاح النظام السياسي في أي دولة على حرية إنشاء الأحزاب، وتمكين المعارضة من النشاط بكل حرية، وضمان تسهيلات أكبر في مشاركتها في العملية السياسية لأداء الدور المنوط بها، لا ينحصر فقط في النصوص القانونية فقط، سواء كان نصاً دستورياً أم تشريعياً. فقد أثبتت الممارسة أن هذا لا يكفي ما لم تكن الظروف والبيئة المحيطة تساعد على هذا الانفتاح، والتوجه نحو الممارسة الديمقراطية. فعملية الانتقال الديمقراطي معقدة جداً، حيث لا بد من الانتقال التدريجي، وأن تصطحبها ثقافة ديمقراطية تنبع من القمة إلى القاعدة، وبالأخص أن تكون الإدارة في الدولة محايدة جداً في تعاملها مع حرية المواطنين في تشكيل أحزاب جديدة (المادة 23) [17].

إن التخوف السائد لدى بعض المتتبعين للمسار الديمقراطي في الجزائر من استمرار تهديد الفكر الأوحده، والفراغ السياسي، دفع المتخصصين الاجتماعيين والسياسيين إلى الحديث عن ضرورة إكمال الصرح المؤسساتي دولة الحق والقانون، المساواة، التداول السلمي على السلطة، حرية الفكر والتنظيم بغية المزيد من انتشار الثقافة الديمقراطية [105] ص 48.

فواقع الممارسة في الجزائر، أكد أن الإدارة أثبتت أنها لم تحترم الإجراءات المنصوص عليها في الأمر 09-97 عند تعاملها مع النشاط الحزبي، وتعتبر قضية حركة الوفاء، وحزب السيد أحمد غزالي دليل واضح على ذلك [34] ص 194 فوزارة الداخلية امتنعت عن تسليم وصل تأسيس الحزب المنصوص عليه في المادة 13 من هذا القانون رغم أن هذين الحزبين أودعا ملف طلب التأسيس لدى الوزارة، فهي لم ترفض ولم تسلم الوصل. فهذا يفسر في خاتمة عدم احترام الإدارة للقانون، ولا يوجد نص يقرر جزاء مخالفة الإدارة للقانون في هذه الحالة.

2.1.2.2. احترام إرادة الشعب في اختيار ممثليه.

إن الحديث عن مبدأ التداول على السلطة لا بد من أن يأخذ في الحسبان مجموعة من العوامل، المتضاربة والمتكاملة من أجل القول أن هناك تأكيد وضمان لهذا المبدأ في أي نظام سياسي قائم. ومن بين أهم هذه العوامل، أولاً إقرار تعددية حزبية حقيقية، وانفتاح سياسي على كل الأفكار والبرامج، ليكون هناك تنافس ديمقراطي بين هذه البرامج، مما يتيح للشعب اختيار ما يناسبه. يضاف إلى ذلك ثانياً ضرورة النص في الدستور على ضمان التداول على السلطة، بما يتيح للمعارضة الفرصة للوصول إلى ممارسة السلطة.

غير أن هذان العاملان لن يكون لهما الأثر المحمود على مبدأ التداول على السلطة ما لم يتم إقرار ضمانات دستورية تمكن من التعبير الحقيقي للشعب عن صوته في انتخابات حرة، نزيهة وشفافة. لأنه في ظل غياب أو غموض هذه الضمانة الأخيرة، لن يكون للعاملان السابقان أية معنى، ولا يمكن تصور انتقال سلس للسلطة ما لم يمكن الشعب من التعبير عن إرادته في اختيار ممثليه بكل أمانة.

فالمعروف أن وسائل إسناد السلطة تختلف من دولة لأخرى، ومن نظام سياسي لآخر. إلا أن المتفق عليه فقهاً وقانوناً، هو أن هذه الوسائل تنحصر في نوعين رئيسيين: يتمثل الأول في الوسائل غير الديمقراطية، متمثلة في الوراثة، والاختيار الذاتي لشخص الحاكم، إضافة إلى الانقلابات العسكرية، أو المؤامرة. أما النوع الثاني فهي الوسائل الديمقراطية متمثلة أساساً في الانتخاب وإن اختلفت أساليبه وطرقه، ينتج عنه تكوين هيئات تمثل الشعب وتمارس الحكم نيابة عنه على المستوى المحلي، وعلى المستوى الوطني [108] ص 22.

فقد أضحى مطلب إجراء انتخابات حرة ونزيهة أحد ركائز الديمقراطية والمرآة العاكسة لمدى تحقيقها في أي نظام سياسي من عدمه، وللارتباط الوثيق بين الانتخاب والديمقراطية تحولت المطالبة بضرورة نزاهته وشفافيته من مطلب داخلي إلى مطلب دولي [109] ص 01.

ويحقق الانتخاب دورين أساسيين في الممارسة الديمقراطية إذ يعتبر الانتخاب من جهة أداة من أدوات ممارسة السلطة والمراقبة التي يمارسها الشعب على مؤسسات الدولة لا سيما التداولية منها [43] ص 106، ومن جهة ثانية يحقق الانتخاب فرصة حقيقية لمشاركة الشعب في الحياة السياسية العامة للدولة [110] ص 191.

فالانتخاب يعتبر إذن أداة من أدوات ممارسة السلطة والمراقبة الممنوحة للشعب بموجب الدستور، إلا أنه ما من شك في أن الانشغال الأساسي بشأن العلاقة بين الأنظمة الانتخابية والأنظمة السياسية يتمثل في مدى ضمان الأولى للطابع الديمقراطي للثانية، ذلك أن النظام الانتخابي عنصر من عناصر النظام السياسي ككل، ولا يمكن اعتبار الانتخاب بالتالي مجرد اختيار شخص، إنما هو اختيار برنامج واتجاه معين، وبما أن النظام الانتخابي له علاقة تكاملية مع النظام السياسي، فإنه بالضرورة يؤثر على الأحزاب السياسية، سواء بتوزيعها أو زيادة عددها أو تضيقها [43] ص 107. فلا يهدف الانتخاب في نهاية المطاف إلى تحقيق مشاركة الشعب في التعبير عن إرادته وحسب، وإن كان هذا مطلوباً. إلا أن الهدف البعيد هو ضمان نزاهة الانتخابات في كل مراحلها حتى تكون إرادة الشعب بالفعل معبر عنها وبشكل ديمقراطي.

إن أهم ضمانات لانتخابات حرة ونزيهة، هي أن ينص الدستور ذاته على تلك الضمانات، فلا يكفي تنظيمها بقوانين عضوية أو عادية. ومن أبرز هذه الضمانات: ضمان مساواة المرشحين للانتخابات وتكافؤ الفرص بينهم. وضمن نزاهة العملية الانتخابية عن طريق آليات ينص عليها الدستور لضمان ذلك.

وتقتضي منا إثارة مثل هذه الضمانات في الدستور الجزائري، معرفة الوضع الذي كان عليه الدستور قبل دستور 1989، أي مرحلة الحزب الواحد. ثم بعد إقرار التعددية الحزبية مع مجيء دستور 1989. وما هي التطورات الحاصلة في دستور هذه المرحلة التي جاءت بها عمليات التعديل الدستوري من خلال الممارسة التي واكبت النهج الجديد للنظام السياسي الجزائري.

1.2.1.2.2. ضمان المساواة بين المرشحين في الانتخابات

1.1.2.1.2.2. في ظل دستوري 1963 و 1976

بالنسبة لحق الترشح ومساواة المرشحين وتكافؤ فرصهم في الانتخابات سواء التشريعية أو الرئاسية في ظل دستور مرحلة الأحادية الحزبية (دستور 1963 و 1976)، لا يمكن الاعتماد عليه لوصف العملية الانتخابية أنها تصب في خانة الممارسة الديمقراطية، ذلك لأن النهج المتبع في ظل هذه المرحلة هو نهج قائم على نظام غير تنافسي، وذلك لوجود حزب واحد في الحياة السياسية. إضافة إلى اصطفاة جميع المؤسسات الدستورية في الدولة للدفاع عن النهج الاشتراكي. كل هذا انعكس بشكل سلبي على حق الترشح ذاته، في حين لا يمكن الحديث في هذه الفترة عن مساواة المرشحين، بسبب أن حق الترشح ينبع من مصدر واحد هو جبهة التحرير، في حين أن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص يقتضي وجود تنافس بين عدة تيارات سياسية.

وعلى العموم يمكن أن نوجز أن حق الترشح في هذه الفترة كان محصوراً فقط في الأعضاء الذين تعينهم جبهة التحرير، سواء كان ذلك بمناسبة انتخابات المجلس الوطني (دستور 1963)، أو المجلس الشعبي الوطني (دستور 1976)، أو كان بالنسبة لانتخابات الرئاسة (المادة 27) [54]. فقد تضمنت المادة 39 من دستور 1963 نفس الحكم فيما يتعلق بالترشح لمنصب الرئاسة، فهي تنص على أن الرئيس ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري بعد تعيينه من طرف الحزب.

من خلال ما تقدم، يظهر أن حق الترشح للانتخابات تحتكره جهة واحدة، هي الحزب الوحيد، وهذا بالرغم من أن المادة 58 من دستور 1976 من الفصل الخاص بالحقوق والحريات الأساسية للمواطن، تقتضي بأن كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية، يعد ناخباً أو قابلاً للانتخاب عليه. فهذا الوضع يؤكد سيطرة الحزب الحاكم على تقلد المناصب العليا في الدولة. وتؤكد المادة 102 من ذات الدستور هذا الحكم، بحيث تنص على أن الوظائف الحاسمة في الدولة تسند إلى أعضاء من قيادة الحزب [109] ص 171. كما أن قانون الانتخابات لعام 1980 جاء ليؤكد كذلك النص الدستوري، حيث ورد في نص المادة 66 منه أن ينتخب أعضاء كل مجلس شعبي من قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني.

فالانتخاب في ظل الأنظمة الاشتراكية يؤدي وظيفة أساسية تتمثل في تصديق الشعب على اختيارات الحكام وتكريسها والتعبير عن الولاء للسلطة ودعمها، لذا يفقد الانتخاب طابعه الاختياري لانعدام التنافس، وكذا طابعه التمثيلي. وهذا عكس ما تقضي به الأنظمة الديمقراطية من أن الانتخاب يستلزم إتاحة الفرصة للشعب لاختيار من يريد أن يحكمه من بين عدة مرشحين، أو عدة بدائل. وهذا ما يستدعي بالضرورة أن يكون هناك تنافس حول المنصب الواحد أو مختلف المناصب [103] ص 213.

إن التوجه السائد في كل من دستوري هذه المرحلة (1963 و 1976) حول حق الترشح، وحصره فقط في نموذج واحد فقط، لا يمكن معه الحديث عن حق الشعب في الاختيار والتعبير عن إرادته، كما لا يمكن أن يجسد أو يعزز مبدأ التداول على السلطة، بل يجعلها مركزة ومحصورة في فئة واحدة مستأثرة بالحكم تحت مبرر أن الحكام الجدد بعد نيل الدول المستعمرة لاستقلالها طرحوا تصوراً مفاده التضحية بالديمقراطية من أجل التنمية. وأن حماية الوطن والمكاسب الاقتصادية والاجتماعية التي تم تحقيقها تتطلب إلغاء الحريات العامة، ومصادرة الآراء المعارضة، وتجريد المواطنين من حق الانتقاد، بمنع التعددية الحزبية وإخضاع النقابات لسيطرة الدولة والحيلولة دون قيام أي شكل من أشكال التعددية [109] ص 117 بالنتيجة لمثل هكذا تصورات لن تكون هناك ممارسة ديمقراطية للسلطة.

2.1.2.1.2.2. في ظل دستوري 1989 و 1996

بعد المرحلة السابقة، وبعد تلك الأحداث الشعبية التي حدثت عام 1988، سعت الجزائر إلى توطين الديمقراطية، واعتماد النظام التعددي إثر الأزمة الحادة التي شهدتها النظام السياسي [105] ص 47. فقد جسد دستور 1989 ومن بعد ذلك التعديل الدستوري عام 1996 هذا التحول الديمقراطي والانفتاح السياسي، بفتح المجال أمام كل المواطنين للترشح للانتخابات، سواء كان المرشح منتقياً لجمعية ذات طابع سياسي، أو عن طريق الترشح الحر [73] ص 05.

فدستور 1989 جاء بمبادئ جديدة فيما يتعلق بتنظيم السلطات والعلاقة القائمة بينها من حيث استقلالية كل منها عن الأخرى، معلنا انتهاء مبدأ الفصل بين السلطات ونهاية عهد احتكار السلطة من طرف الحزب الواحد. كما كرس هذا الدستور أيضاً حرية الممارسة السياسية التعددية التي بنى على أساسها نظام الانتخابات الصادر بموجب القانون رقم 89-13 المؤرخ في 1989/08/07 الذي منح حرية الترشح لجميع المواطنين والمواطنات مهما كانت انتماءاتهم السياسية [108] ص 38. وعلى إثر هذا التحول شهدت الجزائر أول انتخابات تشريعية تعددية شاركت فيها مجموعة من الأحزاب التي تأسست عقب مجيء الدستور الجديد.

وقد أكد التعديل الدستوري لعام 1996 على المبادئ الواردة في دستور 1989، بل وأضاف بعض النصوص التي تعزز وتضفي حماية أكثر لحق الشعب في اختيار ممثليه بعيداً عن كل تجاوزات، وتكريس

مبدأ المساواة بين المرشحين وتكافؤ فرصهم وحظوظهم في الوصول إلى الحكم.

فالتعديل الدستوري لعام 1996 قد تبنى بعض المبادئ والأسس الديمقراطية الواردة في دساتير الدول المتقدمة، التي لها تجربة تفوق مئات السنين فمجال الانتخابات وممارسة الحقوق السياسية. فقد ورد النص على أن الشعب يمارس سيادته عن طرق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين (المادة 07) [17] ويختار لنفسه مؤسسات (المادة 08) [17] كما ورد التأكيد على حرية إنشاء الأحزاب السياسية، بصيغة أكثر وضوحاً مما كانت عليه في دستور 1989، وفي ذلك تكريس لحق الشعب في ممارسة حقه في الاختيار نتيجة وجود معارضة سياسية تتبنى برامج وأفكار متغايرة، الشيء الذي يسمح بتثبيت فكرة التداول على السلطة، ولو على مستوى النص فقط. يضاف إلى جملة هذه النصوص المادة التي حددت مدة العهدة الرئاسية، وقيدت عدد العهديات، حيث جعلتها مرتين فقط (المادة 74) [17]. فهذا يحدث حركة ديناميكية على الساحة السياسية، تحقق أهم ميزة في الانتخابات التعددية، وهي المنافسة الانتخابية.

والمنافسة الانتخابية تعني مدى التقارب بين المرشحين في مستويات التأييد التي يتمتعون بها إلى الحد الذي يضفي قدراً من الغموض حول توقع نتائج الانتخابات أو معرفة الفائز فيها مسبقاً. وعلى العكس من ذلك تماماً يؤدي الانطباع لدى الهيئة الناخبة بمعرفة من سيفوز مسبقاً، سواء كان ذلك في انتخابات تشريعية (الانتخاب على قائمة)، أو رئاسية (شخص واحد)، فإن ذلك حتماً سيؤثر على المنافسة الانتخابية، أو يؤدي إلى الغياب الكامل لها. وهذا بلا شك سيؤدي إلى إحباط أي رغبة في المشاركة في الانتخابات لا سيما في مرحلة التصويت، وهذا لأن المشاركة الانتخابية عموماً والمشاركة في التصويت إنما يتحددان كماً وكيفاً بمستوى المنافسة السائدة بين المرشحين [110] ص 195.

ومن المهم هنا توضيح مدى تأثير المنافسة الانتخابية بين المرشحين بالنص الدستوري، وكيف ينعكس ذلك على تحقيق مبدأ التداول على السلطة، لأجل ذلك نأخذ على سبيل المثال لا الحصر الانتخابات الرئاسية التي جرت بعد التعديل الدستوري لعام 1996، ثم بعد ذلك التعديل الجزئي لعام 2008.

لقد نص التعديل الدستوري لعام 1996 على أن رئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري (المادة 71) [17]، وقد اشترط الدستور بعض الشروط في المرشح لمنصب الرئاسة، ذكرتها المادة 73،

إضافة إلى شروط أخرى تم النص عليها في المادة 159 من قانون الانتخابات لسنة 1997 [111]. كما قيد العهدة الرئاسية، حيث جعلها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وذلك في نص المادة 74 .

فالمادة 74 أحدثت تحولاً إيجابياً في النص الدستوري، نحو إصلاح النظام السياسي الجزائري، بما يحقق الممارسة الديمقراطية للسلطة، وذلك بإدخال العناصر الأساسية في التداول على السلطة، ومن أهمها تحديد مدة المهمة الرئاسية وغلغ الباب أمام عهدات لا حدود لها.

ذلك أن مسألة تحديد العهدة يخلق في نفس المرشح لمنصب الرئاسة الأمل في إمكانية كسب الرهان والوصول إلى سدة الحكم. يحصل هذا الأمر عند انتهاء ولاية الرئيس الثانية، إذا كان قد فاز بها طبعاً. لأنه في هذه الحالة سيتقدم لخوض انتخابات الرئاسة مرشحون يقفون على قدم المساواة في نظر الناخب.

إذ تقضي المادة 31 من دستور 1996 بأن تستهدف المؤسسات ضمان مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات، وذلك بإزالة العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية، في ظل مثل هذا النص جرت أول انتخابات رئاسية تعددية سنة 1999 ، تمت بين مرشحين لم يكن أحد منهم في منصب الرئاسة، ذلك لأن رئيس الدولة الذي كان يشغل العهدة الرئاسية 1995-2000 كان قد قدم استقالته.

لذلك فإن كل من تقدموا لهذه الانتخابات كانوا خارج السلطة، وبغض النظر عن الظروف التي كانت قائمة في حينها والتي صاحبت هذه الانتخابات [112].

إلا أن السلطة لجأت إلى تعديل نص المادة 74 بموجب التعديل الجزئي للدستور عام 2008 ، لتصبح بموجبه العهدة الرئاسية خمس سنوات، يمكن تجديدها بدون تحديد. وأصبحت المادة 74 بذلك تتعارض مع نص المادة 31 من الدستور سالف الذكر، لأنها تشكل عرقلة أمام المواطنين في التنافس على منصب رئيس الجمهورية، حيث أن فتح المجال أمام عدد العهدات يعني السماح لرئيس الجمهورية بالترشح لجميع العهدات بصفته رئيساً للدولة بدون تحديد لأي سقف، سواء بالعدد أو بالسن. فهذا الأمر يجعل الناخب أمام وضع غير متكافئ أو غير متوازن بين مرشحين لمنصب الرئاسة، فيكون الاختيار والمفاضلة بين رئيس مرشح و مواطنين عاديين [50] ص 25.

فهذا الوضع الجديد الذي أحدثه التعديل الدستوري عام 2008 قضى على كل منافسة جدية على منصب الرئاسة، نتيجة انعدام التكافؤ في الفرص بين المرشحين لهذا المنصب، وفقدان المساواة في الحظوظ القائمة لكل مرشح. ذلك لأنه في ظل الثقافة السياسية السائدة لدى المواطن الجزائري، وهو المعني الأول بعملية الاختيار، إضافة إلى المكانة المتميزة للرئيس المرشح، وما يمارسه هذا الوضع من ضغط على إرادة الناخب، وحتى على مؤسسات الدولة التي تبقى ضعيفة أمام شخصية الرئيس، نظراً لما يتمتع به من إمكانيات لا يمكن معها مقارنة المرشح العادي (سواء كان مرشحاً حراً أم باسم حزب) مع الرئيس المرشح ووضعه معه في نفس الكفة، في مثل هذه الحالة لا يمكن معها القول بوجود منافسة جدية وحقيقية.

