

طبيعة نظام الحكم في ظل التعديل الدستوري

السيد محمد ضيف،

الأمين العام للمجلس الدستوري

مقدمة:

يتحدد موضوع المداخلة حول إشكالية أساسية تتمثل في تحديد طبيعة النظام السياسي بل الأحرى نظام الحكم وفق الدستور الجزائري، فإذا كانت الدعوة إلى تبني نظام شبه رئاسي منذ الاستشارات التي سبقت تعديل الدستور سنة 2008 كانت تأتي من النخب لاسيما من الخبراء وأساتذة القانون الدستوري وبعض الشخصيات السياسية، فإنها هذه المرة جاءت هذه الدعوة من رئيس الجمهورية المنتخب شخصا، والتي عبر عنها أثناء حملته الانتخابية بضرورة تبني منظومة حكم تقوم على الفصل والتوازن بين السلطات، باعتبار أن أحد مطالب الحراك الشعبي في 22 فبراير 2019 هي الابتعاد عن الحكم الفردي، وتبني نظام ديمقراطي حقيقي يقوم على الفصل بين السلطات والتوازن بينها.

وضمن الرئيس عبد المجيد تبون هذه المسألة كنقطة أساسية في المحاور السبع الكبرى التي وجه من خلالها عمل لجنة الخبراء المكلفة لصياغة اقتراحات مراجعة الدستور وتجسدت بوضوح في مشروع التعديل الدستوري الذي صوت عليه البرلمان وينتظر الاستفتاء الشعبي عليه يوم أول نوفمبر القادم.

قسمت المداخلة إلى 3 محاور:

المحور الأول: حول منطلقات الدراسة أو المحددات المفاهيمية للدراسة.

المحور الثاني: حول طبيعة نظام الحكم في الدساتير المتعاقبة في الجزائر.

المحور الثالث: ملامح نظام الحكم في ظل مشروع التعديل الدستوري.

المحور الأول

منطلقات الدراسة

هناك ثلاثة منطلقات حددت دراستي لموضوع نظام الحكم في ظل تعديل الدستور يمكن

إيجازها فيما يلي:

1- يتعلق أول هذه المنطلقات بالمصطلح المستعمل، فالمقصود بنظام الحكم Régime politique هو منظومة الحكم من وجهة نظر القانون الدستوري و التي تتحدد بالصورة التي يتخذها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دستور دولة ما.

ومن ثم فهو يتميز عن مفهوم النظام السياسي Systeme politique الذي يتم تناوله من وجهة نظر العلوم السياسية.

فمفهوم نظام الحكم إذا، ينصرف إلى منظومة الحكم التي تفرزها طريقة الفصل بين السلطات كما ينظمها الدستور، وتحديد العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فتميز بين النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام شبه الرئاسي أو النظام الرئاسي المختلط، وأخيرا النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية.

2- أما ثاني المنطلقات للموضوع: فيتعلق الأمر بمبدأ الفصل بين السلطات يربط بمونتسكيو الذي أسس نظريته بناء على ملاحظته للنظامين الأمريكي والبريطاني، وعلى مقولته المشهورة أنه لا توقف السلطة إلا سلطة أخرى⁽¹⁾.

واعتمد تلك النظرية كوسيلة لكبح الحكم المطلق وتقوم هذه النظرية على توزيع السلطة من خلال ثلاث وظائف، التشريعية و التنفيذية و وظيفة النطق بالقانون، بالمقابل يقر مونتسكيو سلطتين التشريعية و التنفيذية إلى جانب هيئة قضائية التي لم يعتبرها سلطة على أساس أن القاضي يطبق القانون بآلية دون إضافة أو نقصان ثم تطورت نظرية الفصل بين السلطات، فأصبحت طريقة تطبيق الفصل تحدد طبيعة نظام الحكم السائد⁽²⁾، حيث أن الفصل التام أو الصلب وهو نسبي في الواقع، يميز النظام الرئاسي و نموذج النظام الأمريكي والفصل المرن، ويميز النظام البرلماني ونموذج النظام البريطاني، و أن عدم تحقق عملية الفصل بين السلطات يؤدي إلى حالة من تداخل السلطات إما لصالح هيمنة السلطة التنفيذية فتعبر هذه الحالة عن نظام رئاسي يميزه حكم الفرد أو لصالح هيمنة السلطة التشريعية فنكون أمام نظام مجلسي أو ما يسمى بحكومة الجمعية.

