الإصلاح الدستوري في الجزائر: دراسة في التعديل الدستوري لسنة 2016

د/مصطفى بلعور أستاذ محاضر(أ)

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

الملخص:

يعتبر الدستور أسمى القوانين في أية دولة، ذلك أنه يتضمن المبادئ العامة المجتمع و الدولة، و ينص على حقوق المواطنين وواجباتهم ،و يحدد العلاقة بين السلطات الثلاث التنفيذية، التشريعية و القضائية، ومن ثمّ شكل النظام السياسي. يقتضي مبدأ سيادة القانون، وجود وثيقة دستورية تستند إليها مجمل القواعد القانونية التي تحكم العلاقة بين الحاكم و المحكوم و تنظم الأشخاص و الأفعال و الوقائع.

يلاحظ المستقرئ للتجربة الدستورية الجزائرية منذ أول دستور للبلاد عام 1963، عدم استقرار في الوثائق الدستورية ،حيث شهدت في كل مرة تعديلات، كان آخرها التعديل الدستوري الصادر في مارس 2016.

الكلمات الدالة: الإصلاح الدستوري، السلطتين التنفيذية و التشريعية، النظام السياسي الجزائري، الاصلاحات السياسية، التعديل الدستوري مارس 2016.

Abstract:

The Constitution is the supreme law in any country, because that it contains the general principles of both the society and the state, and establishes the rights and the duties of citizens, and defines the relationship between the three authorities, the executive, the legislature and then the form of the political system. It requires the principle of the dominion of law, and the existence the constitutional document, on which the entire legal rules are based, that govern the relationship between the ruler and the ruled furthermore, it organizes people the acts and facts as well.

The scrutinized reader of the first constitutional experience of Algeria since 1963, notices the lack of stability in the constitutional documents, which witnesses many amendments every now and then. The most recent constitutional amendment was issued in March 2016.

مقدمة:

شهدت الجزائر منذ الاستقلال الوطني عدة دساتير، كما شهدت نفس الدساتير تعديلات جزئية. يعتبر دستور سبتمبر1963 أول دستور للجمهورية الجزائرية، إلا أن العمل به لم يدم سوى شهرا لاعتبارات سياسية و أمنية كانت تمر بها الدولة الجزائرية آنذاك. صدر ثاني دستور للبلاد في نوفمبر 1976 و قد أدخلت عليه تعديلات جزئية في جويلية 1979 أهم ما تضمنته، تقليص مدة الرئاسة من 06 إلى 05 سنوات ،و إضافة حالة المانع المؤقت بسبب المرض الخطير المزمن، كما أصبح تعيين الوزير الأول إجباريا لرئيس الجمهورية بعد أن كان اختياريا.

التعديل الثاني كان في جانفي 1980 يتعلق برقابة مجلس المحاسبة على الأموال العمومية. أما التعديل الثالث الذي طرأ على دستور 1976 فقد جاء عقب أحداث 1988/10/05 مس هذا التعديل الوظيفة التنفيذية و فصل بين الحزب و مؤسسات الدولة في استفتاء شعبي جرى في 1988/11/03.

يعتبر دستور فبراير 1989 نقطة تحول في الحياة السياسية لأنه نقل الجزائر من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية السياسية، لكن اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني أثبتت محدودية دستور 1989 في تسيير الأزمة المؤسساتية في الجزائر منذ 11جانفي 1992.في نفس السياق أعلنت السلطة عن مجموعة من التعديلات الدستورية تمت الموافقة عليها في استفتاء شعبي جرى في28 نوفمبر 1996 مست تلك التعديلات السلطات الثلاث كاستحداث مجلس للأمة على مستوى السلطة التشريعية، وتحديد العهدة الرئاسية بفترتين فقط، و الاتجاه نحو ما يعرف بالقضاء المزدوج" القضاء العادي و القضاء الإداري"، و غيرها من التعديلات التي يطول ذكرها. من هنا يمكن طرح الإشكالية التالية: **ماهي الأبعاد السياسية للتعديل الدستوري الصادر في مارس 2016 ؟ و ماهي آثاره على السلطتين التنفيذية و التشريعية ، و بالتالي على طبيعة النظام السياسي الجزائري ؟** تكون الاجابة عن الإشكالية من خلال النقاط التالية:

أولا- سياق التعديل الدستوري لسنة 2016

ثانيا- أثر التعديل الدستوري لسنة 2016 على السلطتين التنفيذية و التشريعية

1- على مستوى السلطة التنفيذية

2- على مستوى السلطة التشريعية

أولا- سياق التعديل الدستوري لسنة 2016.

