

مقومات النظام السياسي المنشود ومبرراته

د. عمار عباس

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر

مقدمة:

يمكن اعتبار طبيعة النظام السياسي القائم من الأسباب المباشرة للتحويلات التي يعرفها العالم العربي انطلاقاً من سنة 2011؛ فتركيز السلطة وشخصنتها في رأس السلطة التنفيذية أدى إلى التعسف والاستبداد في غياب الرقابة وانعدام المسؤولية، فالسلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة على رأي اللورد أكتون (Lord Acton 1834-1902)¹؛ لذلك كله، كان الشعار الأبرز للحراك الذي ميز كثير من الدول العربية هو المطالبة بإسقاط النظام، أو إصلاحه بدرجة أقل حدة.

إن النظام الرئاسي المتشدد الذي طبع كثير من الأنظمة العربية، أصبح اليوم لا يلقى إجماعاً لدى الطبقة السياسية في مرحلة ما بعد الإصلاح؛ ولئن كانت التعديلات الدستورية هي الوسيلة التي ستحقق الانتقال الديمقراطي، إلا أن جوهرها سيتمحور حول إعادة النظر في طبيعة الأنظمة العربية، أكثر منه على

¹ -Power corrupts, and absolute power corrupts absolutely.

ترقية الحقوق والحريات، التي تزخر بها أغلب الدساتير العربية، ولم تجد لها طريقا للتجسيد، في غياب نظام دستوري واضح.

وعلى هذا المنوال، فقد أجمعت الطبقة السياسية والشخصيات الوطنية، التي استقبلتها هيئة المشاورات حول الإصلاحات السياسية، على ضرورة إعادة النظر في طبيعة النظام السياسي الجزائري، ولم تكتف بذلك بل اقترح معظمها إقامة نظام برلماني أو مختلط¹، كبديل للنظام الرئاسي الذي طبع الحياة السياسية في الجزائر منذ الاستقلال².

فعلى الرغم من بعض ملامح النظام البرلماني التي عرفتھا العلاقة بين السلطات في المرحلة الانتقالية التي أعقبت الاستقلال، إلا أن تركيز أهم السلطات لدى السلطة التنفيذية في معظم الدساتير الجزائرية المتعاقبة، بل وحتى خلال المراحل الانتقالية التي عطل فيها الدستور³، جعل النظام السياسي الجزائري

¹- حيث اقترحت معظم التشكيلات السياسية والشخصيات الوطنية عند استقبالها من طرف هيئة المشاورات حول الإصلاحات السياسية، النظام البرلماني، وبدرجة أقل النظام شبه الرئاسي، في حين لم تقترح أي جهة المحافظة على النظام الرئاسي، انظر يومية الخبر المؤرخة في 25 جوان 2011، ص 2.

²- احتل رئيس الجمهورية في كل الدساتير الجزائرية مكانة مرموقة في النظام السياسي الجزائري، ويعود ذلك إلى انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ولا يتم الفوز بمنصب رئيس الجمهورية إلا بالحصول على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المعبر عنها، بل أن دستور 1976 كان يشترط ضرورة حصول المرشح على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المسجلين، وهو نصاب سبالغ فيه وصعب التحقيق.

³- عرف التاريخ السياسي للجزائر مراحل انتقالية عديدة أهمها تلك الفاصلة بين تاريخ الاستقلال ووضع دستور 1963، والفترة التي امتدت من 19 جوان 1965 تاريخ حركة التصحيح الثوري إلى غاية وضع دستور 1976، كما دفعت الظروف التي مرت بها البلاد سنة 1992 بعد استقالة رئيس الجمهورية وإلغاء الانتخابات التشريعية إلى المرور بمرحلتين انتقاليتين امتدتا من 11 جانفي 1992 إلى غاية الانتخابات التشريعية لسنة 1997.

أقرب ما يكون إلى الأنظمة الرئاسية، إن لم نقل الرئاسية المتشددة، على الرغم من التحول البارز الذي عرفه النظام السياسي الجزائري بعد حوادث أكتوبر 1988، وتجسد في دستور 1989، بوجود حكومة مسؤولة سياسيا عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان، ليتم التراجع عن ذلك بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2008¹، أين أصبح الوزير الأول مجرد منسق و منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية²، ليعود النظام السياسي الجزائري لطبيعته الأولى، التي ميزتها أحادية السلطة التنفيذية، ولو أنها بقيت ثنائية شكليا.

لم تمض سنتان على هذا التعديل الدستوري، الذي وجد تأييدا واسعا، سواء من الطبقة السياسية ومؤسسات الدولة الرسمية بما فيها الحكومة³ والمجلس الدستوري⁴ وحتى البرلمان⁵، لتبرز المطالبة من جديد بتبني النظام البرلماني، وتحديد العهدة الرئاسية⁶، وهو تراجع كبير على جوهر التعديلات الدستورية لسنة 2008.

¹- أنظر القانون رقم 19 - 08 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 المتضمن التعديل الدستوري.

²- أصبحت المادة 79 من دستور 1996 بعد تعديل 2008، تنص على أنه "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء."

³- وافق مجلس الوزراء على مشروع التعديل الدستوري في اجتماعه المنعقد بتاريخ 03 نوفمبر 2008.

⁴- ارتأى المجلس الدستوري بأن مشروع التعديل الدستوري مطابق للدستور، أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 08-01 المؤرخ في 07-11-08.

⁵- صادق البرلمان المجتمع بغرفتيه بأغلبية ثلاثة أرباع على هذا المشروع خلال دورته المنعقدة في 12 نوفمبر 2008.

⁶- أنظر مقترحات الأحزاب والشخصيات الوطنية، يومية الخبر المؤرخة في 25 جوان 2011 ص 2.

بناء على ما سبق سنحاول في هذه الورقة البحثية، التطرق إلى الملامح التي ميزت النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال إلى اليوم (أولاً)، ثم نتعرض بعد ذلك إلى مبررات ومقومات النظام البرلماني المرجو إقامته في إطار التعديل الدستوري القادم (ثانياً).

أولاً: معالم النظام الرئاسي في النظام السياسي الجزائري

إن أهم ميزة طبعت النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال، هي تفوق السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية، على جميع السلطات، ورغم أن منصب رئيس الحكومة كان سابقاً في الظهور على منصب رئيس الجمهورية¹، إلا أن ذلك لم يحل دون تقوية السلطة التنفيذية، كما أن المحاولات المتكررة لإعادة تنظيم السلطة التنفيذية دستورياً، بإنشاء منصب لوزير أول²، ثم رئيس للحكومة ثم العودة إلى الوزير الأول مؤخرًا³، لم تفلح في التخفيف من حدة هذا التفوق، مما أضفى على النظام السياسي الجزائري الطابع الرئاسي المتشدد، على

¹- ظهر منصب رئيس الحكومة في الجزائر قبل منصب رئيس الجمهورية، فقد ترأس السيد فرحات عباس رئاسة الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية التي تم تأسيسها سنة 1958 بالقاهرة، كما ترأس السيد أحمد بن بلة أول حكومة بعد الاستقلال والتي تم تعيينها من طرف المجلس الوطني التأسيسي، في حين لم يظهر منصب رئيس الجمهورية إلا بمقتضى دستور 1963.

²- وقد كان ذلك بمقتضى التعديل الدستوري المؤرخ في 07 جويلية 1979 على إنشاء منصب للوزير الأول.

³- نص التعديل الدستوري المؤرخ في 03 نوفمبر 1988 وبعده دستور 1989 على إنشاء منصب لرئيس الحكومة، ليعود منصب الوزير الأول بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2008.

اعتبار أن النموذج الرئاسي الحقيقي فشلت محاولة إقامته خارج الولايات المتحدة الأمريكية، على غرار ما حدث في دول أمريكا اللاتينية وإفريقيا¹.

