

تركيبة دستورية مغايرة لمبدأ الفصل بين السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2020

A Different Constitutional Structure of the Principle of Separation of Powers in the Constitutional Amendment of 2020

هديل سويسي *

Hadil Souici

جامعة الجزائر 1 - الجزائر -

University of Algiers 1 - Algeria -

souicihadil@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2026/06/03 تاريخ القبول للنشر: 2026/09/20 تاريخ النشر: 2026/10/01

ملخص:

جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليؤكد على تكريس مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون فيما بينها، وذلك وفق متغيرات محدودة طرأت على تنظيم السلطات الموزعة وفق هندسة دستورية جديدة لتعطي دلالة ضمنية على أن مظاهر الفصل بين السلطات أضحت تميل بين كفتي التوازن والتداخل في ظل بقاء رئيس الجمهورية محمينا على أهم الصلاحيات الدستورية. الكلمات المفتاحية: تنظيم السلطات؛ فصل مرن؛ توازن السلطات؛ النظام السياسي؛ الاختصاصات الدستورية؛ تعديل دستوري.

Abstract:

The constitutional amendment of 2020 enshrined the principle of separation and cooperation of powers, in accordance with determined variations related to the organisation of the powers in conformity with a new constitutional engineering, which implicitly means that the manifestations of the separation of powers balance henceforth between equilibrium and overlap amid the hegemony exercised by the president of the Republic over the main constitutional prerogatives.

Keywords: Organization of powers; flexible separation of powers; balance of powers; political system; constitutional competences; constitutional amendment.

* المؤلف المرسل

مقدمة:

يُنظر إلى مبدأ الفصل بين السلطات على أنه أهم مبدأ سياسي تبنته الدساتير في مجال تنظيم السلطات وتوزيع وظائف الدولة التي تنقسم إلى ثلاث سلطات (تشريعية، تنفيذية وقضائية) تبلورها أجهزة دستورية مستقلة ومنفصلة عن بعضها البعض مع وجود تعاون متبادل فيما بينها، وذلك بهدف ضمان حسن سير مصالح الدولة حفاظاً على حريات الأفراد ومنعاً للاستبداد.

ولطالما كان مبدأ الفصل بين السلطات من المعايير الدالة على شكل النظام السياسي المتبع في أي دولة، فهو وسيلة معيارية لتحديد تصنيف الأنظمة السياسية التي تختلف وتنوع تقسيماتها تبعاً لظروف كل دولة، فإذا كان التنظيم الدستوري متكافئاً بين السلطة التنفيذية والتشريعية يكون بذلك النظام المتبع برلمانياً وهذا ما يطلق عليه الفصل المرن بين السلطات¹ القائم على التعاون والتوازن بينها، أما إذا ما رجحت كفة السلطة التنفيذية على حساب نظيرتها التشريعية يصنف حينها النظام على أنه رئاسي بمفهوم الفصل الجامد بين السلطات،² غير أن الأمر لا يقتصر على النظامين الرئاسي والبرلماني رغم كونهما الأكثر رواجاً واستقراراً في العالم، بل قد يتسع إلى تصنيفات أخرى من النظم، وهي تلك التي تعتمد على تركيز سلطاتها إما لصالح السلطة التشريعية أو لكفة السلطة التنفيذية ففي الحالة الأولى يتشكل ما يسمى بالنظام المجلسي أو (حكومة الجمعية)،³ بينما يتولد عن الحالة الثانية النظام المختلط (شبه رئاسي أو شبه برلماني).⁴

وفي معناه القانوني يرتكز هذا المبدأ على الفصل العضوي والوظيفي بين السلطات دون أن تتعدى أي واحدة على الأخرى، كما يحول دون جمع السلطات في يد هيئة أو حاكم واحد، فهو يقوم بالأساس على فكرة تقسيم وظائف الدولة إلى سلطات منفصلة ومتوازنة مع الحفاظ على اختصاصات كل سلطة وتمكينها من أدوات وميكانيزمات لردع السلطة الأخرى في حدود اختصاصها، وهذا ما يجسد الفكرة القائلة بأن السلطة تحد السلطة.⁵

تكمن أهمية اختيار هذا الموضوع في إبراز الأبعاد المستجدة التي أتى بها التعديل الدستوري لسنة 2020، على مستوى هندسة مبدأ الفصل بين السلطات وتنظيمها.