شهد دستور نوفمبر 1996 ثلاثة تعديلات في عهد الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" منذ انتخابه رئيسا للجمهورية الجزائرية عام 1999، أقر التعديل الأول عام 2002 عقب أحداث الربيع الأمازيغي عام 2001 و التي طالب فيها سكان منطقة القبائل بالاعتراف الرسمي باللغة الأمازيغية. تم إدراج اللغة الأمازيغية كلغة وطنية، ليستكمل بذلك الاعتراف الرسمي للدولة الجزائرية بالهوية الأمازيغية. ([1])

أما ثاني تعديل دستوري فكان في نوفمبر 2008 في سياق التحضير للانتخابات الرئاسية لسنة 2009. رغم رفض أحزاب المعارضة لتلك التعديلات فقد تم تمريرها عبر البرلمان الجزائري والذي تسيطر على أغلبيته أحزاب التحالف الرئاسي و هي بالترتيب حزب جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم آنذاك. أهم ما تضمنته تلك التعديلات ،فتح العهدة الرئاسية التي كانت محددة بفترتين فقط، و بالتالي عدلت المادة(74) من دستور 28 نوفمبر1996 التي كانت عائقا أمام ترشح الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" لولاية رئاسية ثالثة في انتخابات 2009، كما تم إلغاء منصب رئيس الحكومة و تعويضه بمنصب الوزير الأول الذي يقدم مخطط عمله للبرلمان، بالإضافة إلى حماية الرموز التاريخية والوطنية، وتوسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة على جميع المستويات. أما التعديل الدستوري الثالث فصدر في 07 مارس 2016.

يمكن حصر السياق الإقليمي الخارجي للإصلاحات السياسية و الدستورية في الانتفاضات الشعبية التي شهدتها العديد من النظم السياسية العربية في تونس ، المغرب ،ليبيا، مصر اليمن، سوريا ،البحرين و غيرها مطلع 2011، عبرت تلك الانتفاضات الشعبية عن رفض حكم الأنظمة التسلطية و احتكار السلطة و الثروة من جانب فئة محدودة و طالبت بالمشاركة السياسية. سارع النظام

السياسي إلى الإصلاحات في محاولة للتكيف مع التحولات السياسية في بيئته الإقليمية، حيث أعلن الرئيس الجزائري في خطابه للشعب يوم 2011/04/15 عن جملة من الإصلاحات السياسية و الإدارية([2])، حيث صدر أغلبها في جانفي و فيفري 2012.

في سياق متصل تم تكليف هيئة للمشاورات السياسية في 02 ماي 2011 برئاسة" عبد القادر بن صالح" رئيس مجلس الأمة للحوار مع الأحزاب السياسية وتنظيمات المجتمع المدني و الشخصيات السياسية و الوطنية. ([3]) كما شملت المشاورات السياسية دعوة 64 حزباً سياسياً معتمداً، و37 تنظيماً مدنياً ينشط في مجالات حقوق الإنسان، بالإضافة إلى القضاة، المحامين، الصحافيين، ممثلي القطاع الاقتصادي، ممثلي الشباب والطلبة، و36 شخصية وطنية و12 أستاذاً جامعياً. أعقبتها في جوان 2014 مشاورات حول وثيقة تعديل الدستور،قاطعتها أحزاب المعارضة.

تشكلت لجنة صياغة الدستور في 07 ماي 2013 مستندة في عملها إلى الاقتراحات المقدمة من الأحزاب السياسية و تنظيمات المجتمع المدني إلى لجنة المشاورات السياسية المنعقدة في ماي 2011 ، و قد أشرف الوزير الأول "عبد المالك سلال" على تشكيل لجنة من الخبراء القانونيين المكلفين بصياغة تعديل الدستور في 08 ماي 2013 و استجابة لطلب المعارضة تم إرجاء تعديل الدستور إلى ما بعد الانتخابات الرئاسية أفريل 2014 ([4])

وافق رئيس الجمهورية على المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور، ثم أخطر المجلس الدستوري يوم 11 جانفي2016 بشأن مشروع القانون المتضمن تعديل الدستور، بغرض إبداء رأي معلل بشأنه ،حيث أبدى المجلس رأيه حول الطريقة التي ستتم بها دراسة النص الدستوري، والمصادقة عليه من قبل البرلمان، بدلاً من طرحه على استفتاء شعبي، وهي الآلية التي ينص الدستور أن يمر عبرها أي تعديل في حال كانت التعديلات جوهرية وعميقة وتمس بالتوازنات الكبرى للبلاد. صدر رأي المجلس الدستوري يوم 2016/01/28 و اعتبر أن الدستور خول رئيس الجمهورية حق المبادرة بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري دون عرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز على ثلاثة أرباع 4/3 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان حسب نص المادة (176) من دستور 1996 ([5])

