

المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير د . بوكرا إدريس (*)

تمهيد :

تعد المراجعة الدستورية ذات بعد هام في التطور الدستوري للبلاد، ليس فقط لأنها عاملا محركا له، ولكن أيضا لأنها تكشف لنا عن بعض مظاهر السلطة السياسية في بلد ما (1) ولما كان الدستور موجه لتأطير الحياة السياسية في الدولة، فإنه لا يمكنه القيام بهذه الوظيفة إلا إذا كان متكيفا معها.

يستعمل المختصون في القانون الدستوري عبارات "تعديل جزئي" أو "تعديل محدود" لابرز التعديلات الواقعة على الدستور، عكس ذلك فإنهم يعرفون "المراجعة الالغاء" بمثابة عملية وضع دستور جديد.

ولتوضيح أكثر، يمكن القول أن المراجعة الدستورية تكون محددة في مسعاها، فهي تبحث عن إحداث توازن معقول بين الرغبة في تكييف الدستور مع الحقائق الجديدة، وبين الرغبة في المحافظة على أصله (2) وبالتالي فإن المراجعة تتم في اطار استمرارية النظام القائم والمؤسسات القائمة فيه. ولم تشذ التجربة الجزائرية في مجال المراجعة عن هذا الاطار.

إن الدساتير عادة ما تتضمن امكانية اللجوء لتعديلها، وتحدد اجراءات ذلك، ويمكن أن تكون تلك الاجراءات مرنة أو جامدة.

وقد صرح الدستور الفرنسي الأول الذي هو نتيجة ثورة 1789 "للأمة حق غير قابل للتقادم في تغيير الدستور". وقد تضمن الدستور الجزائري أحكاما تتعلق بكيفيات التعديل واجراءاته.

(*) بوكرا إدريس، أستاذ محاضر معهد الحقوق. ابن عكنون

(1) F. MELEDIE DJEDIRO : La revision des constitutions dans les Etats Africains Francophones. Esquisse de bilan R.D.P 1992 1 p 112.

(2) Ibid p 113

وقد عرفت الجزائر أربع عمليات مراجعة للدساتير. فقد تم وقف العمل بدستور 1963 الأول للجزائر المستقلة بموجب الأمر الصادر في 10 جويلية 1965، إثر انقلاب 19 جوان 1965 الذي قاده الراحل هواري بومدين. كما تم تعديل دستور 1976 ثلاث مرات (1979-1981-1988) قبل أن يوضع دستور جديد للبلاد عام 1989، الذي تمت مراجعته في 28 نوفمبر 1996.

وأمام هذا التضخم في عملية المراجعة الدستورية، يمكن القول كما ذكر الأستاذ بيار فرانسوا قونيدك P. F. Gonidec أن "التغييرات الدائمة في الدستور تعكس الصعوبات التي يواجهها الحكام في إيجاد الحلول المقبولة لمشاكل الحكم" (1) هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنها تكشف أيضا عن الرغبة المستمرة في البحث عن عملية تأسيس الدولة، وكما أشار الأستاذ جيرار كوناك Gerard Conac "فإنه على الرغم من الاستقرار الدائم، فإن التحولات والمراجعات الدستورية تعكس رغبة البحث عن هياكل وإجراءات أكثر ملائمة للحقائق السوسولوجية والثقافية لكل دولة" (2)

وهكذا فإن حداثة الدولة الجزائرية يكشف أن كل محاولات التقليد على كل المستويات واللجوء للنماذج الكلاسيكية للحكم لم تتمكن من إيجاد وسائل مقبولة لعقلنة علاقات السلطة.

ومهما كان الأمر، فإن المراجعة الدستورية تأتي من الرغبة في حل التناقض داخل النظام السياسي. إن أشكال هذا التناقض متنوعة وتوحي كل عملية مراجعة نحو نظام معين. وبالتالي فإن التحولات الدستورية ينبغي تفسيرها على مستويين الاستقرار والاستمرار.

إن عملية المراجعة باعتبارها دليل عن الاستمرار الدستوري تحتوي عند تحقيقها بذور عدم الاستقرار التأسيسي.

(1) P. F. Gonidec, Les systemes politiques Africains, 2partie : L.G.D.J Paris 1974 p 78 cité par F. MEL EDJE DJEDJRO op cit p 114.

(2) Gerard Conac, Les constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité. Economica, Paris 1980. P 386.

وهكذا فإن الروح التي تتم خلالها عملية المراجعة الدستورية لا تشجع على تحقيق هذا المثل في تأسيس سلطة الدولة وذلك بسبب وجود عاملين :

الأول يتعلق بمصادر الشرعية في الدولة (1) ومن المعلوم أن النظام السياسي الذي كان سائداً في ظل دستوري 1963 و 1976 كان يتميز بوجود مصدرين رئيسيين للشرعية يتنازعا ويتداخلان، هما هيئات الدولة من جهة وجهاز الحزب الواحد من جهة أخرى، ونتيجة لذلك فإن الحزب كان له الدور الهام في التعديلات التي حدثت عامي 1979 و 1981 (2) على الرغم من ضالة حجم هذه التعديلات. وكذا بالنسبة لصياغة دستور 1976 نفسه والثاني يتعلق بظاهرة تركيز السلطة التي يعرفها النظام السياسي الجزائري. وفي ظله يحتل رئيس الجمهورية موقعا هاما يمكنه اللجوء لتعديل الدستور حتى يتجاوز هيئات الحزب والهيئات الدستورية الأخرى (المجلس الشعبي الوطني) ذلك هو حال التعديلات التي جرت في 08 نوفمبر 1988 و 23 فبراير 1989، لم يشرك فيها لاهيئات الحزب ولا المجلس الشعبي الوطني.

إن هاذين العاملين أثرا على عملية وموضوع المراجعة الدستورية ومن خلالها، نلاحظ أن تنظيم المراجعة الدستورية تمت تحت تأثير المؤسسة الحاكمة (رئيس الجمهورية) ونتيجة منطقية لذلك فإنها مست أساسا ضمان تفوق المؤسسة التنفيذية (3).

إن عمليات المراجعة التي عرفتها الجزائر لم تكتس نفس الأهمية، وعليه ينبغي البحث في مرحلة لاحقة من هذه الدراسة عن معنى المراجعة الدستورية بالنظر لفائدة التعديل الدستوري، تلك الفائدة التي يراها القانون الدستوري يجب أن تحقق ملائمة القانون الاساسي مع الحياة السياسية.

(1) على خلاف المصادر التي نجدها في البلدان التي ظهر فيها القانون الدستوري الكلاسيكي.

(2) حدثت التعديلات بتوصيات من المؤتمر الرابع والخامس للحزب ونشير أن المؤتمر الرابع والخامس قدما توصيات أخرى بضرورة أحداث هيئة تكلف بالرقابة على دستورية القوانين لم تجسد آنذاك على أرض الواقع.

(3) لا ننسى أن التعديل الذي جرى عام 1989، شمل أيضا نظام الحريات العامة وحقوق الأفراد.

أولا : تنظيم المراجعة الدستورية عملية تتحكم فيها السلطة التنفيذية.

إن كل عملية تأسيسية تطرح في البداية مسألة السلطة التأسيسية وسواء تعلق الأمر بوضع دستور جديد أو تعديل الدستور القائم يجب القيام بتحديد الجهة التي يوكل لها سلطة التأسيس. فمن خلال دراسة قواعد وممارسة المبادرة بالتعديل وتلك التي تحكم المصادقة النهائية على النص المعدل تتحدد طبيعة وسير سلطة المراجعة الدستورية.

1- المبادرة بالتعديل

إن دراسة النصوص الدستورية وملاحظة الممارسة تكشف لنا أن رئيس الدولة والحزب الحاكم في السلطة (في ظل دستور 1976) يحتلان مكانة متميزة في المبادرة بالتعديل. فالبرلمان يقتصر على دور ثانوي بينما نجد الشعب صاحب السيادة مستبعد تماما منها.

أ- عملية المبادرة بعيدة عن الشعب صاحب السيادة

إن حق اقتراح التعديل الدستوري إلى بعض الجهات فقط أو جعله مفتوح بشكل واسع مرتبط بتمسك صاحب السلطة التأسيسية الأصلية بالقواعد الديمقراطية (1) إن الانفتاح الواسع الذي يمكن تصوره في هذا المجال هو المبادرة الشعبية.

وإذا كان الدستور الحالي ينص في المادة السابعة منه "إن السلطة التأسيسية ملك للشعب" فإنه سرعان ما نلاحظ أن الأحكام التي تنظم المراجعة الدستورية (174 م والمادة 177) لا تعكس الرغبة المعبر عنها في نص المادة السابعة (2) بحيث أن السلطة التأسيسية الفرعية لم تدمج ضمن أسلوب

(1) F. MELEDJEDJRO op cit p 116.

(2) المادة 7 من دستور 1989، على الرغم من أن كل الدساتير التي عرفتھا الجزائر تجعل من الشعب صاحب السيادة فإن دستوري 1963 و 1976، اكتفيا بجعل السيادة الوطنية ملك للشعب دون الإشارة لصاحب السلطة التأسيسية. ولكن بالرجوع للأحكام المتعلقة بالتعديل الدستوري، فإن دستور 1963 يمنح الشعب حق التعبير عن رأيه عن طريق الاستفتاء (المادة 73 من الدستور). بينما يقصى الشعب من عملية التعبير عن رأيه في مشروع تعديل الدستور في ظل دستور 1976 الذي يوكل هذه المهمة للمجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه (المادة 192 من الدستور).