فالتغيير الذي أحدثه التعديل الدستوري الأخير، وجسده أول انتخابات رئاسية التي أجريت عام 2009، التي فاز فيها الرئيس الحالي، معلناً بذلك بداية عهده الثالثة، والتي تتيحها له المادة 74 المعدلة. يمكن تشبيهه إلى حد ما بما أحدثه تعديل الدستور المصري عام 2005، بمناسبة تعديل المادة 76، التي جاءت لتغيّر من طريقة اختيار رئيس الجمهورية من الانتخاب غير المباشر، أي بواسطة استفتاء شعبي، إلى الاختيار المباشر من قبل الشعب، أي بواسطة الانتخاب.

فوجه الشبه بين الحالتين، هو أن الرئيس الذي تم تعديل الدستور في عهده، هو من فاز بالعهد الجديدة بعد التعديل. وذلك بغض النظر عن ظروف كل دولة التي دفعت بها لتعديل الدستور على النحو الذي تم.

وحول ما أحدثته هذه المادة من إلغاء لمبدأ المساواة والتكافؤ بين المرشحين وبين الرئيس الذي تعطيه المادة حق الترشح لعهدات غير محددة يقول أحد أساتذة القانون بمناسبة الانتخابات الرئاسية التي جرت في مصر سنة 2005: «... لقد كانت المنافسة بين المرشحين لانتخابات الرئاسة جد متواضعة إلى أبعد الحدود، ما لم تكن غير موجودة على الإطلاق، ولعل العنصر الأساسي والهام في تفسير غياب المنافسة يتمثل في أنه في ظل واقع الثقافة السياسية للمصريين، وفي ظل هذه الظروف المؤسسية التي نعرفها جيداً، لا يمكن بأي حال من الأحوال لمن هم خارج السلطة منافسة شاغليها، أي لا يمكن لأي مرشح كائناً من كان أن ينافس رئيس الجمهورية الذي لا يزال في موقعه، وإذا كانت هناك رغبة في منافسة حقيقية فلتكن بين مرشحين جميعهم خارج كرسي الرئاسة» [110] ص 196.

فعلى الرغم من الأثر الطيب الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2005 فيما يتعلق بتحسين شروط تولية رئيس الجمهورية، منهيماً بذلك الأساس الذي قامت عليه نظرية الاستفتاء التي كانت على أساسها يتم تولي منصب رئيس الجمهورية، فقد اعتبر المدافعون عن نظرية الاستفتاء أن تعدد المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية يعرض البلاد لهزة لا تتحملها، بل ويعرضها للانقسام خصوصاً إذا كان المرشحون اثنان منهم أقوى وقادرين على اقتسام الأنصار المؤيدين. فقد أنهى هذا التعديل نظام الاستفتاء باعتباره ترجمة للنظام العائلي في مصر [113] ص 21.

إن الوضع الجديد الذي أحدثه تعديل 2005 للدستور المصري حول نص المادة 76 يصب في خانة التوجه نحو ممارسة الديمقراطية للسلطة، لأن ذلك من شأنه أن يجعل الترشح لمنصب رئيس الدولة يكون مفتوحاً لعدد من الأشخاص وليس لشخص واحد كما كان في السابق.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن محاسن الشق الأول من هذا التعديل قد أفرغ محتواه الشق الثاني منه. ذلك أن تعديل المادة 76 من الدستور قد اشتمل على قدر كبير من التعسف السياسي في تحديد من لهم الحق في الترشح لهذا المنصب، بل ولم يسمح للأحزاب السياسية بإمكانية حقيقية في التقدم بمرشحها للمنصب،

إلا في أول انتخابات تالية لإقرار التعديل، وحرمتها عملياً - أو حرمت معظمها على الأقل - من المشاركة في الترشيح مستقبلاً و هذا كله بسبب ما اشترطته المادة 76 من شروط يستطيع أي متابع للواقع السياسي المصري أن يعتبرها تعجيزية تماماً للمستقلين أو للأحزاب. بذلك فإن التعديل الدستوري لسنة 2005 في رأي الكثيرين من السياسيين والفقهاء القانونيين قد أحال الاستفتاء الصريح في الأصل إلى استفتاء مقنع بعد التعديل [114] ص 55، 56.

بناءً على التحليل السابق لما أحدثه تعديل المادة 76 في الدستور المصري في التأسيس لجو جديد من المنافسة الانتخابية ذات طابع يبدو أكثر ديمقراطية، يمكن قياس ذلك على ما أحدثه تعديل المادة 74 في الدستور الجزائري. فالمؤسس الدستوري عندما حدد العهدة الرئاسية وعددها في التعديل الدستوري لسنة 1996، يكون قد أنشأ حقاً للشعب، بموجبه يكون بإمكانه الاختيار والمفاضلة على الأقل كل عشر سنوات بين مرشحين يقفون على قدم المساواة ويحضون بنفس الإمكانيات والفرص، ولا تفاوت بينهم إلا بما يعرضونه من برامج وأفكار. إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 يكون قد ألغى هذا الحق المكتسب. لأنه أصبح يكرس قاعدة التنافس على منصب الرئاسة دائماً وابدأ مع مرشح لا يزال في منصب الرئاسة، فهذا الوضع يعد سلطة الناخب في الاختيار، لأن المنافس الدائم هو رئيس الجمهورية [50] ص 25. فالمادة 74 الجديدة أحدثت وضعاً مغايراً لما أحدثته المادة 76 في حالة الدستور المصري.

2.2.1.2.2. النص على نزاهة العملية الانتخابية في الدستور

لقد تحدثنا لحد هذه الأسطر عن اختلال مبدأ التنافس الحر الذي هو جوهر كل عملية انتخابية، الذي يمكن من الوصول إلى تداول حقيقي على السلطة. الأمر الثاني والمهم هو ضمان النص الدستوري لنزاهة العملية الانتخابية، من خلال الضمانات والآليات التي تحقق هذا الغرض.

إن نزاهة الانتخابات تعني ضرورة التطابق التام بين إرادة الجماهير ونتائج الانتخابات، إذ يستلزم ذلك ضرورة الحياد التام من جانب القوانين والإجراءات والممارسات، وكل ما من شأنه تزييف إرادة المواطن، بحيث يعد ذلك انحرافاً عن قواعد النزاهة ويندرج في إطار تزوير الانتخابات [110] ص 198، 199.

يعتبر الدستور أول ضمان لنزاهة العملية الانتخابية. لذلك نجد أن الدستور الجزائري ينص في عدة مواد على ضمان نزاهة وشفافية الانتخابات تماشياً مع الدساتير الديمقراطية في هذا الشأن. لذلك فإنه من أجل ممارسة المواطن لحق الانتخاب لا بد من أن تقوم الإدارة بإعداد القوائم الانتخابية للمواطنين المعنيين بممارسة هذا الحق، مع إلزامية نشر هذه القوائم لإمكان اطلاع المواطنين عليها. إضافة إلى ذلك تقوم الإدارة بتقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية، وذلك بمنح مقاعد معينة لكل دائرة حسب عدد السكان وأهمية المنطقة [43] ص 108. ويستمر دور الإدارة حتى يوم الاقتراع بتأطير مكاتب التصويت.

فيظهر إذن مدى حساسية دور الإدارة تجاه نزاهة عملية الانتخاب، لذلك كان لزاماً أن تكون هذه الإدارة وأعاونها التزام الحياد، وعدم الانحراف لصالح مرشح معين، لهذا الغرض نجد أن دستور 1996 يقر في المادة 23 منه على هذا الأمر، بتأكيدا على أن القانون يضمن عدم تحيز الإدارة، ومن أجل أعمال هذه القاعدة الدستورية، وضع المشرع آليات من شأنها ردع انحراف الإدارة، وذلك في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 07-97، الذي خصص فيه الفصل الخامس للأحكام الجزائية، أين نص على الجزاءات التي يمكن أن يتعرض لها أعوان الإدارة في حالة تبين في حقهم حالة التزوير في الانتخاب [111].

إلا أن واقع الممارسة أثبت أنه من غير الممكن أن تقف الإدارة على الحياد، بمناسبة الانتخابات أو حتى الاستشارات التي تجرى، وما حصل في انتخابات الرئاسة لعام 1999 من اتهام المعارضة الإدارة بتزوير الانتخابات لصالح مرشح معين، يفسر نظرة الشك والريبة التي تنتظر بها المعارضة للإدارة. لذلك يعتبر جهاز القضاء المستقل عن وصاية السلطة التنفيذية، هو أحسن مشرف ومسير للعملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها. ومن الأفضل لنا في الجزائر استبعاد الإدارة وأعاونها نهائياً من مهمة الإشراف أو التسيير في العملية الانتخابية، وتوكيلها لجهاز القضاء.

3.1.2.2. تحديد مدة العهدة الرئاسية

إنه من مقتضيات التداول السلمي على السلطة، أن يكرس المؤسس الدستوري الآليات التي تسمح بذلك، ويحيطها بمجموعة من الضمانات التي من شأنها الوقوف في وجه أية محاولة للالتفاف على المكتسبات الديمقراطية المتضمنة في الدستور.

ومن أهم تلك الآليات هي تحديد مدة ولاية رئيس الدولة. فينص في الدستور على أن تكون رئاسة الدولة على فترات دورية، ولمدة محدودة، وذلك من أجل إعطاء الشعب الحق في اختيار حكامه بكل حرية في تلك المناسبات المتجددة.

إن مدة الرئاسة تختلف باختلاف الأنظمة السائدة، بين نظم ملكية ونظم جمهورية. وفي هذه الأخيرة بين نظم تمارس الديمقراطية بشكل يومي، وبين أنظمة تظهر الديمقراطية. ففي النظم الملكية الملك يتولى رئاسة الدولة عن طريق الوراثة، وليس عن طريق الرجوع للشعب. لذلك فإن مدة الرئاسة تكون غير محدودة بمدة معينة، وتكون بالتالي مدى الحياة [31] ص 474.

وأما في النظام الجمهوري المعروف عنه ذلك النظام الذي يقوم على انتخاب رئيس الدولة، ويسمى بذلك رئيس الجمهورية، وتحديد المدة الرئاسية، إضافة إلى المسؤولية الجنائية للرئيس [27] ص 8 وعليه فإذا

كان رئيس الدولة يتولى منصبه عن طريق الانتخاب (بطريق مباشر أو غير مباشر) فإن مدة رئاسته محددة بمدة معينة ينص عليها الدستور. وتختلف هذه المدة من دستور لآخر، وتتباين الدساتير في تحديد عدد المرات التي يجوز فيها تجديد الترشيح للرئاسة [74] ص 414.

إن إثارة مسألة تحديد مدة الرئاسة عند الحديث عن مبدأ التداول السلمي على السلطة، له ما يبرره من الناحية الدستورية، إذ أن الممارسة الديمقراطية للسلطة تقتضي أن يتم اللجوء للشعب على فترات من الزمن من أجل وضع الرئيس المباشر للسلطة في ميزان الشعب، فله القرار السيد في اختيار الأشخاص والبرامج التي يريد لها أن تحكمه. وتكمن أهمية تحديد مدة الرئاسة في تبيان النطاق الزمني الخاص بممارسة رئيس الدولة لصلاحياته، وطالما ظل في منصبه فهو يخضع لهذا النظام. كذلك تكتسي تحديد مدة الرئاسة أهمية من خلال تحقيق مبدأ التداول السلمي على السلطة المطالب به من أجل تحقيق الديمقراطية [74] ص 415.

هذا ويتعين أن تكون مدة الرئاسة كافية لمباشرة مهام المنصب من أجل تحقيق أهداف السياسة العامة التي انتخب على أساسها الرئيس. فلا تكون مدة قصيرة غير كافية لتحقيق هذه السياسة، ولا تكون كذلك طويلة حتى لا تقلب الحكومة الجمهورية إلى حكومة ملكية بصورة غير مباشرة [31] ص 375.

لذا نجد أن دساتير الدول الديمقراطية الحديثة تحدد مدة الرئاسة بمدد متقاربة، تراوحت بين أربع سنوات وسبع سنوات. ومن بين الدساتير التي جعلت مدة الرئاسة أربع سنوات، دستور الولايات المتحدة الأمريكية، الذي حرم أن ينتخب أي شخص لمنصب الرئاسة أكثر من عهدين اثنتين مدة كل عهدة أربع سنوات. وقد تم ذلك بموجب التعديل الدستوري الثاني والعشرون، الذي تم إقراره سنة 1947. وقبل هذا التعديل كانت عهدة الرئاسة قابلة للتجديد دون تحديد لعددتها، فقد حدث أن تم تجديد انتخاب الرئيس روزفلت أربع مرات متتالية، ولهذا السبب تم تحديد عدد مرات شغل هذا المنصب بمرتين فقط [16] ص 294.

أما عن الدساتير التي نصت على مدة أطول لمنصب الرئاسة فنجد دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة 1958، حيث كان ينص على أن ينتخب الرئيس لمدة سبع سنوات قابلة للتجديد بدون تحديد [16] ص 218، وإلى أن تم تعديل الدستور في 02 أكتوبر 2000 لتصبح العهدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، وليس سبع سنوات [115] ص 131.

إن مدة سبع سنوات التي يشغلها رئيس الدولة هي مدة طويلة جداً بالقياس إلى معظم المدد المتعارف عليها لرئيس الدولة في معظم الدساتير المعاصرة، فهذه المدة تكاد تبلغ ضعف مدة بقاء الرئيس الأمريكي في منصبه (4 سنوات). خصوصاً وأن الدساتير الديمقراطية تجعل مدة رئيس السلطة التنفيذية ما بين أربع سنوات أو خمس سنوات على الأكثر، وذلك سواء في النظم الديمقراطية الرئاسية أو البرلمانية [113] ص 23.

سبق وأن قلنا أنه لا بد وأن تكون مدة العهدة الرئاسية كافية لإنجاز السياسة التي وعد بها الرئيس. فلا يجب أن تكون قصيرة بشكل يخل بالتزامات الرئيس المنتخب من قبل الشعب، وهو ما كان حاصلًا مع الدستور اللبناني في نص المادة 49 منه، فالنص الأصلي لها كان يجعل مدة العهدة الرئاسية ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرتين فقط، ولكن بشرط أنه لا يجوز إعادة انتخاب الرئيس للعهدة الثالثة إلا بعد ثلاث سنوات من انقضاء ولايته الثانية [116] ص 675.

فمدة ثلاث سنوات تبدو غير كافية لتحقيق الرئيس المنتخب للبرنامج الذي وعد به الشعب، خصوصاً وأن ممارسة السلطة وحكم الشعب تتطلب الاستقرار، حتى يمكن إنجاز التصورات والبرامج بعيداً عن الصراعات بمختلف أشكالها سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، فالرئيس المنتخب في الأنظمة الجمهورية يحاول في بداية عهده إطفاء بؤر التوتر حتى يتفرغ لإنجاز مهامه. لذلك يمكن القول أن المدة القصيرة لا تمنح الرئيس المنتخب الفرصة اللازمة، كما أنها لا تكشف لنا عن الإمكانيات الحقيقية وصدق النوايا لدى شخص الرئيس في تحقيق ما يصبو إليه. لذلك فإنه من السهولة بمكان تبرير الفشل بسبب قصر المدة، كما أنه يؤدي إلى دخول الرئيس المشرفة ولايته على الانتهاء للدخول في صفقات من أجل ضمان استمراره في الحكم لفترات لاحقة [31] ص 377، بعد ذلك تم تعديل المادة 49 عدة مرات، وأغلب هذه التعديلات أتت من أجل التجديد للرئيس للاستمرار في الحكم لمدة جديدة، رغم أن النص يمنع التجديد للرئيس إلا بعد مرور ست سنوات من نهاية عهده الأولى.

وقد كان ذلك في ثلاث مناسبات، الأولى كانت عام 1948، والثاني عام 1990، والأخير عام 2004، هذا التعديل الأخير الذي أجاز استثنائياً التمديد لولاية الرئيس إيميل لحود، لمدة ثلاث سنوات [116] ص 676. فالفقه يعرف هذا النوع من التعديل الدستوري بالتعديل الشخصي، أي أنه يأتي لحل مشكلة متعلقة بشخص واحد، وليس لخدمة الصالح العام. إذ ينصرف هذا النوع من التعديل إلى سعي القائمين على السلطة في الأنظمة الديكتاتورية إلى تعديل نصوص الدستور بما يقوي قبضتهم ويضعف السلطات الأخرى أو يجعلها أداة طيعة بيد القائم على السلطة أو القائد الأوحده، وتعد مسألة تعديل مدة ولاية الرئيس المثال الأبرز لتعديل الدستور لأسباب شخصية [4] ص 15.

ويذكر تاريخ الأنظمة العربية بعدة أمثلة ونماذج عن لجوء السلطة الحاكمة في الدولة لتعديل الدستور لأغراض شخصية، وبالخصوص مسألة مدة ولاية الرئيس. ففي النظام التونسي في ظل الدستور الملغى سنة 1959 كان ينص الفصل 40 قبل التعديل، على أن ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات لا يجوز للرئيس أن يجدد الترشيح للرئاسة أكثر من ثلاث مرات متوالية. إلا أنه حدث في 18 مارس 1975 أن قامت الجمعية الوطنية بكامل أعضائها بانتخاب الرئيس لحبيب بورقيبة رئيساً لمدى الحياة للجمهورية التونسية، وقد

وافقت الجمعية الوطنية بالإجماع على مشروع تعديل المادة 40 من الدستور التي تجعل الرئيس بورقيبة رئيساً مدى الحياة [31] ص 378، 379.

وقد عرف النظام التونسي بعد رحيل بورقيبة ومجيء خلفه، تعديل الدستور سنة 1988، حيث تم إلغاء الرئاسة مدى الحياة، وهذا لأن ذلك يتعارض مع مبادئ النظام الجمهوري الديمقراطي، فأصبحت مدة العهدة الرئاسية بموجب هذا التعديل خمس سنوات قابلة للتجديد مرتين متتاليتين [74] ص 414.

وقد مثل هذا التعديل بمثابة العودة إلى المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة الجمهورية التي تحمل في طبيعتها مبادئ الديمقراطية. فلا يمكن أن ينص الدستور بداءة على نحو عام بأن مدة رئاسة الجمهورية تكون مدى الحياة، إذ يتعارض ذلك وجوه النظام الجمهوري الذي يملئ تأقيت هذه المدة، وإلا نكون قد اقتربنا بذلك من النظام الملكي [31] ص 379. إلا أن النظام التونسي يفاجئنا بالعودة إلى اغتصاب السلطة تماماً كما فعل سلفه، وإدارة ظهره لقواعد الممارسة الديمقراطية التي برزت بتعديل الدستور سنة 1988، فقد قامت السلطة بتعديل الدستور سنة 2002، أين تناول هذا التعديل مدة العهدة الرئاسية وعددها، حيث أقر أن مدة العهدة هي خمس سنوات مع جواز تجديد الترشح لرئاسة الجمهورية دون تحديد لعدد المرات، وهذا ما يدعم مرة أخرى مركز رئيس الجمهورية ويهدد مبدأ التداول على السلطة [74] ص 414.