علل المجلس الدستوري الجزائري موافقته على المواد الجديدة في التعديل الدستوري بأنها تهدف إلى تنظيم المرحلة الانتقالية و التي تحدد إجراءات مؤقتة بغرض حسن تسيير المؤسسات و استقرارها، و بالتالي فإن تلك التعديلات لا تمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري و حقوق الانسان و المواطن و حرياتهما ، و لا تمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية. ([6])

يعتقد المراقبون للشأن السياسي الجزائري بأن الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" تلافى طرح التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي بسبب الوضع الاجتماعي المتوتر نتيجة ارتفاع الأسعار و التدابير التقشفية التي أعلنتها الحكومة في قانون المالية الجديد لسنة 2016، إضافة إلى الظرف السياسي المشحون في البلاد نتيجة الجدل الحاد بين السلطة و المعارضة حول التحديات الاقتصادية و الأمنية. ([7])

بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 46/16 المؤرخ في 2016/01/30 و المتضمن استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمّة يوم 2016/02/03 تم التصويت على مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 و كانت نتيجة التصويت عليه كالتالي: ([8])

- النواب الحاضرون:517 نائبا من أصل 615 نائبا.

- المصوتون بنعم 499 نائبا

- المصوتون بلا 02

– الممتنعون 16 نائبا.

لقد تضمن التعديل الدستوري الصادر في 07مارس 2016 عدة محاور من الإصلاحات السياسية و الاقتصادية، و غيرها نوجزها فيما يلي:

- **المحور المتعلق بالمبادئ العامة للدولة و للمجتمع الجزائري**: مثل استحداث مجلس أعلى للغة العربية تابع لرئاسة الجمهورية، و ترسيم اللغة الأمازيغية كلغة وطنية ورسمية، كما نص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات ، و ضرورة التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها كشرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة و الوظائف السياسية.

- **المحور السياسي**: مثل الشق المتعلق بالسلطتين التنفيذية و التشريعية.

- **المحور الاقتصادي**: مثل حماية الاقتصاد الوطني من الرشوة أو التجارة غير المشروعة أو التعسف، ، وتشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمّن قدرات البلد الطبيعية و البشرية و العلمية، مع ضرورة حفاظ الدولة الموارد الطبيعية لصالح الأجيال القادمة، و حماية الأراضي الفلاحية و الأملاك العمومية و المياه، كما نص على حرية الاستثمار والتجارة و على تحسين مناخ الأعمال.

- **المحور الاجتماعي:** مثل ترقية العدالة الاجتماعية، القضاء على التفاوت الجهوي في التنمية، و توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين، و نص على إلزام الآباء بضمان تربية أبنائهم و أوجب على الأبناء القيام بالإحسان إلى آبائهم ومساعدتهم.

- **محور الرقابة و الانتخابات و المؤسسات الاستشارية:** مثل توسيع عضوية المجلس الدستوري إلى 12عضو ، و استحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، و مجلس وطني لحقوق الإنسان و مجلس أعلى للشباب و هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و غيرها من الإصلاحات الدستورية التي يطول ذكرها في هذا السياق.

سيكون تركيزنا على المحور السياسي المتعلق بالإصلاحات التي مست السلطتين التنفيذية و التشريعية.

ثانيا- <u>تنظيم السلطتين التنفيذية و التشريعية في التعديل الدستوري لسنة 2016</u>

يمكن إيجاز أهم ما تضمنه التعديل الدستوري الصادرفي مارس2016 في سياق تحليل العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النقاط التالية:

1- على مستوى السلطة التنفيذية:

- **رئيس الجمهورية و صلاحياته:** يهيمن رئيس الجمهورية على العديد من الصلاحيات الدستورية مما يجعله محور النظام السياسي الجزائري سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، حيث تسّيطر مؤسسة الرئاسة على كافة المؤسسات الدستورية. إذا كان دستور 1996 حدد مدة انتخاب رئيس الجمهورية بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة حسب نص المادة (74)، فإن التعديل الدستوري لسنة 2008 لم يحدد عدد مرات انتخاب رئيس الجمهورية، أما التعديل الدستوري الصادر يوم 07 مارس 2016 فنص على إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة 05 سنوات مرة واحدة فقط حسب نص المادة (88) منه، بالإضافة إلى ضرورة اثبات الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم وللزوجة، والاقامة الدائمة في الجزائر لمدة10سنوات على الأقل قبل ايداع ملف الترشح حسب نص المادة (87) منه.([9]) وما يلفت الانتباه هو إدراج نص المادة(88) ضمن الثوابت الدستورية التي لا يمكن إعادة

مراجعتها في أي تعديلات دستورية مقبلة حسب نص المادة (212) منه.