المراجعة الدستورية ممارسة حق الاقتراح الشعبي مثلما هو معمول به في أنظمة الديمقراطية شبه المباشرة. وبالتالي فإن الشعب مستبعد تماما من حق القيام بتعديل الدستور الذي يحكمه وهكذا نرى أن عملية المبادرة بالمراجعة الدستورية تتم خارج الإرادة الشعبية، وتقلل بالتالي من قيمة وأثر نص المادة السابعة من الدستور (الفقرة الأولى).

وبصورة عامة فإن المبادرة بالتعديل من اختصاص رئيس الجمهورية.

ب- عملية المبادرة من حق رئيس الجمهورية.

يحتل رئيس الجمهورية من الناحية الدستورية مكانة رئيسية ومهيمنة في عملية المبادرة بالتعديل لدستوري وذلك بسبب السلطات القوية التي يتمتع بها الرئيس على الرغم من وجود برلمان (مجلس شعبي وطني) منتخب من طرف الشعب.

لقد بقي الوضع في دستور 1989، كما كان عليه الحال في دستور 1976 عندما كان رئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب. نظرا لهيمنة الحزب ودوره آنذاك، ونظرا للمكانة الدستورية التي يحتلها الحزب الواحد فإنه كان يملك التدخل في المراجعة الدستورية (1) غير أنه وكما يبدو فإن توصيات مؤتمر الحزب لم تكن ملزمة لرئيس الجمهورية، ذلك أن التوصية القاضية باحداث هيئة للرقابة الدستورية لم يترجمها رئيس الجمهورية في الواقع لأنه هو صاحب الفعل لحق المبادرة بالتعديل الدستوري المادة 191 من دستور 1976، وهذا ما يكشف مرة أخرى مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري القائم آنذاك.

غير أن سلطة الرئيس في التعديل الدستوري بقيت منفردة في ظل دستور 1989. إذ لم يتضمن الدستور أية إمكانية للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني آنذاك) بالمشاركة مع الرئيس في اقتراح التعديل، بينما مكن النص الجديد لدستور 1996، البرلمان من حق المبادرة بالتعديل الدستوري بشروط تقلل من أثر هذا الحق.

(1) أنظر توصية المؤتمر الرابع والخامس للحزب، الخاصة بالتعديل الدستوري

ج- قبول المبادرة من البرلمان تخضع لتقدير رئيس الجمهورية باستثناء دستور 1963 الذي كانت تقضي المادة 71 منه بحق المجلس الوطني إلى جانب الرئيس في التعديل الدستوري. وكذا نص المادة 177 من دستور 1996 الذي مكن البرلمان من حق المبادرة، فإن دستوري 1976 و1989 لم يعطيان للبرلمان حق المبادرة بالتعديل الدستوري.

ففي دستور 1963 منحت المادة 71 للبرلمان حق المبادرة بشرط تحقق الأغلبية المطلقة لأعضاء، أما المادة 177 من دستور 1996 فقد اشترطت تقديم المبادرة من قبل ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا. إن اشتراط هذه الأغلبية يبدو منطقيا من أجل الفعالية لأنه من المنطقي أن يقدم اقتراح داخل البرلمان بواسطة عدد مرتفع من الأعضاء لكي يكون للاقتراح حظوظ الحصول على الموافقة.

غير أن هذه المبادرة غير كافية لاننتاج أثرها، فنلاحظ مرة أخرى تدخل رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرض النص للاستفتاء الشعبي، وبدون هذا الإجراء (عرض النص على الاستفتاء) لن يكون للنص أي أثر لأن لرئيس الجمهورية وحده حق اللجوء للاستفتاء بموجب نص الفقرة الثامنة من المادة 77 من الدستور.

فالدستور لم يتضمن امكانية اصدار النص الذي وافق عليه ممثلو الشعب بعد مبادرة منهم. وقد يعود هذا الأمر إلى التخوف من تقليص والحد من سلطات المؤسسة التنفيذية وزيادة صلاحيات المؤسسة التشريعية عن طريق هذه المبادرة.

إن المشرع الدستوري حرص من وراء هذا القيد على ضمان استقرار واستمرار تفوق المؤسسة التنفيذية وبالتالي نلاحظ أن الرئيس يملك احتكارا تاما لسلطة المبادرة بالتعديل، ولا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يتحقق إذا لم يتم من طرف رئيس الجمهورية.

وعندما يتم وضع النص المقترح للتعديل، يبقى أن نعطي تكريس المشروع وهنا نكون أمام مرحلة الموافقة على التعديل الدستوري.

2- المصادقة على النص المقترح للمراجعة

يعرف القانون الدستوري وسيلتان حديثتان للموافقة على النص المقترح الاستفتاء الشعبي وأسلوب الجمعية التأسيسية (1) وقد اختار المؤسس الدستوري الجزائري أسلوب الاستفتاء في كافة الدساتير بصفة مستقرة (2)، واستثناء أحاط الأمر للمجلس الشعبي الوطني في دستور 1976 (3).

أ- الاستقرار والثبات : تفضيل أسلوب الاستفتاء

يعتبر الدستور أن اللجوء للاستفتاء الزامي للموافقة على النص المتعلق بالتعديل الدستوري. ولا يمكن للنص أن يصدر إذا لم يوافق عليه الشعب. كما لا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية (م). 175 دستور 1996) ويعتبر الاستفتاء شرطا لقيام رئيس الجمهورية بإصدار النص المقترح ولا يعتبر الوسيلة الخالصة للموافقة على النص المقترح إذ يجب الحصول مسبقا على موافقة المجلس الشعبي الوطني في دستور 1989 وأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دستور 1996 قبل عرض النص على الاستفتاء الشعبي إلا في حالة تطبيق نص المادة 77 الفقرة الثامنة من الدستور (4) التي تجيز رئيس الجمهورية عرض أية مسألة ذات أهمية وطنية على الاستفتاء الشعبي، مثلما فعل مع النص المقترح في 08 نوفمبر 1988 ونص دستور 1989 ونص دستور 1996 حيث لم يعرض النص على موافقة المجلس الشعبي الوطني.

إن الدستور أخذ بطريقة الموافقة على النص المقترح للتعديل على مستويين، بحيث يتدخل الشعب في آخر المطاف للموافقة نهائيا على النص. فالاستفتاء يأتي لزوما بعد الموافقة على النص من طرف هيئة يحددها الدستور نفسه هي البرلمان (5) غير أن الممارسة الدستورية في ظل دستوري 1976 و1989 بينت لنا أن رئيس الجمهورية يمكنه تجاوز هذه الهيئة (البرلمان) وعرض النص

(1) راجع الدكتور فتحي فكري القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية 1997. ص 266-287.

(2) المواد 73 من دستور 1963 و163 من دستور 1989. المادة 174 من دستور 1996.

(3) المادة 192 من دستور 1976.

(4) يقابله نص المادة 09/74 من دستور 1989.

(5) المادة 163 من دستور 1989. المادة 174 من دستور 1996

مباشرة على الاستفتاء، بالاستناد على نص آخر في الدستور يخول رئيس الجمهورية صلاحية عرض أي مشروع على الاستفتاء (1) غير أن دستوري 1989 و 1996 فتحا امكانية أخرى للموافقة على النص المقترح للتعديل خارجا عن الارادة الشعبية.

ب- امكانية الاستغناء عن الاستفتاء الشعبي

فتحت المادة 176 من الدستور (1996)(2) امكانية اصدار النص المتضمن التعديل الدستوري "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الانسان والمواطن وحرّياتهما. ولا يمس بأي كيفية التوازنات الاساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه..." ويعد هذا طريق آخر للمصادقة على النص المعدل بادخال هيئة أخرى إلى جانب الشعب يمكنها الموافقة على النص المقترح للتعديل.

غير أن هذا الاسلوب مقرون ببعض الشروط والقيود أهمها :

- موافقة ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان.
- إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية قبل اصدار النص (الاطار السابق).

- رأي المجلس الدستوري المعلل على النحو السابق بيانه.

بعد توفر هذه الشروط مجتمعة، إذ لا يجب أن يتخلف أي شرط منها، وإلا كان الاجراء غير سليم فإن اصدار النص يبقى مقيدا بارادة رئيس الجمهورية الذي يمكنه اصدار النص مباشرة دون عرضه على الاستفتاء الشعبي. إن هذه الامكانية مفتوحة فقط لرئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تقدير اصدار النص أو عرضه على الاستفتاء الشعبي على الرغم من توفر الشروط الثلاثة السالف ذكرها.

إن هذا الأسلوب في الموافقة على النص واصداره لا يمكن فهمه سوى في سياق استمرارية وثبات تفوق الرئيس وهيمنته على عملية المراجعة الدستورية باستبعاد الشعب صاحب السلطة التأسيسية.

(1) المادة 14/111 من دستور 1976. المادة 9/74 من دستور 1989. المادة 8/77 من دستور 1996.

(2) تقابل المادة 164 من دستور 1989.