هذا من الجانب النظري، ماذا عن الجانب العملي كيف تمت بلورة مبدأ الفصل بين السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2020 وهل من تغييرات طرأت على تنظيم السلطات الثلاث فيما بينها؟

للإجابة عن هذه الإشكالية تم الاستناد على المنهج التحليلي الوصفي من خلال تبيان المتغيرات المحدودة التي طرأت على مبدأ الفصل بين السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2020 (المبحث الأول)، ومن ثم التطرق إلى شكل الفصل الذي اعتمده هذا التعديل الدستوري في تنظيم السلطات الثلاث. (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

متغيرات محدودة لمبدأ الفصل بين السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2020

إن الدارس والمطلع على الدساتير الجزائرية المتعاقبة يلاحظ بأن فلسفة مبدأ الفصل بين السلطات لم تكن مجسدة بالقدر الكافي فكثيرا ما كانت روح هذا المبدأ تُفهم بشكل ضمني ونسي، دون وجود نص قانوني يُقره، إلى أن أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي كان سباقاً في دسرة هذا المبدأ،⁶ والذي أكد عليه بعد ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي نص صراحة على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري. وهو ما سيتم تناوله بالتفصيل من خلال إبراز ما جاءت به ديباجة هذا التعديل الدستوري لسنة 2020 (المطلب الأول) ومن ثم تبيان الهيكلية الدستورية المستحدثة للمنظمة للسلطات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات في ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020

نظرا لأهمية هذا المبدأ قام المؤسس الدستوري بتثبيته كمبدأ من المبادئ المرسخة في ديباجة⁷ التعديل الدستوري لسنة 2020 وهو ما يضيف عليه قيمة دستورية وقانونية ودلالة على الفلسفة السياسية والدستورية المتبعة والتي يمكن استنباطها من توطئة أو ديباجة أي دستور كان، فهي القالب الضابط لمجموعة المبادئ والأسس والقيم والمثل العليا والتوجهات الدستورية السامية التي تنبثق منها مواد الدستور بدرجة أولى وباقي النصوص التشريعية والتنظيمية بدرجة ثانية.

وامتداداً لديباجة هذا التعديل الدستوري، التي نصت فقرتها 15 على كفالة الدستور للفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي، وهو ما تم التأكيد عليه من خلال المادة 16 من ذات الدستور⁸ والتي تفيد بأن الدولة تقوم على مبادئ التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات وعلى ضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية.

ما يمكن ملاحظته للوهلة الأولى أن الديباجة أشارت بصفة عامة إلى طبيعة الفصل المطبق بين السلطات إذ يفهم من خلال النص على أن الدستور يضمن أولا الفصل بين السلطات ثم التوازن بينها.

يقصد بذلك أن الفصل المراد تطبيقه هو فصل مرن نسبي، بالنظر لصعوبة تطبيق الفصل الصارم أو الجامد بين السلطات والذي ولى عليه الدهر، فالممارسة الديمقراطية المعاصرة بلورت فلسفة حديثة لمبدأ الفصل بين السلطات أساسها الفصل المتوازن بينها من خلال توزيع اختصاصاتها على أجهزة مستقلة، مع وجود تعاون وانسجام بينها، وهو ما ندى به الفقيه الفرنسي جورج بوردو الذي يرى بأن الفصل المرن يركز على ثلاثة مبادئ، وهي المساواة، التعاون وتوفير وسائل تأثير متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.⁹

المطلب الثاني: استحداث هيكلية دستورية لتنظيم السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2020

إن المتصفح للتعديل الدستوري لسنة 2020، يدرك بأن الأسس التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في أي نظام ديمقراطي مهيئة من خلال:

- وجود ثلاث سلطات أساسية وهي السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية، وإن تم في التعديل الدستوري الأخير فصل رأسي السلطة التنفيذية إلى جهازين منفصلين وهو ما سيتم التطرق إليه في المحور الثاني من هذه المداخلة.
- أن تحظى كل سلطة بصلاحيات أصيلة ومحددة في الدستور.
- أن تتمتع كل سلطة باستقلالية نسبية في ممارسة اختصاصاتها مع وجود وسائل رقابية متبادلة فيما بينها.