يتمتع رئيس الجمهورية بالعديد من الصلاحيات التي يمارسها على الوجه المبين في الدستور. إذا كان دستور 1996 قد منح لرئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر في أربع حالات هي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و في الحالات الاستثنائية حسب نص المادة (124). ([10])، و في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من إيداعه. ([11])، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 أبقى على قضية التشريع بالأوامر الرئاسية ،لكن المشرع قيّدها بضرورة الأخذ برأي مجلس الدولة مع وجوب عرضها على غرفتي البرلمان و تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

في حقيقة الأمر يعد دستور التحول الديمقراطي في الجزائر الصادر في فيفري 1989 عن طريق استفتاء شعبي، الدستور الوحيد الذي تخلى فيه المشرع الجزائري عن قضية التشريع بالأوامر الرئاسية، بالرغم من حداثة التجربة الديمقراطية في الجزائر ، أو حتى حاجة رئيس الجمهورية آنذاك 1989 إلى آلية دستورية يستطيع من خلالها التدخل في صلاحيات المجلس الشعبي الوطني، أو الحد من صلاحياته التشريعية.

إضافة إلى الصلاحيات السابقة يتمتع رئيس الجمهورية - حسب مواد التعديل الدستوري لسنة 2016 – بالصلاحيات التالية: ([13])

- سلطة إصدار القانون في أجل 30 يوما من تاريخ تسليمه حسب المادة (144) ، حيث يتدخل رئيس الجمهورية في العمل التشريعي من خلال آلية إصدار القوانين ،و حسب المفكر "جورج بيردو" يعتبر الإصدار عبارة عن عمل يقرر بموجبة رئيس الدولة أن القانون قد تمت مراجعته، و أنه يصدر بالصورة التي وافق عليها البرلمان([14]) و بالتالي يشارك رئيس الجمهورية من خلال تقنية إصدار القوانين في ممارسة التشريع.

- ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون حسب نص المادة (143)

- يمكنه أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره حسب المادة (145).

- يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، و ينهي مهامه حسب المادة(91)، يبقى التساؤل المطروح هل استشارة رئيس الجمهورية تكون مع رئيس حزب الأغلبية فقط أم مع الأغلبية البرلمانية مجتمعة. ما يستشف من خلال المادة الدستورية السالفة الذكر، أنه ليس شرطا تعيين الوزير الأول من الأغلبية، و بالتالي نكون أمام حكم دستوري موجود أصلا في دستور 1996، أما التفسير الراجح للمادة(91) فهو أن صلاحية الاستشارة تبقى لرئيس الجمهورية ، في الأخذ بها أم لا.

- يعين في الوظائف المدنية و العسكرية و ينهي مهامهم حسب المادة (91) و (92).

- إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني حسب المادة (147) و له حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، و هي من أبرز الصلاحيات الدستورية و أخرطها على نواب البرلمان المنتخب من طرف الشعب هو إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني في حالتين هما:

أ- الحل الوجوبي: يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة (96) منه.

ب- الحل الاختياري: عندما يقرر رئيس الجمهورية حل البرلمان لإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي

الوطني، رئيس المجلس الدستوري و الوزير الأول حسب المادة (147) منه.

يبدو أن المشرع أضاف رأي رئيس المجلس الدستوري في مسألة حل المجلس الشعبي الوطني للتأسيس عليه قبل تقرير حل مجلس منتخب من طرف الشعب، و هو حكم دستوري من شأنه أن يعزز حماية المجلس الشعبي الوطني من الحل التعسفي المخالف للضوابط الدستورية و القانونية، خاصة إذا كان المجلس الدستوري يتمتع فعليا بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية.

تؤكد الصلاحيات الكثيرة السالفة رجحان كفة رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

في سياق مختلف ألزم المشرع الجزائري رئيس الجمهورية عند التوقيع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام أن يتلقى رأي المجلس الدستوري بشأنها و يعرضها فورا على البرلمان ليوافق عليها صراحة حسب نص المادة (111) من التعديل الدستوري ،كما ألزمت المادة (149) رئيس الجمهورية بالموافقة الصريحة لغرفتي البرلمان عند المصادقة على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر وبالجمعيات وبالتكامل الاقتصادي و هو ما يعتبر تطورا لصالح البرلمان.