3- أما المنطلق الثالث فيتعلق بمفهوم النظام الشبه رئاسي والذي يعبر عن نظام يمزج بين النظامين الرئاسي والبرلماني وأطلق المصطلح موريس دوفرجي Maurice du Verger في تصنيفه للنظم السياسية⁽³⁾، و هو المصطلح الذي لا يشاطره فيه العديد من فقهاء القانون الدستوري الفرنسيين خاصة، بحيث هناك من يفضل مصطلح النظام المختلط⁽⁴⁾، باعتباره يأخذ من النظامين، فمن جهة يقتبس من النظام البرلماني ازدواجية السلطة التنفيذية و وجود رئيس دولة لا يسأل سياسيا و بجانبه حكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان، كما يقتبس من النظام البرلماني

التوازن بين الحكومة و البرلمان في تمكينهما من وسائل الضغط المتبادل، سلطة الرئيس في حل البرلمان، وصلاحيه البرلمان في سحب الثقة من الحكومة.

ومن جهة أخرى يقتبس من النظام الرئاسي انتخاب رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام المباشر، وتحويله سلطات فعلية إلى جانب الاقرار بعدم مسؤوليته سياسيا أمام السلطة التشريعية، مع اقرار مسؤوليته جنائيا.

المحور الثاني

تطور نظام الحكم في الدساتير الجزائرية المتعاقبة

نستعرض في هذا المحور تطور نظم الحكم في كل الدساتير المتعاقبة في الجزائر منذ دستور 1963 إلى تعديل الدستور 2016.

1- دستور 1963 :

يمكن القول أن نظام الحكم في دستور 1963 أول دستور للجزائر المستقلة، يتسم بأحادية السلطة التنفيذية ومركزتها في يد رئيس الجمهورية، فهو الذي يرسم ويحدد وينفذ السياسة الداخلية والخارجية للبلاد، وله حق المبادرة بالقوانين، ويجوز له أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية، على أن تعرض على المجلس الوطني في أجل ثلاثة (03) أشهر.

من جهة أخرى، فقد كرس الدستور مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، كما ألزمه ان يختار ثلثي وزرائه على الأقل من نواب المجلس⁽⁵⁾.

أما المجلس الوطني فقد منحه الدستور صلاحية مراقبة النشاط الحكومي من خلال الاستماع للوزراء داخل اللجان والاسئلة الشفوية والكتابية.

وأهم ما يميز دستور 1963 هو حق المجلس الوطني في اسقاط رئيس الجمهورية من خلال آلية سحب الثقة⁽⁶⁾، إلا أن تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية ومشاركته المجلس الوطني في التشريع ثم تجميد العمل بالدستور أدت إلى استئثار الرئيس بكل الصلاحيات وقيام حكم فردي كان مبررا للانقلاب الذي حدث تحت مسمى حركة التصحيح الثوري يوم 19 جوان 1965⁽⁷⁾.

2- دستور 1976 :

يعتبر نظام الحكم في ظل دستور 1976 نظام رئاسوي مطلق بامتياز، حيث نص الدستور صراحة على واحدة السلطة والتي تتفرع إلى وظائف أهمها الوظيفة التنفيذية التي يضطلع بها رئيس الجمهورية، فهو الذي يرسم ويحدد السياسة العامة للأمة في المجالين الداخلي والخارجي، ويترأس مجلس الوزراء وله حق المبادرة بالقوانين، وله سلطة التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان، كما يملك الحق في حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة⁽⁸⁾.

وترتب عن ذلك أن أصبحت الوظيفة التنفيذية هي المهيمنة على الحياة الدستورية والسياسية للبلاد، أما الوظيفة التشريعية فقد انحصرت في حق النواب في المبادرة باقتراح القوانين وفتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية للبلاد بطلب من رئيس المجلس واستجواب الحكومة حول قضايا الساعة مع إمكانية استماع اللجان لأعضاء الحكومة وتوجيه الأسئلة الكتابية فقط لأعضاء الحكومة⁽⁹⁾.