1. مرحلة 1963-1988 وبروز النظام الرئاسي المتشدد

شهدت الجزائر قبل استرجاع السيادة الوطنية، نقاشا واسعا بين قادة الثورة، حول طبيعة النظام السياسي المنشود، ورغم ذلك لم تفصل فيه المواثيق الرسمية للثورة الجزائرية²؛ نتيجة لذلك، تباينت المواقف حول هذا الموضوع بعد الاستقلال "فعلى حين اقترح البعض نظاما برلمانيا يعتمد التعددية الحزبية، رأى غيرهم أن النظام الأمثل هو النظام الاشتراكي"³.

أما خلال المرحلة الانتقالية التي سبقت وضع دستور 1963، كان هناك اتجاهان بارزان، أحدهما يرغب في إقامة نظام مجلسي⁴، وآخر يميل إلى نظام

¹ - يعود ذلك إلى تدخل الجيش في شؤون الحكم في دول أمريكا اللاتينية، في حين ان نظام الحزب الواحد كان السبب المباشر الذي ساعد الرئيس في السيطرة على السلطة التشريعية؛ أنظر في هذا الصدد زهير المظفر، المدخل إلى القانون الدستوري، المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، 1994، ص 221.

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002، ص 13.

³ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص 38.

⁴ - وقد ساعد على ذلك غياب منصب لرئيس الجمهورية، مما جعل المجلس الوطني التأسيسي يقوم بتعيين رئيس الحكومة ثم الموافقة على تشكيلة الحكومة، ومراقبته بعد ذلك، مما جعل النظام السياسي الجزائري أقرب إلى النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية كما هو الحال في سويسرا.

برلماني تكون فيه الحكومة مسئولة سياسيا أمام المجلس التأسيسي¹؛ فمن خلال النظام الداخلي المنظم للعلاقة بين هذا الأخير والحكومة، تجلت بوضوح المكانة المرموقة لرئيس الحكومة، الذي بدت سلطاته واسعة في النظام السياسي الناشئ، في غياب منصب لرئيس الدولة².

تبعاً لذلك أثبتت الممارسة البرلمانية آنذاك، التوجه نحو التأسيس لنظام شبه رئاسي تتقوى فيه مكانة السلطة التنفيذية³، نظراً لوجود بعض الملامح البرلمانية؛ بل أكثر من ذلك وعلى رأي الأستاذ سعيد بوشعير فالنظام القائم آنذاك كان "نظرياً برلمانياً وعملياً رئاسياً متشديداً"⁴.

أما في ظل دستور 1963، وعلى الرغم من استبعاده صراحة للنظامين البرلماني والرئاسي، لأنهما لا يحققان استقرار المؤسسات⁵؛ إلا أننا نجد قد أخذ

¹-cf, Hubert M, les institutions politiques de la République Algérienne, Revue de l'occident musulman et de la méditerranée N°1, 1966, pp. 135-159 ; Leca. J, l'organisation provisoire des pouvoirs publics de la République Algérienne (septembre 1962-septembre 1963), R.A.S.J.E.P, N°1, 1964, p. 7 et s ; Taleb. T, le Président de la République secrétaire générale du F.L.N, contribution à l'étude du système constitutionnel de la République Algérienne à travers la charte nationale et la constitution de 1976, thèse, Clermont I, 1985, p. 196 et s. et Mansour. M, le dualisme de l'exécutif dans la constitution Algérienne du 23-02-1989, mémoire de magistère, Alger, 1995, p. 58.

²-cf, Taleb. T, du monocéphalisme dans le régime politique Algérien, R.A.S.J.E.P , N° 4, 1990, p. 433.

³-Ibid, p.433.

⁴ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري...، مرجع سبق ذكره، ص 45.
⁵ -جاء في ديباجة دستور 1963 على أنه "لا يمكن للنظامين الرئاسي والبرلماني الكلاسيكيين أن يضمنا هذا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب

الكثير من خصائصهما؛ فمن النظام الرئاسي استمد المكانة المرموقة لرئيس الجمهورية، وتفوقه تقريبا على جميع السلطات بما فيها المؤسسة التشريعية، حيث أودعت لديه السلطة التنفيذية، باعتباره رئيسا للجمهورية والحكومة في نفس الوقت¹؛ أما من النظام البرلماني فقد أخذ الكثير من الآليات؛ فالحكومة يجب أن تكون نابعة من البرلمان، إذ كان على رئيس الجمهورية اختيار ثلثي أعضائها من بين نواب المجلس الوطني ويعرضهم عليه²، كما مكن الدستور أعضاء المجلس الوطني بكثير من وسائل الرقابة البرلمانية، كالأسئلة والاستماع إلى الوزراء داخل اللجان³.

غير أن أهم ميزة توحى بالتأثر البارز بالنظام البرلماني، هي تبني مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني، حيث كان يمكن إدانته بإيداع لائحة سحب الثقة، وفي حالة التصويت عليها بالأغلبية المطلقة يقدم استقالته⁴.

الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد وستسهر جبهة التحرير الوطني التي تمثل القوة الثورية للأمة على هذا الاستقرار، كما ستكون أفضل ضمان لتطابق سياسة البلاد مع التوجه الذي يخطه الشعب مباشرة".

¹ المادة 39 من دستور 1963.

² نصت المادة 47 من دستور 1963 على أن "رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثين 2/3 منهم على الأقل من بين النواب و يقدمهم إلى المجلس".

³ -المادة 38 من دستور 1963.

⁴ - نصت المادة 55 من دستور 1963 على أنه " يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس".

هذا الجمع بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني، دفع البعض إلى تكييف النظام السياسي القائم آنذاك بالنظام الرئاسي المتشدد، يميزه وجود رئيس جمهورية قوي، مستمداً ذلك من طريقة انتخابه بالاقتراع العام المباشر والسري¹؛ في حين رأى البعض الآخر أنه "صورة للنظام الرئاسي المقلد - Le *présidentialisme fermé* -، على أساس أن الحزب هو المسيطر، وأن المجلس الوطني يعتبر تابع له، ورئيس الجمهورية من الناحية الفعلية رئيس الحزب"².

لقد تواصل هذا التركيز للسلطات لدى الهيئة التنفيذية خلال الفترة التي أعقبت حركة التصحيح الثوري التي جرت في 19 جوان 1965، رغم أن استحواذ رئيس الجمهورية على جميع السلطات، كان مبرراً لهذه الحركة، فإذا كانت السلطة من الناحية القانونية تبدو لدى مجلس الثورة، إلا أنها في الواقع كانت في يد رئيسه³، الذي أصبح وكأنه رئيساً للدولة، وحتى وإن لم تمنح له هذه الصفة، فقد كانت له صلاحياته⁴.

أما دستور 1976، فقد كرس هذه الممارسة التي دامت إحدى عشر سنة، باستبعاده لمبدأ الفصل بين السلطات، وتبني وحدة السلطة وتوزيعها إلى مجرد وظائف، لا يمكن أن تمارس اختصاصاتها خارج رغبة رئيس الجمهورية، فما

¹ -cf, Bekhchi. M.A, remarques sur l'évolution....., op. cit, p. 2.

² -محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، 1969، ص 1041-1042.

³ -حيث كان رئيس مجلس الثورة هو رئيس للحكومة ووزير للدفاع في نفس الوقت.

⁴ -cf, Taleb. T, du monocéphalisme..., op. cit, p. 442.

بالك أن تستعملها ضده¹، إذ أن مصطلح السلطة كان مرتبطا فقط برئيس الجمهورية²؛ مما جعل النظام السياسي الجزائري أقرب للنظام الرئاسي المتشدد، الذي يجعل من رئيس الجمهورية الشخصية المحورية التي تدور في فلكها بقية المؤسسات، على الرغم من إستحداث منصب لنواب الرئيس وللوزير الأول سنة 1979³، إلا أن ذلك كان مجرد تصليح شكلي لم ينل من وحدة السلطة التنفيذية وبالنتيجة من طبيعة النظام السياسي الجزائري.