يتضح إذن أن عملية تعديل الدستور في ظل الأنظمة الشمولية يتحول إلى وسيلة لاحتكار السلطة، والقفز على مبادئ الممارسة الديمقراطية، والوقوف في وجه أي محاولة من شأنها تجسيد مبدأ التداول على السلطة. إذ أن المطلوب هو سعي القائمين على الحكم لترسيخ وتجسيد تلك المبادئ النبيلة بهذه الوسيلة الدستورية التي تتيح لهم تكييف الدستور مع تلك المبادئ والممارسات الديمقراطية.

أما في الدستور المصري الحالي فقد كان ينص في مادته 77 على أن مدة الرئاسة هي ستة (06) سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. أما بالنسبة لإعادة انتخاب الرئيس فإن هذه المادة 77، قبل تعديلها كانت تسمح للرئيس بتجديد ترشحه لهذا المنصب لمرة واحدة فقط، أي أنه لا يجوز للرئيس أن يبقى في منصب الرئاسة أكثر من اثنتي عشر سنة متصلة [31] ص 377.

غير أنه وبموجب التعديل الدستوري الذي أجراه الرئيس الراحل أنور السادات سنة 1980 على الدستور، وذلك عندما شارفت ولايته الثانية على الانتهاء، ألغى بموجبه النص السابق للمادة 77، وأطلق حق الرئيس في الترشح للحكم لمدد زمنية غير محددة، مقدار كل واحدة منها ستة سنوات. فهذا التعديل الدستوري شكّل انتكاسة لدعاوي الإصلاح الديمقراطي التي كان ينتظرها الشعب المصري [113] ص 05.

وقد استمرت محاولات إصلاح الوضع الدستوري في مصر مع مجيئ الرئيس مبارك. ومما كانت تطالب به المعارضة للإصلاح الدستوري هي تحديد مدة ولاية الرئيس بسنة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، أي العودة بالمادة 77 لما كانت عليه قبل تعديل سنة 1981. وقد كانت الآمال معقودة على التعديل الدستوري الذي تم سنة 2005 لتحقيق هذا المطلب، إلا أن شيئاً من هذا لم يحدث. فالسلطة ركزت على تعديل طريقة انتخاب رئيس الدولة، لتصبح بواسطة الانتخاب المباشر من قبل الشعب، وكذا تعديل شروط الترشح لهذا المنصب.

يعتبر النظام في الجزائر كغيره من النظم سواء في تونس أو مصر أو حتى فرنسا، نظاماً جمهورياً منذ قيام الدولة الجزائرية المستقلة، فقد ورد في الدستور الجزائري مبدأ ثابت لا يجوز المساس به، وهو النظام الجمهوري. فقد ورد في أول دستور لسنة 1963 أن "الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية"، وقد تم التأكيد على هذا الخيار حتى آخر دستور، وهو الدستور الحالي لسنة 1996.

ولقد استقر المؤسس الدستوري الجزائري على جعل مدة معينة للعهد الرئاسية، إلا أنه ترك الباب مفتوحاً أمام تجديد انتخاب الرئيس لفترات أخرى بدون تقييد. ففي دستور 1963 حددت مدة العهد بخمس سنوات، دون وضع تحديد لعدد المرات لإعادة انتخاب الرئيس من جديد، أي أن الأمر بقي مفتوحاً دون تحديد (المادة 39) [54]، فالدستور لم يوضح ما إذا كان يمكن إعادة ترشح الرئيس مرة أخرى أم لا، إلا أن دراسة للنظام القائم آن ذاك (وحدة الحزب والدولة)، يفهم منها إمكانية إعادة ترشيح الرئيس لعدة مرات [67] ص 215، أما في دستور 1976 فجعلت مدة العهد الرئاسية ستة (06) سنوات قابلة للتجديد دون تحديد لعدد المرات (المادة 108) [58]. ثم تم تعديل هذه المدة لتصبح خمس سنوات قابلة للتجديد في التعديل الدستوري لسنة 1979 (المادة 02) [70].

لقد حافظ دستور 1989 على ما جاء في دستور 1976 بعد التعديل الدستوري لسنة 1979 حول جعل مدة العهد الرئاسية خمس سنوات، لكن دون تحديد لإمكانية إعادة ترشح الرئيس لنفس المنصب، وهذا يتعارض تماماً مع النظام الجمهوري الديمقراطي، كما هو الشأن في النظام الرئاسي القائم في الولايات المتحدة الأمريكية. فالمادة 71 من دستور 1989 تنص على أن مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات، قابلة للتجديد دون تحديد لعدد المرات.

يحدث هذا على الرغم من أن نهج النظام السياسي الجزائري في هذه المرحلة عرف بعض الانفتاح والتوجه نحو الممارسة الديمقراطية. فقد كان المأمول بعد فتح المجال أمام تشكيل الجمعيات ذات الطابع السياسي هو تحديد عدد العهديات الرئاسية لفتح المجال أمام المعارضة للوصول إلى سدة الحكم، وتشجيع مبدأ تداول وتدوير السلطة. في هذا الصدد دارت مناقشات حول موضوع تحديد عدد المرات التي يمكن للرئيس

إعادة ترشيح نفسه لتولي منصب الرئاسة، وذلك قبل صياغة دستور 1989. فقد تضاربت الآراء والمواقف بين مؤيد ومعرض لفكرة التحديد. فالمؤيدون لتحديد المهمة الرئاسية بفترتين انتخابيتين على أكثر تقدير، كانت حجتهم هي ضمان التداول السلمي على السلطة، متأثرين بتجربة الولايات المتحدة الأمريكية. أما المعارضون فرأوا أن التداول على السلطة تضمنه الانتخابات الرئاسية المتعددة، التي تتيح للشعب اختيار من يراه مناسباً للحكم، ولا يمكن تقييد إرادة الشعب بنص دستوري [84] ص 19.

إن أزمة الديمقراطية التي شهدتها النظام السياسي الجزائري عقب تشريعات 1991، ودخول الدولة في أزمة الشرعية الدستورية من جديد، كما كان عليه الوضع في الفترة الممتدة بين 1965 و 1976. عجل بتعديل الدستور الذي تم وقف العمل به والدخول في مرحلة انتقالية، وقد تم إقرار هذا النص الجديد بموجب استفتاء شعبي سنة 1996، وذلك باستعمال المادة 74 فقرة 9 بعيداً عن إجراءات التعديل المنصوص عليها في الباب الرابع. فقد جاء النص الجديد ليضع حداً للأزمة السياسية والفراغ الدستوري القائم منذ سنة 1992.

لقد حمل هذا النص معه عدة مسائل جديدة، فعلى غرار تبنيه لمبدأ ازدواجية البرلمان، وكذا ثنائية النظام القضائي، وإقرار حق إنشاء الأحزاب السياسية، وليس جمعيات ذات طابع سياسي، النص على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية. إلا أنه في مسألة تحديد لعهد الرئاسية، فقد أبقى على نفس المدة التي كانت تنص عليها المادة 71 في دستور 1989 وهي خمس سنوات. إلا أنه حدد عدد العهود التي يمكن لرئيس الجمهورية ترشيح نفسه لتولي منصب الرئاسة، فقد حدده دستور 1996 بمرة واحدة فقط (المادة 74).

لقد كرس دستور 1996 لأول مرة في تاريخ النظام السياسي الجزائري مبدأ هاماً من مبادئ الممارسة الديمقراطية، الذي يعزز من ثقة المعارضة السياسية في إمكانية الوصول إلى السلطة، من جهة، ويكرس مبدأ التداول على الحكم، بإقرار حق دستوري للشعب في اختيار حكامه من بين مرشحين يتمتعون بكامل الحظوظ والفرص، ويقفون في نفس المستوى، أي أن جميع المرشحين مواطنون عاديون، ولا يوجد من بينهم مرشح ممتاز كرئيس الجمهورية. وقد تم استحسان هذه القاعدة الدستورية الجديدة في الدستور الجزائري، الذي يمكن القول أنه يتعزز شيئاً فشيئاً بقواعد ومبادئ الممارسة الديمقراطية، في وجود نية إصلاح الوضع الدستوري لدى السلطة القائمة. (لقد جرى تعديل دستور 1989 بطلب من الرئيس اليامين زروال، الذي وإن كان قد استعمل المادة 74 فقرة 9 لتعديل الدستور، أي خارج إجراءات التعديل. إلا أن له فضل السبق في إقرار مبدأ ديمقراطي هام، يعتبر ميزة في الأنظمة الجمهورية. فقد كان عمله ذلك بحق شيئاً جديداً في التقاليد الديمقراطية الجزائرية، لأنه قيد ممارسة السلطة بمدة زمنية أقصاها عشر سنوات، وضمن تداول السلطة) [117] ص 299.

ونذكر أن الرئيس الذي بادر بإدخال هذه المبادئ والذي قدم إلى سدة الحكم على إثر انتخابات رئاسية سنة 1995 ، كان المفروض أن تنتهي عهده الأولى سنة 2000، إلا أنه قدم استقالة مبكرة من منصبه يوم 10 سبتمبر 1998 (اعتبر بعض فقهاء القانون الدستوري في الجزائر أن الاستقالة التي قدمها اليامين زروال غير دستورية.) [34] ص 379-382. على إثر ذلك تم تنظيم انتخابات رئاسية مسبقة في شهر أفريل من عام 1999. وصفت هذه الانتخابات بأنها أول انتخابات تعددية في ظل القواعد والنصوص الدستورية الجديدة. وقد فاز في هذه الانتخابات المرشح الحر السيد عبد العزيز بوتفليقة، بع انسحاب المرشحين الستة الآخرين [117] ص 337.

ومنذ مجيئ الرئيس الجديد، صرح في عدة مناسبات بأنه سيقوم بإجراء إصلاحات عميقة على الدستور يستدعي فيها الشعب لإعطاء رأيه فيها [118] ص 04. إلا أن هذه الإصلاحات لم تتم لا في عهده الأولى (1999-2004)، ولا في عهده الثانية، التي فاز فيها الرئيس المرشح السيد عبد العزيز بوتفليقة وذلك في 08 أفريل 2004 [118] ص 04. إلا أنه مع اقتراب ولايته الثانية على الانتهاء (2004-2009) أطلق مبادرة لتعديل جزئي للدستور، وليس شامل كما تم التصريح به من قبل، كان ذلك بمناسبة الكلمة التي ألقاها لدى افتتاحه السنة القضائية 2009/2008، حيث أعلن عن عزمه إجراء تعديلات جزئية على الدستور مست ثلاث أهداف رئيسية، أولها مرتبط بحماية رموز الثورة وترقية كتابة التاريخ وتدريبه، وثانيها متعلق بترقية الحقوق السياسية للمرأة، في حين كان العنصر الثالث منصب على السلطة التنفيذية، من حيث تمكين رئيس الجمهورية من الترشح لأكثر من عهدة رئاسية، مع إعادة النظر في تنظيم السلطة التنفيذية ومكوناتها من الداخل [84] ص 14.

لقد تم هذا التعديل بعيداً عن الشعب صاحب السلطة التأسيسية، فقد فضل رئيس الجمهورية اللجوء إلى إقرار مشروع التعديل عن طريق البرلمان. هذه الإمكانية التي تتيحها له المادة 176 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية، حيث تم إحالة مبادرة الرئيس على مجلس الوزراء لدراستها والموافقة عليها بتاريخ 03 نوفمبر 2008 . ثم بعد ذلك قام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري في نفس التاريخ ، وذلك وفق ما تقتضيه المادة 176 من الدستور، حيث قام المجلس الدستوري بإصدار رأيه بتاريخ 07 نوفمبر 2008، حيث جاء رأي المجلس بالموافقة على محتوى مشروع التعديل الدستوري المقدم إليه [119] ، الذي علل رأيه بعدم إخلال مشروع التعديل الدستوري بالمبادئ التي تنص عليها المادة 176 من الدستور [47] ص 236. بعد ذلك تم إيداع مشروع التعديل الدستوري على البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر من قبل رئيس الحكومة بتاريخ 08 نوفمبر 2008، ليتم إقرار التعديل من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر، وذلك في جلسة 12 نوفمبر 2008 [85] ص 09، 13، 28، 42.

بهذا تم تعديل نص المادة 74 من دستور 1996 التي أصبح نصها كالتالي: « مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات. يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية ». وبهذا الشكل يكون التعديل الدستوري الأخير قد وضع حدا للنقاش الذي كان دائراً في الساحة السياسية حول تمكين رئيس الجمهورية من الترشح لعهدة ثالثة، وذلك بإدخال تعديل على الفقرة الثانية من المادة 74 من الدستور التي لم تكن تسمح بتجديد انتخاب رئيس الجمهورية لأكثر من مرة واحدة. وعلى إثر هذا التعديل تم تأسيس مبدأ مفاده قابلية انتخاب رئيس الجمهورية دون تحديد لعدد الفترات التي يمكن له فيها إعادة الترشح لهذا المنصب [84] ص 19. ومع هذا التعديل الجديد انتهت حالة الشذوذ الدستوري التي جاءت استثناءً في دستور 1996، ففك القيد ورفع الحاجز وعادت الجزائر إلى قاعدتها التي سادت منذ أول دستور سنة 1963 [117] ص 221.

إن هذا العمل لا يستقيم أبداً مع قواعد الممارسة الديمقراطية، فعوض أن تحافظ السلطة التي انتخبها الشعب على المكاسب التي تم تحقيقها في السابق، تقوم بانتهاكها وتجاوزها، والانحراف بالسلطة لخدمة أهداف ومصالح ضيقة. وعليه فإذا كان هذا التعديل الأخير قد تم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، فإنها تتنافى مع مبادئ التشريع من حيث أنه يجب أن يكون عاماً دون حصره في شخص محدد، وبالتالي يفتقر هذا التعديل إلى الشرعية الديمقراطية، رغم اتصافه بالشرعية الدستورية.

وفي سياق الكلام عن عدم التجديد للرئيس لتولي عهدات كثيرة، في ظل بيئة لا تحترم فيها إرادة الشعوب، ولا تمكنه من معرفة حقيقة ماتم اختياره، وما ينجر عن ذلك من فقدان السلطة لهيبتها في نظر المحكومين، نورد هنا ما قاله أحد فقهاء القانون الدستوري حول الغاية المقصودة من عدم تجديد أو تمديد ولاية الرئيس في الدستور اللبناني: « ... من الأهداف التي قصدتها واضعو الدستور الحفاظ على كرامة رئيس الجمهورية، ولكي لا تسقط طهارته أثناء قيامه بوظيفته خلال مدة ولايته. فطهارة الرئيس وعدم التجديد، شرط رئيسي لممارسة دستورية سليمة من قبل رئيس الدولة، حتى لا يدخل في صفقات مع النواب على قاعدة الخدمات المتبادلة » [116] ص 677.

وفي جمهورية مصر، وحول المطالب المناهضة بتعديل المادة 77 من الدستور المصري لسنة 2005 من أجل تحديد عدد المرات التي يجوز فيها للرئيس تولي منصب الرئاسة يقول أحد أساتذة القانون الدستوري في مصر: « ... إن الإصرار على استكمال التعديل المقترح بتعديل النص الخاص بمدة البقاء في المنصب هو أمر مفهوم باعتباره هو الذي يعطي للتعديل المقترح آفاقه ويطلقه إلى مده، ويرقى به إلى المدارج الإنسانية - إنسانية الرئيس وإنسانية المواطن - التي تتحقق بكاملها حين يدرك كل من الرئيس والمواطن أن لا أحد باقياً في موقعه. وأن المواطن العادي اليوم قد يصبح رئيساً غداً، وأن الرئيس سيعود غداً مواطناً بين المواطنين. إن هذا الأمر كفيل بإضفاء اللمسة الإنسانية على نظام الحكم، حيث إن كل من يشغل موقع الحكم سوف يتحسب اللحظة التي يعود فيها مواطناً عادياً، وسوف يراعي ذلك في ممارسة سلطاته مهما اتسعت وتعددت » [113] ص 40.

غير أن الحاكم في مصر لا يريد أن يتحول في يوم من الأيام مواطناً بين المواطنين، على غرار بقية حكام العرب، الذين لم يعد لديهم هذا الإحساس، حيث أنه بمجرد توليهم السلطة، فإنهم يرمون وراءهم صفة المواطن. ويضيف هذا الأستاذ قائلاً: «... كما أن هذا الأمر سيتيح تجديد النظام السياسي كله عن طريق التداول السلمي المتتابع للسلطة نتيجة اختيار رئيس جديد بطاقم ووزراء مساعدين جدد بالضرورة كل دورة زمنية منتظمة، الأمر الذي يجعل المجتمع في حالة حركة مستمرة واكتشاف لقياداته وتفجير لطاقاته، واستشراف لما يجب أن تكون عليه السياسات التي تخدم مصالحه» [113] ص 40.

ونشير هنا إلى النظام السياسي في مصر بعد أحداث ما أصبح يعرف بثورة 25 يناير، قد اتجه نحو تعديل الدستور بما يتوافق مع متطلبات الحقبة الجديدة. ولهذا الغرض قامت السلطة المؤقتة ممثلة في المجلس العسكري الأعلى بتشكيل لجنة من القانونيين لإعداد نص التعديل الدستوري. وبالفعل فقد تم الاستفتاء على هذا التعديل في 19 مارس 2011، وأعلنت النتائج يوم 20 مارس 2011، أين صوت الشعب المصري لصالح التعديل الدستوري. وبموجبه أصبحت مدة الرئاسة أربع سنوات، ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لمدة واحدة ثانية فقط هذا بعد ما كانت المدة هي ستة (6) سنوات، ودون تحديد لعدد العهديات [120].

وبالرجوع إلى التعديل الجزئي الأخير للدستور الجزائري، فإنه يمكن اعتبار تعديل المادة 74 تراجعاً خطيراً في مكتسبات الديمقراطية التي حققها الشعب في دستور 1996، وتصرف السلطة هذا ينم عن نظرة غير بريئة لمسألة التداول على السلطة، التي أصبحت شعاراً بلا معنى في دستور جمهورية الجزائر الديمقراطية. فهل من المعقول أن تسعى بعض التشريعات إلى تحديث منظومتها القانونية بتقليص العهد، في حين تعيد منظومات قانونية أخرى تكريس تمديد عهد الرئاسة؟ ذلك التكريس الكلاسيكي الذي تجاوزه الزمن وأثبت قصوره؟ [27] ص 90.

في هذا السياق يمكن الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يقوم في نص المادة 76 بأداء القسم الدستوري قبل مباشرة مهامه بصفته رئيس الجمهورية، ومن جملة ما يقسم عليه الرئيس تدعيم المسار الديمقراطي، فهذا الأخير يتطلب سعي الرئيس بتحسس أصول ومبادئ الممارسة الديمقراطية السليمة، ويقوم بتجسيدها أو المحافظة والتأكيد عليها. لا أن يقوم بالتراجع عنها عن طريق وسيلة دستورية ممنوحة له وهي التعديل الدستوري، فبهذا يمكن توصيف عملية التعديل الدستوري الأخير أنها أثرت وبشكل سلبي على الممارسة الديمقراطية، من خلال هذا التراجع عن أحد أهم المكتسبات الديمقراطية التي تم تضمينها في الدستور. فقد كرس التعديل الأخير مبدأ "الاستمرارية في الحكم"، وهو المبدأ الذي كان ولا زال يناقض المبدأ الديمقراطي الذي قام على أنقاضه، والمتمثل في "مبدأ التداول على السلطة" [27] ص 172.