باستقراء الناحية الشكلية لهيكلية الباب الثالث من التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي اعتمد على تنظيم دستوري مغاير للسلطات بخلاف ما عرفته كل الدساتير الجزائرية السابقة، والذي يتجلى من خلال تقسيم السلطات العامة إلى أربع فصول أولها رئيس الجمهورية، ثانيها الحكومة، ثالثها البرلمان، ورابعها القضاء يعطي دلالة مغايرة للتكييف الدستوري المنظم لوظائف الدولة.

وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري قد استغنى على مصطلح السلطة لكل من وظيفة التنفيذ والتشريع والقضاء واستبدلها بمصطلحات مختلفة عما هو معمول به سابقا، كما أنه منح مركزاً قانونياً مختلفاً لرئاسة الجمهورية أين فصلها عن تبعيتها للسلطة التنفيذية التي كانت مكونة في الدساتير السابقة من ثنائية الرئاسة والحكومة، ليغدو منصب رئيس الجمهورية في مكانة أسمى عن باقي السلطات خاصة وأنه يتمتع بصلاحيات واسعة في كل المجالات والتي أضحت في تزايد بالنظر للتطور الذي يشهده مركز الرئاسة.

فمن المبررات الدستورية التي تسوغ تفوق مركز رئيس الجمهورية عن باقي سلطات الدولة هي الصيغة التي يتقلد بها هذا المنصب فهو منتخب مباشرة من الشعب دون توسط أي سلطة أو

جهة أخرى فمجرد تأديته لليمين الدستورية يباشر مهامه لعهدة دستورية تمتد لخمس 05 سنوات تجدد مرة واحدة فقط،¹⁰ بخلاف الوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- الذي يعين وتعيّن مهامه من طرف رئيس الجمهورية، سواء أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية وبالتالي يكلف الوزير الأول المعين من طرف رئيس الجمهورية باقتراح تشكيل الحكومة التي لا تزكي ولا تعين إلا من طرف رئيس الجمهورية، أو في حالة ما إذا تمخضت عن الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية، عندها يُعين رئيس الجمهورية رئيساً للحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفه بتشكيل الحكومة قصد تعيينها من طرفه.¹¹

أما بخصوص الفصل الثاني من الباب الثالث من التعديل الدستوري لسنة 2020 المعنون تحت مسمى "الحكومة"، يبقى رئيس الجمهورية دائماً هو المتحكم بمقالييد القرار التنفيذي، إلا أن سير العمل التنفيذي أسند للحكومة التي تمارسه بواسطة وزراءها، وبحسب الحالة تضطلع الحكومة باختصاصات وصلاحيات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية إذا كان الوزير الأول هو من يرأس الحكومة أو تطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية إن كان رئيساً للحكومة.¹²

وتتولى الحكومة حسب أحكام الدستور صلاحيات توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة، بالإضافة إلى توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة وغيرها من المهام¹³ التي يمكن القول بأنها تمارسها بصفة محدودة.

أما بالنسبة للبرلمان الذي يأتي ترتيبه في الفصل الثالث من نفس الباب المتعلق بتنظيم السلطات، فيبقى دائماً يتألف من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إذ تمارس هذه السلطة اختصاصها في إرساء القوانين ضمن المجالات المحددة لكل من القانون العضوي والعادي، مع إحداث نوع من التوازن بين الغرفتين، من حيث تسقيف العهد البرلمانية لنواب وأعضاء البرلمان بعهدتين لا أكثر منفصلتين أو متتاليتين¹⁴ بالإضافة إلى وجود ميكانيزمات تعاون ورقابة متبادلة مع الحكومة.