2. مرحلة 1988-2008 الازدواجية الشكلية للسلطة التنفيذية

على خلاف التعديل الدستوري لسنة 1979، الذي مكن رئيس الجمهورية من تعيين وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي، والذي لم ينل من المكانة المرموقة لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، فقد كان المؤسس الدستوري أكثر جرأة في إعادة تنظيم السلطة التنفيذية بمناسبة التعديل الدستوري

¹-cf, Taleb. T, op. cit, p. 446.

- cf, Bekhchi. M.A, remarques sur l'évolution du système constitutionnel Algérien de l'indépendance à la révision constitutionnelle de 1996, in www.FDSP.usj.edu.lb/cedroma, p. 6.

²- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 162.

³- أصبحت المادة 113 من دستور 1976 تنص بعد التعديل الدستوري الذي جرى سنة 1979 على أنه " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزيرا أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق للقرارات المتخذة في مجلس الوزراء. ويمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 111 (الفقرة 15) من الدستور"؛ أنظر المادتين 4 و 5 من القانون رقم 79-06 مؤرخ في 7 يوليو سنة 1979 يتضمن التعديل الدستوري.

الذي أعقب حوادث 05 أكتوبر 1988¹، باستحداثه لمنصب لرئيس الحكومة مسئول سياسيا أمام المجلس الشعبي الوطني²، وهو ما أكدته دستور 1989³، الذي تضمن أحكاما جديدة أحدثت تغييرا جذريا على بنية النظام السياسي الجزائري⁴، الأمر الذي دفع إلى القول بميلاد جمهورية جديدة⁵.

لكن رغم ذلك، فالقراءة المتأنية للتعديل الدستوري لسنة 1988 ودستور 1989، على مستوى تنظيم السلطة التنفيذية، تكشف لنا عن مجرد ازدواجية شكلية لا غير، لأن الأمر يتعلق بسلطة تنفيذية سلمية يتحمل فيها رئيس الحكومة المسؤولية

¹ - عرفت البلاد أحداثا دامية بداية شهر أكتوبر، أصبحت معروفة بحوادث 05 أكتوبر 1988، وقد كانت سببا مباشرا للقيام بإصلاحات سياسية واقتصادية، كان أولها إدخال تعديلات جزئية على دستور 1976.

² - أنظر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 3 نوفمبر سنة 1988.

³ - أنظر دستور 1989 المؤرخ في 23 فبراير سنة 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 9 المؤرخة في 01-03-1989، ص 234.

⁴ -cf, Taleb. T, du monocéphalisme... deuxième partie, op. cit, P. 705, et S. Pierre Caps, la nouvelle constitution algérienne, continuité et discontinuité, R.S.A.M.O, 2^{ème} et 3^{ème} trimestre, N° 26-27, 1989. P. 129.

⁵ - « ... Cette modification traduit la volonté du constituant, sinon d'aider à l'accouchement d'une nouvelle République... sans naître à droite la nouvelle République, portée par le nouveau régime politique, se caractérise désormais par la remise en cause définitive du principe du parti unique considéré jusqu'alors comme un des principes les plus intangibles du modèle institutionnel national », Brahimi. M, nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques, R.A.S.J.E.P, N°4, 1991, p. 735.

السياسية عن إدارة السياسة العامة للدولة¹؛ إلا أن هذا لا يخفي التأثير بالنظام البرلماني، من خلال تبني أهم آلياته، وعلى رأسها المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني²، يضاف إلى ذلك تمكين البرلمان من أبرز وسائل الرقابة البرلمانية المقررة في النظم البرلمانية³، في مقابل إمكانية تعرضه للحل من طرف رئيس الجمهورية⁴.

بوجود رئيس جمهورية قوي وحكومة مسئولة سياسيا أمام البرلمان، كان النظام السياسي الجزائري يبدو محاكيا للنظام السياسي للجمهورية الفرنسية الخامسة، الذي يعتبر نموذجا للأنظمة شبه الرئاسية أو المختلطة، غير أن توقيف المسار الانتخابي سنة 1992، حال دون الوقوف على مدى قابلية التعايش بين

¹ « L'existence d'un premier ministre chef du gouvernement en charge de la gestion interne de l'Etat ne doit pas être interprétée comme le signe d'un dédoublement de l'exécutif. Dans la réalité il s'agit d'un exécutif hiérarchisé, dans lequel le premier ministre doit assumer les responsabilités de la gestion de l'Etat sans l'autorité du président de la République et le contrôle de l'Assemblée », Bekhchi. M. A, remarques sur l'évolution... op. cit, p. 14.

² نصت المادة 77 من دستور 1989 على أنه " في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه ، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية".

³ إضافة إلى الأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق، أضاف دستور 1989 لأعضاء البرلمان إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة من خلال التصويت على ملتمس الرقابة وسحب الثقة، أنظر المادة 127 من دستور 1989.

⁴ -المادة 120 من دستور 1989.

رئيس منتخب، وحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان، حتى ولو كانا من تيارين سياسيين مختلفين¹، كما جرت عليه العادة في فرنسا².

لقد اعتبر هذا المزج بين النظامين الرئاسي والبرلماني، مهددا لتنفيذ رئيس الجمهورية لالتزاماته الانتخابية التي تضمنها برنامجها الذي انتخب على أساسه، لإمكانية وجود حكومة مشكلة من المعارضة تتمسك هي الأخرى بتنفيذ برنامجها، هذا التناقض هو الذي دفع إلى المبادرة بتعديل دستوري سنة 2008، كان هدفه الأساسي إعادة تنظيم السلطة التنفيذية، وإزالة التناقضات التي تعترها.

3. مبررات التعديل الدستوري لسنة 2008

كانت التزكية الانتخابية الواسعة لبرنامج رئيس الجمهورية خلال الانتخابات الرئاسية لسنتي 1999 و2004³، الدافع الأساسي للمبادرة بتعديل دستوري يخفف إن لم نقل يقضي على ازدواجية السلطة التنفيذية، ومن ثم

¹- على الرغم من أن الرئيس السابق الشاذلي بن جديد عبر عن عدم اعتراضه للتعايش مع حكومة نابعة من الحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني، بل أكثر من ذلك عدم اعتراضه على تعيين رئيس للحكومة من نفس الأغلبية.

²- عرف النظام السياسي الفرنسي في ظل دستور 1958 عدة حالات للتعايش بين رئيس الجمهورية وحكومة من تيارين سياسيين مختلفين، كان آخرها بين الحكومة الاشتراكية بقيادة ليونال جوسبان والرئيس اليميني جاك شيراك.

³- حيث حصل رئيس الجمهورية في مواعي الانتخابات الرئاسية لسنتي 2004 و2199 على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المعبر عنها في الدور الأول.

إعادة "توضيح الصلاحيات والعلاقات"¹ بين مكوناتها، أو على الأقل التلطيف من حدتها، حتى تصبح السلطة التنفيذية "قوية موحدة ومنسجمة"²، وهذا لا يتنافى مع الإبقاء على ازدواجية شكلية لا ترقى لتلك المعروفة في النظم البرلمانية، والتي يستقل فيها رئيس الحكومة وحكومته عن رئيس الدولة استقلالية تامة، بل قد يكون فيها منصب رئيس الدولة شرفيا لا غير.

لعل الهدف الرئيسي من إعادة النظر في تنظيم السلطة التنفيذية، وتركيزها لدى رئيس الجمهورية، كان إضفاء الطابع الرئاسي على النظام السياسي الجزائري، الذي كرسته الممارسة السياسية منذ 1962، وأصبح ذلك أكثر وضوحا خلال عهدي الرئيس عبد العزيز بوتفليقة من 1999 إلى 2009، عبر تبني الحكومات المتعاقبة لبرنامجها والتزامها بتنفيذه، ليتأكد ذلك مع إحجام كل من السيدين عبد العزيز بلخادم وأحمد أويحي عن تقديم حكومتيهما³ إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه⁴.

¹ - من كلمة رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2009/2008.