في نهاية هذا الفرع من الدراسة، يجدر بنا أن نستجلي موقف الشريعة الإسلامية من مسألة ولاية الحكم في الدولة الإسلامية. فالأصل في النظام السياسي الإسلامي أن الحاكم، مادام يحكم وفقاً للكتاب والسنة منفذاً لشرع الله، فلا سبيل إلى خلع. وإلا كان خلع الأمة له تعسفاً في استعمال حقها في الخلع. ذلك الحق المشروط بأن يوجد من الخليفة ما يوجب خلع. ولكن ما يستثنى من هذا الأصل أنه يباح تحديد مدة للرئاسة يتفق عليها بين الأمة والحاكم أثناء بيعته. إذ يعتبر الحاكم وكيل عن الأمة ومن حق الأصيل (وهو الشعب) الاتفاق مع الوكيل على تحديد مدة للوكالة، ثم إن الفقهاء أجازوا أن يخلع الخليفة نفسه في أي وقت، بناءً على اتفاق مسبق. وعلى هذا يباح أن يحتوي الدستور في النظام السياسي الإسلامي على نص يثبت مدة للرئاسة، إذا رأت الأمة مصلحة في ذلك، ويكون ذلك شرطاً فيبيعة الأمير يلتزم به، معلوم ابتداءً ومتفق عليه ابتداءً أيضاً. وقد ورد في الحديث: « المؤمنون على شروطهم إلا شرطاً حرم حلالاً ». أو أحل حراماً وليس في هذا الشرط شيء من ذلك، وليس شيء في الكتاب والسنة يمنع ذلك فيصير إلى الأصل وهو الإباحة [121] ص 164.

2.2.2. الحقوق والحريات من خلال عمليات تعديل الدستور

إنهينا في المطلب الأول من هذا المبحث إلى أول مبدأ هام ترتكز عليه مسألة الممارسة الديمقراطية للسلطة وهو التداول السلمي على السلطة بكل مكوناته، ولاحظنا كيف أن عملية تعديل نصوص الدستور جاءت لتضفي نوعاً من الدفع للأمام في هذا المجال هو انفتاح سياسي وضمن انتخابات نزيهة، إلا أن ذلك لم يكن كافياً، بل لاحظنا تراجع عن المكتسبات الديمقراطية في آخر تعديل دستوري الذي تم سنة 2008.

وإذا كان لمسألة التداول السلمي على السلطة القدر الكبير في تجسيد ممارسة ديمقراطية السلطة، فإن لمسألة حقوق الإنسان وحرياته وكذا الآليات التي ينص عليها الدستور لكفالتها هي على قدر من الأهمية كذلك، فلا يمكن تصور نظام ديمقراطي دون أن تحترم فيه حقوق أفرادها وتوفر لها الحماية من الانتهاك. لذلك سندرس في فرع أول من هذا المطلب التطور الحاصل في حقوق الإنسان الجزائري من خلال تطور النصوص الدستورية في هذا الشأن، وفي الفرع الثاني نتكلم عن الضمانات الدستورية لاستقلال السلطة القضائية للقيام بدورها في مجال إقامة دولة الحق والقانون واحترام حقوق الفرد الجزائري.

1.2.2.2. تطور حقوق وحريات الإنسان في الدستور الجزائري.

لقد احتلت قضية الحقوق والحريات عبر مختلف المراحل التي شهدتها البشرية المكانة المحورية، والقضية الأساسية سواء في حياة الفرد أو الدول. وذلك لأنها شكلت على الدوام محرك الصراع بين السلطة والحرية، هذا الصراع الذي عمر طويلاً بسبب تعنت الحكام ورفضهم إعطاء قدر أوسع من الحقوق والحريات خوفاً من تقلص سلطانهم ومكانتهم المرموقة.

لذلك شهدت البشرية في حقبة الأخيرة، ظهور الكثير من النصوص القانونية والمواثيق الدولية والاتفاقيات التي تجسد احترام الدول لحقوق الإنسان وحرياته، وضمان عدم انتهاكها. لذلك كان لزاماً على الدول أن تكيف تشريعاتها وقوانينها الداخلية بما يتفق مع تلك الإعلانات والمواثيق (المادة 02) [48].

ولهذا كان لزاماً على الدولة الجزائرية أن تواكب التحولات التي تجري من حولها، وأن تتخبط في المجموعة الدولية، وهذا لأن حقوق وحرريات المواطن لم تعد شأنًا داخلياً للدول محضاً، بل أصبحت قضية ذات بعد دولي، يضاف إلى ذلك أن معيار تصنيف الدول بين ديمقراطية و غير ديمقراطية يأخذ في الحسبان وبشكل كبير مدى احترام هذه الدول للحقوق والحرريات التي تنص عليها المواثيق الدولية.

إن الجزائر في فترة الحزب الواحد والنهج الاشتراكي، لم تسع للتصديق على العهدين الدوليين المتعلقين بالحقوق المدنية والسياسية وكذا الحقوق الاقتصادية بالنظر إلى طبيعة النظام المنتهج في هذه الحقبة الذي يرفض الانفتاح السياسي، وعدم القبول بتشكيل أحزاب معارضة. إلا أنه مع مجيء دستور 1989 تم التصديق على هذين العهدين ثلاثة أشهر بعد إقرار هذا الدستور، حيث دخل حيز التنفيذ في 12 ديسمبر 1989 [109] ص 172.

وعلى الرغم من تصديق الجزائر في بداية عهدها على بعض المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، حيث ورد النص في دستوريّ مرحلة ما قبل 1989 على جملة من الحقوق والحرريات، إلا أنه يمكن القول أن حقوق الإنسان لم تشكل الأولوية في أعين النخب التي حكمت الجزائر، وهذا على الأقل حتى أكتوبر 1988، فالأهمية أعطيت لبناء الدولة والحفاظ على الوحدة الوطنية، وخصوصاً بناء الاشتراكية بواسطة نظام سياسي يقوم على واحديه الحزب [122] ص 87.

فالجزائر تعتبر مثل الكثير من الدول العربية والنامية في بداية مرحلتها من الاستقلال ترى أنه يتوجب إرجاء الحرية السياسية حتى تشكيل بناها التحتية، وتتجاوز عقبات الأمية والجهل والمرض، ويتم توفير الحريات الاقتصادية بالتغلب على الفاقة وتوفير الحريات الاجتماعية بتحقيق التعليم. حتى صرح أحدهم " إن الحرية هي لقمة العيش " [123] ص 376 وذلك في إشارة إلى تلك النظرة التي سادت في تلك الفترة للدلالة على أولوية حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة بالمأكل والمشرب والصحة على حق إبداء الرأي وحق الاختيار بين أحزاب سياسية مختلفة. على أي حال فهذه الطائفة من الدول كانت تعتبر حقوق الإنسان خصوصاً السياسية منها ليست ضرورية في بلد يحتاج لأساسيات الحياة (الغذاء، المسكن، الصحة، التعليم ... إلخ) [122] ص 87.

بالنظر إلى تلك الخلفيات التي سادت مرحلة النهج الاشتراكي، القائم على تركيز السلطة في حزب واحد، فإن معالجة الدستور للحقوق والحريات، وحتى حمايتها لم تكن بالشكل المطلوب في النظم الديمقراطية العصرية، ومرد ذلك إلى تقنيات توزيع السلطة ذاتها في دستور هذه المرحلة التي كانت تشكل في حد ذاتها قيوداً مهماً على حقوق الإنسان، فمجمّل السلطات مركز بيد رئيس الجمهورية، وهذا يعني أن اليد العليا كانت للجهاز التنفيذي، مما قلل من أهمية الجهاز القضائي، خاصة وهو الذي يعتبر الحامي التقليدي لحقوق الإنسان [123] ص 415.

فعلى الرغم من نص الدستور الجزائري لسنة 1976 على جملة من الحقوق والحريات في فصل خاص، الفصل الرابع بعنوان " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن "، وهذا شيء جيد في نظام سياسي مغلق ومركز. لكن سرعان ما نكتشف أن تمتع المواطن بتلك الحقوق والحريات معرض للهدم والإلغاء في حالة ما إذا عارض النهج الاشتراكي.

فدستور 1976 لم يتوان في تقييد حريات أساسية للأفراد واستبعادها في بعض الأحوال. فالدستور - بحسب القاعدة العامة - يقرر هذه الحريات ويحميها، ولا يمكن أن نتصور أن يأتي التقييد أو الانتقاص منها إلا من قبل القوانين العادية، إلا أن الحال في ظلها الدستور هو من قيّد هذه الحريات وحرّم فئة من الأفراد منها [123] ص 415. وذلك بأن جعلت الاشتراكية هي المحدد في لجوء المشرع إلى إسقاط الحقوق والحريات عن الأفراد في حال المساس بمبادئ الثورة الاشتراكية، أو الأمن الداخلي والخارجي للدولة (المادة 55 و73) [58].

والأكيد أنه في مثل هذه النصوص الدستورية لا يمكن الحديث عن وجود فعلي وحقيقي لحقوق وحريات الأفراد بالشكل المطلوب وفق تلك المواثيق الدولية. لذلك يعتبر التعديل الدستوري وسيلة هامة لتدارك الخلل الموجود في الدستور وتصحيح ما شابه من عيب أو نقص. لذلك قام المؤسس الدستوري بتغيير شامل لكل النص الدستوري القائم منذ 1976 تحت ضغط المطالب الشعبية، وكذا التغييرات الحاصلة على المستوى الدولي، وبذلك تم الإعلان عن دستور جديد لمرحلة جديدة ساد الإلحاح فيها على احترام وصون كرامة المواطن الجزائري واحترام الحقوق والحريات التي تكفلها المواثيق الدولية (لقد تضمن دستور 1976 مبدأ عاماً يتمثل في تبني الجمهورية الجزائرية المبادئ والأهداف التي تتضمنها مواثيق الأمم المتحدة، ومنظمة الوحدة الإفريقية والجامعة العربية، وذلك في نص المادة 86 منه، إلا أن الدستور لا يشير في متنه إلى الأحكام العامة التي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948. أنظر حافظي سعاد: مدى مساهمة التعديلات الدستورية في تعزيز الحقوق والحريات العامة، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية) [124] ص 98.

وبناءً على ذلك فقد تضمن دستور 1989 مجموعة كبيرة من الحقوق والحريات، وذلك بعد إدراجه لتلك الحقوق والحريات الواردة في العهدين الدوليين لسنة 1966 بعد أن صدّق عليهما البرلمان الجزائري. فهذا الدستور احتوى بالإضافة إلى تلك الحقوق والحريات التي كانت موجودة في الدستور السابق، مجموعة جديدة من الحقوق تستجيب للتوجه الجديد الذي تبنته الدولة في دستور 1989.

إن ما يهمننا في هذا الفرع من الدراسة هو تبيان الحقوق والحريات الجديدة التي طرأت على التنظيم الدستوري في الجزائر، والتي جاء بها دستور 1989، والتطور الحاصل بعد ذلك. وهذا لنرى مدى انسجام الوثيقة الدستورية فيما يخص تبنّيها وتنظيمها للحقوق والحريات مع الوضع السياسي الجديد. لهذا سيتم التركيز على مبدأ المساواة أولاً، كركيزة أساسية من ركائز حقوق الإنسان، ثم ثانياً ندرس الحقوق والحريات الجديدة، عبر مختلف مراحل تطور النص الدستوري المتعلق بذلك.

1.1.2.2.2. تطور فكرة المساواة في دستور المرحلة الجديدة

يعتبر مبدأ المساواة المبدأ الدستوري الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات في الوقت الحاضر، وإذا كانت العدالة أساس الملك كما يقال، فإن المساواة كانت الهدف الأول للثورات الكبرى في العالم، حيث كان انعدام المساواة هو الباعث الكبير على قيامها [125] ص 486.

لقد نص دستور 1989 على هذا المبدأ الهام في نص المادة 28 منه، التي تجعل كل المواطنين سواسية أمام القانون. فقد أضاف هذا النص شيئاً جديداً يخالف تماماً ما كان ينص عليه دستور 1976، حيث أن نص المادة 39 منه حصرت التمييز الذي يمكن أن يخل بمبدأ المساواة الذي جاءت به، في التمييز الذي يكون سببه العرق أو الجنس أو الحرفة. فالشيء الجديد هو إضافة التمييز بسبب المولد، والتمييز بسبب الرأي. فالدستور الجديد يعطي للمواطن حق التعبير عن رأيه وبكل حرية حتى ولو كان مخالفاً لسياسة الدولة، هذا الأمر الذي كان يرفضه دستور 1976.

وبالنتيجة لإقرار هذا المبدأ في وضعه الجديد، أقر الدستور مساواة المواطنين في الحقوق السياسية، والمساواة في تقلد الوظائف العامة في الدولة. فبالنسبة للطائفة الأولى فهي تشمل الحق في التصويت في الانتخابات، والاستفتاءات العامة، وحق الترشح لعضوية المجالس النيابية والإقليمية [125] ص 487 وهذا أمر جد مهم في المرحلة الجديدة، التي أعلنت فيها السلطة عن نيتها في التوجه نحو الانفتاح السياسي والممارسة الديمقراطية، بحيث يأتي هذا الحق إعمالاً لحق المواطن الذي تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وأن يترشح لينتخب (المادة 49) [24]، (المادة 50) [17].

فحق المواطن في أن يكون ناخباً لم يكن مشكلة للسلطة في دستور المرحلة السابقة، إلا أن حقه في أن يكون منتخباً، أي مرشحاً لانتخابات سواء نيابية، أو رئاسية، فقد كان الدستور لا يعطي هذا الحق لكافة المواطنين، ولا يعاملهم على قدم المساواة، وهذا نظراً لتقييد الدستور حق الترشح فقط لمن يعينهم الحزب الحاكم القائم (والوحيد) فقط (المادة 105 و 128) [58]، وهذا على الرغم من وجود نص المادة 58 التي تعطي الحق لكل مواطن أن يكون ناخباً وقابلاً للانتخاب عليه مادام تتوفر فيه الشروط القانونية، هذا الوضع يجسد حالة التناقض بين قواعد هذا الدستور.

وعليه لا يمكن الإدعاء بأن مجرد ذكر الحقوق والحريات في نصوص دستورية سوف يترتب عليه بالضرورة احترامها وصيانتها في الواقع العملي، وهذا يعتبر حال حقوق الإنسان في الدول النامية ومنها الدول العربية، التي تحاول أنظمتها أن تضمن دساتيرها الحقوق والحريات العامة التي أوردها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكذا العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية كواجهة إعلامية أو دعاية خارجية لنظمتها السياسية لإخفاء الطبيعة الحقيقية لها [123] ص 394، 395.

إذن فقد تم دسترة حق المواطن في ظل الوضع الجديد في أن يكون مرشحاً لتولي مناصب قيادية في الدولة، سواء بصفته الفردية أو منخرطاً في تنظيم سياسي. وهذا بالضرورة يؤدي إلى فتح المجال أمام التعددية الحزبية.

كما أنشأ مبدأ المساواة الذي أقره دستور المرحلة الجديدة، مساواة المواطنين في تقلد الوظائف العامة في الدولة، وهذا يعني أنه قد أصبح من حق المواطن أن يكون نائباً في البرلمان، أو رئيساً للبلدية، أو حتى رئيساً للجمهورية، هذه المناصب التي كانت حكراً على طائفة من المواطنين في ظل دستور 1976 [125] ص 487.

2.1.2.2.2. الحقوق والحريات الجديدة

من بين الحقوق والحريات التي تجسد المرحلة الجديدة، نذكر بعض النماذج ذات الأهمية، تبرز الوضع الجديد لهذه الحقوق والحريات، فهناك حقوق وردت في دستور 1989، وأخرى جاء بها التعديل الدستوري لعام 1996، وكذلك التعديل الأخير لسنة 2008. من هذه الأمثلة نذكر حق الملكية، حرية الصناعة والتجارة، حق الإعلام، الحق النقابي وحق الإضراب، حرية تشكيل أحزاب سياسية.

بالنسبة لحق الملكية، والذي ورد النص عليه في الفقرة 1 من المادة 49 في دستور 1989 حيث جاء

فيها: « الملكية الخاصة مضمونة...». ويقصد بحق الملكية قدرة الفرد على أن يصبح مالكا، وهو ما يعرف بالملكية الفردية تمييزاً لها عن الملكية الجماعية، أو الملكية العامة. فلا يجوز للسلطة أن تسلب الفرد ملكيته أو جزء منه، دون رضاه، أو خارج ما تقره النصوص القانونية في هذا الشأن [125] ص 494.

هذا الحق في صيغته الجديدة يتنافى تماماً مع ما كان ينص عليه دستور 1976، فقد كان هذا الحق الملكية مقيد جداً، بحيث لا يمكن للفرد أن يملك من العقار إلا ما يفيد استغلاله الشخصي فقط، بمعنى لا يمكن أبداً للفرد استثمار ملكيته حتى تعود عليه بالربح، كما أن الدستور يجعل من الملكية الخاصة تساهم في تنمية البلاد، إذ اعتبرها جزء من التنظيم الاجتماعي (المادة 14 و 16) [58] .

الأمر الثاني يتمثل في حرية الصناعة والتجارة التي نصت عليها المادة 37 من دستور 1996، التي أصبحت مكفولة للمواطن ويمارسها في إطار القانون، ويعتبر هذا الحق من الحقوق الجديدة التي لم ينص عليها دستور 1989، ولم تكن مسموح بها في دستور المرحلة السابقة. وهذا بسبب التوجه الإيديولوجي السائد في تلك الفترة، فالمادة 29 من دستور 1976 تقضي بأن الدولة هي التي توجه الاقتصاد الوطني، وتضمن تطوره على أساس التخطيط العلمي، وبالتالي فلا مكانة لحرية الصناعة والتجارة، التي هي في نهاية الأمر الترجمة القانونية لاقتصاد السوق وللمبادرة الفردية [122] ص 89.

لم يأت النص في دستور 1989 على حرية الفرد في الصناعة أو التجارة، رغم أن هذا من مقتضيات النهج الليبرالي الجديد المنتهج في ظل هذا الدستور، ولعل ذلك يعود لسبب سياسي بالدرجة الأولى - كما يقول أحد الأساتذة - فالانتقال من خطاب الاشتراكية إلى خطاب اقتصاد السوق مباشرة لا يمكن أن يتم بدون عواقب سياسية، وبالتالي فالمادة 37 من الدستور رفعت كل لبس وكرست دستورياً اقتصاد السوق " [122] ص 90.

إضافة لما سبق، نص دستور 1989 على حق المواطن في العمل النقابي، من أجل الدفاع عن حقوق العامل، وهذا بتشكيل نقابات مهنية تتكفل بالدفاع عن مصالح عمال القطاعات المهنية المختلفة، وذلك في نص المادة 54 من دستور 1989. وبما أنه يمكن أن لا تلبى مطالب الأفراد بوسيلة النقابة فقط، أقر الدستور حق الإضراب كذلك في نص المادة 55 من دستور 1989. غير أن الدستور قيد استعمال هذا الحق، فهو محظور على بعض القطاعات الحيوية في الدولة كالدفاع الوطني، والأمن. أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية " ذات المنفعة الحيوية للمجتمع " (كما ورد في نص المادة 55).