ويأتي القضاء كآخر فصل ضمن الباب المنظم للسلطات الذي أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 على استقلاله كسلطة قائمة بذاتها، ومن المظاهر المستجدة المؤازرة لاستقلالية القضاء هي التعديلات التي طرأت على المجلس الأعلى للقضاء وعلى تشكيلته وكذا توفير الحماية القانونية للقاضي، بالإضافة إلى تدعيم تكريس مبدأ التقاضي على الدرجتين في المادة الإدارية بعد ما كانت تقتصر على المسائل الجزائية فقط، وهذا باستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف.¹⁵

بالرغم من هذه السمات المستحدثة لتعزيز استقلالية القضاء، تبقى هنالك مؤشرات للتدخل في عمل السلطة القضائية مما يحد من استقلاليتها.

وتماشياً مع الهيكلة الدستورية المتبناة لتنظيم السلطات في التعديل الدستوري لسنة 2020 قصد تدعيم تطبيق وحماية مبدأ للفصل بين السلطات، أناط المؤسس الدستوري للمحكمة الدستورية صلاحية ضبط سير ونشاط السلطات العمومية، كما يمكن إخطارها بشأن الخلافات التي قد تنشأ بين السلطات الدستورية،¹⁶ وهو الأمر الذي من شأنه أن يحقق نوعاً من الفصل المتوازن بين السلطات.

وبالموازاة مع ذلك، لا يستقيم تناول الهيكلة الدستورية لتنظيم السلطات دون الوقوف عند انعكاسات تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على تحديد طبيعة النظام السياسي المعتمد في الجزائر، ذلك أن الكيفية التي يُجسّد بها هذا المبدأ في توزيع الاختصاصات والعلاقات بين السلطات، وما يترتب عنها من صور للتعاون أو التوازن أو الرقابة المتبادلة، تُسهم بصورة مباشرة في تحديد ملامح النظام السياسي القائم وطبيعته، فالمطلع على التعديل الدستوري لسنة 2020 يستصعب إعطاء تكييف لطبيعة النظام السياسي الجزائري إذ يبقى الأمر مبهماً من ناحية تحديد سمة نظام الحكم المعتمد هل هو رئاسي أم رئاسوي أم شبه رئاسي، غير أنه يمكن تحليل واستنباط طبيعة النظام المتبع من خلال تحليل واستقراء نسق العلاقة الدستورية والسياسية بين السلطات خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية تكريسها لمبدأ الفصل بين السلطات.

وأولى النتائج التي يمكن الاستدلال إليها أن النظام السياسي الجزائري هو نظام مختلط يجمع بين ميزات النظامين الرئاسي والبرلماني ولكن بصورة متفاوتة، إذ تميل الغلبة إلى خصائص النظام الرئاسي بالنظر إلى تفوق المركز القانوني والدستوري لرئيس الجمهورية وتوسيع صلاحياته إذ له الحق في حل المجلس الشعبي الوطني وممارسة حق التشريع دون أن تقوم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان، ناهيك على كونه المتحكم في زمام السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة فهي تستوحي وجودها من رئيس الجمهورية زيادة على أنها مسؤولة أمامه وأمام البرلمان.

ومن جانب آخر قد تبرز الملامح المرنة لمبدأ الفصل بين السلطات من خلال آليات الرقابة البرلمانية وتحريك المسؤولية السياسية للحكومة التي تحوزها السلطة التشريعية اتجاه نظيرتها التنفيذية كآلية التصويت بعدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة مما يضيف إلى استقلالها، أو التصويت على ملتمس الرقابة على إثر مناقشة بيان السياسة العامة، أو نتيجة استجواب برلماني.

خلاصة القول صحيح أن النظام السياسي الجزائري يمزج بين مظاهر النظامين الرئاسي والبرلماني إلا أنه يميل إلى كونه نظام شبه رئاسي، غير أن ما يمكن الإقرار به أن النظام السياسي الجزائري المتبع له خصوصيته مع الإبقاء دوماً على تفوق السلطة التنفيذية مقارنة بغيرها من السلطات.