ومن ثم نخلص إلى أن نظام الحكم في ظل دستور 1976 كان نظاما رئاسويا
présidentialiste بامتياز، وذلك بسبب هيمنة الوظيفة التنفيذية خاصة رئيس الجمهورية على
باقي الوظائف في ظل مركزة السلطة.

3- دستور 1989:

باختصار شديد دستور 1989 الذي أقر الإنتقال من نظام الحزب الواحد إلى التعددية
السياسية، تبنى ازدواجية السلطة التنفيذية، التي يتولى رئاستها رئيس الجمهورية الغير مسؤول
أمام المجلس الشعبي الوطني بينما رئيس الحكومة مسؤول أمام البرلمان بحيث يقدم برنامج حكومته
أمام المجلس الشعبي الوطني الذي يمكنه عدم الموافقة عليه مما يترتب عنه استقالة الحكومة⁽¹⁰⁾،
ولرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل
أوانها⁽¹¹⁾، بينما يمكن للمجلس الشعبي الوطني سحب الثقة من الحكومة، بالتصويت على ملتمس
الرقابة أو عند طلب رئيس الحكومة التصويت بالثقة⁽¹²⁾.

خلاصة القول أن دستور 1989 أقر نظام شبه رئاسي دستوريا، غير أن النظام الإنتخابي
الذي اعتمد، و عدم التوفيق في إدارة التعددية السياسية المتوحشة التي تولدت آنذاك، أدت
بالبلاد إلى الدخول في دوامة العشرية السوداء، و بالتالي أجهضت مسألة إرساء نظام شبه
رئاسي مستقر في الجزائر.

4- دستور 1996 :

بالنظر للظروف التي عاشتها الجزائر خلال العشرية السوداء فقد عمد واضعو الدستور
إلى وضع ضوابط على نظام الحكم المعتمد في 1989⁽¹³⁾، من خلال:

- تبني البرلمان ثنائي الغرفة Bicaméralisme لإحداث الإستقرار وتجنب الفراغ المؤسسي.

- تقييد الحق في إنشاء الأحزاب السياسية، لاسيما من خلال ما تضمنه قانون الأحزاب السياسية لعام 1997 من شروط.

- امكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان والذي لم يكن منصوصا عليه في دستور 1989

- كما أن اعتماد نظام انتخابي قائم على التمثيل النسبي طبق منذ 1997 أدى إلى رتابة في الحياة السياسية للبلاد كل ذلك شكل بداية لإضفاء الغموض على طبيعة نظام الحكم في الجزائر.

5- غموض نظام الحكم في ظل تعديلي الدستور لسنتي 2008 و 2016 :

إن أهم ما ميز التعديل الدستوري لسنة 2008 هو إنهاء إزدواجية السلطة التنفيذية، وتحويل رئيس الحكومة إلى وزير أول مهمته التنسيق بين أعضاء الحكومة التي تعد حكومة رئيس الجمهورية، ويعقد الوزير الأول اجتماعات الحكومة بترخيص من رئيس الجمهورية بعد الغاء مجلس الحكومة كهيئة.

- هذه التعديلات كانت تبدو - كما عبر عنها أحد أقطاب التحالف الرئاسي آنذاك - وكأنها إرهابًا أو تمهيدا للانتقال من نظام شبه رئاسي أرساه دستور 1989 و قيده دستور 1996، على أن تستكمل هذه الإجراءات بالتحويل إلى نظام رئاسي في أول تعديل دستوري بعد الانتخابات الرئاسية 2009

- إلا أن الملاحظ أن تعديل الدستور في 2016 كرس منصب الوزير الأول باعتباره مجرد منسق بين أعضاء الحكومة هذه الأخيرة التي يعقد الوزير الأول اجتماعاتها بترخيص من رئيس الجمهورية، وأضافت للوزير الأول امكانية تفويضه من قبل الرئيس ببعض الصلاحيات التنظيمية

- فرغم ما تميز به تعديل 2016 من تكريس لحقوق المعارضة البرلمانية وتقييد التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية وضرورة استشارة الأغلبية عند تعيين الوزير الأول والنص صراحة لأول مرة على مبدأ الفصل بين السلطات، رغم هذه التعديلات إلا أن نظام الحكم بقي هجيناً يتسم بالغموض فلا هو رئاسي ولا هو شبه رئاسي وطبعاً هو ليس نظاماً برلمانياً.