- **الوزير الأول و صلاحياته:** ينص دستور 1996 بأن الحكومة هي الجهة التنفيذية و الإدارية للدولة و تتكون من الوزير الأول حسب التعديل الدستوري لسنة 2008 ووزرائه يشكلون أعضاء حكومته، لقد كانت مثلا المواد (79)و (80) من دستور 1996 تنص على أنّ رئيس الحكومة يضبط برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء ،ويقدم برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، لكن الواقع و الممارسة السياسية في الجزائر منذ الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 أثبتت أنّ برنامج الحكومة ليس إلا برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما كشف التناقض الموجود بين النص الدستوري و الواقع الفعلي، وبالتالي يؤدي "الوزير الأول" الوظائف الدستورية التالية:

- يقدم مخطط عمل الحكومة و ليس البرنامج بعد التعديل الدستوري في نوفمبر 2008.
- ينسق برنامج رئيس الجمهورية الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني.
- يقدم للبرلمان سنويا بيانا عن السياسة العامة للحكومة.
- يترأس الوزير الأول مجلس الحكومة، و ينفذ القوانين و التنظيمات و يوقع المراسيم التنفيذية و يسهر على حسن سير الإدارة العمومية حسب نص المادة (85) من دستور 1996. ([15])

في نفس السياق نصت المادة (93) من التعديل الدستوري لسنة 2016 على دور الوزير الأول في تنسيق عمل الحكومة، التي تعد مخطّط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء، كما يجب على الوزير الأول أن يقدم عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. كما منح المشرع الجزائري للوزير الأول سلطة ترأس اجتماعات الحكومة، و التوقيع المراسيم التنفيذية حسب نص المادة(99) من التعديل الدستوري. اللافت في هذا التعديل هو حكم (98) الذي ألزم و أوجب على الحكومة بأن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة ([16])، لأنه قبل هذا التعديل الدستوري، لم يكن الوزير الأول ملزما صراحة بتقديم بيان سنوي عن السياسة العامة للحكومة.

2- على مستوى السلطة التشريعية:

يمارس السلطة التشريعية في الجزائر منذ دستور 1996 برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه. وفقا للتعديل الدستوري الساري المفعول منذ 07 مارس 2016 أصبح البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، و يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال حسب نص المادة(135). ([17])

تضطلع السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري حسب دستور 1996 وحتى التعديل الدستوري لسنة 2016 بالمهام التشريعية و الرقابية التالية:

- يمكن اعتبار البرلمان جهاز مداولة يتخذ قراراته استجابة لمبررات و قوى بارزة داخله، كما يمكن اعتباره جهازا يختص بالتشريع المعبر عن إرادة الشعب من خلال رؤية الأحزاب السياسية للرغبات الجماهيرية ،خاصة إذا كانت الانتخابات شفافة و نزيهة و أفرزت نتائجها من يعبر حقيقة عن طموحات و مطالب المواطنين.

يتمتع البرلمان في الجزائر بحق المبادرة بالقوانين، حيث تكون من الوزير الأول و نواب المجلس الشعبي الوطني، و أضاف التعديل الدستوري أعضاء مجلس الأمة حسب نص المادة (136)منه. كما يمارس البرلمان دوره التشريعي عن طريق القوانين العادية في 29 مجال حسب نص المادة (140)، كما يشرع بقوانين عضوية في 06 مجالات هي: تنظيم السلطات العمومية، الانتخابات، الأحزاب السياسية، الإعلام، القضاء و المالية. ([18])

يراقب البرلمان عمل الحكومة ويناقش كل مشروع أو اقتراح قانون من طرف المجلس الشعبي الوطني أو من مجلس الأمة قبل المصادقة عليه. أما في المجال المالي يقوم البرلمان بمناقشة قانون المالية و المصادقة عليه. كما أصبح البرلمان بغرفتيه يتلقى تقريرا سنويا حول الاموال العمومية من مجلس المحاسبة حسب نص المادة(192) من التعديل الدستوري.

أعاد التعديل الدستوري التأكيد على مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان، إلا أنها مسؤولية إسمية فقط دون محتوى تهدف إلى منح البرلمان آلية الرقابة والتصويت على القوانين، ومن تم تكون هناك مناقشات لمخطط عمل الحكومة وتصويب، وانتقادات شكلية، ويقدم سنويا بيانا عن السياسة العامة للحكومة تتبعه جلسات ومناقشات، بحضور الوزير الأول و الوزراء إلى البرلمان للدفاع عن مشاريعهم أمام النواب. لقد أبقى المشرع على هذه الصيغة الدستورية لأن إسقاط مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وإلغاء الرقابة البرلمانية وحرمان البرلمان من مصدر نشاطه يوقع المؤسس الدستوري في معضلة كبيرة تستدعي تغيير الدستور برمته، و هي إلغاء صيغة النظام الشبه الرئاسي والاتجاه نحو النظام الرئاسي.

أما الآليات و الإجراءات التي من خلالها تتم بها الرقابة على الحكومة حسب التعديل الدستوري لسنة 2016 فهي كالتالي: ([19])

- في تطور واضح منح المشرع المعارضة البرلمانية حقوقا تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية و في الحياة السياسية من خلال: حرية الرأي والتعبير والاجتماع، الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان، المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية، و في مراقبة عمل الحكومة،

تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان، إخطار المجلس الدستوري بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان و المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية، بالإضافة إلى تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة حسب نص المادة (114). ما من شك أن تلك الصلاحيات الجديدة الممنوحة للمعارضة من شأنها أن تعزز من الدور الرقابي للبرلمان شريطة أن يضم أفراد منتخبين يحوزون تكوينا علميا و سياسيا مقبولا يؤهلهم لمناقشة قضايا المواطنين والأمة.