المبحث الثاني:

التعديل الدستوري لسنة 2020، فصل متوازن أم متباين في تنظيم السلطات

صحيح أن قوام مبدأ الفصل بين السلطات هو استقلالية كل سلطة في مباشرة اختصاصها غير أن هذه الاستقلالية لا يمكن أن تكون صارمة أو تامة، فالممارسة العملية تفرض رأياً آخر، فلا يعني بهذا الفصل انعدام مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على وجه الخصوص، فقد تم إقرار آليات دستورية ومجالات واسعة تسمح لتحقيق التعاون ونوع من التوازن فيما بينها. غير أن هذا التوازن قد اختلف في كثير من الأحيان خاصة وأن مظاهر التعاون أضحت تداخلاً في الصلاحيات أكثر منها تعاون، ومن هذا المنطلق سوف يتم تبيان أدوات تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية في التعديل الدستوري لسنة 2020 (المطلب الأول) والتي تقابلها آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أدوات تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية حسب التعديل الدستوري لسنة 2020

تمثل المكنات الدستورية المخولة للسلطة التنفيذية على حساب التشريعية في عدة أدوات قانونية ضاغطة تسمح لها بمجابهة البرلمان ومن بين هذه الأدوات الدستورية ما يلي:

أولاً: المبادرة التشريعية

يعود الاختصاص الأصيل في سن وإعداد القوانين إلى السلطة التشريعية، غير أن الممارسة الدستورية والسياسية أثبتت خلاف ذلك، ففي الواقع لا ينفرد البرلمان بهذا الاختصاص وحده بل تشاركه السلطة التنفيذية في ذلك، لدرجة يمكن القول أنها تكاد موازية له في هذا الشأن سواء تعلق الأمر بسلطة التشريع بالأوامر المسندة لرئيس الجمهورية في الظروف العادية والاستثنائية والتي تدخل ضمن مجالات التشريع المخصصة للبرلمان والتي تعرض عليه في بداية دورته التشريعية للموافقة عليها ولكن دون مناقشتها، إذ يتم التصويت دون تقديم أي تعديل أو مناقشة،¹⁷ ناهيك عن السلطة التنظيمية التي تخوله بأن يشرع خارج مجالات القانون المحددة في المادتين 139 و140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أو عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين من طرف الحكومة.

زيادة على ذلك، فقد مكّن الدستور لرئيس الجمهورية من إصدار قانون المالية بواسطة أمر، وهو ما يعد تدخلاً واضحاً في اختصاص السلطة التشريعية، فمن المسلم به أن وظيفة التشريع المالي هي من اختصاص المجالس النيابية، فبالرجوع لنص المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تفيد بأنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بأمر رئاسي، هذا ما يؤكد مرة أخرى تفوق السلطة التنفيذية على حساب التشريعية، فبمجرد انقضاء الأجل المحدد دستورياً يفقد البرلمان أحد اختصاصاته الأصلية لصالح رئيس الجمهورية.¹⁸

علاوة على ذلك لا يقتصر الدور التشريعي الذي يتمتع به رئيس الجمهورية على التشريع الداخلي فقط، بل يتعداه إلى المستوى الدولي، وذلك من خلال علو التشريع الرئاسي على التشريع البرلماني في مجال المعاهدات والاتفاقيات فرئيس الجمهورية ينفرد بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات الأهمية المحدودة¹⁹ غير أنه مقيد نوعاً ما عند مصادقته على الاتفاقيات والمعاهدات ذات الأهمية البالغة التي يشترط موافقة البرلمان بغرفتيه عليها، وكذلك الأمر بالنسبة لاتفاقيات الهدنة والسلم التي لا يصادق عليها رئيس الجمهورية إلا بعد موافقة البرلمان وأخذ رأي المحكمة الدستورية.²⁰

ثانياً: إصدار القوانين والاعتراض عليها

تعد آلية إصدار القوانين من بين الأدوات التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فلا يبدأ سريان القانون ولا يدخل حيز التنفيذ حتى وإن حاز على المصادقة البرلمانية إلا بعد الموافقة عليه من طرف رئيس الجمهورية الذي له صلاحية إصدار القوانين في أجل ثلاثين (30) يوماً حسب ما نصت عليه أحكام الدستور.²¹

وتعزيزاً لآلية إصدار القوانين يمكن لرئيس الجمهورية أيضاً أن يعرقل عملية الإصدار بتفعيل إحدى الوسائل القانونية المتاحة له، كحق الاعتراض على القوانين من خلال طلب قراءة ثانية حول قانون معين، إذ نص دستور 2020 على مصطلح طلب قراءة ثانية بدلاً من مداولة ثانية التي كان منصوباً عليها في دستور 2016،²² إذ يستشف من اعتماد مصطلح قراءة هو إعادة النظر بشكل عام في مشروع القانون، بينما يقصد بالمداولة مناقشة المشروع مادة بمادة وإعادة التداول بشأنها.