إن اعتماد المشرع الدستوري لأسلوب اشراك الشعب صاحب السيادة في المرحلة الحاسمة من العملية التأسيسية، يعطي له حق ممارسة السلطة التأسيسية، غير أنه وفي الواقع فيمكن أن تظهر بعض العقبات. فعندما يكون الاستفتاء اختياريا. فإن امكانية اللجوء إليه تبقى مرتبطة بارادة رئيس الجمهورية.. أو بارادة البرلمان إذا وافق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء، غير أن الواقع يبين لنا أن الرئيس فضل الاعتماد على ارادة الشعب في مختلف عمليات التعديل (1988-1989-1996) باستثناء التعديلات التي تمت عامي 1979 و 1981 على دستور 1976. والتي كانت مطابقة لنص المادة 192 من ذلك الدستور. ومن جهة أخرى فإننا نخشى عندما يتحقق الاستفتاء الالزامي أو الاختياري أن يحول معناه الحقيقي من طرف الحكام. فعوض أن يدعى الشعب للمصادقة على الاجراءات التي اتخذها ممثلوه فإن صاحب السيادة سوف يطلب منه منح الثقة. فالاستفتاء التأسيسي الشكل الديمقراطي لاتخاذ القرار سوف يتحول عن وظيفته ليصبح أداة لتأييد شعبي للحكام.

وإذا كان الشعب صاحب السيادة قد يستبعد من حقه في الموافقة على النص الذي يحكمه فإن ممثلوه قد يلقون أيضا نفس المصير.

ج- تهميش البرلمان

على الرغم من أن نص الدستور (1) حدد اجراءات المراجعة الدستورية، ومنح البرلمان سلطة الموافقة على النص المتضمن التعديل الدستوري، فإن الممارسة في الجزائر باستثناء تعديلات 1978 و 1981 كشفت لنا ارادة السلطة الحاكمة في تجاوز ممثلي الشعب سواء في حق المبادرة أو حتى في حقهم الدستوري في الموافقة على النص المقترح، ويتبين أيضا أن رئيس الجمهورية يمارس هيمنة على عملية اعداد الدستور. ومن هذا المنطلق يحدث تشويه في اجراءات المراجعة الدستورية وخاصة المخالفات على الصعيد القانوني التي لا يمكن تصحيحها بسبب عدم امكانية قيام الرقابة الدستورية أو أي تشكل آخر للرقابة بسبب أن قرار اللجوء للاستفتاء من أعمال السيادة (2).

(1) المادتان 192 و 193 من دستور 76 والمادة 163 من دستور 1989.

(2) ومن هنا تأتي ضرورة إعادة النظر في مفهوم أعمال السيادة على ضوء التطور الحاصل في المفهوم الديمقراطي للحكم.

وللاشارة فإن عمليات المراجعة الدستورية بتهميش البرلمان تثير جدلا فقهيا حول دستورية اللجوء للاستفتاء مباشرة. وإذا كان أنصار هذا الأسلوب يعتمدون على حجتين لقبول الموافقة على التعديل عن طريق الاستفتاء مباشرة دون عرض النص للموافقة على البرلمان وهما :

1- أن الفقرة الثالثة للمادة السابعة من الدستور تمكن رئيس الجمهورية من اللجوء لارادة الشعب مباشرة كما أن الفقرة التاسعة للمادة 74 من دستور 1989 والفقرة 14 للمادة 111 ن دستور 1976 (1). تعطي رئيس الجمهورية حق اللجوء للاستفتاء "... في أية قضية ذات أهمية وطنية".

2- أما الحجة الثانية فإنها تركز على أن الدستور تمت الموافقة عليه بواسطة الاستفتاء وبالتالي يمكن تعديله بنفس الطريقة. غير أن هاتين الحجتين قابلتان للنقاش.

فبالنسبة للحجة الأولى : فقد لوحظ أن المادتان السابعة و 9/74 تطرحان مبدأ عاما تكون اجراءات تطبيقه محددة بواسطة أحكام أخرى في الدستور. إن تفسير تلك المادتين يفترض أن تكون مرتبطة مع أحكام أخرى في الدستور وهي ليست واردة بصفة منعزلة عن هذه الأحكام.

أما بالنسبة للحجة القائلة بأن الموافقة على الدستور عن طريق الاستفتاء يعطي الحق في تعديله بنفس الطريقة، لا يمكن أن تصلح في جميع الأحوال. خاصة عندما ينص الدستور صراحة على اجراءات التعديل وفي هذه الحالة ينبغي اللجوء لتلك الاجراءات وعليه فإن الموافقة على الدستور بواسطة الاستفتاء لا تعني أليا أنه يمكن تعديله بواسطة الاستفتاء بصفة خالصة واستبعاد الاجراءات الخاصة بالتعديل التي نظمها الدستور نفسه.

إن السؤال المطروح المتعلق بإمكانية اللجوء للتعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء مباشرة أو بضرورة الخضوع للاجراءات المنصوص عليها في الدستور (المادتان 163 و 164 من دستور 1989) يجد جوابه على النحو التالي.

(1) الفقرة الثامنة للمادة 77 من دستور 1996.

وفي الحقيقة وما دامت السلطة التأسيسية الأصلية -الشعب صاحب السيادة- عندما وضعت الدستور فإنها حددت إجراءات التعديل الدستوري في باب خاص -الباب الرابع- وبذلك فإن المؤسس الدستوري أراد صراحة أن يحدد إجراءات التعديل. ولو أراد استبعاد تلك الإجراءات لأشار لإمكانية تنظيم المراجعة عن طريق الاستفتاء مباشرة، بالنص صراحة بإمكانية تطبيق المادتين السابعة والرابعة والسبعون (74) (9) في نص المادتين 163 و164 أو بالنص في محتوى المادتين السابعة والرابعة والسبعون الفقرة التاسعة. بأنه يمكن تطبيقها في مجال التعديل الدستوري.

إن سكوت المؤسس الدستوري يظهر أن المادة 163 هي الوحيدة الواجب تطبيقها عند اللجوء للمراجعة الدستورية وأن اللجوء للمادتين 3/7 و9/74 يتعلق بقضايا أخرى.

غير أن ما حدث في الجزائر في 8 نوفمبر 1988 وفي 23 نوفمبر 1989 و 28 نوفمبر 1996 على الرغم من أن المادة 192 من دستور 1976 تقضي بوجوب إقرار المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون التعديل الدستوري بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه. كما نصت المادة 163 من دستور 1989 بوجوب إقرار التعديل بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني. وكان الأمل عند صياغة الدستور الحالي أن يقع تجنب هذا الجدل بالنص صراحة على جواز اللجوء للتعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء الشعبي مباشرة أو بتقييد صريح لحق التعديل عن طريق الاستفتاء بموافقة البرلمان.

ومن هنا ولما كانت المراجعة الدستورية تخضع عند اقتراحها وقرارها لتقدير رئيس الجمهورية وحده فإنها سوف لن تهدف سوى الحفاظ وتقوية هيمنة المؤسسة التنفيذية في النظام السياسي.

ثانيا : موضوع المراجعة الدستورية : ضمان تفوق المؤسسة التنفيذية.

قبل التعديل الدستوري الذي جرى في 08 نوفمبر 1988، تميز الجهاز التنفيذي بالوحدوية، وكان يتمحور حول رئيس الجمهورية. فالوظيفة التنفيذية كان يجسدها رئيس الجمهورية (المادة 67 من دستور 1976)

وبموجب ذلك التعديل فقد أحدثت الثنائية في المؤسسة التنفيذية، هذه الثنائية كرسها دستور 23 فبراير 1989 (1). والمراجعة الأخيرة للدستور التي تمت في 28 نوفمبر 1996، وللملاحظة فإن التعديل الدستوري الأخير لا يعيد النظر أساسا في مكانة رئيس الجمهورية، فقراءة أحكام النص الجديد تظهر حدوث نوع من التغيير والاستمرار في آن واحد في مكانة رئيس الجمهورية لا يؤثران في مركزه، كما أن هذا التعديل لا يجعل من رئيس الحكومة مسؤولا عن سياسة، بل أداة لعدم التركيز داخل الجهاز التنفيذي. وفي إطار علاقة المؤسسة التنفيذية بالبرلمان فإن المراجعة الأخيرة تميزت بمحاولة محتشمة لاعادة الاعتبار للبرلمان من جهة وبالابقاء على تفوق الهيئة التنفيذية من جهة أخرى وهي السمة الأساسية لهذا التعديل.

1- مركز رئيس الجمهورية : تعديل واستمرار

أحدثت المراجعة الدستورية الأخيرة تعديلا في مركز رئيس الجمهورية يتجه نحو تكريس الخصائص الجمهورية للحكم كما كرست من جهة أخرى استمرار مكانة رئيس الجمهورية ومركزه.

أ- التعديل في مركز رئيس الجمهورية : تكريس الخصائص الجمهورية للحكم.

يعرف النظام الجمهوري بأنه ذلك النظام الذي يقوم على انتخاب رئيس الجمهورية وتحديد المدة الرئاسية ومسؤولية الرئيس جنائيا. وإذا كانت الدساتير السابقة لم تكرر الخاصيتين الثانية والثالثة للنظام الجمهوري فإن المراجعة الأخيرة استكملت بناء الخصائص الجمهورية للحكم.