- إمكانية تشكيل كل لجنة دائمة من لجان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بعثة إعلامية مؤقتة لتقي الحقائق حول موضوع محدد أو وضع معين، حيث يحدد النظام الداخلي للغرفتين الأحكام التي تخضع لها البعثة الإعلامية حسب نص المادة(134).في سياق متصل أعاد المشرع الجزائري التأكيد على أحقية البرلمان في إطار اختصاصاته أن ينشئ لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، لكن منع إنشاء تلك اللجان عندما تكون الوقائع محل تحقيقات و إجراءات قضائية حسب نص المادة (180) من التعديل الدستوري.

- يمارس أعضاء البرلمان حق استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما حسب نص المادة(151).

- حق أعضاء البرلمان في توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، و بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألاّ يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما، و هو تطور ملحوظ ألزم فيه المشرع الوزراء بالإجابة عن تلك الأسئلة خلال مدة محددة، كما ألزم كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بأن يعقدا بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة حسب نص المادة (152).

- بإمكان المجلس الشعبي الوطني عندما يناقش بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس الرقابة الذي ينصب على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان شريطة تصويت أغلبية ثلثي النواب3/2 بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه، بالإضافة إلى الصلاحيات السابقة الممنوحة للسلطة التشريعية ، فإن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ،حيث وضع المشرع أدوات دستورية تسمح له بأن يقرر عند اللزوم مسؤولية الحكومة و إرغامها على الاستقالة بالإضافة إلى شرط موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة.

في سياق متصل بتعزيز دور السلطة التشريعية و مكانتها نص التعديل الدستوري على بعض الاصلاحات المرتبطة بتنظيم أشغال البرلمان و انضباط النواب و التي يمكن تثمينها في هذا الإطار و هي كالتالي :

- ضرورة تفرغ النائب "عضو المجلس الشعبي الوطني" أو مجلس الأمة" كليا لممارسة عهدته ، حيث أكد المشرع على ضرورة أن ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجوب المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب حسب نص المادة (116).

- معاقبة التجوال السياسي من خلال حرمان هؤلاء النواب من عهدتهم البرلمانية حسب المادة (117) التي تنص على تجريد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعاً الانتماء الذي انتخب على أساسه، من عهدته الانتخابية بقوة القانون و يعلن المجلس الدستوري شغور المقعد بعد إخطاره من رئيس

الغرفة المعنية و يستخلف. أما النائب الذي استقال من حزبه أو أُبعد منه فيحتفظ بعهدته بصفة نائب غير مُنتم.

تقتضي المؤسسية السياسية تخصص كل سلطة بصلاحيات مستقلة، فالسلطة التشريعية في كل النظم السياسية المقارنة تتولى أساسا مهام التشريع كاختصاص أصيل يعبر عن سيادة البرلمان في الإعداد والمناقشة والمصادقة على النصوص التشريعية. رغم اختلاف درجة تدخل السلطة التنفيذية في مسار العملية التشريعية من نظام سياسي لآخر، يبقى التشريع بالأساس اختصاص سيد للبرلمان، مع امكانية مساهمة السلطة التنفيذية فيه ، لكن دون أن تنافس البرلمان أو تنوب عنه في مجال يعد أصلا أحد أسباب وجود البرلمانات في العالم .

رغم اختصاصات السلطة التشريعية السالفة الذكر، إلا أن سلطتها تبدو ضعيفة مقارنة بالسلطة التنفيذية من عدة زوايا:

- أن إقرار مشروع القانون الذي يقدمه المجلس الشعبي الوطني يحتاج إلى مصادقة أكثرية ثلاثة أرباع مجلس الأمة لكي يصبح قانونا، كما أن ثلث أعضاء مجلس الأمة الـ144 يعينهم رئيس الجمهورية، و ينتخب الثلثان الباقيان 96 بطريقة غير مباشرة من بين أعضاء المجالس المحلية البلدية والولائية في 48 ولاية أي نائبان عن كل ولاية.

-إعطاء الأولوية لمجلس الأمة في معالجة مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي حيث توضع لدى مكتب مجلس الأمة حسب نص المادة(137) و هو ما يعد تراجع خطيرا عن دور المجلس الشعبي الوطني المنتخب كاملا من طرف الشعب لصالح مجلس الأمة الذي يضم أعضاء معينين و نوابا منتخبين بطريقة غير مباشرة من زملائهم في المجالس الشعبية الولائية و البلدية.