² - من خطاب رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2009/2008؛ كما أكد رئيس الجمهورية في نفس المناسبة أن الغاية من استبعاد الازدواجية الحقيقية هي حتى يكون في إمكان السلطة التنفيذية "تحمل المسؤوليات واتخاذ القرارات الناجمة بسرعة، بما يمكنها من تجنب الازدواجية والتعارض، وتجاوز سلبيات التوفيق بين برامج مختلفة، تؤدي في النهاية إلى تشتيت وتمييع المسؤوليات وتضارب القرارات، مما يعطل تنفيذ البرامج وإنجاز المشاريع، ويضر لا محالة بمصالح البلاد والعباد".

³ - ويتعلق الأمر هنا بأخر حكومتين معينتين قبل التعديل الدستوري لسنة 2008.

⁴ - لم يقدم كلا من عبد العزيز بلخادم وأحمد أويحي برنامج حكومتيهما إلى المجلس الشعبي الوطني، خلال العهدة الثانية للرئيس عبد العزيز بوتفليقة، رغم نص الدستور على ضرورة حصول الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني قبل الشروع في تنفيذه، وقد حدث نفس الأمر في فرنسا في ظل دستور 1958، عندما ترسخت ممارسة مفادها أن الحكومة غير ملزمة بذلك.

كما قد يعود إلغاء منصب رئيس الحكومة، إلى عدم إمكانية الجمع بين رئيس منتخب على أساس برنامج حائز على ثقة الأغلبية المطلقة للناخبين، ملزم دستوريا بتنفيذه، ورئيس للحكومة مطالب بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها¹، مع أن الشرعية الانتخابية لهذه الأغلبية مهما كانت، لا يمكن أن تضاهي شرعية رئيس الجمهورية الممثل لكل الجزائريين.

لقد أصبحت مهمة الوزير الأول هي تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية²، ولأجل ذلك فدوره الأساسي هو تنسيق عمل الحكومة التي يقوم باختيارها، وتعود صلاحية تعيينها لرئيس الجمهورية³.

لقد لقي التعديل المنصب على إعادة تنظيم السلطة التنفيذية تأييد أهم المؤسسات الدستورية في البلاد، فالمجلس الدستوري ارتأى أن تمكين رئيس الجمهورية من تنفيذ برنامجه هو من متطلبات السير العادي للنظام الديمقراطي التعددي⁴، وعلى نفس المنوال سار رئيس الحكومة¹ وبعده البرلمان المجتمع

¹-نص كل من دستوري 1989 و1996 قبل تعديله سنة 2008، على أنه يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه... ينفذ رئيس الحكومة وينسق البرنامج الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني؛ أنظر المواد 76 و 79 من دستور 1989، و 81 و 83 من دستور 1996.

²-تنص المادة 79 فقرة 2 من دستور 1996 بعد التعديل سنة 2008 على أنه "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة".

³-أنظر المرسوم الرئاسي رقم 367-08 المؤرخ في 15-11-2008، والمتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 64 المؤرخة في 17-11-2008، ص 07.

⁴-ارتأى المجلس الدستوري 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".

بغرفتيه، والذي وافق بالإجماع على مشروع التعديل الدستوري²؛ غير أن ذلك لم يدم طويلا، إذ تجددت المطالبة بإعادة النظر في تنظيم السلطة التنفيذية ومن خلالها مراجعة طبيعة النظام السياسي الجزائري القائم، في ظل التحولات التي يعرفها العالم العربي والذي تهاوت فيه الأنظمة الرئاسية المطلقة، وعلى رأسها النظام السياسي المصري والتونسي واليميني على الخصوص³.

ثانيا: النظام السياسي المنشود

كان من بين أهم المطالب التي رفعها المحتجون في كثير من الدول العربية، هو إعادة النظر في طبيعة أنظمتها السياسية، وإن كانت هذه الأنظمة تتنوع بين جمهوري وملكوي وأميري، إلا أنها تتحد في خاصية تركيز السلطة التنفيذية لدى الرئيس أو الملك أو الأمير، وهو ما أضفى عليها الصبغة الرئاسية.

¹-حيث جاء في تدخل رئيس الحكومة أمام البرلمان بمناسبة التصويت على مشروع التعديل الدستوري لسنة 2008، على أن "استبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير أول من شأنه أن يضيف مزيدا من الوضوح والانسجام على المكونات الوظيفية للسلطة التنفيذية...إن برنامج رئيس الجمهورية الذي يزكبه الشعب بالأغلبية...لا يعقل أن يوضع ولو في الظاهر، بالموازاة مع البرنامج الخاص بالحكومة التي تتمثل مهمتها أصلا في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية"، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 93 المؤرخة في 03 ديسمبر 2008، ص 8.

²-صوت 500 عضو لصالح التعديل، ولم يعترض عليه سوى 21 عضوا، مع امتناع ثمانية أعضاء عن التصويت، أنظر الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 93 المؤرخة في 03 ديسمبر 2008، والمتضمنة محضر الجلسة المخصصة للمصادقة على مشروع التعديل الدستوري لسنة 2008.

³-رأى الوزير التونسي السابق السيد منصور معلى في تدخله أمام لجنة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والعلاقة بينهما في المجلس التأسيسي أن "النظام السياسي الجديد يجب أن تكون له القدرة على القطع مع الاستبداد والحكم الفردي والتفريق بين السلط وضمن التوازن بينها والمساءلة المستمرة للسلطة إضافة إل أفريل ي قدرة النظام على توفير قدر معقول من الاستقرار وضمن التداول على السلطة دون اللجوء الى العنف"، يومية الشروق التونسية، 18 أبريل 2012.

كانت أولى نتائج هذه الاحتجاجات سقوط رأس النظام في كل من تونس ومصر وليبيا واليمن، علما أن قوى المعارضة تباينت شعاراتها بين إصلاح النظام في بعض الدول العربية وإسقاطه في أخرى، وتوحدت في مطلبها المتضمن إقامة نظام سياسي يرتكز على التوازن والتعاون بين السلطات، ويخفف بالتالي من حدة تركيز السلطة لدى رأس السلطة التنفيذية.

إن المطالبة بإسقاط النظام الرئاسي السائد في معظم الدول العربية مع اختلاف أشكاله، واستبداله بنظام يوفر أكثر توازن بين السلطات ويحد من تعسفها، انتشر صداها، سواء في الدول التي نجحت فيها الثورات، أو التي لازالت الاحتجاجات فيها متواصلة، أو حتى تلك التي فضلت إجراء إصلاحات استباقية؛ تدفعنا إلى التعرض لمفهوم النظام البرلماني، ومحاولة تصور نموذج لنظام الحكم المنشود.

1. مفهوم النظام البرلماني

لما كان المقصود بالنظام السياسي هو طريقة تنظيم السلطة ووظائفها المختلفة، من هنا يمكننا تعريف النظام البرلماني على أنه نظام الفصل المرن والمتوازن بين السلطات، مع تبادل الرقابة بينها¹.

وعلى هذا الأساس يرتكز النظام البرلماني على دعامتين أساسيتين هما ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون والتوازن بينها وبين السلطة التشريعية²، وما

¹ -Cf., P. H. Chalvidan, droit constitutionnel, institutions et régimes politique, nouvelle édition, Nathan, 1996, p. 31.

² -سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، 1979، ص 481.

يميزه على الخصوص، هو المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب، في مقابل إمكانية تعرضه للحل من طرف السلطة التنفيذية¹.

أ.ثانية السلطة التنفيذية

يقوم النظام البرلماني على توزيع السلطة التنفيذية بين هئتين، وعدم احتكارها من طرف جهة أو شخص واحد، حيث تمارس من طرف رئيس للدولة أو ملك غير مسئول سياسيا، وإلى جانبه رئيس للوزراء يشرف على حكومة تدير السياسة العامة للدولة، وهي مسئولة سياسيا عن أعمالها أمام البرلمان².