(1) أنظر في هذا الموضوع الدراسة القيمة للاستاذ طاهر طالب.

Taher Taleb : Du monoclisme de l'exécutif dans le régime politique Algerien, in R. A. S.J.E.P n 3 et 4 1990.

Mansour MOULOU: Le dualisme de l'Executif dans la constitution Algerienne du 23 fev 1989 Memoire pour l'obtention du Magister en Droit, institut de droit ben Aknoun 1995.

لوناسي جيجيقة : في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لـ 1989.

مذكرة للحصول على الماجستير في الحقوق معهد الحقوق جامعة تيزي وزو 1995.

1- تحديد المدة الرئاسية للحكم : " تكريس قاعدة التداول على السلطة : "تنص المادة 74 من الدستور على ما يلي :
مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات
يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة"
إذا كانت الفقرة الأولى للمادة تكرر مبدأ عاما في القانون الدستوري الجزائري المتعلق بتحديد مدة الفترة الرئاسية، إذ عملت كل الدساتير المتعاقبة بعد الاستقلال على تكريس ذلك. (1) فإن الجديد الذي أحدثته المراجعة الأخيرة يتعلق بعدم جواز إمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية أكثر من مرة واحدة، ويعد هذا الأمر تجديدا هاما في طبيعة النظام. يشكل تراجعاً معتبراً قياساً بالمبدأ الذي كانت تكرسه الدساتير السابقة في إمكانية تجديد الفترة الرئاسية لأكثر من مرة واحدة (2) إن المراجعة الأخيرة تكرر الطلاق النهائي مع أفكار نظام الحزب الواحد في هذا الميدان، وتشجع على قيام مبدأ التداول على السلطة الذي يشكل عماد أي نظام ديمقراطي.

إن التعددية السياسية التي كرستها المراجعة الأخيرة، تفرض هذا التعديل وتتطلب تجديد الحياة السياسية التي لن تتحقق إلا بتحديد فترة إعادة انتخاب رئيس الجمهورية.

2- المسؤولية الجنائية للرئيس

نصت المادة 158 من الدستور على ما يلي :
"تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى،"

وقد ترك نص هذه المادة المجال مفتوحاً لتعريف جريمة الخيانة العظمى. وإذا كان قانون العقوبات قد حدد الحالات التي تشكل جرائم الخيانة في نص المواد 61 و62-63 منه فإنه لم يشير لجريمة الخيانة العظمى.

(1) المادة 39 فقرة ثانية من دستور 1963. المادة 108 من دستور 1976. المادة 71 من دستور 1989.
(2) دستور 1963 يسكت عن هذه المسألة. المادة 2/108 من دستور 1976. المادة 2/71 من دستور 1989.

ب- الاستمرار

من السمات البارزة للمراجعة الدستورية الأخيرة، رغبة المؤسس الدستوري في الاحتفاظ بأهم ملامح دستور 1989 فيما يتعلق بمركز رئيس الجمهورية. وفي هذا الصدد يبقى رئيس الجمهورية غير معني بالتسيير وإلى جانب ذلك فهو يتمتع بسلطات قوية ومع ذلك فهو غير مسؤول سياسيا.

1- الرئيس غير معني بالتسيير

إن الرغبة في وضع رئيس الجمهورية فوق التسيير العادي للشؤون العامة يلاحظ أساسا من خلال مهمة التحكيم التي كلف بها، والتي منحتها إياه المادة 70 من الدستور "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور ..."

ففي الوقت الذي اعتمد فيه نظام التعددية السياسية. ودخول الأحزاب للبرلمان فإن وظيفة الحكم هذه تصبح ضرورة بين الجهازين التنفيذي والتشريعي (1) وبالإضافة لوظيفة الحكم، فإن رئيس الجمهورية يتخلى عن مهام التسيير والتنفيذ التي كلف بها رئيس الحكومة (2) وعن مهام الاشراف على المصالح العمومية وادارات الدولة ويهدف هذا الوضع حسب بعض الكتاب إلى "تجنيب رئيس الجمهورية رمز الوحدة الوطنية، الانقراض المحتوم لشرعية السلطة الذي يحدثه التدخل المباشر في الشؤون العادية" (3)

وفي مجتمع التعددية السياسية فإن المشرع الدستوري أراد تجنيب رئيس الجمهورية من كل مبارزة سياسية، وخوفا من فقدان سلطته وشعبيته من جراء الانتقادات التي يمكن أن يتعرض لها من جراء التسيير العادي، خاصة مع عمق الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والأمنية التي تعرفها بلادنا. ورغم هذا الابتعاد عن التسيير فإن سلطاته لم تتقلص.

(1) أنظر محمد ابراهيمي، حق الحل في الدستور، Le droit de dissolution dans la constitution, in R.A.S.J.E.P N 1 - 1989.

(2) المادة 85 من الدستور.

(3) Alain Didier Olinga : Cameroun : Vers un presidentialisme démocratique : in R.D.P.I.C 1992 - N 04 P421.

2- رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات قوية.

لم تمس المراجعة الأخيرة أساسا سلطات رئيس الجمهورية الذي يبقى يستمر في إضفاء طابعه على السياسة الوطنية، برنامج الحكومة ومشاريع القوانين تعرض في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية (1) إضافة لذلك فهو الذي يقرر السياسة الخارجية ويوجهها (2).

وإلى جانب ذلك يبقى يحتفظ بسلطة تنظيمية قوية ابتداء من سلطة التعيين في كبار الوظائف المدنية والعسكرية (المادة 78) وكذا حقه في ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون (المادة 125) بالإضافة لسلطاته في الظروف الاستثنائية مثل إعلان حالة الطوارئ أو الحصار في حالة الضرورة الملحة (المادة 91) وإعلان الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها (المادة 93). وإعلان التعبئة العامة وكذا إعلان حالة الحرب (المادتان 94-95) كما يملك أيضا في الظروف الاستثنائية (الحالة الاستثنائية فقط) (3) حق التشريع بأوامر (المادة 124 فقرة 4) ويضاف لهذه السلطات حقه في إصدار الأوامر التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان (المادة 124) وحق اللجوء للاستفتاء (المادة 4/7) و. المادة 8/77) وحق حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها (المادة 129) وحقه في توجيه خطاب للأمة. (المادة 4/70) بالإضافة لسلطة إخطار المجلس الدستوري لفحص المطابقة الدستورية (المادة 166) وحق المبادرة بالتعديل الدستوري (المادة 174). ويبدو أن هذه السلطات لم يمسهما التعديل الدستوري الأخير.

(1) الفقرة الثانية للمادة 79 من الدستور والفقرة الثالثة للمادة 119 من الدستور.

(2) المادة 77 فقرة 3.

(3) وهي الحالة المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور "إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها وسلامة ترابها" وهذا يعني استبعاد حق التشريع بأوامر في حالة الضرورة الملحة المنصوص عليها في المادة 91. أما في حالة الحرب فإن الأصل هو توقيف العمل بالدستور، يتولى خلالها رئيس الجمهورية جميع السلطات (المادة 96).

3- رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا.

أمام هذا المركز الذي يحتله رئيس الجمهورية، وإلى جانب السلطات القوية التي احتفظ بها، لم يفكر المؤسس الدستوري في أعمال المسؤولية السياسية للرئيس، فهو غير مسؤول سياسيا عن سياسة يعد صاحبها الأول (برنامج الحكومة ومشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء. كما أن برنامج الحكومة الحالية مستمد من البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية، الوزراء يعينهم رئيس الجمهورية بعد اقتراحهم من طرف رئيس الحكومة، هذا يعني أن الرئيس يمكن أن يعترض على تعيين وزراء)

ومن المعلوم أن عدم مسؤولية الرئيس قاعدة يعمل بها في النظام البرلماني نظرا لتغيير سلطات الرئيس ونقلها إلى الحكومة التي تمارس سلطات فعلية. ويعرف هذا النظام قاعدة "لا سلطة حيث لا مسؤولية". وقد ظهرت هذه القاعدة في بريطانيا عندما تم تجريد الملك من سلطاته لصالح الحكومة، ومن هنا أصبح الملك غير مسؤول سياسيا، كما أنه غير مسؤول جنائيا أيضا تطبيقا لقاعدة أخرى "إن الملك لا يخطئ". (1)

وفي الجزائر، فإن رفض المؤسس الدستوري أعمال المسؤولية للرئيس، يمكن تبريره على أساس أن الرئيس لم يعين نتيجة أغلبية برلمانية يكون مسؤولا أمامها كما أنه لم يلتزم أمام ممثلي الأمة (البرلمان) بأي برنامج سياسي، سوى البرنامج الذي التزم به أمام الأمة مباشرة والتي انتخبته على أساسه بواسطة الاقتراع العام المباشر، وبناء عليه فهو غير مسؤول سوى أمام الأمة التي يمكن أن ترفض تجديدها فيها بمناسبة إعادة الترشيح للانتخابات الرئاسية أو عدم تزكية مرشح حزب الرئيس في انتخابات رئاسية.

وخارج هذا الإطار لن يسأل رئيس الجمهورية عن السياسة التي يقودها (2)

(1) أنظر الدكتور ابراهيم درويش، النظام السياسي، الطبعة الرابعة دار النهضة العربية، 1978. ص 130-131.