- ظلت السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري تؤدي وظيفتين أساسيتين هما إضفاء الصبغة الديمقراطية على النظام السياسي و إضفاء الشرعية على القرارات التي يتخذها النظام. ([20])

- أن المجلسين يعملان كهيئة استشارية أكثر منها تشريعية، و هو فشل للبرلمان في حد ذاته على نحو شامل في الارتقاء إلى موقع مهم في السلطة السياسية، بعيدا عن هيمنة السلطة التنفيذية.

استنادا إلى العديد من الدراسات السياسية المهتمة بالشأن الجزائري، فالإصلاحات السياسية التي باشرتها السلطة مطلع 2012 و حتى في 2016 لا تعدو أن تكون سوى إصلاحات هامشية فهي: "لا تشكل أي انفراج حقيقي في الساحة السياسية ، و ليس من المرجح أن تتغير الطبيعة الأساسية للنظام السياسي الجزائري الذي وضع قبل خمسين عاما. يبدو أن النظام استنسخ المخطط الذي وضعه بعد أحداث الشغب في أكتوبر 1988." ([21]) من وجهة نظرنا بقيت طبيعة النظام السياسي الجزائري دون تغيير، و هو تصنيفه ضمن النظام السياسي شبه الرئاسي بصلاحيات متفاوتة بين السلطات، مع تمتع السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بالجزء الأكبر من الصلاحيات الدستورية.

لقيت التعديلات الدستورية الصادرة في مارس 2016 ردود أفعال متباينة حيث أيّدت الأحزاب الموجودة في السلطة مثل "حزب جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي و تجمع أمل الجزائر" وثيقة التعديل الدستوري ،و أعربت عن مساندة و دعم تلك التعديلات، فيما أبدت أحزاب أخرى تحفظها و رفضها للمشروع مثل حركة مجتمع السلم ،جبهة القوى الاشتراكية، حزب جيل جديد و غيرها.لقد رأت الأحزاب المعارضة أن التعديل الدستوري يرمي إلى إنشاء مؤسسات دستورية جديدة تدعيم سلطة رئيس الجمهورية في النظام

السياسي الجزائري، و بالتالي إلى تركيز السلطة في المؤسسة التنفيذية و مؤسسة الرئاسة في قلبها، لذلك اشتركت في إعلان معارضتها لتلك التعديلات ، و قد اتفقت أحزاب المعارضة حول نقاط جوهرية تتمثل في مطالبتها بلجنة مستقلة مكلفة بتنظيم الانتخابات و ليس مراقبتها فقط حسبما ورد في وثيقة التعديل الدستوري.

الخاتمة:

- جاءت وثيقة التعديل الدستوري - من الناحية الشكلية- مثقلة بفقرات كانت موجودة أصلا في قوانين متفرقة و قوانين عضوية ، حيث تم إدراج حوالي 100فقرة جديدة في المجالات السياسية ، الاقتصادية، الاجتماعية و غيرها ، و بالتالي كان الأنسب دستوريا ترك تلك المواضيع للقوانين بدل دسترتها لأن القوانين العضوية و العادية يسهل تعديلها حسب الظروف و المقتضيات الوطنية.

- بقيت طبيعة النظام السياسي الجزائري دون تغيير، و هو تصنيفه ضمن النظام السياسي شبه الرئاسي بصلاحيات متفاوتة بين السلطات، ومرونة أكثر للعمل البرلماني ، مع مسؤولية الوزير الأول أمام البرلمان و إلزامية تقديمه بيانا عن السياسة العامة سنويا، و بالتالي فإن التعديلات الدستورية لسنة 2016 ليست كافية لمرحلة كان يراد منها تغيير طبيعة النظام السياسي من نظام محتكر للسلطة إلى نظام أكثر انفتاحا على المجتمع وعلى قواه السياسية و الاجتماعية المختلفة.

- يرتكز النظام الدستوري الجزائري على مؤسسة الرئاسة، التي تسيطر على كافة المؤسسات الدستورية بما فيها المؤسسة التشريعية التي أصبحت مجرد أداة للسلطة التنفيذية، حيث يتصرف فيها رئيس الجمهورية على النحو الذي يشاء انطلاقا من الصلاحيات التي يمارسها على الوجه المبين في الدستور ، فمثلا أبقى المشرع على آلية التشريع بالأوامر رغم القيود المحيطة بها كموافقة البرلمان عليها و اتخاذها في مجلس الوزراء ،إلا أنه لا يمكن إنكار تمتع تلك الأوامر التشريعية بقوة القوانين ،حيث يمكن أن تؤدي ثلاثة وظائف تشريعية و هي : تعديل القوانين، إلغاء القوانين و استحداث قوانين جديدة.