يعتبر رئيس الدولة أو الملك في النظام البرلماني مستقلا، نظرا لعدم مسئوليته سياسيا وجنائيا³، وقد نتج عن ذلك انفراد الحكومة بتحمل المسؤولية السياسية عن إدارة الشأن العام أمام البرلمان، تطبيقا لقاعدة حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية؛ ومن هنا كان رئيس الدولة بعيدا عن التجاذب الذي قد يحدث بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولو أنه يتمتع بنوع من التأثير على سير أعمال الحكومة، الناجم عن سلطته الشخصية وتجربته السياسية؛ على الرغم من أن هذا

¹ -Cf., P. H. Chalvidan, op. cit., p. 32

² -أنظر أحمد وافي وبكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الثلاثي الأول، 1992. ص 131.

³ -Cf., D.G.Lavroff, G. Peiser, les constitutions Africaines, Etats Anglophones, Paris, édition A. Pedone, 1964, p. 33.

التأثير في الوقت الحالي سائر نحو التلطيف، إن لم نقل نحو الزوال، سواء في بريطانيا أو غيرها من الدول ذات الأنظمة البرلمانية¹.

ب.المسئولية السياسية للحكومة أمام البرلمان

لما كانت الحكومة هي "محور أداء مهام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وبما أنها تتمتع بالسلطة الفعلية، فهي تتحمل المسئولية أمام البرلمان، سواء كانت هذه المسئولية فردية أم تضامنية"².

إن مسئولية الحكومة أمام البرلمان ناتجة عن عدم مسئولية رئيس الدولة سياسيا، إذ من غير المعقول أن يقوم هناك نظام سياسي دون تقرير مسئولية أي طرف ودون "وجود هيئة تتحمل الآثار المترتبة عن أعمال الدولة، ويقع عليها العبء الحقيقي في ممارسة السلطة الفعلية في شئون الحكم"³؛ ومن ثم كانت مسئولية الحكومة أمام البرلمان في أي نظام سياسي، هي دلالة على تبنيه للنظام البرلماني⁴.

إذا كانت الحكومة في النظم البرلمانية كقاعدة عامة، تستند على موافقة الأغلبية البرلمانية على برنامجها حتى تشرع في تطبيقه، فإنها مطالبة في نفس الوقت بتقديم

¹ -Cf., A. Hauriou, droit constitutionnel et institutions politiques, Edition Montchrestien, 5ème édition, 1972. p. 215

² -أحمد وافي، بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 132.

³ -إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ الأنظمة السياسية، الدول والحكومات، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1972، ص 247.

⁴ -Cf., P. Avril, op. cit., p. 13 ; J. Laferriere, cité par M. P. Roy, op. cit., p. 78.

حصيلة دورية عن مدى التزامها بتنفيذه لنفس الأغلبية، حتى تواصل دعمها إن نجحت في مهمتها، أو سحب الثقة منها وإسقاطها إن فشلت في ذلك¹.

تثار المسؤولية السياسية للحكومة في النظم البرلمانية بوسائل متعددة، وسواء كانت مستمدة من أحكام عرفية أو من قواعد دستورية مكتوبة، فإن هدفها الأساسي هو تقرير المسؤولية السياسية للحكومة وإزاحتها من الحكم إن لم تفي بالتزاماتها. تستخدم آليات الرقابة على عمل الحكومة في النظم البرلمانية، في مناسبات مختلفة، فإذا كان اشتراط تصويت النواب على برنامج الحكومة قبل شروعها في تنفيذه كما تقرر بعض الدساتير، يحقق نوع من الرقابة القبلية ويسد الطريق أمام الحكومة أو يعطيها الضوء الأخضر منذ البداية، فإن هناك وسائل رقابية أخرى قد تحرك أثناء تنفيذ الحكومة لبرنامجها، ومن أهم هذه الوسائل يمكن ذكر إجراء ملتصق بالرقابة، التصويت بالثقة، والاستجواب².

¹- يلس شاوش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 01، 1991، ص 362.

"La révocation du gouvernement, sanction politique, découle du principe même de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée, un principe qui veut q'un gouvernement ne peut gouverner que s'il jouit de la confiance des représentants de la nation.", Yelles. C. B, la rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie (l'apport du conseil constitutionnel), thèse, Oran, 1994, p. 379.

²- أخطر هذه الوسائل هو ملتصق الرقابة الذي يتمثل في توجيه لوم للحكومة على تقصيرها في أداء مهامها، تحدد له الدساتير والأعراف الدستورية إجراءات دقيقة ومعقدة لتحريكه، لأنه قد يفضي إلى إسقاط الحكومة، وتتخلص هذه الإجراءات في توقيع مجموعة من النواب على لائحة لوم موجهة إلى الحكومة ثم تعرض على تصويت مجلس النواب للتصويت عليها، وإن تم ذلك بالنصاب المطلوب تقدم الحكومة استقالتها.

بناء على ذلك، ولما كان الهدف الرئيسي للمسؤولية السياسية هو إلزام الحكومة بالعمل باتفاق مع الأغلبية البرلمانية، فإن النتيجة الرئيسية التي تترتب عليها هي ذات صبغة سياسية "بمعنى اعتزال الحكم إما جماعيا أو فرديا"¹، وإتاحة الفرصة لحكومة بديلة حائزة على ثقة البرلمان².

إن المسؤولية السياسية للحكومة، وقياسا على المسؤولية المدنية³، والجنائية، نجدها تركز على ضرورة معاقبة الحكومة سياسيا إذا قصرت في وظيفتها والتزاماتها السياسية، إذا ما حدث وأن حادت عن النهج الذي رسمته لها الأغلبية البرلمانية التي كانت تستند عليها⁴.

نظرا للنتائج الخطيرة التي قد تترتب على تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، والمتمثلة في سقوط إحدى أهم المؤسسات الدستورية، مما قد يؤدي إلى تهديد استقرار الدولة ككل، فقد أحاطتها الدساتير بقيود إجرائية تقلل من استعمالها، وحتى وإن

¹ - سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986، ص 49.

² - محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، دت، ص 384.

³ - "يسأل الوزير مدنيا عن الأضرار المادية والأدبية التي يسببها للغير، ويترتب عليها إمكانية الحكم على الوزير بتعويض الضرر الذي وقع منه طبقا للقواعد العامة، شأنه في ذلك شأن أي موظف من موظفي الدولة، وشأنه في ذلك شأن أي فرد من الأفراد".
- بكر أحمد راغب الشافعي، مرجع سبق ذكره، ص 384.

⁴ - Cf., Yelles. C.B, la rationalisation du contrôle..., op. cit., p. 380

استعملت فقد عقدت إجراءاتها، بل قد تتم التضحية في بعض الأحيان بالبرلمان باللجوء إلى حله، والحفاظ على الحكومة القائمة¹.

ج. التعاون والتوازن بين السلطات في النظام البرلماني

رأى العميد جورج بيردو (G.Burdeau)، بأن النظام البرلماني يرتكز على ثلاثة أركان أساسية، تتمثل في المساواة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ مع وجود وسائل تأثير متبادلة بينهما²؛ فالتعاون يتحقق من خلال مشاركتها في اختصاصات بعضهما البعض، أما المساواة والتأثير المتبادل، فيتحققا بواسطة وسائل الضغط المتاحة لكل سلطة في مواجهة الأخرى؛ وهذه العلاقة هي نتاج نصوص دستورية في الغالب، كما قد تحددها الأعراف الدستورية السائدة في الدولة، كما هو الحال في النظام السياسي البريطاني³.

يعتبر حق السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب وإنهاء العهدة النيابية لأعضائه قبل أوانها، من أهم الوسائل الدستورية التي تحافظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في مقابل المسؤولية السياسية للحكومة أمامه؛ وعادة ما يستخدم هذا الحق عند حدوث نزاع بين الحكومة والبرلمان، الأمر الذي من شأنه تهديد استقرار المؤسسات الدستورية، وبغية تسوية هذا النزاع يتم اللجوء إلى حل مجلس النواب وتنظيم انتخابات تشريعية قبل أوانها.