(2) أنظر أيضا لونا سي جيجيقة المرجع السابق، ص 31-40.

ب- رئيس الحكومة أداة لعدم التركيز داخل الجهاز التنفيذي
يصعب تحديد مركز رئيس الحكومة بوضوح في ظل هذا الدستور فبالإضافة
لتعيينه من طرف الرئيس وإمكانية عزله من طرفه أيضا، يبدو أن رئيس
الحكومة يمارس أساسا مهام التنفيذ والتسيير أو التنسيق بين الوزراء. ولا
بد من الإشارة أيضا لمسئوليته المزدوجة أمام كل من رئيس الجمهورية والمجلس
الشعبي الوطني.

1- رئيس الحكومة : أداة للتسيير والتنفيذ .

يعد رئيس الحكومة المنشط الرئيسي للحكومة، يرأس الحكومة التي هي
عبارة عن جهاز مستقل داخل المؤسسة التنفيذية. فهناك الكثير من المواد تشير
لرئيس الحكومة (1) بينما أحكام أخرى تشير للحكومة (2) الأمر الذي يدل على
أننا بصدد هيئة جديدة مستقلة عن رئيس الجمهورية. وهذا خلافا لما كان الحال
عليه في دستور 1976 الذي ينص على تأسيس منصب وزير أول. وبالتالي
فإن رئيس الجمهورية يتولى مهام رئاسة الدولة، أما رئيس الحكومة فإنه يتولى
مهم رئاسة الحكومة. وهذا يعني أن الدستور أحدث تقسيما في الوظائف لا
يمكن لأية جهة أن تتعدى على اختصاص الجهة الأخرى داخل المؤسسة التنفيذية.

ومع أن رئيس الحكومة يضع برنامج حكومته الذي يعرضه على المجلس
الشعبي الوطني للموافقة (المادة 80) فإن السياسة التي يحددها رئيس الحكومة
ليست سياسته المستقلة (3)، لأنه وحسب نص المادة 79 فقرة ثانية. فإن برنامج
الحكومة وقبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني يجب أن يعرض أمام مجلس
الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية كما أن مشاريع القوانين التي تقترحها
الحكومة للمجلس الشعبي الوطني يجب أن تعرض على مجلس الوزراء (المادة
3/119) كما يتولى رئيس الحكومة تنفيذ التنظيمات التي يصدرها رئيس
الجمهورية بموجب المادة 125 (المادة 3/85) وحسب نص المادة 5/77 من
الدستور يعين رئيس الحكومة وتنتهى مهامه من طرف رئيس الجمهورية.

(1) المواد 79-80-81-83-85-86-87-125/2-137.

(2) المواد 82/2-84-90-133-134.135.

(3) أنظر محمد ابراهيمي، حق الحل المرجع السابق.

أنظر أيضا : طاهر طالب المرجع السابق منصور مولود المرجع السابق لوناسي
جيجيقة، المرجع السابق.

وباقتراح من رئيس الحكومة يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة (المادة 79). ويبدو أن صلاحيات رئيس الحكومة محددة على سبيل الحصر في الدستور. وهي محددة على النحو التالي في المادة 85 من الدستور.

- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

- يرأس مجلس الحكومة

- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

- يعين في وظائف الدولة

- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية

بالإضافة للصلاحيات الأخرى المحددة في الدستور والواردة في أحكام أخرى

منه وخاصة :

- ضبط برنامج الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء (المادة 2/79)

- تقديم عرض عن برنامج مجلس الأمة (2/80).

- تقديم بيان سنوي عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني أو إلى مجلس الأمة. كما يمكنه أن يطلب تصويتنا بالثقة من المجلس الشعبي الوطني (المادة 84 من الدستور).

- حق المبادرة بالقانون (المادة 119).

إن تفصيل الصلاحيات على النحو المبين أعلاه يبين المركز الحقيقي لرئيس الحكومة والذي يجعله عرضة للمسؤولية أمام كل من رئيس الجمهورية من جهة وأمام المجلس الشعبي الوطني من جهة ثانية.

2- المسؤولية المزدوجة لرئيس الحكومة تجاه رئيس الجمهورية

والبرلمان

يظهر من خلال المركز المبين أعلاه أن رئيس الحكومة يوجد محشورا بين الرئيس والبرلمان حيث يجب أن ينال ثقة رئيس الجمهورية الذي يعينه ويمكن أن يعزله، وثقة المجلس الشعبي الوطن الذي يمكن أن يرفض الموافقة على برنامج الحكومة (المادة 81) أو سحب الثقة منه بواسطة التصويت على ملتمس رقابة (المادة 135) أو عدم التصويت بالثقة التي يطلبها رئيس الحكومة (المادة 84)(1)

(1) أنظر منصور مولود، المرجع السابق و لوناسي جيجيقة، المرجع السابق.

إن هذه الوضعية تصعب من مهمة رئيس الحكومة الذي على الرغم من أنه يتحمل كامل المسؤولية فإنه لا يتمتع بكامل سلطة الدولة. وهناك مبدأ معروف في القانون يقضي بأن المسؤولية تفترض السلطة. بينما نجد رئيس الحكومة مسؤول وحده عن السياسة التي يشترك فيها مع رئيس الجمهورية وأحيانا مسؤول عن سياسة يعد رئيس الجمهورية هو صاحبها الأول، ولهذا الموقع يبدو أن رئيس الحكومة سوف يكون كبش فداء أمام الهجوم البرلماني وهجوم الرأي العام يعفي رئيس الجمهورية من تحمل المسؤولية.

إن الوضع الحقيقي للمؤسسة التنفيذية وبروز هيمنة رئيس الجمهورية في أطوارها يظهر لنا فيما بعد طبيعة العلاقات والتوازنات التي يسعى المؤسس الدستوري إلى إقامتها بين المؤسسة التنفيذية والمؤسسة التشريعية.

2- العلاقات بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية.

عرف دستور 1989، ادخال التقنيات المعروفة في النظام البرلماني، الأمر الذي كرسه المراجعة الأخيرة ويشكل ذلك إنطلاقة لاعادة التوازن وعملا يهدف إلى إعادة الاعتبار للبرلمان لمستقبل الحياة السياسية والدستورية، غير أن هذا التطور وعلى ضوء التجربة البرلمانية القصيرة التي عرفتها بلادنا، يظهر أنه كان محتشما ولم يقض على تفوق المؤسسة التنفيذية.

أ- محاولة محتشمة لاعادة الاعتبار للبرلمان.

وقعت هذه المحاولة على مستويين، تعلق المستوى الأول بتوسيع مجال القانون، بينما تعلق المرحلة الثانية بتوسيع حق مساءلة الحكومة.

1- توسيع مجال القانون.

نصت المادة 115 من دستور 1989 وحددت مجال القانون بـ 26 مجالا يندرج ضمن مجال القانون الذي يتدخل فيه المجلس الشعبي الوطني. بالإضافة لمجالات أخرى تحددها أحكام أخرى في الدستور (1). ولكن المراجعة الدستورية الأخيرة بالاضافة إلى تنويع مجال القانون فقد نصت المادة 122 على أن يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور في أحكام أخرى، وكذلك في

(1) المواد 5-17-18-19-20-36-46 من الدستور.

المجالات المبينة في نص المادة 122 والتي حددها في 30 ميدانا. فإنها حددت ميادين هامة ضمن مجال القانون كانت في السابق غير مخصصة له، لا سيما الميادين التالية :

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.

- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة .

- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

- تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار (المادة 92).

وبالإضافة لهذا التوسيع، فقد أدخلت المراجعة الأخيرة لأول مرة طائفة أخرى للقوانين، القوانين العضوية التي تحتل مركزا متميزا في التدرج القانوني (1) وقد حددت المادة 123 طائفة من المجالات المخصصة للقوانين العضوية بالإضافة لمجالات أخرى حددتها أحكام أخرى في الدستور (2) وتتميز هذه الطائفة عن غيرها من القوانين العادية بطريقة المصادقة عليها، حيث تشترط الفقرة الأخيرة للمادة 123 من الدستور، موافقة الأغلبية المطلقة للنواب، وأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة. وكذا بخضوعها الإلزامي والسابق عن إصدارها للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري. (المادة 2/165 من الدستور).

2- توسيع حق مساءلة الحكومة.

في دستور 1989، كانت الحكومة تسأل فقط من طرف المجلس الشعبي الوطني وهو الغرفة الوحيدة للبرلمان آنذاك ولكن المراجعة الدستورية الأخيرة التي أحدثت لأول مرة نظام الثنائية في الجهاز التشريعي، أعطت للغرفة الثانية مجلس الأمة حق مساءلة الحكومة. بالإضافة للاحتفاظ بالآليات السابقة لرقابة المجلس الشعبي الوطني على العمل الحكومي.

(1) أنظر حول هذا الموضوع :

Abdelkhaleq Berramdane : La loi organique et l'Equilibre constitutionnel in RDP

1993 p 719.

(2) أنظر المواد 89-92-153-157-158 من الدستور.

أ- الوظيفة الرديعية لمساءلة الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني.