لقد ورد هذا القيد بصيغة غامضة وعامة، فيمكن للمشرع الذي خوله الدستور تنظيم هذا الحق، بأن يتعسف في منعه، وهذا لأنه يمكن تفسير عبارة " المنفعة الحيوية للمجتمع " تفسيراً واسعاً قد يضم الكثير من القطاعات المهنية التي لا تريد السلطة أن تقوم بالإضراب للاعتبارات التي هي تراها.

في ظل دستور 1976 كان حق المواطن في الدفاع عن حقه بواسطة النقابة مقيد إلى أبعد الحدود ، بحيث حصر الدستور حق المواطن فقط في إمكانية الانخراط في النقابة الوحيدة التي أسسها النظام القائم آن ذاك وهي النقابة الوطنية للعمال التي لا تزال إلى اليوم (المادة 60) [58]. أما حق الإضراب فلم يكن مسموحاً به في القطاع العام، ويسمح به فقط في القطاع الخاص (المادة 61) [58]. لذا فإن دستور 1989 قد أعطى هذين الحقين للمواطنين، وذلك تكريماً لما ينص عليه العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية في هذا الشأن (المادة 22 فقرة 3) [44].

أما في مجال الحقوق والحريات السياسية، فقد تضمن دستور 1989 ومن بعده تعديل 1996، أهم حق تكرسه مبادئ الممارسة الديمقراطية، والمواثيق الدولية وهو الحق في التعبير الحر عن الرأي والمعارضة السياسية، وذلك بواسطة تشكيل أحزاب سياسية معارضة، والحق في الانخراط فيها، وهذا ما نصت عليه المادة 40 من دستور 1989، وكرسته المادة 42 من التعديل الدستوري 1996.

كما قد ورد في دستور 1989 حق جديد، إلا وهو حرية الرأي والتعبير، وهو من الحريات الأساسية في المجتمع، فأى تقدم في المجتمع مرتبط بمدى ومستوى ممارسة هذا الحق. ذلك أن من سمات المجتمعات المتحضرة هي أن يبدي الفرد ويعبر عن رأيه بدون خوف أو وجل. فحرية التعبير لها آثار حميدة على شخصية ووعي الفرد في المجتمع وبالتالي ينعكس ذلك على الدولة ككل، وهذا بآتاحة الفرصة للأفراد بالمساهمة في بناء الدولة ومحاربة أشكال الفساد، والانحراف الذي قد تقع فيه مؤسسات الدولة.

إن مستوى ممارسة هذا الحق، يظهر من خلال الآليات المتاحة للأفراد والتي تمكنهم من التعبير عن آرائهم عبرها، وذلك من غير قيود أو ضغوط سواء كانت داخلية أم خارجية [125] ص 490، فهناك وسائل تعبير خفيفة، مثل الجرائد أو المجلات، وهي وسائل محدودة في التأثير الذي تحدثه. وهناك وسائل تعبير ثقيلة لها وزن وأهمية كبير في التأثير الذي تحدثه، وتتمثل في الإذاعة والتلفاز، وغيرها من الوسائل الحديثة كالإنترنت.

لقد كفل الدستور هذا الحق من خلال المادة 35 من دستور 1989، حيث قد ورد فيها التأكيد على حرية المعتقد حرية الرأي، وهي نفس الصيغة التي وردت دستور 1996. فالتطبيق العملي لهذه المادة ينصب على حرية الصحافة المكتوبة والمسموعة والمرئية، وهذا ما يفهم من نص المادة. إلا أنه في ظل دستور 1976 كانت الجرائد خارج صلافة السلطة محظورة، فلا وجود لصحافة معارضة ويجد هذا الحظر سنداً له في المادة 55 منه التي تعتبر أنه لا يمكن التذرع بحرية التعبير لضرب أسس الثورة الاشتراكية.

أما في دستور 1989 ومن بعده دستور 1996 سمح بوجود صحافة مكتوبة حرة، دون غيرها من وسائل التعبير والإعلام. فقد ورد في نص المادة 36 من دستور 1989: « لا يجوز حجز أي مطبوع أو

تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلا بمقتضى أمر قضائي». فلم يسمح دستور المرحلة الجديدة ولا التعديلات اللاحقة عليه للمواطن بحرية استعمال وسائل الإعلام الثقيلة، بالرغم من أن ذلك يدخل في صميم حرية الرأي. كما أنه يفهم من نص المادة 36 سابقة الذكر والمادة 38 من دستور 1996 من عبارة " أو أي وسيلة من وسائل التبليغ والإعلام " أنها تحتل وسائل الإعلام الثقيل. ولكن هذه العبارة جاءت في سياق غامض لا يفهم منه إعطاء المواطن هذا الحق.

فتعامل السلطة مع حق الإعلام، كان يشوبه الحذر دائماً، لذلك فلم يسمح البتة باستعمال الإعلام الثقيل من طرف الأفراد. وذلك على الرغم من أن هذا الحق هو من أهم ركائز الحرية السياسية، وحرية الرأي، والدليل على ديمقراطية السلطة. فالجزائر كغيرها من كثير من الدول العربية منعت هذه الوسيلة من استعمالها خارج إطار السلطة. إلا أن هناك بعض الاستثناء، وذلك في الدستور المصري لعام 1971 الذي نص على حرية الصحافة والإعلام بكل أشكاله، حيث ورد فيه أن حرية الرأي مكفولة بالدستور، وأن لكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير، وذلك في حدود القانون (المادة 47) [23]. كما أنه قد نص بشكل صريح على حرية التعبير باستعمال وسائل الإعلام المختلفة، حيث أكد على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة بالدستور (المادة 48) [23].

وبالفعل فقد جُسد هذا النص على أرض الواقع إذ تعج الساحة الإعلامية المصرية بشتى أنواع الصحف والمجلات، تعبيراً روافد ثقافية مختلفة، كما أنها حافلة بعدة قنوات فضائية سواء سمعية فقط أو سمعية بصرية. هذا الشيء الذي لا يزال النظام في الجزائر لم يعترف به لحد الساعة. ولم تطور التعديلات الدستورية المتتالية حق التعبير والإعلام على مستوى النص [126].

بالإضافة إلى الحقوق الجديدة التي ذكرت لحد الآن، استحدثت المؤسس الدستوري الجزائري حقاً جديداً آخر بمناسبة التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008، والمتمثل في ترقية الحقوق السياسية للمرأة وذلك بعمل الدولة على بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة (المادة 31 مكرر) [46].

وقد أكد المجلس الدستوري على أن هذا التعديل مستمد من المطلب الديمقراطي المذكور في الفقرة 8 من ديباجة الدستور الذي يقضي بأن تبنى المؤسسات حتماً على مشاركة جميع المواطنين والمواطنات في تسيير الشؤون العمومية وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وحرية الفرد والجماعة [119].

3.1.2.2.2. الضمانات التي أوردها دستور 1996 لحماية الحقوق والحريات

تعتبر الحماية الدستورية للحقوق والحريات بالنص عليها في متن الدستور، من أهم الضمانات لها، إذ ترتقي بها في سلم البناء القانوني للدولة بوجه عام. وتعد هذه الحماية من أعلى الضمانات القانونية في الإطار

الوطني الداخلي. كذلك فإن الدستور قد يوفر لهذه الحقوق والحريات سياقاً آخر للدفاع عنها إضافة إلى منحها القيمة القانونية الدستورية، متمثلاً في الضمانات التالية: الفصل بين السلطات، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الأخرى، والتأكيد على استقلالية القضاء [123] ص 393.

1.3.1.2.2.2. تبني مبدأ الفصل بين السلطات

تضمن الدستور الجزائري للمرحلة الجديدة مبدأ الفصل بين السلطات كأهم ضمانات لحماية حقوق وحريات الأفراد. فلا وجود لها في ظل انعدام هذا المبدأ، لأنه في استطاعة المركزية بمفردها أن تنتهك حريات الأفراد وحقوقهم، إلا أنه في وجود سلطة مضادة حتما ستمنعها من ذلك [127] ص 59.

لقد رأينا في المبحث السابق أن مبدأ الفصل بين السلطات المنتهج في النظام السياسي، غير متوازن وغير متلائم مع ما تقتضيه الممارسة الديمقراطية، فهو مختل بشكل فاضح وكبير لصالح السلطة التنفيذية. وهذا الوضع يخلق سلطة تشريعية ضعيفة، لا تحقق الدور المنوط بها في الدفاع عن حقوق الأفراد وحرياتهم. لذلك فلا بد على المؤسس الدستوري أن يعيد النظر في العلاقة القائمة بين السلطات، وأن يحقق التوازن المطلوب، حتى لا تنتهك حقوق الأفراد وحرياتهم، نظراً للهيمنة المفرطة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات.

2.3.1.2.2.2. الرقابة الدستورية

تبني دستور المرحلة الجديدة آلية الرقابة الدستورية، وذلك باستحداث مجلس دستوري، يهتم برقابة مدى عدم مخالفة القوانين والتنظيمات للدستور وكذا القانون الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، إضافة إلى أنه يراقب مدى صحة العمليات الانتخابية والاستفتاءية [128] ص 145، وقد نص المؤسس الدستوري الجزائري على ذلك في المواد من 163 إلى 169 من دستور 1996.

ويتمثل الدور المهم الذي يحققه المجلس الدستوري، من خلال قيامه بصلاحياته الدستورية هو حماية الحقوق والحريات الفردية من تعسف السلطات الأخرى في الدولة. إلا أنه من خلال استقرار القرارات التي أصدرها المجلس الدستوري، منذ تأسيسه عام 1989 لا نجد فيها أي نوع من أنواع الاجتهاد الدستوري، على غرار نظيره الفرنسي. فجميع تلك القرارات التي صدرت عنه والتي تقضي بعد دستورية القوانين، إنما جاءت بناءً على نصوص صريحة وواضحة في الدستور. إضافة إلى أن أغلب الانتخابات التي أجريت منذ تأسيس المجلس قد شهدت عدة احتجاجات من قبل أغلبية الأحزاب السياسية، إلا أن المجلس الدستوري لم يتجاوب مع هذه الطعون المقدمة له [52] ص 101.

ويعرف هذا النوع من الرقابة بالرقابة السياسية، التي نشأت أول الأمر في فرنسا. ولقد قام المجلس الدستوري لأول مرة في التاريخ الفرنسي، بتقرير عدم دستورية قانون أقره البرلمان متعلقاً بالحريات، وهنا يشير الفقهاء إلى قرارين هامين أصدرهما المجلس الدستوري في هذا الشأن، وهما القرار الصادر في 1971/07/16 والذي نص على عدم دستورية القانون الذي أقرته الجمعية الوطنية في 1971/06/30 والمتضمن بتعديل نظام إشهار الجمعيات، فقد اعتبر المجلس هذا القانون ماساً بحرية الجمعيات. أما القرار الثاني فقد أصدره المجلس الدستوري في 1973/12/27 الذي يكفل مساواة المواطنين إزاء الوظائف العامة. وقد أشاد الفقهاء في فرنسا بالخطوة التي خطاها المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات [52] ص 99.

إن مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية الحقوق والحريات ضئيلة جداً بل تكاد تنعدم. ومن الأمثلة القليلة التي تبرز تدخل المجلس الدستوري في مجال المساواة بين المواطنين في الحقوق. فقد أقر المجلس الدستوري أكثر من مرة بأن عدم ضمان مساواة المواطنين في الحقوق والحريات الدستورية من جانب المشرع، يخل بالدور الذي ينبغي أن يقوم به في مجال تلك الحقوق والحريات. فلما اشترط المشرع على المرشح لانتخاب المجلس الشعبي الوطني في القانون رقم 89-13 المؤرخ في 1989/08/07 أن يكون من جنسية جزائرية أصلية، اعتبر المجلس الدستوري هذا الشرط مخلاً بمبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون، لكونه يلغي ممارسة حق دستوري بالنسبة إلى فئة من المواطنين بسبب أصلهم، وذكر بأن ممارسة حق الانتخاب والترشح للانتخابات لا يمكن أن تكون موضوع تضييقات ضرورية في مجتمع ديمقراطي بهدف حماية الحريات والحقوق الواردة في الدستور [129] ص 68.

إلا أن أداء المجلس الدستوري الجزائري منتقد جداً في الجزائر، بالنظر إلى عاملين أساسيين أثرا على مردوديته، يتمثل الأول في تشكيلة المجلس، وثانياً في حصر تحرك المجلس الدستوري بألية الإخطار المحصورة في ثلاث أشخاص فقط، هم رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة (المادة 166) [17].

فبالنسبة لتشكيلة المجلس الدستوري فهي تفتقد لمعيار الكفاءة والاختصاص في المجال القانوني، فالمجلس يضم في عضويته أشخاصاً لا علاقة لهم بالتخصص القانوني. هذه المسألة تنقص من قيمة المجلس وتنعكس سلباً على عمله. كما يغلب على تشكيلته الطابع السياسي على الطابع القانوني، وهذا بالنظر إلى نوعية أعضائه الذين ينتمون إلى هيئات سياسية بصفة غالبية، ضف إلى ذلك هيمنة السلطة التنفيذية على أعماله، بالنظر إلى صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين ثلاثة أعضاء من أصل تسعة من بينهم الرئيس [47] ص 317.

أما العنصر الثاني الذي انتقد فيه المجلس الدستوري، وهو حصر إخطاره فقط من قبل الأشخاص الثلاثة، في حين لا تملك أية معارضة برلمانية أن تعرض على المجلس قانوناً تشك في مصداقيته. ونشير إلى أن النظام الفرنسي قد تجاوز هذا الخلل من خلال التعديل الدستوري لسنة 1974 ليصبح من حق ستين (60) نائباً في أي من المجلسين في أن يطرحوا على المجلس أي قانون يرون فيه مخالفة للدستور [52] ص 95، 96، فقد أصبح من حق ستة جهات إخطار المجلس الدستوري، بعد هذا التعديل. وقد أضاف المؤسس لدستوري الفرنسي في التعديل الدستوري لسنة 2008، إعطاء حق للأفراد في اللجوء إلى المجلس الدستوري، وهذا من شأنه تعزيز حماية وصون حقوق وحرريات الأفراد بصفة فعالة. وهذا بعد الانتقادات التي وجهت للمجلس الدستوري في هذا الشأن.

إن التعديل الدستوري في الجزائر لم يطور أو يعمل على إصلاح الخلل الواقع فيه المجلس الدستوري، وذلك بإعادة النظر في تشكيلة المجلس الدستوري بشكل يسمح بأداء فعال و في إطار إيجابي. كذلك في مسألة الإخطار بتوسيع الجهات التي يمكنها إخطار المجلس الدستوري، ولما لا إعطاء حق للأفراد في الالتجاء للمجلس الدستوري، اقتداءً بما نص عليه الدستور الفرنسي في التعديل الأخير.

وبالإضافة إلى هذه الضمانات التي تم ذكرها، أقر دستور المرحلة الجديدة، على ضمانات هامة ومهمة جداً في حماية حقوق وحرريات الأفراد، وهي المتمثلة في استقلالية القضاء، الذي يمارس دوراً هاماً في صون حقوق الأفراد وحررياتهم من انتهاكات السلطة، خصوصاً بعد تأسيس القضاء الإداري، بتشكيل مجلس الدولة، و المحاكم الإدارية. وهذا ما سنتناوله في الفرع الموالي.

2.2.2.2. تأثير عملية تعديل الدستور على استقلالية السلطة القضائية

إن الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات، هو أن تكون كل سلطة مستقلة بذاتها، تمارس كل واحدة منها المهام والصلاحيات الموكلة لها بموجب الدستور دون أن يكون هناك اعتداء من سلطة على أخرى في مجال اختصاصها، إلا ما تقتضيه الحاجة إلى التعاون حسب طبيعة الأنظمة الدستورية المعروفة.

وعليه فقد استقر الفقه الدستوري على اعتبار القضاء سلطة قائمة بذاتها، مثلها مثل السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وهي الحقيقة التي تبنتها جل الأنظمة السياسية في دساتيرها بعدما كانت تنكر على القضاء صفة السلطة. فقد كانت تعتبره مجرد وظيفة تمهيدا لإهدار استقلاله وتجريده من أهم خصائصه، وهي خصوصيته كسلطة تقف على قدم المساواة مع السلطتين الأخرتين حسب ما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات وتوزيعها [130] ص 43.

وقد مارس القضاء في الأزمنة الماضية وحتى اليوم دورا بارزا في إنصاف المظلومين وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من الانتهاك، لهذا فالقضاء كسلطة هو المختص بإقامة العدل في كل مستوياته، وحماية وضمانة الحقوق والحريات المكتسبة. لذلك فان تمتع هذه السلطة بالاستقلالية يعطي للأفراد شعورا بالأمان من أن حقوقهم مضمونة وغير مهددة.

وقد أثبتت الممارسة في الدول الحديثة انه بغير قيام سلطة قضائية مستقلة ومتحررة من كل تأثير، فان الحقوق والحريات الفردية تتعرض لخطر كبير، وتصبح من الناحية العملية تحت رحمة أهواء الحكام ورغباتهم. لهذا السبب فان الدساتير في الدول الديمقراطية غالبا ما تنص على الضمانات التي تكفل استقلال القضاء، وذلك من أجل حماية حقوق وحرريات جميع الأفراد في الدولة، وليست كامتياز خاص لرجال السلطة القضائية [131] ص 211.

على العموم للقول باستقلالية القضاء لا بد من توفر عنصرين أساسيين: - الاستقلال العضوي والاستقلال الوظيفي.

بناء على هذا الطرح هل يعتبر التطور الحاصل على مستوى النص الدستوري في النظام الجزائري جسداً مبدأً استقلالية السلطة القضائية بالمعنى الذي تم الإشارة إليه؟ أم أن التعديلات الحاصلة على الدستور لم تجسد التخلي عن الأفكار السابقة وبالتالي عدم الوصول إلى درجة استقلالية حقيقية للسلطة القضائية؟

قبل الحديث عن استقلالية السلطة القضائية لا بد من توضيح مدى اعتبار القضاء سلطة في الدستور الجزائري، وذلك من خلال النصوص الدستورية التي أتت بين المرحلتين اللتان عاشهما النظام في الجزائر.

فالقضاء في دستور 1963 ودستور 1976 المجسد للمرحلة الأولى، كان يعتبر مجرد وظيفة ولا يعتبرها أبداً سلطة، وهذا لأن النظام السياسي القائم في هذه المرحلة لم يأخذ مبدأً الفصل بين السلطات كخيار لنظام الحكم، فدستور 1963 رفض مبدأً الفصل بين السلطات منذ البداية ضمناً عندما كرس سمو جهة التحرير الوطني على جميع مؤسسات الدولة، ومن خلال رفض الدستور الصريح للنظامين الرئاسي والبرلماني كنظام للحكم.

وقد تمت الإشارة إلى جهاز القضاء في هذا الدستور تحت عنوان "العدالة" (في المواد 60-62) أي أن الدستور حتى أنه لم يسمها وظيفة القضاء كما فعل دستور 1976، أو حتى جهاز القضاء. فمصطلح "العدالة" لا يستدل منه وجود هيئة أو جهاز أو مؤسسة تعنى بالقضاء.