¹-أخذ المؤسس الدستوري في دستور 1996 بهذا الحل، عندما خول رئيس الجمهورية إمكانية اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول استقالة الحكومة التي سحب منها الثقة.

²- Cf., G.Burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.G, Paris, 1972, P. 44.

³-يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1969، ص 194.

انطلاقاً من ذلك، يعتبر حل مجلس النواب في ظروف كهذه، تقنية دستورية تهدف إلى تحكيم هيئة الناخبين لحسم النزاع بين الحكومة ومجلس النواب، بوقوفهم إلى جانب أحد طرفي النزاع، وذلك إما بانتخابهم لأغلبية جديدة مساندة للحكومة، أو بتجديد الثقة في الأغلبية القائمة قبل الحل¹.

إن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، وحق حل هذا الأخير وسيلتان "تمثلان حجر الزاوية في النظام البرلماني"²، حتى أضحى توفر هذين العنصرين في أي نظام سياسي كافياً لتصنيفه في خانة النظم البرلمانية؛ ولو أن هناك خصائص أخرى لا تقل أهمية، كالتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، "وأن يكون أعضاء الحكومة أغلبهم أعضاء في البرلمان فقاعدة عدم الجمع بين الوظيفة النيابية والحكومة تعتبر غريبة في هذا النظام"³.

2. مبررات الأخذ بالنظام البرلماني وشروط تجسيده

كما سبق وأن ذكرنا آنفاً، فقد أجمعت قوى المعارضة في أغلب الدول العربية التي تشهد مطالبة بالإصلاح، على ضرورة إعادة النظر في طبيعة النظام السياسي القائم، والذي يجعل من الملك و الأمير والرئيس الشخصية المحورية التي تدور في فلكها جميع السلطات، ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد بل تم طرح النظام البرلماني أو شبه الرئاسي (النظام المختلط) كبديل.

¹ -Cf., M. Brahimy, le droit de dissolution dans la constitution de 1989, R.A.S.J.E.P, N°1, 1990, p. 60.

² -يحي الجمل، المرجع السابق، ص 199.

³ -سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول والثاني، ديوان المطبوعات الجامعية 1994، ص 57.

وعلى هذا المنوال، لم تخرج الطبقة السياسية في الجزائر عن هذا الاتجاه من خلال دعوتها إلى تحديد العهدة الرئاسية، والمطالبة صراحة بإقامة نظام برلماني أو على الأقل شبه رئاسي يقطع مع النظام الرئاسي الذي عرفته البلاد منذ الاستقلال، فما هي مبررات ذلك، وما هي الصورة النموذجية للنظام المنشود؟.

أ. مبررات الأخذ بالنظام البرلماني

إن البحث عن المبررات التي تدفع للمطالبة بنظام برلماني على الشكل الذي سبق عرضه آنفاً، أو بنظام شبه رئاسي أو مختلط على الطريقة الفرنسية، يجمع بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني، يقودنا إلى استعراض السلبيات التي تولدت عن تطبيق النظام الرئاسي في الدول العربية عموماً، وفي الجزائر على الخصوص، نوردتها فيما يلي:

- عدم التوازن بين السلطات: إذا كان مبدأ التوازن بين السلطات هو أحد دعائم النظام الرئاسي النموذجي كما هو عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن سيطرة السلطة التنفيذية وتفوقها على جميع السلطات في معظم الأنظمة العربية، هي السمة الغالبة؛ فسواء تعلق الأمر برئيس للجمهورية أو ملك أو أمير، فإن استعراض صلاحياته الدستورية يكفي لتأكيد هذه التفوق؛ لذلك كله فمن شأن

النظام البرلماني تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على الأقل؛ من خلال تبني قاعدة توازن الرعب التي تجعل نهاية كل سلطة في يد نظيرتها¹؛ -وجود السلطة وغياب المسؤولية: رغم الصلاحيات الكثيرة التي تقررها الدساتير لرأس السلطة التنفيذية في معظم الدول العربية، إلا أن الملاحظ هو انعدام المسؤولية؛ فإذا كانت المسؤولية السياسية تتنافى مع النظام الرئاسي، خاصة في ظل الأنظمة الجمهورية التي يعتبر فيها رئيس الجمهورية مسئول فقط أمام هيئة الناخبين بمناسبة الاستشارة الانتخابية الرئاسية، إلا أن انعدام المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية في كثير من الدول العربية، يتنافى مع أحد مقومات الأنظمة الرئاسية²؛ علما أن دستور الجزائر لسنة 1996 أخذ بمبدأ المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى وعن الجنايات والجنح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتها مهامها، وتختص بذلك المحكمة العليا للدولة³.

¹-ويتعلق الأمر هنا بحق حل البرلمان الممنوح للسلطة التنفيذية وتقرير المسؤولية السياسية للحكومة من طرف هذا الأخير، وهو توازن غائب في ظل الأنظمة السياسية العربية التي عادة ما تجعل البرلمان تحت رحمة الرئيس أو الملك أو الأمير.

²-رغم انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أنه مسئول جنائيا عن الجنايات والجنح التي قد يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه، حيث يتهم من طرف مجلس النواب ويحاكم من طرف مجلس الشيوخ، علما أن الدستور الجزائري لسنة 1996، تبنى هو الآخر مبدأ المسؤولية الجنائية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة؛ أنظر في هذا الصدد عبد الرؤوف هاشم بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي (المحاكمة البرلمانية)، دار النهضة العربية، 2002.

³-المادة 158 من دستور 1996، وقد أحالت نفس المادة على قانون عضوي تحديد تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذا الإجراءات المطبقة

-عدم تحديد العهدة الرئاسية: تفتقر كثير من دساتير الدول العربية لنص واضح يحدد العهدة الرئاسية، الأمر اذي يؤدي إلى افتقاد مبدأ التداول على السلطة لمعناه، فباستثناء ما حدث في الجزائر بتسليم السلطة بين رئيسين منتخبين¹، وما حدث في مصر بعد الثورة، بتسليم الجيش للسلطة التنفيذية لرئيس مدني منتخب²، شهدت كثير من الدساتير العربية تعديلات جزئية تركت العهدة الرئاسية مفتوحة لعدة فترات، مما نتج عنه بقاء في الحكم لمدد طويلة³، وكأنه تطبيق لقاعدة غريبة مفادها التداول على السلطة في إطار الاستمرارية، عكس الاتجاه الغالب في الأنظمة الديمقراطية حتى الرئاسية منها، والتي عرفت تحديدا للعهدة الرئاسية⁴؛

¹-قام رئيس الجمهورية السيد اليامين زروال بتسليم مهام رئاسة الجمهورية إلى السيد عبد العزيز بوتفليقة عقب الانتخابات الرئاسية التي جرت سنة 1999.

²-سلم المجلس الأعلى للقوات المسلحة المصرية في 30 جوان 2012 مقاليد السلطة للرئيس محمد مرسي الفائز في الانتخابات الرئاسية التعددية التي شهدتها مصر بعد ثورة 25 جانفي 2011.

³-أحسن مثال على ذلك هو ما حدث في تونس، فعلى الرغم من أن حركة 07 أفريل 1987، التي قادها الرئيس السابق زين العابدين بن علي تبنت مبدأ تحديد العهدة الرئاسية، إلا أنه ما لبث أن أدخل تعديلات على الدستور تتيح له الاستمرار في السلطة، وهو ما كان الرئيس اليمني علي عبد الله صالح ينوي القيام به لولا الاحتجاجات التي عرفتها البلاد بداية من فبراير 2011.

⁴-حيث منع التعديل الثاني والعشرين لدستور الولايات المتحدة الذي تمت المصادقة عليه في 27 فيفري 1951 انتخاب أي شخص لمنصب الرئيس لأكثر من فترتين رئاسيتين، وقد كان هذا التعديل بسبب تولي فرونكلين روزفلت F. Rosvelt رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية لأربع مرات، ولم يترشح بعد ذلك أي رئيس آخر لأكثر من فترتين رئاسيتين متتاليتين؛ كما كانت المهمة الرئاسية في فرنسا مفتوحة قابلة للتجديد لأكثر من مرة، غير أنه تم اللجوء إلى التقليل من مدتها أولا وتحديديها ثانيا في عهدتين فقط، بمقتضى التعديلين الدستوريين لسنة 2000 و 2008.