تتحقق هذه الوظيفة من خلال ميكانيزم المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، وكانت وسائل الرقابة التي كان يمارسها المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1976، تقتصر على الأسئلة والاستجواب (المواد 161-162 من دستور 1976) والمواد من 147 إلى 153 من القانون رقم 77-01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

وقد شكل ادخال المسؤولية السياسية للحكومة في دستور 1989، تحديثا هاما من شأنه احداث التوازن في العلاقة بين المؤسستين واعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية بتمكينه بهذه الوسيلة الفعالة والخطيرة.

وقد كرس دستور 1996 هذه الميكانيزيمات، متجها بذلك نحو تأكيد الخصائص البرلمانية للنظام الجزائري.

كيف ينظم الدستور هذه الميكانيزيمات

لقد اعتمد الدستور طريقتين لإعمال المسؤولية السياسية : التصويت بالثقة والتصويت على ملتمس الرقابة.

يتم اللجوء للطريقة الأولى بناء على المادة 84 فقرة 5 من الدستور وذلك بطلب من رئيس الحكومة عند تقديم البيان السنوي للسياسة العامة وبذلك يطرح رئيس الحكومة مسؤولية الحكومة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني.

وللاشارة فإن المراجعة الدستورية لم تطور نظام التصويت بالثقة ولم تجري تحديثا له. فقد أبقت تلك المراجعة على حالة واحدة لطرح التصويت بالثقة وذلك بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة. وخارجا عن هذه المناسبة لا يمكن اللجوء لهذه الطريقة. وللإشارة فإن بعض الأنظمة تتيح إمكانية طلب التصويت بالثقة لرئيس الحكومة في مناسبات أخرى، خاصة عند تقديم مشاريع القوانين أمام النواب.

وبموجب هذه الطريقة وإذا انتهت نتيجة التصويت بالثقة لغير صالح الحكومة، تقدم استقالتها. (المادة 84 فقرة من الدستور).

أما الطريقة الثانية، فيتم اللجوء إليها بمبادرة من النواب في حالة واحدة أيضاً، بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة من طرف الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني. وذلك بتقديم مجموعة من النواب لائحة موقعة من سبع (1/7) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، المادة (2/135) من الدستور ويجب التصويت على اللائحة بأغلبية ثلثي 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني (المادة 1/136) ولا يتم التصويت على اللائحة إلا بعد مضي ثلاثة أيام من ايداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني (المادة 2/136) وفي حالة التصويت على اللائحة تقدم الحكومة استقالتها لرئيس الجمهورية (المادة 137 من الدستور). أما في حالة عدم حصول اللائحة على الأغلبية المطلوبة في المجلس، فإنه يترتب عنه بقاء الحكومة ولم يرتب النص عدم امكانية تقديم لائحة جديدة من طرف موقعيها خلال مدة معينة.

وما يمكن ملاحظته في هذا المجال، أن نجاح ملتصم الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني ومدى انضباطها. فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية قارة ومنضبطة فإن حظوظ نجاح ملتصم الرقابة يبقى صعبا وبالتالي فإن احتمال تغيير الحكومة يبقى أمرا عسيراً.

وقد بينت التجربة الدستورية في فرنسا عندما يتشكل البرلمان من طرف أغلبية سياسية قارة، فإن اللجوء للملتصم الرقابة من طرف المعارضة لا يتم من أجل إسقاط الحكومة (لأن ذلك يصبح غير ممكناً) ولكن تتحول هذه الوسيلة من قبل المعارضة إلى أداة للوقوف في وجه الحكومة والافصاح عن برنامجها ولن تصبح وسيلة لإسقاط الحكومة بقدر ما تتحول إلى وسيلة لمراقبة الحكومة.

وللعلم فإن الوظيفة الرقابية التي قد يمارسها المجلس الشعبي الوطني عند حصول الحكومة على أغلبية قارة ومنضبطة تتحول هذه المرة وبحكم الدستور الناجم عن المراجعة الأخيرة إلى جهاز آخر في الهيئة التشريعية هو مجلس الأمة.

ب- الوظيفة الرقابية لمساءلة الحكومة من طرف مجلس الأمة
يمكن أن تمارس هذه الوظيفة عن طريق الوسائل الاعلامية أو بواسطة
التدخل السياسي.

* الوسائل الاعلامية للرقابة.

أسند الدستور الجديد وظيفة مراقبة الحكومة لمجلس الأمة، ويمارسها
بوسائل مختلفة بدء بتوجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة (المادة 134 من الدستور)
(1) ومرورا باستجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة (المادة 133 من
الدستور) (2) وانتهاء باجراء التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة (المادة
161 من الدستور) (3)

* التدخل السياسي لمجلس الأمة.

يتم هذا التدخل باحدى الطريقتين :

الطريقة الأولى : تقديم برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة.

تنص المادة 80 من الدستور على ما يلي :

"يقدم رئيس الحكومة عرضا عن برنامج مجلس الأمة"
يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة

وللاشارة فإن هذا العرض لن يقدم إلا بعد حصول برنامج الحكومة على
موافقة المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 1/80 و2..

إن اللائحة التي يمكن لمجلس الأمة إصدارها ليس لها أي أثر قانوني على
مصير الحكومة لأنها سبق لها وأن تحصلت على ثقة الغرفة الأولى الممثلة
لنواب الأمة. وفي هذه الحالة يمكن تصور أن تتضمن هذه اللائحة بيانا يؤيد
الحكومة في مسعاها، وهذا من شأنه تقوية لمكانة الحكومة ويدعمها. كما يمكن أن
تتضمن هذه اللائحة بيانا ينتقد فيه المسعى الذي توخته الحكومة في برنامجها
ومن شأن هذا البيان بالتالي التأثير سياسيا على مكانة الحكومة وإضعافا
لمركزها السياسي.

(1) أنظر أيضا المواد 80 إلى 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 22
جانفي 1998.

(2) أنظر أيضا المواد 76 إلى 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) أنظر أيضا المواد 84 ري 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

الطريقة الثانية : تقديم البيان السنوي للسياسة العامة أمام المجلس الأمة
تنص المادة 7/84 " يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة "

وللاشارة في هذا المجال أن الحكومة وبحكم المادة 84 من الدستور تلتزم بأن تقدم للمجلس الشعبي الوطني بيانا سنويا عن السياسة العامة وإثر المناقشة التي تعقب عرض البيان يمكن أن يترتب عنها إيداع ملتمس رقابة ينصب حول مسؤولية الحكومة والذي قد يؤدي إلى استقالتها إذا تحققت الشروط المذكورة في المادتين 135 و136 من الدستور.

وفي اطار وظيفة الرقابة المسندة لمجلس الأمة، يمكن أيضا للحكومة أن تقدم بيانا للسياسة العامة، غير أن هذا الأمر لن يتم في حالة تقديم البيان أمام المجلس الشعبي الوطني وتم التصويت أثره على ملتمس رقابة، لأن الحكومة تكون قد استقالت وبالتالي فلا داعي لحكومة مستقيلة أن تقدم بيانا عن سياسة تعرضت للسقوط، ولذلك، فإن امكانية تقديم البيان أمام مجلس الأمة يمكن أن يتم في الحالات التالية :

- إذا طلبت الحكومة عقب البيان الذي قدمته أمام المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، طبقا للمادة 5/84 ونالت ثقة النواب.
- في حالة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة دون أن يتبعه طلب تصويت بالثقة وأو ايداع ملتمس رقابة.
- في حالة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة وتبعه ايداع ملتمس رقابة ولكن دون أن يحصل على موافقة أغلبية ثلثي النواب.

وبالتالي ما هي وظيفة العرض (تقديم بيان السياسة العامة) الذي يقدم أمام مجلس الأمة بعد أن تكون الحكومة قد اجتازت بنجاح امتحانها الحاسم أمام المجلس الشعبي الوطني خاصة وأن هذا البيان لن يكون متبوعا بمناقشة.

ورغم الارادة المعلن عنها في الدستور لاعادة الاعتبار للبرلمان فإن هذا الأخير يبقى يتميز بخضوعه للمؤسسة التنفيذية.

ب- الإبقاء على تفوق الهيئة التنفيذية.

إذا كان دستور 1989، قد أدخل قواعد برلمانية في النظام الدستوري الجزائري، فإن ما تجب ملاحظته أن المراجعة الدستورية قد أبقت على تفوق مكانة المؤسسة التنفيذية ولم تسعى إلى التقليل من أثرها، بل أضافت لها وسائل أخرى لضمان تفوقها.

1- حق الحل الرئاسي.

إن القواعد البرلمانية التي أدخلت على النظام الدستوري الجزائري عام 1989، وكرستها المراجعة الأخيرة قد تكون في غير صالح البرلمان أحيانا، ذلك أن اللجوء إليها قد يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

ويشكل اليوم حق الحل أحد الأسلحة الهامة التي تملكها المؤسسة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية من أجل الضغط على غرفة النواب (1) وفي النظام البرلماني يعد حق الحل الرئاسي النتيجة المقابلة للمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

غير أن حق الحل الذي منح للرئيس يعد وسيلة موجهة لردع المجلس الشعبي الوطني عند محاولة التفكير في معارضة الحكومة خاصة إذا كانت تطبق برنامج رئيس الجمهورية.

إن حق الحل هو اختصاص خاص برئيس الجمهورية، ولا يتم اللجوء إليه إلا بناء على تحليل خاص يتصوره رئيس الجمهورية عن التوازن الدستوري القائم.