- لم تمس التعديلات الدستورية لسنة 2016 بأي شكل من الأشكال أساس الدستور نفسه، بل كان هدفها تصحيح الاختلالات الواردة فيه من خلال تعزيز أسسه بما يفيد ديمومة النظام و سلطته من خلال الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية.

- قلصت التعديلات الدستورية مدة رئاسة الجمهورية في عهدتين فقط، بمعنى العودة إلى الوضع الذي كان سائدا في دستور 1996 ، لكن الجديد في دستور 2016 هو وضعها ضمن المواد الدستورية الجامدة غير القابلة لأي تعديل دستوري مستقبلي، و هو أمر من شأنه أن يفتح المجال أمام مبدأ من مبادئ الديمقراطية، ألا و هو التداول السلمي للسلطة.

- يمكن تثمين الإصلاحات الدستورية التي منحت للمعارضة حق إخطار المجلس الدستوري بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان و المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية، بالإضافة إلى تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة برلمانية من المعارضة ، و بالتالي فإن الصلاحيات الجديدة الممنوحة للبرلمان من شأنها أن تعزز دوره الرقابي شريطة أن يضم نوابا منتخبين يحوزون تكوينا علميا و سياسيا مقبولا يؤهلهم لمناقشة قضايا الشعب و الوطن.

مراجع و هوامش الدراسة:

(1)أكد التعديل الجزئي الأول لدستور 1996 سنة 2002 على أن اللغة الأمازيغية تشكل مكونا مهما من مكونات الهوية الوطنية ، و نص على أنها لغة وطنية غير رسمية.

Bounouar Yahia, (Réformes Politique: Les mensonges du président Bouteflika) ([2]) ; La Nation, hpp :www.la nationdz.com; (Réformes- Politiques- Algérie) ; 13/09/2011.

([3]) علي الدين هلال و آخرون، حال الأمة العربية 2013-2014 مراجعات ما بعد التغيير. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2014، ص 217.

([4]) نفس المرجع، ص 224

([5])الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. دستور 28 نوفمبر1996. الجزائر: الديوان الوطني للأشغال التربوية ،1996.

([6]) الجمهورية الجزائرية رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 مؤرخ في 2016/01/28، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. (الجريدة الرسمية العدد(06)، 2016/02/03)، ص31.

([7]) أبرز القضايا المطروحة في الساحة الوطنية هي التحديات الأمنية في منطقة الساحل و تحديدا خطر الجماعات الارهابية العابرة للحدود من جهة الحدود الليبية و الحدود المالية، بالإضافة إلى التحديات الاقتصادية و المتمثلة في تهاوي أسعار النفط في الأسواق العالمية منذ 2015 ، و الانخفاض الكبير لقيمة الدينار الجزائري أمام العملات الأجنبية، و خاصة أمام اليورو و الدولار الامريكي.

([8]) يتطلب تمرير مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري موافقة 454 نائبا من أصل 606 أي 4/3 حسب نص المادة 176 من دستور 1996 و تحسب النسبة كما يلي: (606 * 03) =(1818÷ 04) = 454 يتكون البرلمان الجزائري من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ويضم 462 نائبا يتم انتخابهم بالاقتراع المباشر ومجلس الامة ويضم 144 عضوا، يتم انتخاب 96 منهم (بغالبية الثلثين) ضمن اعضاء المجالس البلدية والولائية، بينما يعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي (48 عضوا).

([9]) الجمهورية الجزائرية ، القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 يتضمن التعديل الدستوري. (الجريدة الرسمية العدد(14)، 2016/03/07)، ص16.

([10]) دستور 1996، مرجع سابق، ص 33.

([11]) نفس المرجع، ص30.

([12]) القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق ، ص 26-28.

([13]) القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، نفس المرجع، ص 18 -19 .

([14]) Georges, Burdeau , Droit constitutionnel et institutions politiques; Paris : L.G.D .J , 1980 , p 611

([15]) دستور 1996، مرجع سابق، ص 25-26.

([16]) القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق ، ص 19.

([17]) القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، نفس المرجع ، ص 25.

([18]) تفاصيل أكثر حول المجالات التي يشرع فيها البرلمان عن طريق قوانين عادية او قوانين عضوية أنظر المادة (140)و(141) من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، نفس المرجع ، ص 26-27.

([19]) القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، نفس المرجع ، ص 23-29.

([20]) الرشيدي، أحمد، المؤسسة التشريعية في العالم العربي. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1997، ص 68.

([21]) Zoubir yahia; and Aghrout Ahmed; (Algeria's Path to Reform: Authentic Change?), Middle East Policy ; vol xix, No 2 ; Summer 2012; p 66.