وهي المفارقة الأولى حيث كدس صلاحيات رئيس الجمهورية وفي نفس الوقت أبقى على المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

- وفي الواقع الحكومة مسؤولة أساساً أمام الرئيس ومهمتها تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وفي نفس الوقت أبقى على مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني التي تتطلب أن تحوز الحكومة على ثقته والموافقة على مخطط عملها الذي هو مستوحى من برنامج رئيس الجمهورية، ومن ثم وكأننا أمام مسؤولية سياسية غير مباشرة لرئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من قبل الشعب، أمام مجلس شعبي وطني منتخب مباشرة لكن عن طريق دوائر انتخابية ولائية وهي المفارقة الثانية.

- المفارقة الثالثة تتمثل في أن تعيين الوزير الأول يتم باستشارة الأغلبية البرلمانية، دون إلزامية الرئيس في اختيار الوزير الأول من تلك الأغلبية فإذا لو أسفرت التشريعات عن أغلبية مغايرة للعائلة السياسية لرئيس الجمهورية.

المحور الثالث: ملامح نظام الحكم على ضوء مشروع تعديل الدستور

لقد بدا واضحا منذ انتخاب السيد عبد المجيد تبون رئيسا للجمهورية، أن مشروعه لبناء جمهورية جديدة يرتكز أساسا على تعديل الدستور بغرض تدعيم النظام الديمقراطي القائم على التعددية السياسية، والتداول على السلطة والفصل بين السلطات والتوازن بينها وتجلى ذلك في رسالة تكليف لجنة الخبراء، فما هي ملامح نظام الحكم في مشروع التعديل؟

يمكن أن نلاحظ 3 ملامح:

أولاً: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات

لقد حظي مبدأ الفصل بين السلطات بمكانة بارزة في المشروع بدءا بالديباجة التي أكدت على أن الدستور يكفل الفصل بين السلطات والتوازن بينها، ثم المادة 16 التي أكدت على أن الدولة تقوم على مبادئ التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات⁽¹⁴⁾.

- إضافة عبارة "الفصل بينها" للباب الخاص بتنظيم السلطات ليصبح عنوان الباب "تنظيم السلطات والفصل بينها" وذلك بغرض التأكيد على استقلالية كل سلطة.

- وقصد ضمان مبدأ الفصل بين السلطات فقد خوّل مشروع التعديل الدستوري للمحكمة الدستورية، مهمة ضبط سير ونشاط السلطات العمومية، والفصل في الخلافات التي قد تنشأ بين السلطات الدستورية، وهذا الاختصاص الجديد سيساهم لامحالة في توضيح اجتهاد المحكمة الدستورية لطبيعة نظام الحكم وضبط العلاقات القائمة بين السلطات الثلاث في الدولة⁽¹⁵⁾.

ثانياً: أحدث مشروع التعديل الدستوري نوعاً من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية سيما من خلال التأكيد على قاعدة توازن الردع المتبادل الذي

يجعل نهاية كل سلطة في يد نظيرتها

- والرجوع إلى نظام ازدواجية السلطة التنفيذية
- تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية
- تحديد عدد العهدة بعهدتين رئاسيتين فقط متتاليتين أو منفصلتين، مع النص على أن أي تعديل دستوري لا يمكن أن يمس بهذا المبدأ، الأمر الذي يجعل النظام شبه الرئاسي كفيل بترسيخ مبدأ التداول على السلطة.