وهنا يطرح التساؤل حول المعني من حق الحل، فما دام أن الحكومة يعينها رئيس الجمهورية المنتخب بواسطة الاقتراع العام المباشر كما أن ملتزم الرقابة يأتي من المجلس الشعبي الوطني المنتخب هو الآخر عن طريق الاقتراع العام.

(1) أنظر محمد ابراهيمي، حق الحل، المرجع السابق.
منصور مولود، المرجع السابق، ص 31-40.

وهكذا يظهر أن الخلاف حول ضرورة وأهمية إسقاط الحكومة يجب أن يطرح هو الآخر للاقتراع العام، إن هذا المسعى يؤكد أن الحل يمكن أن يتم عندما يحاول المجلس الشعبي الوطني إسقاط الحكومة، إن هذه النتيجة نلمسها من خلال أحكام المادة 84 من الدستور التي نصت فقرتها الأخيرة، على أنه في حالة عدم منح الثقة للحكومة إثر تصويت بالثقة، وقبل قبول استقالة رئيس الحكومة، يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء لأحكام المادة 129 من الدستور التي تنص على حق الرئيس في حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو أنها، وهنا يبدو أن للحل وظيفة ردعية يحول دون اللجوء لاسقاط الحكومة.

غير أنه يمكن اللجوء للحل في حالة أخرى، عندما تظهر الرغبة في إيجاد أغلبية واضحة للحكومة في البرلمان، خاصة إذا تعذر للحكومة الاستمرار في سياستها بسبب انعدام هذه الأغلبية (1) وهكذا فإن الحل يسعى إلى إيجاد مركز مرتاح للحكومة يدعم مكانتها.

وعلى الصعيد العملي، فإن اللجوء للاقتراع العام من أجل انتخاب مجلس جديد، يتطلب الإبقاء على الحكومة القائمة بصفة مؤقتة. ذلك ما يستنتج من فهم الفقرة الأخيرة للمادة 84 من الدستور ويبقى أنه في حالة إبقاء رئيس الجمهورية على نفس رئيس الحكومة بعد انتخاب مجلس جديد هل يتطلب الأمر طلب الموافقة على برنامج الحكومة. وفي حالة ما إذا كان المجلس الجديد لا يرغب تجديد الثقة للحكومة القائمة فهل يلجأ للتصويت على ملتصق رقابة للتعبير عن موقفه الراض للحكومة القائمة.

إن هذه الأسئلة يصعب الإجابة عنها بسبب ضعف التجربة الدستورية في هذا المجال. وسوف تساهم الممارسة الدستورية ونظام الأحزاب في توضيح هذه المسائل مستقبلاً.

وبالنسبة لتنفيذ الحل. يتطلب الأمر من رئيس الجمهورية قبل اللجوء للحل، استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة (المادة 129 من الدستور).

(1) أنظر دكتور ابراهيم درويش النظام السياسي، المرجع السابق، ص 143.

وبالتالي فإن كل إجراء لحل المجلس الشعبي الوطني يتم دون احترام هذه الاجراءات يعد باطلا.

ويبقى التساءل قائما حول طبيعة الاستشارة التي يلزم رئيس الجمهورية باجرائها فهل يكتفي باعلام الحكومة ورئيسي غرفتي البرلمان عن الموقف الذي يبرر اللجوء للحل أو يستشيرهم لأخذ رأيهم بشأن الاجراء الذي يعتزم القيام به، وفي الواقع ومهما كانت طبيعة هذه الاستشارة، فإن رئيس الجمهورية هو وحده الذي يقرر ويتحمل مسؤولية هذا الاجراء. وهذا ما يدعم القول بأن رئيس الجمهورية يبقى محتفظا بقوته وهيمنته في النظام السياسي.

غير أن هذا التفوق لا يتحقق عن طريق حق الحل فقط، بل أعطت المراجعة الدستورية الأخيرة مناسبة ووسيلة أخرى للتفوق الرئاسي، يتحقق ذلك بفضل إعادة التوازن داخل المؤسسة التشريعية.

2- إعادة التوازن داخل المؤسسة التشريعية

من أهم التحديثات في المراجعة الدستورية الأخيرة، إحداث نظام الثنائية في الجهاز التشريعي. فالبرلمان أصبح يتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني المنتخب على أساس الاقتراع المباشر. ومجلس الأمة الذي يتكون من نواب بعضهم منتخب والآخر يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية. (المادتان 98 و101 من الدستور).

ما هي وظيفة مجلس الأمة، والأثر الذي يحدثه ايجاد هذه الهيئة على التوازن داخل المؤسسة التشريعية وفي العلاقة بين هذه الأخيرة والمؤسسة التنفيذية.

أ- تشكيل مجلس الأمة : أداة لتحسين التمثيل

لا يخضع تشكيل مجلس الأمة لنمط واحد. ذلك أن بعض أعضائه ينتخبون على أساس الاقتراع غير المباشر. وبعضه الآخر يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية. (المادة 101-2).

1- الأعضاء المنتخبون : تمثيل المجموعات المحلية

طبقا للفقرة الثانية للمادة 101 من الدستور : "ينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي..." وذلك لمدة ستة سنوات. يجدد نصف أعضائه المنتخبين كل ثلاث سنوات (المادة 122 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات) (1).

ويتم انتخابهم بالأغلبية في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية تضم مجموع أعضاء المجلس الولائي، وكذا أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية.

وطبقا للمادة 147 من القانون العضوي، يعلن "منتخبين فائزين المترشحون الحاصلون على أكبر عدد من الأصوات وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يفوز المترشح الأكبر سنا".

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.

غير أن الاقتراع المباشر لا يؤدي إلى إغفال تمثيل بعض المناطق بل يؤدي أيضا إلى إغفال تمثيل بعض الفئات هذا الإغفال الذي يتجاوزه نظام تشكيل مجلس الأمة من خلال الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية.

2- الأعضاء المعينون : تجنب تهميش بعض الكفاءات.

نص الفقرة الثانية للمادة 101 من الدستور "... ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

(1) الصادر بموجب الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997.

إن نوعية الفئات التي يجب تمثيلها في مجلس الأمة تظهر رغبة المؤسس الدستوري في تحسين التمثيل داخل البرلمان. هناك بعض الشخصيات من عالم العلم والثقافة والاطارات المسيرة والشخصيات الوطنية التاريخية والتي قد لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية -الدخول للانتخابات والمشاركة مع الأحزاب- لأسباب مختلفة، ولكنها تستطيع تقديم مساهمات وخدمات معتبرة في ميدان العمل البرلماني، سوف يؤدي نظام العضوية في مجلس الأمة عن طريق التعيين إلى تجنب إقصاءها من المشاركة في الحياة السياسية بواسطة الحياة النيابية. وسوف لن تشعر بالتهميش الذي طالما عانت منه منذ الاستقلال. وقد أظهرت القائمة التي عينها رئيس الجمهورية على احتواءها على شخصيات ذات كفاءة عالية في ميدان تخصصها وسمعة محترمة في أوساط المجتمع كانت مقصية بسبب نظام التمثيل المعتمد في الغرفة الأولى وبسبب عدم اهتمام هذه الفئات بالعمل السياسي في الأحزاب.

غير أن وجود هذه الهيئة لا ينعكس فقط على النظام التمثيلي، بل يتعداه إلى التوازن داخل المؤسسة التشريعية وفي علاقة هذه الأخيرة بالمؤسسة التنفيذية.

ب- مجلس الأمة : أداة لاعادة التوازن.

إن الصلاحيات المخولة لمجلس الأمة خاصة في ميدان التشريع تذهب نحو نزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني. فهكذا لم يعد اعداد القانون اختصاصا خالصا أو مجالا محفوظا للمجلس الشعبي الوطني وحده بل أصبح مجلس الأمة يشارك الغرفة الأولى في عملية إعداد القانون.

إن هذه المشاركة سوف تحول دون احتكار صناعة القانون من جهة ودون التعسف في صياغته.

وإذا كان مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالقوانين فإنه يملك حق النظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية.

وبموجب المادة 2/120 "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاءه".

إذا لا يتدخل مجلس الأمة إلا بعد إنهاء الغرفة الأولى من عملها بالموافقة على النص. ولا يتدخل إلا عن طريق المناقشة التي تجري على مستوى اللجان وعلى مستوى الجلسة العامة وعن طريق التصويت. (1)

وللاشارة فإن مجلس الأمة لا يملك حق تعديل النص كله أو جزء منه والذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه، وفي هذا السياق تضمن النظام الداخلي الذي أعده مجلس الأمة أحكاما تسمح له بتعديل النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني (2) غير أن المجلس الدستوري صرح بعدم مطابقة تلك الأحكام مع الدستور (3).

وفي هذا السياق يمكن لمجلس الأمة أن يشكل أداة لصالح الحكومة. وتحقق هذه الوظيفة عندما يرفض مجلس الأمة المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها.

وقد يرفض المصادقة سواء على مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة والتي تعرضت لتعديل جوهري في محتواها داخل المجلس الشعبي الوطني. فهو بهذا الموقف يقف إلى جانب الحكومة في خلافها مع الغرفة الأولى.