أما في دستور 1976 فقد أقر صراحة رفضه لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث تبنى شكلاً مختلفاً، يتمثل في توزيع الوظائف على المؤسسات الدستورية للدولة، تحت الباب الثاني منه بعنوان "السلطة وتنظيمها" مجموعة من الوظائف (وعددتها ستة وظائف)، ومن بينها الوظيفة القضائية. فنستنتج إذن أن القضاء في هذه المرحلة كان مجرد وظيفة من وظائف الدولة، أو مجرد مرفق عمومي يعتبر فيه القاضي مجرد موظف يحقق المصالح العليا للدولة، ويساهم في الدفاع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية وحماية مصالحها.

ولم يتم الاعتراف بالقضاء كسلطة إلا مع مجيء دستور 1989، حيث تم النص في الفصل الثالث منه على هيئة القضاء بوصفها سلطة، بعنوان "السلطة القضائية" (المواد 138- 188) [24]، ونفس الشيء في دستور 1996 الذي أكد على هذا التحول بالنص على السلطة القضائية في الفصل الثالث منه.

إن هذا التطور الحاصل على مكانة السلطة القضائية في النظام السياسي الجزائري يعتبر تطوراً إيجابياً بالنسبة للنص الدستوري، الذي أعطى دفعا باتجاه إصلاح وتطوير قواعد ومبادئ نظام الحكم في الدولة الذي تعتبر السلطة القضائية أحد ركائزه ومقوماته.

ويعتبر الاعتراف للقضاء بكيانه كسلطة، خطوة هامة في إقرار وتحقيق الاستقلالية المطلوبة، فيجب أن يكون القضاء سلطة من سلطات الدولة الثلاث، وليس وظيفة من وظائفها. ولتحقيق ذلك لابد أن يكون القضاء محايداً فلا يصبغ بصبغة سياسية أو عقائدية أو مذهبية، وأن يكون متخصصاً يحمل وحده ميزان العدل، ويصيح بكلمة الحق والقانون [132] ص 16.

فحتى تتحقق هذه الاستقلالية لابد من إقرار مجموعة من الضمانات في النص الدستوري والقانون الذي يخضع له القضاء، في مسارهم المهني. وهذا لضمان استقلالهم وحمايتهم من تأثيرات السلطات الأخرى في الدولة وبشكل خاص السلطة التنفيذية. وتتمثل هذه الضمانات في الحصانة ضد العزل، وتحقيق استقلالية تامة للنظام المالي والمهني للقاضي.

1.2.2.2.2. الحصانة ضد العزل

إذا كان القضاء هو المسؤول عن إرساء دعائم العدالة في المجتمع والمنوط به حماية حقوق المواطنين وصون حرياتهم، فإن القاضي هو التجسيد الحي للعدالة، لذلك فإن مبدأ عدم قابلية القاضي للعزل يعتبر من أبرز ضمانات استقلالية القضاء، وعلى ذلك فإنها تمثل من الناحية النظرية إحدى النتائج الجوهرية لمبدأ الفصل بين السلطات، وتمثل من الناحية العملية الرمز الظاهر والملموس لوجود سلطة قضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية.

يعتبر القاضي هو جوهر مبدأ استقلال السلطة القضائية، فهو المعنى الأول بالحياد والعدل في عمله، لذلك وجب توفير الاستقلالية له حتى يكون حكمه نابع من ضميره، ولا يخضع في ذلك إلا لضميره وللقانون، ولتحقيق هذا الهدف تعتبر الحصانة ضد العزل أهم ضمانات لاستقلال القاضي.

ويعني مبدأ عدم قابلية القاضي للعزل أنه لا يجوز إبعاد القاضي عن منصبه القضائي، سواء بطريق الفصل أو الإحالة أو التقاعد أو الوقف عن العمل أو النقل إلى وظيفة أخرى إلا في الأحوال والكيفيات المنصوص عليها في القانون.

ففيما يخص هذه الضمانة في النظام الجزائري نجد أنه لم يتضمن أي نص يتعلق بمبدأ عدم قابلية القاضي للعزل، وذلك سواء في دستور 1963 أو 1976، وحتى في دستور المرحلة التعددية لعام 1989 أو 1996. بذلك يكون الدستور الجزائري قد خلا من مبدأ هام وركيزة قوية لدعم استقلالية السلطة القضائية. غير أن الشيء الذي تم النص عليه في الدستور هو مسؤولية القاضي أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهامه حسب الأشكال المنصوص عليها في القانون (المادة 149) [17].

ويعتبر القانون العضوي 04-11 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاء هو المحدد لكيفية وقوع مسؤولية القاضي، فالمادة 70 منه تقضي بأن تثبت عقوبة العزل والإحالة على التقاعد التلقائي تكون بموجب مرسوم رئاسي [133]، فما يمكن تسجيله هنا هو ضعف الحصانات الممنوحة للقضاء، ضد العزل بالنظر إلى مرونة النصوص القانونية المحددة للحالات التي يجب العزل فيها، كواجب التحفظ الذي يعد هاجساً كبيراً للقضاء [130] ص 46.

بهذا يتضح أن القاضي في النظام الدستوري الجزائري وحتى القانوني غير محمي وغير محصن من إجراء عزله، الشيء الذي يضرب في الصميم أول ضمانات استقلال السلطة القضائية.

وفي هذا الشأن تقر الدول الديمقراطية هذه الضمانة ضمن دساتيرها حتى تبعد القاضي عن ضغوط السلطة التنفيذية أو قوانين السلطة التشريعية، وفي هذا نصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية على أن يبقى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأدنى شاغلين مناصبهم ما داموا حسني السلوك. فيستفاد من هذا النص الدستوري أنه بالرغم من أن تعيين القضاة الاتحاديين يتم بمعرفة رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ، فإنه لا يمكن عزلهم بعد تعيينهم. حيث إن عبارة "يبقون في مناصبهم ما داموا حسني السلوك" تفيد أنهم يستطيعون الاحتفاظ بمناصبهم مدى الحياة، لكن هذا لا يعني بقاء القاضي في وظيفته طوال حياته مهما أخطأ أو أساء، بل يمكن تقرير عدم صلاحيته أو عزله تأديبياً. ومن المقرر في النظام الأمريكي أن الوسيلة الوحيدة التي يمكن عزل القضاة الاتحاديين هي طريقة الاتهام في حالة السلوك الفاحش [131] ص 212، 213.

وأما في النظام الدستوري الفرنسي وحتى القانوني فلم يتردد في تأييد عدم قابلية القضاة للعزل، من حيث الشكل باعتباره من أبرز الضمانات التي تكفل تجسيد استقلال القضاء، وذلك منذ أول دستور فرنسي عام 1791 إلى غاية دستور 1958، باستثناء بعض الفترات التي شهد فيها هذا المبدأ انتكاسة كبيرة، فقد نصت المادة 64 من الدستور على أن: " يضمن رئيس الجمهورية استقلال الهيئة القضائية، ويعاونه في ذلك المجلس الأعلى للقضاء، ويحدد نظام القضاء بقانون أساسي، والقضاة غير قابلين للعزل".

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المجلس الأعلى للقضاء الفرنسي هو الذي يتولى تأديب القضاة، وحين ينعقد في هيئة مجلس تأديب للقضاة يرأسه في هذه الحالة الرئيس الأول لمحكمة النقض. وتتلخص الأحوال الموجبة للعزل في إخلال القاضي لواجباته إخلالا جسيما أو ارتكابه لفعل من شأنه أن يفقده الثقة والاعتبار [132] ص 208، 209.

وفي النظام المصري، نص الدستور الحالي لعام 1971 على مبدأ حصانة القاضي من العزل، وذلك في نص المادة 168، التي تقضي بأن « القضاة غير قابلين للعزل، وينظم القانون مساءلتهم تأديبيا ». إلا أن الحصانة المقررة ضد العزل في هذه المادة جاءت غير مطلقة، وإنما أخضعت عزل القضاة لإجراءات خاصة ينظمها القانون [132] ص 218 فقد كانت في البداية الحصانة ضد العزل لا تشمل قضاة المحاكم الابتدائية إلا بعد مرور ثلاث سنوات من تواجدهم في وظيفتهم، وذلك بموجب قانون استقلال القضاء رقم 66 لسنة 1943، وقد ظل الحال على وضعه إلى أن جاء القانون رقم 46 لسنة 1972 في المادة 67 حيث أسبغ ضمانا عدم العزل على كافة القضاة بما فيهم قضاة المحاكم الابتدائية، وهذا إعمالاً لنص المادة 168 من الدستور [132] ص 219، 221.

2.2.2.2.2. استقلالية النظام المالي والإداري للقضاة

تقرر الدول عادة للقضاة مرتبات مجزية لكي تضمن لهم حياة كريمة، وتقيهم من أي تأثير أو إغراء، وهذا لأن منصب القضاء يفرض على شاغله أن يناهض بنفسه عن مواطن الشبهة، وأن يتفرغ لعمله [131] ص 214 فالواجب الملقى على القاضي نحو الدولة والمجتمع أن يحسن الاضطلاع برسائله السامية التي تلقي على كاهله أضخم الأعباء والمسؤوليات، وأن يلتزم في حياته ومسلكه النهج الذي يحفظ للقضاء هيئته ومكانته وكرامته، فإن من واجب الدولة نحو القاضي أن تهيب له أسباب الحياة الكريمة، من أجل أداء واجبه المقدس في ثقة واطمئنان، وهو ما حرصت عليه كل النظم القضائية في العالم على توفيره للقاضي، وعلى تقرير معاملة مالية خاصة لرجال السلطة القضائية [132] ص 372.

وعملاً بهذا المبدأ الهام، قام المشرع الجزائري على تحسين أجور القضاة من خلال المرسوم الرئاسي 02-325 المعدل والمتمم للرسوم التنفيذي رقم 75-90 المحدد لمرتباتهم، فقد كان لهذا المرسوم جانب إيجابي جداً في تحديد أجور القضاة، بالإضافة إلى ذلك منحت تعويضات ذات نسب مهمة جداً [130] ص 45. وفي هذا الصدد أقر القانون رقم 11-04 للقضاة مرتبات تلائم المنصب الذي يشغلونه، وبما يحقق استقلالية القضاء (المادة 04) [133].

وفيما سبق، كان القاضي يتكفل بنفسه من أجل الحصول على مسكن، سواء عن طريق الهيئات المحلية كالبديية، أو الولاية، أو عن طريق الخواص. وهذا الأمر من شأنه المساس باستقلاليته، إلا أنه مع مجيء القانون رقم 11-04، وخاصة المادة 20 منه التي ألزمت الدولة بأن تتكفل بتوفير مسكن وظيفي له يكون ملائماً لأداء مهامه، وإذا لم توفر الدولة له ذلك، فهي ملزمة بدفع الإيجار له إلى غاية توفير السكن [130] ص 46.

إلا أن قيام الدولة بتوفير سكن وظيفي للقاضي قد يلبي حاجته مؤقتاً، ما يلبث بعدها يسعى للحصول على سكن قار، وهذا لأن السكن الوظيفي ليس ملكاً له. أما المرتبات التي تمنح للقضاة فهي وإن كانت معتبرة مقارنة مع أصناف أخرى من الوظائف إلا أنها لم تنأى بالقاضي عن الضغوط والإغراء.

لقد حرصت بعض الدول الديمقراطية على النص في دساتيرها على ضمان حد معين من أجور ومرتبات القضاة، وذلك حتى لا يكون المساس بها مدخلاً إلى النيل من استقلال القضاة، فعلى سبيل المثال نص دستور الفلبين في الفقرة التاسعة من المادة الثامنة منه على أنه: " لا يجوز إنقاص مرتبات القضاة خلال مباشرتهم لعملهم" [132] ص 375 وجاءت الفقرة الأولى من المادة الثالثة في الدستور الأمريكي أن قضاة المحكمة العليا والمحاكم الدنيا يتقاضون عن عملهم مرتبات دورية لا يجوز إنقاصها خلال قيامهم بأعمالهم، فلم يكتف الدستور بالنص على منح مرتبات للقضاة تحفظ لهم استقلالهم، وتمكنهم من مقاومة الضغوط التي قد تمارس عليهم، بل نص على عدم تدخل المشرع في التأثير على استقلالية القضاء من خلال إنقاص مرتبات القضاة [131] ص 214.

يمثل هذا النص في الدستور ضماناً قوية وفعالة لاستقلالية السلطة القضائية، ذلك أن مسالة النظام المالي لهذه الهيئة يكتسي طابعاً حساساً مقارنة ببقية القطاعات، إذ لا يعتبر الحرص على ضمان الحياة الكريمة للقاضي من قبيل تقرير ميزات شخصية للقضاة بذواتهم، إنما الهدف هو ضمان عفتهم ونزاهتهم وغني عن البيان إن توفير الحياة الآمنة المستقرة حق لجميع المواطنين سواء بسواء، لكن في حالة القضاة يبدو الأمر أكثر حساية، لأنه يرتبط باستقلالهم الذي يتوقف عليه ضمان وحرية المواطنين وحقوقهم. فأياً ما كانت كلفة إقامة العدل بين الناس فإن الظلم أفدح ثمنا وأكثر غلواً [132] ص 375.

إن الدستور الجزائري أو حتى التعديلات اللاحقة له لم يتضمن أية إشارة إلى الجانب المالي للقاضي من أجل دعم استقلال هذه السلطة التي اقرها دستور 1989.

فإذا كان النظام المالي للقضاة مقرر بقانون عضوي، إلا أن التأكيد عليه بنص دستوري يعطي لمعنى السلطة القضائية مكانة أقوى مما هي عليه. فمعلوم أن ميزانية القضاء تناقش كبقية القطاعات الأخرى في البرلمان، وتعد من قبل السلطة التنفيذية، هذه الميزانية التي تحول إلى وزارة العدل التي هي في نفس الوقت عضو في السلطة التنفيذية، فلا يمكن التسليم بالاستقلال المالي لهذه السلطة في ضوء خضوع تقدير الميزانية المخصصة لهذا القطاع خضوعا تاما للسلطة التنفيذية.

إن هذا الوضع يمكن السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل من الضغط على القضاة كما إنها هي التي تتحكم في الجانب الإداري والمالي لهم [134] ص 50. ومن أجل ضمان استقلالية السلطة القضائية من الناحية المالية، وحتى لا يقع القاضي ضحية حاجاته المادية والإغراءات التي تدفعه للانحراف، يقترح أحد أساتذة القانون في مصر أمران أساسيان:

يتمثل الأمر الأول في ضرورة تفرد المعاملة المالية لرجال القضاء و النيابة العامة بقواعد خاصة لا تخضع لرقابة السلطة التشريعية أو التنفيذية، ذلك أن الرقابة على ميزانية السلطة القضائية من شأنها أن تفتح للسلطة التشريعية باباً للسيطرة على مصائر القضاة أو أعضاء النيابة العامة بالمصدر الذي يتلقون منه وسيلتهم في الحياة، و الذي يرتبط باستقلالهم و يتوقف عليه بالتالي ضمان حريات المواطنين جميعا و الحفاظ على حقوقهم كما أن تدخل السلطة التنفيذية في وضع هذه القواعد لا يتفق و استقلال السلطة القضائية [132] ص 382، 383.

و المعروف أن ميزانية السلطة القضائية في النظام السياسي الجزائري تتحكم فيها السلطة التنفيذية كغيرها من الهيئات و المؤسسات، لذلك يكون من المهم تدعيم استقلالية القضاء في الجزائر بجعل النظام المالي لهذا الجهاز مستقل تماما عن السلطة التنفيذية أو التشريعية، لذا يتعين أن ينص المؤسس الدستوري الجزائري في متن الدستور على اختصاص المجلس الأعلى للقضاء بإعداد الميزانية الخاصة لمهنة القضاء.

وأما الأمر الثاني فيتعلق بضرورة النص في الدستور على أنه لا يجوز المساس بمرتبات القضاة بكل أصنافهم نقصانا أو ارتفاعا إلا بناء على قرار صادر من المجلس الأعلى للقضاء صاحب الاختصاص الأصيل في البت في جميع شؤون هذه السلطة، و ذلك كما فعل الدستور الأمريكي في مادته الثانية التي سبقت الإشارة إليها [132] ص 383.

أما عن الجانب الإداري المتعلق بأعضاء الهيئة القضائية المتمثل بداية من التعيين و الترقية و التأديب و الحقوق و الواجبات إلى غاية التقاعد أو العزل، فإنها خاضعة تماما للسلطة التنفيذية من خلال المجلس الأعلى للقضاء، الذي يرأسه رئيس السلطة التنفيذية، و من خلال أحد أعضاء هذه السلطة و هو وزير العدل. فالدستور يخول المجلس الأعلى للقضاء الاختصاص في تعيين القضاة، و نقلهم و كذا سير سلمهم الوظيفي، كما يقوم برقابة انضباط القضاة (المادة 155) [17].

هذا المجلس الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفق نص المادة 154 من الدستور، ولا تعتبر رئاسته للمجلس الأعلى القضاء شرفية إنما هي حقيقية، حيث يمارس سلطات قانونية تحت هذه المهنة، كتوجيه استدعاء للأعضاء لحضور اجتماعات المجلس العادية و الاستثنائية و هذا على أساس المادة 12 من القانون العضوي 12/04 الخاص بالمجلس الأعلى للقضاء، كما نصت المادة 13 من نفس القانون على أنه يقوم بضبط جدول أعمال المجلس و جلساته بالاشتراك مع المكتب الدائم للمجلس. إضافة إلى ذلك فإن صوت رئيس الجمهورية هو صوت مرجح عند تساوي الأصوات [134] ص 50.

و حول دور المجلس القضائي فيما يخص الجانب الإداري للقاضي، و لا سيما في تعيين القاضي في منصبه، فقد كان المجلس يمارس دورا استشاريا فقط حتى يخضع القاضي في تعيينه للإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية وذلك في ظل القانون 183/64 و الأمر 67/69 . و هذا بالطبع يحد من درجة استقلالية القضاء. و لكن منذ 1989 أصبح تعيين القاضي يخضع لمداولة المجلس الأعلى للقضاء قبل أن يعرض وزير العدل على رئيس الجمهورية تعيين القضاة.

و لما صدر المرسوم 05/92 الذي جاء بقواعد جديدة تخالف ما كان عليه الوضع سابقا . أصبح تعيين كل من الرئيس الأول للمحكمة العليا ، النائب العام للمحكمة العليا ، ورئيس المجلس القضائي ، والنائب العام لدى المجلس القضائي ، رئيس المحكمة ووكيل الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من وزير العدل ، و لهذا يكون المجلس الأعلى للقضاء قد استبعد من هذه المهمة.

و عند صدور القانون العضوي 11/04 لم يتبع طريقة واحدة في تعيين القضاة، حيث اختلفت باختلاف الدرجات القضائية، حيث اشترط حتما مداولة المجلس الأعلى للقضاء في بعض الحالات، و يكتفي تارة أخرى باستشارته فقط. و لا يرجع إليه إطلاقا أحيانا أخرى. هذا الأمر الذي جعل مسألة تعيين القضاة محل نقد شديد من قبل المهتمين بالموضوع، فيما يرى البعض الآخر أن ذلك يمس باستقلالية القضاء [130] ص 44.

ويتضح مما سبق أن السلطة التنفيذية تتدخل بشكل كبير في مجال السلطة القضائية، وذلك من خلال حقها في تعيين القضاة، و تحكمها في الجانب الإداري للمسار المهني لهم، و تدخلها في تعيين بعض أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، و ترأسه و نيابته رئاسته و تحديد جدول أعماله و سيره و تنفيذ مقرراته، و توفير وسائل العمل

له و تمويله. كما يعد دور وزير العدل لدى السلطة القضائية من الركائز الأساسية لقيام أو عمل هذه السلطة حيث يقوم بتنفيذ قرارات العدالة و تنسيق الدعوى العمومية و تنشيطها و أيضا السهر على تطبيق قرارات العدالة و التعويضات [134] ص 50.