ومن بين الوسائل الأخرى المعرّقة لإصدار القوانين هي إمكانية إخطار المحكمة الدستورية من طرف رئيس الجمهورية أو أجهزة دستورية أخرى بخصوص قانون معين قبل صدوره، مما يوقفه إلى أن تفصل فيه.²³

ثالثا: سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد

يحق لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية كما يمكن أن يستدعى من قبله بناء على طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، كما يتيح الدستور للوزير الأول (أو رئيس الحكومة) طلب تمديد الدورة البرلمانية العادية في حالة وجود بعض النقاط المدرجة في جدول الأعمال والتي لا زالت قيد الدراسة،²⁴ إضافة إلى ذلك قد يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في عدة حالات حصرتها المادة 99 من القانون العضوي رقم 23-06 المتعلق بتنظيم العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبين الحكومة.²⁵

رابعا: الاستفتاء مسلك رئاسي لسن القوانين

يعد حق الاستفتاء سلطة شخصية يمارسها رئيس الجمهورية بصفة مباشرة ودون وساطة أو مشورة كما أنها غير قابلة للتفويض، إذ تتعدد أشكال الاستفتاء إلى استفتاء دستوري إذا تعلق الأمر بأخذ الموافقة الشعبية على تعديل دستوري،²⁶ وقد يكون تشريعي إذا كان الغرض منه وضع قوانين عامة ومجردة وتُعد أولى تجارب الجزائر في مجال القوانين الاستفتاءية هو الاستفتاء المتعلق بقانون استعادة الوثام الوطني رقم 08/99 المؤرخ في 13 يوليو 1999، كما قد يكون استفتاء سياسي إن كانت الغاية منه الفصل في مسألة اختلفت الآراء بشأنها مثلاً.

إذن لرئيس الجمهورية حسب أحكام المادة 91 الفقرة 10 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن يلجأ مباشرة إلى استفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، مع الإشارة هنا إلى انتفاء معيار تحديد أو تكييف هذه القضايا الوطنية.

خامسا: حل المجلس الشعبي الوطني سلطة رئاسية مطلقة

تُصنف سلطة حل البرلمان على أنها من أخطر وأهم الصلاحيات التي يمتلكها رئيس الجمهورية، فهي لا تقتصر آثارها على الضغط أو التدخل في الصلاحيات التشريعية للبرلمان وإنما تتعداها لدرجة تعطيل عمله.

من هذا المنظور ينحل البرلمان في الدستور الجزائري بطريقتين ويقتصر الأمر هنا على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي يفترض أن لا يكون شاغراً أبداً، ويتم ذلك إما بواسطة حل رئاسي إرادي استناداً إلى السلطة التقديرية الخاصة لرئيس الجمهورية المقررة دستوريا في المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي يملك هذه الصلاحية بصفة حصرية فلا يمكن تفويضها أو معارضتها، كما له أيضاً أن يلجأ إلى المفاضلة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني

في حالة عدم موافقة هذا المجلس على لأحة الثقة المقدمة من طرف الوزير الأول (أو رئيس الحكومة) بمناسبة بيان السياسة العامة، وذلك بأن يقوم بحل الغرفة السفلى قبل قبول استقالة الحكومة.²⁷

أو عبر طريق آخر وهو الحل الوجوبي نتيجة رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي.²⁸