ثالثاً: البت في مسألة رأس الحكومة: (من المادة 103 إلى المادة 113 من المشروع)

- حيث أقر المشروع مسؤولية الحكومة سياسياً أمام المجلس الشعبي الوطني، وميز بين فرضيتين، حيث اقترح ترأس الحكومة.
- من قبل وزير أول في حالة ما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية أي نفس أغلبية رئيس الجمهورية، وهنا رئيس الجمهورية يكون حراً في اختيار الوزير الأول، وليس هناك ما يقيد الرئيس في اختياره للوزير الأول ولا تقيده باستشارة الأغلبية البرلمانية وهنا يكلف الرئيس الوزير الأول باقتراح تشكيل الحكومة، ويقوم هذا الأخير بإعداد مخطط عمل الحكومة وليس برنامج الحكومة، ويقدم المخطط إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.
 - أما الفرضية الثانية فيتأسس الحكومة رئيس حكومة في حالة ما أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية مغايرة للأغلبية الرئاسية أي مغايرة للعائلة السياسية لرئيس الجمهورية، ففي هذه الحالة يعين رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه الرئيس بتشكيل الحكومة في أجل 30 يوماً وإعداد برنامج الحكومة من برنامج الأغلبية البرلمانية

وإذا لم يصل رئيس الحكومة المعين إلى تشكيل الحكومة في غضون 30 يوما يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد ويكلفه بتشكيل الحكومة.

- يعرض برنامج الحكومة على مجلس الوزراء ثم يعرض على المجلس الشعبي الوطني.

ففي هذه الحالة رئيس الحكومة له صلاحية تشكيل الحكومة ويقدم برنامج الحكومة وليس مخطط العمل وبهذا يكون المشروع قد كرس امكانية التعايش بنص الدستور بين الرئيس المنتخب، والحكومة المعبرة عن الأغلبية البرلمانية المغايرة لعائلته السياسية.

الخاتمة:

- نخلص إلى أن مشروع تعديل الدستور وضع حلولاً لمسألة التعايش في حالة بروز الأغلبية البرلمانية، وهي مسألة جديدة وهامة.

- كما أن مشروع التعديل الدستوري كرس النظام شبه الرئاسي باعتباره حلاً ملائماً في ظل الظروف الراهنة لبلادنا، وأنه كفيل بحل معضلة الحكم التي انتجها النظام الرئاسي المتشدد أو ما يسمى بالنظام الرئاسوي. وكأنّ هناك اتفاق على أفضلية النظام شبه الرئاسي كحل لمسألة الحكم في الجزائر.

- فإذا كانت فرنسا قد لجأت لهذا النظام في ظل دستور 1958 كحل لإشكالية عدم استقرار النظام البرلماني في الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة، باعتبار النظام شبه الرئاسي، كنظام برلماني معقّلن *Parlementarisme rationalisé*، فإنّ جزائر 2020 في حاجة إلى إرساء نظام شبه رئاسي كحل باعتباره نظاماً رئاسوياً مرشداً *Présidentialisme rationalisé*.

الهوامش :

¹ - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المقارنة المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، 2010، ص 15.

² - محمد زين الدين، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016، ص 194.

³ - Olivier Duhamel, remarques sur la notion de régime semi-présidentiel, dans « Droit, institutions et systèmes politiques (1988), 581 et ss.

⁴ - مؤمن أسامة عزيزي، الأنظمة السياسية الديمقراطية في إطار القواعد الدستورية -دراسة مقارنة-، جامعة النجاح الوطنية، 2018، ص 113.

⁵ - تنص المادة 47 من دستور 1963 على أن "رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثي 2/3 منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم الى المجلس".

⁶ - أنظر المادة 55 من دستور 1963.

⁷ - عمار عباس، دستور 1963: دراسة لإجراءات الإعداد والمضمون، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول "أحمد بن بلة في بعده الوطني والدولي"، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، يومي 3-4 ديسمبر 2016، ص 5.

⁸ - أنظر المادة 163 من دستور 1976.

⁹ - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 340.

¹⁰ - أنظر المادة 77 من دستور 1989.

¹¹ - أنظر المادة 120 من دستور 1989.

¹² - أنظر المواد 126، 127 و128 من دستور 1989.

¹³ - عمار عباس، تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر، دار الخلدونية، الجزائر، 2015، ص 22.

¹⁴ - أنظر الفقرة السابعة من الديباجة والمادة 16 من مشروع تعديل الدستور.

¹⁵ - أنظر المواد 185 و192 من مشروع تعديل الدستور.