-Cf., Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 ; Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

وعلى خلاف ذلك فقد سار المؤسس الدستوري الجزائري عكس التيار، عندما أسس التعديل الدستوري لسنة 2008، مبدأ مفاده قابلية انتخاب رئيس الجمهورية دون تحديد لعدد الفترات الرئاسية¹، بغية تمكين الشعب من "ممارسة حقه المشروع في اختيار من يقود مصيره، وأن يجدد الثقة فيه بكل سيادة"²؛ كل هذا من شأنه أن يجعل من النظام البرلماني قادرا على ترسيخ مبدأ التداول على السلطة من خلال الانتخابات التشريعية الدورية، سواء تلك التي تجري في وقتها أو حتى قبل أوانها³، أين تتاح الفرصة للناخبين لتقليد السلطة لمن يرونه أهلا لها؛

-النظام الرئاسي بالصورة التي طبق فيها في الدول العربية، يفقد التعددية الحزبية معناها، ويقضي على جوهر وجود المعارضة أصلا، إذ تنعدم الرغبة لدى الأحزاب السياسية في ممارسة العمل السياسي النزيه، ما دامت تدرك أن فرصتها في الوصول إلى الحكم قليلة، وحتى وإن تحق لها ذلك فهي مطالبة بتطبيق برنامج الرئيس ومساندته، على العكس من ذلك يتيح النظام البرلماني

¹-أصبحت صياغة الفقرة الثانية من المادة 74 من الدستور بعد التعديل على النحو التالي "يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية"، أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 08-01.
²-من كلمة رئيس الجمهورية عند افتتاحه للسنة القضائية 2009/2008؛ وأضاف في نفس السياق " لا يحق لأحد أن يقيد حرية الشعب في التعبير عن إرادته، فالعلاقة بين الحاكم المنتخب والمواطن الناخب هي علاقة ثقة عميقة متبادلة، قوامها الاختيار الشعبي الحر والتزكية بحرية وقناعة. ... إن التداول الحقيقي على السلطة ينبثق عن الاختيار الحر، الذي يقرره الشعب بنفسه، عندما تتم استشارته بكل ديمقراطية وشفافية في انتخابات حرة تعددية، إذن، للشعب والشعب وحده تعود سلطة القرار".

³-في بريطانيا نادرا ما ينهي مجلس العموم عهده المقررة بخمس سنوات، حيث غالبا ما يلجأ إلى حله في الوقت المناسب لتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة تسمح بفوز الحزب الحاكم.

للحزب أو الائتلاف الفائز في الانتخابات التشريعية، تولي رئاسة الحكومة وتشكيلها وتطبيق برنامجها.

ب. شروط تجسيد النظام البرلماني المنشود

يتطلب قيام نظام برلماني وتجسيده على أرض الواقع، مع تجنب كل السلبيات التي قد تنجم عن تطبيقه¹، مجموعة من الشروط نراها ضرورية، حتى يوتي النتائج المرجوة منه، وعلى رأسها توازن السلطات وتحقيق مبدأ التداول السلمي على السلطة، وترتبط هذه الشروط أساساً بالنظامين الحزبي والانتخابي من جهة، مع عقلنة وسائل الرقابة البرلمانية من جهة أخرى، للحد من تسلط البرلمان.

فعلى مستوى النظام الحزبي يتطلب النظام البرلماني فتح الباب أمام القوى السياسية لتشكيل في أحزاب سياسية، تهدف إلى الوصول إلى السلطة لتطبيق برامجها، سواء كان ذلك بصفة فردية أو بناء على تحالفات تتشكل بين المتقاربة منها في البرامج؛ ولن يتحقق ذلك إلا بوجود قانون أحزاب يزيل جميع العوائق التي تحول دون تشكيل الأحزاب السياسية، على أن يترك تقرير موقعها في الساحة السياسية إلى هيئة الناخبين بمناسبة المواعيد الانتخابية، مع ضرورة التخفيف من هيمنة الإدارة وتعسفها في تأطير النشاط الحزبي، وهو ما سيسمح

¹- أنظر في هذا الصدد، كارل سميث، أزمة البرلمانات، ترجمة فاضل جنكر، دراسات عراقية، الطبعة الأولى، 2008.

بإعادة رسم الخارطة الحزبية في البلاد، ويدفع إلى تشكلها في أقطاب رئيسية، تزول معها الأحزاب الطفيلية، التي دأبت على الإقتتات من الريع الانتخابي¹.

أما على مستوى النظام الانتخابي، فيجب اختيار النمط الانتخابي الذي يتلاءم مع ظروف البلاد السياسية والاجتماعية²، بالاستفادة من ايجابيات وسلبيات مختلف الأنظمة الانتخابية التي طبقت خلال مرحلة التحول الديمقراطي التي عرفتها البلاد بداية من التسعينات؛ وهنا يمكن أن نذكر ما نجم عن نظام الأغلبية الذي سمح بانفراد حزب واحد بأغلب المقاعد خلال الانتخابات الملغاة التي جرت سنة 1991³، والتميع الذي عرفه العمل السياسي نتيجة تطبيق نظام التمثيل النسبي منذ 1997، والذي سمح لقيادة بعض الأحزاب بالتحكم في المترشحين، والمتاجرة بعضوية القوائم في أحزاب أخرى⁴، بل أكثر من ذلك أفرز تطبيق نظام

¹- أثبتت التجربة الانتخابية في الجزائر، أن هناك أحزاب تنتظر المواعيد الانتخابية، للحصول على مكاسب مالية، من خلال المساعدات التي تقدمها الدولة، ولاهتمامها بنتائج الانتخابات على الإطلاق، لأنها لا تملك قاعدة انتخابية.

² -cf, Yousfi. M, modes de scrutins et stratégie électorales, RASJEP, N° 4, 1991.

³- حيث حصدت الجبهة الإسلامية للإنقاذ 188 مقعدا في الدور الأول من الانتخابات التشريعية التي جرت في 216 ديسمبر 1991.

⁴- أكد السيد موسى تواتي أن " شروط الترشيح تختلف من ولاية إلى أخرى، فمثلا الذي يريد أن يترشح في ولاية أدرار، عليه أن يقدم للحزب، وليس لموسى تواتي، 100 مليون سنتيم، والشلف 300 مليون سنتيم، والعاصمة 500 مليون. أنا هنا لا أتحدث عن رأس القائمة، وإنما عن أعضائها... من يضمن مقعدا في البرلمان، سيتقاضى 30 مليوناً شهريا، ومن يطمح إلى ذلك، يتعين عليه التضحية.

التمثيل النسبي نتائج يصعب تحقيقها حتى في ظل نظام الأغلبية، حيث تمكنت بعض التشكيلات السياسية من تحقيق ما يقارب الأغلبية المطلقة للمقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الوطني¹.

إذا كانت هناك إرادة سياسية حقيقية لإصلاح النظامين الحزبي والانتخابي، فيجب اختيار أحسن النماذج التي تسمح بتشكيل طبقة سياسية تسمح بتأطير المواطنين من جهة، وتعكس توجهاتهم من جهة أخرى، كما يجب أن ينصب الإصلاح الدستوري القادم على عقلنة وسائل الرقابة البرلمانية للتخفيف من إمكانية تسلط البرلمان على الحكومة، مما قد يفقد النظام السياسي المأمول خاصية الاستقرار المنشودة.

إن عقلنة وسائل الرقابة البرلمانية تتحقق بإحاطتها بإجراءات صارمة تسمح من جهة للمعارضة بمراقبة مستمرة لعمل الحكومة، ومن جهة أخرى توفر لهذه الأخيرة بعض الحماية للاستمرار في الحكم، حتى تتمكن من تطبيق برنامجها الذي زكاه الناخبون، ولن يتحقق ذلك إلا بوجود أغلبية برلمانية قارة ومنسجمة تستند عليها الحكومة.