من خلال هذه النصوص القانونية التي تفسح للسلطة التنفيذية مجالاً واسعاً للتدخل في شؤون السلطة القضائية و توجيه عملها، يعتبر انتهاكاً للنص الدستوري الذي يعطي تسمية السلطة القضائية على هيئة القضاء.

فبإجراء مقارنة بسيطة بين السلطات الثلاث التي ينص عليها دستور 1996 نجد أن رئيس السلطة التنفيذية هو رئيس الجمهورية، و السلطة التشريعية ممثلة في غرفتي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، أما السلطة القضائية فلا نجد في الدستور هيئة قائمة بذاتها تمثل السلطة القضائية، فإذا سلمنا جدلاً أن المجلس الأعلى للقضاء هو الهيئة الممثلة و المجسدة للسلطة القضائية فإن هذه الفرضية سرعان ما تتلاشى إذا علمنا أن رئيس هذه الهيئة هو رئيس السلطة التنفيذية، وأما إذا سلمنا أنها المحكمة العليا فإن رئيس هذه الهيئة معين من طرف رئيس السلطة التنفيذية.

و جدير بالذكر هنا أن السلطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية تمثلها المحكمة العليا الاتحادية، حيث يرأسها رئيس يطلق عليه لقب رئيس القضاة للولايات المتحدة الأمريكية (Chief justice) و هو المسؤول التنفيذي الأعلى فيها. و على الرغم من أن هذا الرئيس لا يتمتع سوى بصوت واحد عند إصدار الأحكام، شأنه شأن سائر أعضاء المحكمة. حيث يتمتع هذا الرئيس بمرتبة سامية تتساوى مع مرتبة الرئيس الأمريكي نفسه، و كذا رئيس مجلس النواب. و ذلك لأنه يمثل أعلى منصب في واحدة من السلطات الثلاث في الاتحاد و هي السلطة القضائية [131] ص 206.

و غني عن القول أن هذا الوضع الدستوري للمحكمة بالنص عليها و على اختصاصاتها في صلب الدستور، و عدم إمكانية تعديل نظامها بمعرفة السلطتين التشريعية أو التنفيذية، يعتبر من أهم دعائم استقلال السلطة القضائية عن هاتين السلطتين. يضاف إلى ذلك أنه لا يمكن تعديل نظام المحكمة العليا عن طريق تشريع ولا تستطيع السلطة التشريعية أو التنفيذية القيام بأي دور في هذا المجال، و أن الوسيلة الوحيدة لتعديل هذا النظام هو إتباع الإجراءات المقررة لتعديل الدستور [131] ص 210.

خاتمة

من خلال هذه الدراسة التي أتينا على إتمامها بحمد الله، اتضح لنا مدى الأهمية التي تكتسبها عملية تعديل الدستور في حياة الدولة ، وذلك بغرض تكييف العلاقة القائمة بين السلطة والشعب من جهة. ومن أجل تكييف الدستور الذي يحكم هذه العلاقة مع الحقائق الجديدة، حتى يحافظ على استمراريته، وقبوله من طرف الشعب، فلا يتعرض للتغيير بالثورة عليه، من جهة أخرى.

ولقد عرف النظام السياسي الجزائري عدة تعديلات دستورية سواء في مرحلة الحزب الواحد، أو في مرحلة التعددية الحزبية والانفتاح السياسي، وبما أن الدستور الجزائري هو دستور جامد، فقد نص في مضمونه على مجموعة إجراءات وقيود تحدد الطرق الواجب إتباعها والالتزام بها عند القيام بتعديله.

لقد تم ملاحظة اختلاف في الإجراءات المنصوص عليها في دستور 1963 و1976، مع الإجراءات المنصوص عليها في دستور 1989 ثم في التعديل الدستوري لسنة 1996، الذي أدخل بعض التغيير على تلك الإجراءات، فقد كان من حق النواب في ظل دستور 1963 أن يبادروا بالتعديل الدستوري بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، الشيء الذي أعطى مكانة مهمة لممثلي الشعب فيما يخص ممارسة العملية التأسيسية.

إلا أنه قد تم التراجع عن إشراك ممثلي الشعب في عملية المبادرة بالتعديل الدستوري في دستور 1976، وفي دستور 1989 الذي حصر هذا الإجراء فقط في رئيس السلطة الجمهورية، الشيء الذي يكشف عن رغبة السلطة في إعطاء المكانة البارزة للهيئة التنفيذية، وذلك على الرغم من الانفتاح الذي عرفه النظام بعد دستور 1989، وتبنيه مبدأ الفصل بين السلطات، وحرصه على احترام مبادئ الديمقراطية، هذه التي الأخيرة التي تقتضي أن يشارك الشعب وممثلوه في العملية التأسيسية. ومع مجيء دستور 1996 استدرك المؤسس الدستوري هذا الخلل وأعاد لمثلي الشعب الحق في المبادرة بالتعديل الدستوري. ولكن تم تقييد هذا الحق إلى درجة أفرغته من محتواه، خصوصاً عندما تم ربط مصير مبادرة النواب بموافقة رئيس الجمهورية.

فالظاهر من نص الدستور أن ممثلي الشعب يتمتعون بحق المشاركة في عملية التعديل الدستوري، غير أنهم في حقيقة الأمر مغيبون تماماً، سواء بسبب تحكم السلطة التنفيذية في كل مراحلها، أو بسبب الضعف غير المبرر الذي ظهر به البرلمان الجزائري منذ بداية عهد التعددية الحزبية. كما أن الشعب نفسه مغيب عن

المشاركة في العملية التأسيسية، حيث فتح دستور 1989، ومن بعده دستور 1996 إمكانية إجراء التعديل الدستوري بعيداً عن الشعب، وهذا في المادة التي تتيح لرئيس الجمهورية الاكتفاء بعرض مشروع التعديل على البرلمان لإقراره. وهذه الحالة هي التي تم اللجوء إليها بمناسبة التعديل الدستوري الجزئي لسنة 2002، و 2008.

وقد سجلنا كذلك من خلال الممارسة تشويهاً في إجراءات التعديل الدستوري، وذلك بلجوء رئيس الجمهورية في العديد من المناسبات إلى تعديل الدستور باستعمال نص هو خارج الفصل الخاص بإجراءات تعديل الدستور. الذي يسمح لرئيس الجمهورية باللجوء إلى إرادة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية. هذه العبارة التي وردت في نص المادة 77 فقرة 10 من دستور 1996، كما سبق ملاحظته جاءت بصيغة فضفاضة وغامضة، فكان لا بد من تحديد المجالات التي تندرج تحت صيغة الأهمية الوطنية الواردة في نص هذه المادة.

وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى عدم شرعية هذا الإجراء الذي وظف لتعديل الدستور، الشيء الذي يستوجب تصحيحه. وذلك لعدة اعتبارات لعل أهمها أن المؤسس الدستوري قد خصص فصلاً خاصاً بإجراءات التعديل الدستوري، من ضمن فصول أخرى خاصة بموضوعات محددة، وهو بذلك كان يقصد إخضاع عملية تعديل الدستور لتلك الإجراءات دون غيرها، فلا يمكن مع وجود نص يضبط مسألة محددة الخروج على هذا النص والاستعاضة عنه بنص آخر. ولعل التجربة الفرنسية مع ذات المسألة خير شاهد على عدم تقبل الشعب لانتهاك أحكام الدستور من طرف السلطة، وذلك بمناسبة تعديل الدستور عام 1969 كما سبق وأن رأينا.

وقد تبين لنا كيف أن عملية التعديل الدستوري قد أثرت بشكل مباشر على مستوى الأداء والممارسة الديمقراطية في الجزائر. فعلى مستوى العلاقة بين السلطات لاحظنا تفوقاً كبيراً للسلطة التنفيذية على باقي السلطات، ولاسيما في علاقة هذه الأخير بالسلطة التشريعية، التي ظهرت ضعيفة وتابعة لها سواء في صلاحياتها التشريعية أو في دورها الرقابي على الحكومة. وقد سجلنا من خلال التعديل الدستوري الأخير تكريس تفوق مؤسسة الرئاسة وهيمنتها حتى داخل السلطة التنفيذية، وذلك بإعادة صياغة مبدأ الثنائية التنفيذية الذي كان قائماً في ظل دستور 1996، بشكل يوحي بتخلي النظام السياسي الجزائري على هذا المبدأ، ويتضح

هذا من خلال تحييد الوزير الأول الذي جاء مع هذا التعديل، وتجريده من صلاحيات مهمة كان يتمتع بها قبل ذلك. فأصبح مجرد تابع ومنفذ لسياسة رئيس الجمهورية.

كما أن عمليات التعديل الدستوري التي أدخلت على دستور 1989 لم تصلح الخلل الموجود في العلاقة القائمة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، بل لاحظنا أنها جاءت لتضع عراقيل إضافية أمام عملها وممارسة دورها، وذلك باستحداث غرفة ثانية في البرلمان الجزائري، الذي جاء نتيجة ولمعالجة ظروف أفرزتها الانتقال الديمقراطي الذي أقره دستور 1989.

فقد فشل هذا المجلس في إحداث التوازن المطلوب داخل السلطة التشريعية، من أجل تطوير العمل التشريعي بهدف أداء دور تمثيلي أفضل، ومن أجل دعم وتقوية المجلس الشعبي الوطني في رقابة عمل الحكومة، حماية للثوابت الوطنية وحماية للحقوق والحريات.

أما على مستوى تطوير الممارسة الديمقراطية، والتداول على السلطة، وذلك بوضع النصوص الدستورية المجسدة لذلك، لاحظنا ارتباك المؤسس الدستوري في معالجة هذا الأمر. ففي مجال فتح المجال أمام المعارضة بتشكيل أحزاب سياسية، لاحظنا كيف أنه في البداية قد سمح للمواطنين بتشكيل جمعيات ذات طابع سياسي، من دون التضييق عليها، أو إكثار شروط التأسيس أو النشاط، وبالتبعية لهذا النص الدستوري جاء قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي لسنة 1989 أكثر مرونة. بعد ذلك لاحظنا كيف قيد المؤسس الدستوري عمل الأحزاب السياسية أكثر، وذلك بالتعديل الدستوري لسنة 1996، أين صدر قانون الأحزاب لسنة 1997 المنظم لعمل الأحزاب ليفرض شروطاً إضافية، متبعاً نظاماً أكثر تقييداً لحرية النشاط الحزبي.

وقد برز هذا الارتباك أيضاً، على مستوى تقرير قواعد التداول السلمي على السلطة. فقد نص دستور 1989 على أن مدة العهدة الرئاسية هي خمس سنوات يمكن تجديدها بدون تحديد، ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 ليترك المدة على ما هي عليه، إلا أنه حدد عدد العهديات بمرتين فقط. وقد اعتبر ذلك بمثابة إنجاز محمود في مسيرة الديمقراطية التي تسعى الجزائر لتحقيقها، على غرار ما حققته الدول الديمقراطية في هذا الشأن. وقد استتبشر المواطن الجزائري، والأحزاب السياسية خيراً بهذا النص الدستوري الجديد الذي يرسم أحد معالم الدستور الديمقراطي في الجزائر.

إلا أنه مع مجيء التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي جاء لينظم العلاقة داخل السلطة التنفيذية، ويعيد النظر في العهدة الرئاسية، قام بإطلاق عدد العهديات الرئاسية من جديد، وفتح أمام الرئيس إمكانية الترشح لمنصب الرئاسة بدون تحديد. لقد أثبت هذا التعديل التخبط الذي يعاني منه النظام السياسي الجزائري، فلم

يستطع أن يحسم الوجهة التي تمكنه من الاستقرار نهائياً على قواعد دستورية ملائمة وواضحة. كما أثبت هذا التعديل أن التوجه نحو إقرار الممارسة الديمقراطية من الأعلى ليس سهلاً، فهذا الأمر خاضع لتكوين ومزاج

السلطة الحاكمة وعلى رأسها رئيس الجمهورية، وقد أثبتت التجارب أن السلطة لا تستجيب لمطالب الشعب إلا تحت الضغط القادم من صاحب السلطة الأصلية.

لقد سجلنا التحسن والتطور الملفت في إقرار الحقوق والحريات التي تنص عليها المواثيق الدولية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بعدما كانت في حدود ضيقة في الدساتير السابقة. ثم إن التعديلات الدستورية اللاحقة على دستور 1989 قد دعمت النصوص المجسدة للحقوق والحريات بنصوص جديدة. فهذا التطور يعتبر شيئاً إيجابياً ومدعماً للممارسة الديمقراطية في الجزائر، خصوصاً وأن حقوق الإنسان وحرياته أصبحت اليوم هاجس البشرية جمعاء.

وعلى الرغم من هذا التحسن في الدستور الجزائري الذي أنتت به التعديلات الدستورية الأخيرة، سجلنا ضعف الضمانات المقررة لحماية وصون هذه الحقوق والحريات. فمبدأ الفصل بين السلطات الضمانة الأولى لا يطبق بشكل ديمقراطي عندنا في النظام الجزائري، نتيجة لواقع وبيئة وتراكمات مر بها النظام السياسي، لا تزال تعرقل التطبيق السليم لمبادئ الديمقراطية. بحيث تهيمن السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية على مقاليد الحكم في الدولة.

أما الضمانة الثانية وهي الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات، وحماية الحقوق والحريات سجلنا من خلال الدراسة ضعف الهيئة الموكلة إليها هذه المهمة وهي المجلس الدستوري، وذلك من ناحية تشكيلته التي يغلب عليها الطابع السياسي، وكذا من ناحية طريقة عمله وآلية تحركه، المتوقفة على الإخطار، المحصور فقط على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان. إلا أن الممارسة أثبتت أن رئيس الجمهورية هو وحده الذي لجأ إلى إخطار المجلس الدستوري منذ نشأته. ولم يمارس الشخصيتان الأخريتان هذا الحق منذ تأسيس المجلس الدستوري، فعلى الرغم من وقوع انتهاكات للدستور من قبل رئيس الجمهورية تستوجب إخطار المجلس الدستوري، على غرار المرسوم الرئاسي المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والسياسية لسنة 1999.

أما الضمانة الثالثة المتعلقة باستقلالية السلطة القضائية من أجل صون وحماية حقوق وحريات الإنسان، فرأينا أن تنظيمها في الدستور الجزائري لا يوفر لها الاستقلالية الكاملة، بل ويعطي للسلطة التنفيذية قدراً كبيراً من التحكم في أمور القضاة سواء من ناحية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، أو حتى من الناحية المالية والإدارية للقضاة.

إن النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لموضوع التعديل الدستوري في الجزائر وعلاقته بالممارسة الديمقراطية على تواضعها، يسمح لنا على ضوءها وعلى ضوء ما هو معمول به في الدساتير الديمقراطية، أن نقدم الاقتراحات التالية:

في البداية ومن خلال غموض النصوص الدستورية التي تحدد طبيعة النظام القائم في الجزائر، وعدم تمكن المؤسس الدستوري رغم التعديلات الجزئية المتكررة على الدستور من توضيح هذا الغموض، وإقامة علاقة توازن على الأقل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووضع حد لهيمنة السلطة التنفيذية على مقاليد الحكم في الدولة. نقترح أن تتم مراجعة شاملة للدستور، يشمل كل فصول، بطريقة ديمقراطية وباجتماع كافة أطراف وشرائح المجتمع الجزائري، وبمساهمة المتخصصين في مجال القانون الدستوري من أجل إثراء وإعداد دستور جديد يستجيب لمتطلبات الشعب، ويتكيف مع مقتضيات الوقت الراهن. مع ضرورة تشكيل جمعية تأسيسية لإعداد هذا الدستور الجديد، وليس لجنة حكومية ولا حتى البرلمان الحالي. وذلك من أجل إعادة الثقة إلى الدستور وإلى مؤسسات الدولة التي ينظمها هذا الدستور.

أما فيما يخص إجراءات التعديل الدستوري نقترح في هذا الصدد تقليص العدد المطلوب لقبول المبادرة بالتعديل الدستوري القادمة من البرلمان، وذلك بجعل النصاب المطلوب هو ثلث (1/3) أعضاء البرلمان، دون اشتراط اجتماع العرقتين. من أجل السماح للمعارضة البرلمانية اقتراح تعديلات دستورية.

ونقترح إضافة لذلك النص على تمرير مبادرة النواب بالتعديل الدستوري، بعد الموافقة عليها مباشرة على الاستفتاء الشعبي دون ربطها بموافقة رئيس الجمهورية. وهذا بتعديل المادة 177 من دستور 1996.

كما نقترح أيضاً إعادة صياغة المادة 176 من الدستور، وذلك بشكل يجعل عملية تطبيقها سهلاً، لأنها بصياغتها الحالية يستحيل تطبيقها. فقد نصت على أن الأبواب التي يمكن تعديلها عن طريق هذه المادة هي فقط الأحكام الخاصة بالرقابة والمؤسسات الاستشارية، وأحكام التعديل الدستوري، والأحكام الانتقالية. أما أحكام المتعلقة بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن، والأحكام المتعلقة بحقوق المواطن، والأحكام المتعلقة بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، فإن أي مس بها يعرض مشروع التعديل الدستوري إلى الإلغاء. وهذا يفهم من عبارة " لا يمس البتة " الواردة في متن هذه المادة. وقد لاحظنا أن كل التعديلات التي جاءت بعد سنة 1996 قد مست بالأحكام التي تحظرها هذه المادة. لكن ورغم ذلك أجازها المجلس الدستوري.

فلا بد من صياغتها بشكل يسمح بتطبيقها، كأن تصاغ بشكل يترك للمجلس الدستوري الاجتهاد، وفحص مشروع التعديل الدستوري بأن لا يخل بالمبدأ الذي يقوم عليه كل فصل من الفصول التي أشارت إليها المادة، وليس مجرد المس بها.

وفي مجال التداول السلمي على السلطة نقترح تعديل المادة 74 من الدستور، وذلك بجعل العهدة الرئاسية خمس سنوات، مع إمكانية التجديد مرة واحدة فقط.

كذلك إضافة فقرة إلى نص المادة 73 الخاصة بشروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وذلك بتحديد سقف لسن معين لا يمكن أن يقبل ترشح أي شخص بلغ ذلك السن، أو استمرار الرئيس في الحكم بعد ذلك السن. ولعل السن المثالي هو 70 سنة.

ومن أجل ضمان انتخابات نزيهة، تعبر عن الإرادة والرغبة الحقيقية للشعب، يستوجب، جعل مسألة الرقابة والإشراف على العملية الانتخابية تتم من طرف القضاء، واستبعاد الإدارة كلية من هذه العملية.

أما في مجال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتوازن بينها بما أن التعديل الأخير لسنة 2008 قد أسس لوضع جديد يحكم السلطة التنفيذية، بحيث أصبح الوزير الأول مجرد معاون ومنسق لبرنامج رئيس الجمهورية، مع بقاء مسؤوليته المزدوجة أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية، فهذا وضع غريب في النظام السياسي الجزائري. فلا بد من إعادة النظر في هذا الوضع. إما بإلغاء منصب الوزير الأول، وتبني النظام الرئاسي مباشرة، وإعمال مبادئه وقواعده. أو تعزيز مكانة الوزير الأول وتوسيع صلاحياته المستمدة من الدستور، وإعادة البرنامج المطبق إليه، وتعيينه من قبل الأغلبية الفائزة في البرلمان، مع بقاء مسؤوليته قائمة أمام البرلمان، إضافة إلى النص على التوقيع المجاور مع توقيع رئيس الجمهورية، لتبرير صلاحياته الواسعة مع عدم مسؤوليته.