كما قد يرفض المصادقة على اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب بناء على المادة 119 من الدستور خاصة إذا كانت الحكومة لا ترغب إصدار هذا النوع من القوانين سواء بسبب مضمونها أو بسبب عدم ملائمتها وظروف إصدارها.

(1) أنظر المواد 41-44-64-66-67-68-69-70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) المواد : 63 إلى 68 والمواد 74-77-78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة قبل إخطار المجلس الدستوري.

(3) أنظر رأي رقم 04 المؤرخ في 10 فبراير 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

إن رفض المصادقة على النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يعني بحكم الدستور حدوث خلاف بين الغرفتين يتم تسويته بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة وذلك من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف (المادة 3/120 من الدستور).

وهذا يعني أن النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ورفض مجلس الأمة المصادقة عليه يمكن التخلي عنه بوسيلتين تملكها الحكومة وهما :

- عندما لا يطلب رئيس الحكومة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إن النص الوارد في الفقرة الرابعة للمادة 120 من الدستور لا يفيد الالتزام. ولا يوجد أي نص يعرض تصرف رئيس الحكومة للجزاء بسبب عدم مطالبته اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

- عندما يستمر الخلاف بين الغرفتين بعد عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه. يسحب النص، وقبل سحبه قيد المؤسس الدستوري حق ادخال التعديلات على النص موضوع الخلاف من طرف الغرفتين بموافقة الحكومة. (الفقرة الخامسة للمادة 120).

غير أن الحكومة يمكنها في حالات أخرى اصدار النص موضوع الخلاف بين الغرفتين، إذا تعلق الأمر بقانون المالية، حيث يصدره رئيس الجمهورية حتى في حالة عدم المصادقة عليه من طرف الغرفتين بعد انقضاء مدة خمسة وسبعون يوماً من تاريخ إعداده. وفي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع الحكومة بأمر ولا يصدر النص الذي يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

وفي هذا السياق فإن رفض المصادقة على القوانين من طرف مجلس الأمة يشكل أداة لصالح الحكومة لأنه يمكنها من تمرير مشروعها أو الحيلولة دون اصدار نصوص لا تريد وضعها.

ونفس الأمر بالنسبة للتعديل الدستوري، فقد أقرت المادة 177 من الدستور إمكانية المبادرة بالتعديل من طرف ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً.

غير أن هذه المبادرة باقتراح تعديل الدستور، يتم اقتراحها على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضها على الاستفتاء الشعبي. أما إذا كانت المبادرة بالتعديل، جاءت من رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 174 من الدستور، تعرض هذه المبادرة على غرفتي البرلمان للتصويت عليها حسب نفس الصيغة التي يتم بها التصويت على النص التشريعي، وهذا يعني ضرورة موافقة مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه. وفي هذه الحالة وإذا لم تتحقق هذه الأغلبية لا يستطيع رئيس الجمهورية عرض النص على الاستفتاء لأن إحدى مراحل إعداد النص لم تكتمل. وبهذه الصفة يمكن أن يشكل تدخل مجلس الأمة حاجزاً أمام إرادة المجلس الشعبي الوطني.

إن ثنائية الجهاز التشريعي في هذه الحالة سوف يكتسي معنى خاصاً. حيث يمكن اعتباره بمثابة حليف للحكومة ضد التمثيل الشعبي، فقد يستعمل ضد تفوق المجلس الشعبي الوطني. غير أن هذا الأمر قد لا يستمر على هذا المنوال فقد تتغير الأغلبية الرئاسية أو الأغلبية الحكومية ويتحول نتيجة لذلك إلى أداة لمعارضة الحكومة.

وإذا كان الدستور يقضي بهذه الكيفية إلى جعل مجلس الأمة أداة لصالح الحكومة، فإنه لم يسعى 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 المجلس الشعبي الوطني والبرلمان ككل. فقد تكون 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 كما فعل الدستور في نص المادة 129 منه.

الخاتمة :

إن ما يمكن ملاحظته أن تقييم كل عملية مراجعة دستورية لا يمكن أن تكون ذات فائدة إلا من خلال السياق الذي جرت فيه تلك العملية.

وإذا كانت صياغة 1989، تمت في سياق التحولات السياسية والاقتصادية التي فرضت نفسها على المؤسس الدستوري آنذاك. فإنها كانت تسعى إلى تأسيس نظام حكم متفتح على القوى السياسية ويستجيب للمتطلبات الديمقراطية للحكم. فإن تلك المحاولة لم تنجح في تأمين تجربة ديمقراطية فنية للحكم. ونجم عن الانزلاقات والتحريفات الآتية من كل الأطراف حدوث أزمة دستورية وسياسية كانت لها انعكاسات سلبية على الحياة السياسية والأمنية في المجتمع. كادت معها أن تتحول تلك الأزمة إلى إنهار تام لمؤسسات الدولة. ومن هذا الوضع جرت محاولة لاعادة تنظيم القواعد التي تحكم تنظيم السلطة في المجتمع، عن طريق مراجعة الدستور وتم وضع دستور جديد في 28 نوفمبر 1996 من سماته الجوهرية ضمان استمرار النظام الحاكم، فقد احتفظ بكل القواعد التي تسيّر شؤون الحكم والتي وضعها دستور 1989، وأدخل بعض التغييرات في مركز رئيس الجمهورية وأعاد نظام التوازن داخل المؤسسة التشريعية بإحداث الغرفة الثانية وأعاد النظر في النظام القضائي الموحد باعتماد ازدواجية القضاء بإحداث مجلس الدولة ومحكمة التنازع. ولا يمكن النظر لهذه التغييرات إلا في إطار مسعى يهدف استمرار النظام والمحافظة عليه، وقد أثبتت نتائج الانتخابات الرئاسية والتشريعية وحتى المحلية وكذا تشكيل مجلس الأمة هذه النتيجة، لأن الدستور الجديد تمت صياغته في مرحلة كانت فيه مؤسسات الدولة والنظام في خطر. وهكذا يأتي الدستور ليضمن بقاء النظام واستمراريته.

وعلى الرغم من ذلك، فإن النزاهة العلمية تقضي القول أن تلك التعديلات شكلت قفزة نوعية هامة أدت إلى تكريس قواعد التعددية السياسية والتداول على السلطة والمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان.

ومع ذلك فإن تقييماً موضوعياً يتطلب البحث عن النقائص التي ميزت المراجعة الأخيرة خاصة في ميدان التوازن بين المؤسسة التنفيذية والتشريعية. لقد جاء في المذكرة الرئاسية التي وجهها رئيس الجمهورية بتاريخ 11 ماي 1996 والمتعلقة بالمراجعة الدستورية أن من بين أهداف تلك المراجعة هو

البحث عن إحداث توازن بين السلطات غير أن قراءة لأحكام الدستور على النحو الذي تم توضيحه في هذه الدراسة يبين أن هذا التوازن المنشود لم يتحقق بل بالعكس توجهت الوثيقة الدستورية نحو تكريس تفوق المؤسسة التنفيذية، فقد أغفل النص بعض الأدوات الحيوية القادرة على إحداث التوازن وأهمها.

1- عدم تصحيح العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة فما زال رئيس الحكومة رهينة في يد رئيس الجمهورية بالنسبة للعزل، ولم تضع الوثيقة قيودا على هذا الحق. وكان من الأفضل لو تضمن النص عدم امكانية إقالة الحكومة من طرف رئيس الجمهورية إلا بناء على استقالتها أو فقدانها ثقة البرلمان.

وفي هذا السياق أيضا كان من الأحسن لو تبني النص الجديد نظام التوقيع المزدوج Le contre seeing حتى يشارك رئيس الحكومة بعض المهام التي يتولاها رئيس الجمهورية وتقسيم المسؤولية بينهما.

2- إن النص الجديد لم يضع قيودا أمام التفوق الرئاسي خاصة في مجال تعديل الدستور. ولم يضع حدا للخلاف الفقهي والسياسي حول جواز اللجوء لتعديل الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي دون اتباع الاجراءات الخاصة بالتعديل التي يتضمنها الدستور نفسه. فقد احتفظ النص بنفس القواعد السابقة.

3- لم يدعم النص الجديد أدوات الرقابة والمسؤولية السياسية، بحيث لم يغير من طبيعة الاستجواب الذي يبقى بدون أثر على الحكومة ولم يخرج مسألة التصويت بالثقة، والتصويت على لائحة ملتصق الرقابة من الدائرة الضيقة التي حشرا فيها. فلا يمكن استعمالها إلا بمناسبة تقديم الحكومة بيان السياسة العامة سنويا أمام المجلس الشعبي الوطني، ولم يمنح امكانية استعمالها من طرف الغرفة الأولى خارج إطار مناقشة بيان السياسة العامة.

4- لم يوسع النص الجديد، نظام إخطار المجلس الدستوري لمجموعة من نواب البرلمان، وهذا لضمان حق الأقلية (المعارضة) اللازم لكل نظام ديمقراطي.

إن هذا الاغفال من شأنه إبراز مدى الخلل في العلاقة بين المؤسستين. ولكن على الرغم من ذلك فإن تصحيح ذلك الخلل يبقى ممكنا إذا التزمت كل مؤسسة بروح التعاون وابتعدت عمليا عن روح الهيمنة. الأمر الذي يمكن تجسيده في مراجعة مقبلة.