نحن لم نطلب الكثير، ما طلبناه لا يتعدى تغطية تكاليف الحملة الانتخابية، ولو كنا نجري وراء الأموال، كما يعتقد البعض، لقبلنا أصحاب الملايير، فهناك من عرض علينا الترشح مقابل مليارين، لكننا رفضنا وفضلنا أبناء الحزب حتى وإن كانت إمكانياتهم محدودة"، يومية الشروق 13 مارس 2012.

¹ - على سبيل المثال تمكن حزب جبهة التحرير الوطني بمناسبة الانتخابات التشريعية لسنتي 2002 و 2012 على الحصول من حصد نسبة كبيرة من المقاعد اقتربت من الأغلبية المطلقة (أكثر من مائتي مقعد).

كل ما سبق ذكره يكشف عن العلاقة الوطيدة بين طبيعة النظام الانتخابي والحزبي ووسائل الرقابة في النظم البرلمانية، وهي تهدف مجتمعة إلى حماية الأغلبية التي تستلم الحكم، ويكفل للمعارضة حقها في الرقابة على عمل الحكومة، علما أن استبداد البرلمان في ممارسة اختصاصاته الرقابية قد يحول النظام السياسي البرلماني إلى نظام مجلسي، يغيب فيه الاستقرار الحكومي، وهو ما دفع إلى تبني نظام مختلط يأخذ بإيجابيات النظامين البرلماني والرئاسي، ويتفادى سلبياتهما!

خاتمة

إذا كان النظام السياسي المنشود يقوم على توازن السلطات على الأقل من الناحية النظرية، بوضع السلطتين التشريعية والتنفيذية على الخصوص في مستوى واحد من القوة، إلا أن هذا التوازن من الصعب تحقيقه، وحتى وإن وجد فمن المستحيل المحافظة عليه؛ وما يدعم هذا القول هو أن الدول التي تبنت النظام البرلماني لم تتمكن من تحقيق هذا التوازن المأمول، نظرا لتأثر العلاقة بين السلطتين بالظروف التي تحيط بالنظام السياسي القائم².

¹- وهذا ما عرفه النظام السياسي الفرنسي خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث تعاقبت على الحكم 95 حكومة، حيث لم يتعدى بقاء الحكومة في السلطة 7 أشهر ولم تستطع أي حكومة الاستمرار أكثر من ثلاث سنوات متتالية؛ زهير المظفر، المدخل إلى القانون الدستوري، المدرسة القومية للإدارة، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس 1994، ص 202.

²- Cf., Y. Guchet, J. Catsiapis, droit constitutionnel, Ellipses, pp. 214-215.

فتطبيق النظام البرلماني قد يفضي هو الآخر إلى بروز تفوق للسلطة التنفيذية بالنظر إلى العلاقة التي تربط بين التيار السياسي الفائق بالأغلبية في الانتخابات التشريعية والحكومة المنبثقة عنها، حيث غالباً ما ترأسهما شخصية واحدة ممثلة في زعيم الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية، مما يؤدي إلى بروز بعض خصائص النظام القائم على وحدة السلطة مع تفوق واضح للسلطة التنفيذية.

ففي بريطانيا مهد النظام البرلماني، وعلى الرغم من قيام العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على مبدأ الفصل بين السلطات المبني على التعاون والتوازن، إلا أن الواقع يبرز التفوق الواضح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية؛ فخلال فترة حكم السيدة مارغريت تاتشر أو المرأة الحديدية كما كانت تسمى، استطاعت أن تفرض سياسة إصلاحية على مرافق الصحة والتعليم، كما قامت بخصوصية عدة مؤسسات وطنية، ورغم ذلك لم يستخدم مجلس العموم ضدها أي إجراء من إجراءات الرقابة والكبح، وهي نفس السياسة التي انتهجها خليفتها على رأس الحكومة السيد جون مايجر¹.

¹ - نظراً لعدم شعبية بعض الإجراءات المتخذة من طرف السيدة تاتشر وعدم تقبلها من طرف الرأي العام، فقد أدى ذلك إلى احتجاج أعضاء حزبها في مجلس العموم، خاصة عندما أدرجت ضريبة جديدة مست كل البريطانيين مما دفعها إلى الاستقالة، ليخلفها زميلها في حزب المحافظين جون مايجر، والذي تعرض هو الآخر لمعارضة شرسة من طرف النواب المعارضين للاتحاد الأوروبي مما دفعه إلى مغادرة الحزب، غير أنه بعد أيام قليلة، انتخب مجدداً على رأس الحزب.

إن هذا التفوق الواضح للسلطة التنفيذية، ناتج بالأساس من طبيعة النظام السياسي البريطاني نفسه، والقائم على حزبين قويين يتداولان على السلطة¹، كما أن العرف الدستوري البريطاني يقتضي أن تُعين الملكة زعيم الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية لرئاسة الحكومة²؛ ونظرا لأن تشكيل هذه الأخيرة يكون من ضمن نواب الأغلبية، فعادة ما يكون الوزراء قياديون في الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية، الأمر الذي يجعل رئيس الحكومة في نفس الوقت زعيما للأغلبية في مجلس العموم، فتتداخل السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما يوحي وكأننا في نظام الحزب الواحد، نظرا لعدم قدرة المعارضة على زعزعة الحكومة.

إن الوصول إلى إقامة نظام برلماني حقيقي يمكن أن يمر عبر نظام شبه رئاسي أو مختلط في مرحلة أولى، تخفف فيه صلاحيات الرئيس لصالح الحكومة، مع النص دستوريا على أن تكون رئاستها وتشكيلتها من الأغلبية الفائزة

¹ - يقوم النظام السياسي البريطاني على نظام الحزبين *the two party system*؛ فمنذ القرن التاسع عشر إلى غاية منتصف القرن العشرين كان التداول على السلطة محصورا بين الليبراليين والمحافظين، ثم أصبح بعد ذلك بين العمال والمحافظين، على الرغم من وجود أحزاب أخرى إلى جانب هذين الحزبين، أهمها الحزب الليبرالي الديمقراطي، ولو أن طبيعة النظام الانتخابي القائم على الانتخاب الاسمي بالأغلبية في دور واحد رسخ تهميش التيارات السياسية التي تحتل المرتبة الثالثة بعد المحافظين والعمال، الأمر الذي أدى إلى سيطرة حزب واحد على السلطة وبقائه فيها لمدة طويلة، مما دفع إلى القول بأن النظام السياسي البريطاني أصبح يميل نحو نظام الحزب الواحد.

² - علما أن هذا العرف الدستوري السائد في بريطاني تحول في المغرب إلى قاعدة دستورية مكتوبة، فبمقتضى الدستور المغربي لسنة 2011، أصبح الملك ملزم بتعيين رئيس الحكومة من الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في الانتخابات التشريعية، حيث ينص الفصل 47 منه على أنه "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها".

في الانتخابات التشريعية، يضاف إلى ذلك ضرورة تحديد إمكانية تجديد عهدة رئيس الدولة لمرة واحدة فقط، ضماناً لمبدأ التداول على السلطة، وللقضاء على كل السلبات الناجمة عن النظام الرئاسي المتشدد.

على أن يبقى رئيس الدولة في هذه المرحلة الانتقالية حكماً بين المؤسسات الدستورية، خاصة بين الحكومة والبرلمان، وعلى مسافة واحدة بينهما، وعندما تترسخ الممارسة الديمقراطية وتقوم الحياة الحزبية على أسس صحيحة تفضي إلى تشكل عائلات سياسية كبرى تعكس توجهات المواطنين وتعبّر عن انشغالاتهم، حينها يكون من السهل الانتقال بطريقة سلسة إلى إقامة نظام سياسي يكون التنافس في ظله بين البرامج وليس بين الأشخاص، الأمر الذي يسمح بالتداول السلمي على السلطة.