إضافة لذلك نقترح إلغاء النص الذي يسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر، دون أخذ التفويض من البرلمان. كذلك التشريع فيما بين دورتي البرلمان، وذلك بإتباع نظام الدورة الواحدة.

أخيراً وفيما يخص المجلس الدستوري و بالنظر للدور المهم الذي تمارسه هذه الهيئة الدستورية، وبالنظر لجملة النقائص التي تميز بها عمل المجلس، نقترح أولاً إعادة النظر في تشكيلة هذا المجلس، بتغليب العنصر القضائي عليه، أو على الأقل أن يكون هناك تساوي بين العنصر القضائي والعنصر السياسي.

كذلك نقترح انتخاب رئيس المجلس الدستوري من طرف زملائه، وليس تعيينه من قبل رئيس الجمهورية. مع توسيع عدد الهيئات التي لها حق إخطاره، كإضافة الوزير الأول، عدد معين من كل غرفة من غرفتي البرلمان.

وأيضاً إعطاء الأحزاب السياسية والأفراد حق اللجوء للمجلس الدستوري من أجل الطعن في قانون ما، أو تنظيم، من شأنه انتهاك حقوق وحرريات الإنسان.

هذا وفي الأخير أرجو أن أكون قد وفقت في إبراز نقاط الخلل التي يعاني منها الدستور الجزائري، وبالتبعية لذلك طريقة وشكل الممارسة التي تطبقها السلطة بناءً على نصوص الدستور، حتى يتم تداركها وإصلاح الخلل

الكامن بها، وذلك بإجراء تعديل دستوري عميق، يؤسس لنظام سياسي جزائري، يتلاءم مع البيئة والمناخ للشعب الجزائري، وتقاليد النابعة من عمق الأمة الإسلامية والعربية.

لقد قام مؤخراً رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة، من أجل التحضير والإعداد لمشروع إصلاحي يتضمن تعديل الدستور ومجموعة القوانين المنظمة للممارسة الديمقراطية. إلا الملاحظة التي يجب الإشارة إليها هنا هي الطريقة التي تراها السلطة في تحقيق هذه الإصلاحات. فاللجنة التي تم تشكيلها لم تضم عناصر من الأحزاب السياسية المعارضة والفاعلة، وكذا بعض من عناصر المجتمع المدني. وذلك حتى تكون نظرة الإصلاح أوسع وأرحب. فكان لا بد أن تأخذ هذه المسألة بعين الاعتبار. ومن جهة أخرى أعلنت السلطة عزمها إدخال إصلاحات على قوانين الأحزاب والانتخابات وقانون الولاية والبلدية، في انتظار تعديل للدستور وهذا من أجل تعزيز الديمقراطية النيابية في الجزائر. إلا أن هذا لا يستقيم مع منطق الأشياء التي تقتضي إجراء تعديل للدستور يسبق عمليات الإصلاح الأخرى، وهذا لتفادي تعارض النص الدستوري مع النصوص التكميلية له. وهذا ما كانت أحزاب المعارضة تنادي به، إلا أن السلطة على ما يبدو ماضية في إصلاحاتها وفق ما تراه هي.

لقد تم بحمد الله هذا العمل المتواضع، الذي نرجو أن يوفقنا الله من بعده لعمل هو أفضل وأحسن. ونقول في الختام ما قاله أحد الحكماء من سلفنا الصالح وهو عماد الدين الأصفهاني:

" لا يكتب إنسان كتاباً في يومه، إلا قال في غده لو غير هذا لكان أحسن، ولو زاد هذا لكان يستحسن، ولو ترك هذا لكان أفضل. وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر".

قائمة المراجع

- 1 - القرآن الكريم.
- 2 - الشيخ عبد الرحمان بن ناصر السعدي: تيسير الكريم الرحمان. في تفسير كلام المنان، دار الإمام مالك الجزائر، ط1/2007،
- 3 - د.أحمد العزى النقشبندي: تعديل الدستور " دراسة مقارنة"، مؤسسة الوراق ، عمان، ط1 / 2006.
- 4 - د.علي يوسف الشكري: تعديل الدستور بين الضرورة والشخصية والتوافقات السياسية، ص 3. على موقع www.4shared.com
- 5 - د.أحمد سعيغان: قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، ط1 / 2004،
- 6 - د.سهيل إدريس: المنهل " قاموس فرنسي عربي " ، دار الأدب، بيروت، ط 35 / 2006.
- 7 - إبتسام القرام: المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر، 1998.
- 8 - خليل الجر: لاروس المعجم العربي الحديث، مكتبات أنطوان، لبنان، 1987.
- 9 - د.عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، ط 6 / 1989.
- 10 - أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد و شفيق حداد و عبد المحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ج 2، 1974.
- 11 - د.طعيمة الجرف : موضوعات القانون الدستوري، دار الحمامي للطباعة، 1964.
- 12 - د.إبراهيم أبو حزام: الوسيط في القانون الدستوري (الكتاب الأول: الدساتير والدولة ونظم الحكم)، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت، ط2 / 2002،.
- 13 - د.نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، بيروت، ط1 / 2003.

- 14) د. إبراهيم عبد العزيز شويح: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 15) - د. رجب محمود طاجن: قيود تعديل الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 2006/1.
- 16) - د. إسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، والنظم السياسي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 4/1989.
- 17) دستور 1996
- 18) - د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، دار الفكر العربي، الأردن، 1971.
- 19) - د. محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.
- 20) - د. ماجد راغب الحلوة: الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط 2/2004.
- 21) د. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- 22) - Jean Paul Jacque. Droit constitutionnel et institutions politiques
DALLOZ, 4eme édition 2000. P 23.
- 23) - الدستور المصري لسنة 1971.
- 24) دستور 1989.
- 25) - د. إدريس بوكرا: المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المجلد 8 العدد 1، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، 1998.
- 26) - د. منذر الشاوي: القانون الدستوري، ج 2، مطبعة شفيق، 1970.
- 27) سعاد بن سرية: مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

- (28) - د. محمد أكلي قزو: دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية " دراسة مقارنة "، دار الخلدونية، الجزائر، ط2 / 2006.
- (29) - د. محمد كاظم المشهداني: القانون الدستوري (الدولة، الحكومة، الدستور)، المكتب الغربي الحديث، 2007.
- (30) - د. سعد عصفور: القانون الدستوري، دار المعارف الإسكندرية، ط1 / 1954.
- (31) - د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، 1987، ص 96.
- (32) - د. ابراهيم شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- (33) - أ. نادية خلفة: خصائص النظام الدستوري الأمريكي وإمكانية تطبيقه في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، العدد 15 / 2008.
- (34) - د. مولود ديدان: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية. دار بلقيس، ط 2009، الجزائر.
- (35) - د. محمد أكلي قزو: ضرورة التعديل الشامل للدستور، دراسات قانونية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، العدد الثاني 2008.
- (36) - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، بدون سنة.
- (37) - د. محمد أرزقي نسيب: أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني (أسلوب ممارسة الحكم في الدولة المعاصرة)، دار هومة للطبع، الجزائر، 1999.
- (38) - أ. علاق عبد الوهاب: تجليات التعديل الدستوري على مؤسسات الرئاسة في الدول العربية، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، في الفترة الممتدة من 05-07 ماي 2008، جامعة عمار ثليجي الأغواط، المطبعة العربية، غرداية، 2008.
- (39) - د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي القاهرة، ط 1 / 1988.
- (40) - د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، للنشر، الإسكندرية، 2003.

- (41) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 2004/4.
- (42) - رندة حكمت محمود: إشكالية دور المجتمع المدني والتعديلات الدستورية في العراق، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في الدول العربية.
- (43) - د. سعيد بو الشعير: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة (الجزء الثاني)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط9/1998.
- (44) - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966. اعتمد و عرض للتوقيع و التصديق و الانضمام بقرار الجمعية العامة 2200 (ألف) المؤرخ في 16 كانون الأول/ ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ : 23 آذار / مارس 1976.
- (45) - د. محمد جمال مطلق الذنبيات: النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1/2003.
- (46) - القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري. جريدة رسمية عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- (47) - د. محمد ناصر بوغزالة: محاضرات في الأحكام العامة في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، السنة الجامعية كلية بن عكنون الجزائر ، 2010/2009.
- (48) - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948. صدر بموجب قرار الجمعية العامة (د-3 المؤرخ في 10 ديسمبر 1948) للأمم المتحدة 217 ألف.
- (49) - الدستور الأردني الحالي.
- (50) - نور الدين نموشي: إعدام حرية الاختيار في انتخابات 2009، جريدة الخبر اليومي، عدد يوم 2009/02/17.
- (51) - د. مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006.

- 52** - حازم صلاح العجلة: الرقابة الدستورية ودورها في ضمان وحماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، 2002/2001.
- 53** - الدستور الفرنسي لسنة 1958.
- 54** - دستور 1963: جريدة رسمية عدد 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 55** - دريد كمال: مدى فاعلية البرلمان الجزائري في ممارسة حق التعديل الدستوري، الملتقى، مرجع سابق، ص 76.
- 56** - رزق الله العربي بن مهدي، عيسى لحاق: آليات التعديل الدستوري في الجزائر، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في الدول العربية .
- 57** - د. إدريس بوكرا: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- 58** دستور 1976: الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- 59** - Louis Favoreu : Droit constitutionnel, Dalloz, 12^e édition, 2009.
- 60** - صلاح الدين فوزي: التوازن بين السلطات الدستورية الثلاث، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في الدول العربية
- 61** - Philippe Ardant, et Bertrand Mathieu : Institutions politiques et droit constitutionnel, Lextenso édition Paris, 22^e edition, 2010.
- 62** - لخضر بن عطية و قاوي ابراهيم: إشكالية تعديل النص الدستوري في الجزائر بين مواضع المرونة والجمود، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في الدول العربي .
- 63** أ. علال قاشي: ضوابط التعديل الدستوري: الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في الدول العربية.

- 64 - د. إدريس بوكرا: التطور الدستوري وحالات الأزمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07 / ديسمبر 2004 .
- 65 عقيلة خرباشي: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية القبة، 2007.
- 66 - الرأي رقم 08-01 الصادر بتاريخ 07 نوفمبر 2008 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية رقم 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- 67 - د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ط 1993/2.
- 68 - عبد الحميد بن لغوي: التطور الدستوري الجزائري وإشكالية بناء دولة القانون، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في الدول العربية .
- 69 - د. سعيد بو الشعير: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، 1984.
- 70 - القانون رقم 06/79 المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في 07 جويلية 1979، ج.ر عدد 28 مؤرخة في 10 جويلية 1979
- 71 - القانون 01/80 المؤرخ في 12 جانفي 1980، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 43 المؤرخة بتاريخ: 15 جانفي 1980.
- 72 - المرسوم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 45 المؤرخة في 05 نوفمبر 1988.
- 73 - أ. مصطفى بلعور: الإصلاحات السياسية في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، العدد الأول جوان 2009.
- 74 - نزيهة بن زاغو: التعديل الدستوري آلية لتدعيم المركز القانوني لرئيس الدولة، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في الدول العربية .

- (75) - مراد بدران: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر)، مجلة إدارة ، المجلد 10، العدد 02 سنة 2000.
- (76) . ياسين قوتال: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الدساتير العربية بين التغيير أم التعديل، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في الدول العربية .
- (77) - كمال كيحل: التشريع بأوامر في الدستور الجزائري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في الدول العربية .
- (78) - أ. مفتاح عبد الجليل: حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 2007 /11.
- (79) - د. عبد الله بوقفة: آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- (80) د. قائد محمد طربوش: السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
- (81) - المرسوم الرئاسي 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر عدد 76، مؤرخة في 31 أكتوبر 1999.
- (82) - المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر عدد 76 مؤرخة في 31 أكتوبر 1999
- (83) - أسباب استقالة السيد أحمد بن بيتور من الحكومة: على موقع <http://areb4soft.blogspot.com>
- (84) - د.عمار عباسي: قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008 ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، عدد 01 /2009 .
- (85) - مجلة مجلس الأمة عدد خاص بعنوان تعديل الدستور، الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 2008.

- 86** - المرسوم الرئاسي رقم 186/08 المؤرخ في 25 جوان 2008، يتضمن تعيين رئيس الحكومة. ج.ر عدد 35 مؤرخة في 29 جوان 2008.
- 87** - المرسوم الرئاسي رقم 08-368 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 والمتضمن تفويض الوزير الأول ترؤس اجتماعات الحكومة. الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 17 نوفمبر 2008.
- 88** - القانون رقم 02-03 المؤرخ في 27 محرم 1423 الموافق لـ 10 أبريل 2002، الجريد الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002.
- 89** - القانون 05/91 المؤرخ في 16/01/1991 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، ج.ر رقم 3 المؤرخة في 16 جانفي 1191. وكذا الأمر 30/96 المؤرخ في 21/12/1996 يعدل ويتمم القانون 05/91، ج.ر رقم 81 المؤرخة في 22/12/1996.
- 90** - د. رأفت الدسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 91** - أ. عبد القادر قاسم العيّد: السلطة التشريعية في الجزائر، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية.
- 92** - حميد يس: بوتفليقة يؤسس لغرفة برلمانية ثالثة، جريدة الخبر اليومي، العدد الصادر بتاريخ 18 أبريل 2010.
- 93** - القانون العضوي 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر عدد 15 مؤرخة في 09 مارس 1999.
- 94** - ع.ب: أحزاب التحالف الرئاسي تبرر والمعرضة تتهم، جريدة الخبر اليومي، عدد يوم 18 أبريل 2010.
- 95** - د. مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1999.
- 96** - د. عبد الله بوقفة: السلطة التنفيذية بين التعسف والقيّد، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2006.
- 97** - موسى بودهان: الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري، مجلة النائب، العدد الثاني، 2003.

- 98) - النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر عدد 84، مؤرخة في 28 نوفمبر 1999.
- 99) - الرأي الصادر عن المجلس الدستوري رقم 98/04 المؤرخ في 10/02/1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، جريدة رسمية عدد 8 المؤرخة في فيفري 1998.
- 100) - د. إدريس بوكرا: مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 2، 2000.
- 101) - أ. محمد هاملي: أثر التعديلات الدستورية على حرية العمل السياسي في الجزائري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية.
- 102) - د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية المعاصرة، بدون دار النشر، ط/2007، القاهرة.
- 103) - د. الأمين شريط: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2/2002
- 104) - الأمر 09/97 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية عدد 12 المؤرخة في 06 مارس 1997.
- 105) - سميرة بارة، سلمى الإمام: السلوك الانتخابي في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون (دورية جامعة محمد خيضر بسكرة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، العدد 11 / 2007.
- 106) - د. محمد ناصر بوغزالة: تعديل الدستور بالصياغة القانونية، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية.
- 107) - د. إدريس بوكرا: نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقاً للأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مجلة إدارة، المجلد 08، العدد 2 / 1998.
- 108) - عيسى تولمرت: النظام الانتخابي في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، الطباعة ANEP، الجزائر، العدد 16/2007.
- 109) - أحمد بنيني: الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2006/2005.

- 110)** - د.صلاح سالم زرنوفة: محددات المشاركة السياسية في انتخابات الرئاسة، مجلة تصدر عن مركز الأهرام عدد بعنوان التعديل الدستوري وانتخابات الرئاسة 2005، الأهرام وفريدريش إيرث الألمانية، القاهرة 2005.
- 111)** - الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 6 مارس 1997، والمتضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 12، مؤرخة في 06 مارس 1997، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 04-01 مؤرخ في 07 فيفري 2004، جريدة رسمية عدد 09، مؤرخة في 11 فيفري 2004. المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 07-08، مؤرخ في 28 جويلية 2007، جريدة رسمية عدد 48، مؤرخة في 29 جويلية 2007.
- 112)** - فيصل البعوط: إنسحاب المنافسين الستة لبوتفليقة، موقع <http://www.albayan.ae/las>
- 113)** - د.أحمد عبد الحفيظ: التعديل الدستوري وآفاق الإصلاح السياسي في مصر، كراسات إستراتيجية، السنة الخامسة عشر، عدد 150 / 2005.
- 114)** - د.أحمد عبد الحفيظ: تعديل المادة 76 في سياق تطور خطى الإصلاح السياسي، التعديل الدستوري وانتخابات الرئاسة.
- 115)** - Jean_ Claud : Droit constitutionnel et institutions politiques, Gualino Editeur,EJA Paris, 10^e édition/2007.
- 116)** - د.زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، منشورات زين الحقوقية، ط/2006.
- 117)** - د.صالح بلحاج: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري منذ الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط/2010.
- 118)** - مجلة مجلس الأمة: العدد السابع والثلاثون، الجزائر، أكتوبر 2008.
- 119)** - رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 المؤرخ في 9 ذي القعدة 1429 الموافق لـ 7 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. ج.ر رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

120 - استفتاء على تعديل دستور مصر 2011. المصدر موقع ويكيبيديا الموسوعة الحرة عبر شبكة الانترنت. آخر تعديل

للمصفحة كان في 20/04/2011. ar.wikipedia.org/wiki

121 - د. منير حميد البياتي: النظام السياسي الإسلامي مقارناً بالدولة القانونية، دار وائل للنشر عمان، ط1/2003.

122 - د. بوزيد لزهارى: تعديل 28 نوفمبر 1996 وحقوق الإنسان، مجلة إدارة، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، المجلد 7، العدد 1/1997.

123 - د. محمد عبد الله الركن: التنظيم الدستوري للحقوق والحريات العامة، مجلة الشريعة والقانون، المجلد 8، العدد 8، نوفمبر 1994.

124 - حافظي سعاد: مدى مساهمة التعديلات الدستورية في تعزيز الحقوق والحريات العامة، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية.

125 - عبد الغني حمريط، عزوز غربي: حقوق الإنسان بالجزائر في المنظومة الدستورية الجديدة، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية.

126 (قانون إعلام جديد في الجزائر يسمح بإنشاء محطات خاصة: <http://www.elaph.com>)

127 - MEKAMCHA Ghaouti : LA reconnaissance constitutionnelle des libertes publiques, et leur protection,Revue Algérinne

128 - د. رشيدة العام: المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.

129 - أ. بن مالك بشير: مساهمة المجلس الدستوري في حماية مبدأ المساواة أمام القانون في الجزائر، مجلة إدارة، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، المجلد 11، العدد 21/2001..

130 - حلول شبتور: استقلالية السلطة القضائية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، جامعة خيضر بسكرة، العدد 7، ص 43.

131 - د. سعيد السيد علي: حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، بدون دار النشر، 1999.

132 - د. محمد كامل عبيد: استقلال القضاء "دراسة مقارنة"، دار الكتاب الحديث، 1991.

133 - القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 2004/09/06 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاء، ج. ر. عدد 57 المؤرخة في 2004/09/10.

134 - د. رشيدة العام: آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، مجلة منتدى القانون، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 7.