يفهم من ذلك أن تدخل المؤسسة التنفيذية في العملية التشريعية لا يقف عند حد المشاركة وإنما يتعداها لدرجة تهميش مؤسسة التشريع والحلول محلها، فلا يخفى بأن تأثير السلطة التنفيذية يصل مداه إلى مراحل إعداد النصوص القانونية سواء كان ذلك في مرحلة المبادرة بالقانون أو المناقشة أو التصويت، وحتى في مرحلة المصادقة على مستوى الغرفة الثانية أين يتجلى دور الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية وهو ما يعزز مكانة السلطة الرئاسية داخل قبة البرلمان في مواجهة الأغلبية البرلمانية،²⁹ فضلا عن ذلك مسألة تحديد جدول أعمال دورات البرلمان أين تملك الحكومة حق تحديد جدولها وإضفاء الطابع الاستعجالي على بعض مشاريع القوانين وأفضلية ترتيب المواضيع حسب الأولوية التي تحددها،³⁰ مما يفقد البرلمان سيادته على أحد أهم أدوات نشاطه النيابي ليصبح رهينة السلطة التقديرية للجهاز الحكومي.

كانت هذه أبرز وسائل التأثير التي تستأثر بها السلطة التنفيذية على حساب الجهاز التشريعي، إلا أنه وفي مقابل ذلك يحق للسلطة التشريعية وفي إطار وظيفتها الرقابية أن تقيم المسؤولية السياسية للحكومة.

المطلب الثاني: ميكانيزمات الرقابة البرلمانية في مواجهة أعمال السلطة التنفيذية بمنظور التعديل الدستوري لسنة 2020

من المسلم به أن للبرلمان وظيفتين أساسيتين الأولى تشريعية والثانية رقابية، إذ يكمن الهدف من إسناده ممارسة وظيفة الرقابة البرلمانية هو تحقيق المصلحة العامة من خلال تقييم وترشيد الأداء الحكومي، وذلك من خلال تفعيل جملة من الأدوات الرقابية القانونية الممنوحة للسلطة التشريعية، بعضها عديم الأثر لا يتعدى كونه استطلاعي ولا يرتب أي مسؤولية سياسية على نشاط الحكومة (أولا) وبعضها الآخر يقيم مسؤولية الحكومة مما يستدعي تقديم استقالتها (ثانيا).

أولا: أدوات استفسارية (استعلامية) غير مرتبة لمسؤولية الحكومة

تتمثل هذه الأدوات غير المفضية للمسؤولية السياسية للحكومة في وسيلتين وهما السؤال البرلماني ولجان التحقيق البرلمانية.

1- الأسئلة البرلمانية

تجد آلية السؤال البرلماني أساسها في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 158 التي تنص على تمكين أعضاء البرلمان من توجيه أي سؤال سواء كان بصيغته الشفهية أو الكتابية إلى عضو من أعضاء الحكومة، يجدر بالذكر أن أعضاء البرلمان هنا المقصود بها كل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، على أن تسلم الإجابة مكتوبة بالنسبة للسؤال الكتابي في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما وهو نفس الأجل المقرر للسؤال الشفوي.

ما يمكن الوقوف عنده في هذه النقطة، هي التساؤل حول مدى إلزامية الرد على هذه الأسئلة، إذ كان من الأجدر أن ينظم المؤسس الدستوري هذه المسألة وأن يوضح آثار الامتناع الحكومي وما يترتب عنه، وهذا ما من شأنه أن يضفي قيمة دستورية وقانونية أهم لهذه الآلية.

2- لجان التحقيق البرلمانية

تشكل هذه الآلية أهم الوسائل العملية والتنقية التي من شأنها أن تحصي جميع الحقائق المتعلقة بنشاط الحكومة بتعدد قطاعاتها إذ يمكن لكل غرفة من غرفتي البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت تقدره لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، ما عدا تلك التي تكون محل إجراء قضائي.³¹

ما يمكن استخلاصه أن دور لجان التحقيق لا يتعدى استخلاص النتائج وتقديم التوجيهات المناسبة، فبالرغم من كونها وسيلة استطلاعية وعملية تكشف عيوب وانحرافات الجهاز الحكومي، إلا أنه لا يحق لها أن تفرض جزاءات عقابية ولا حتى ردعية.

ثانيا: أدوات رقابية مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

حرري بالذكر أن الدستور الجزائري يأخذ بالمسؤولية التضامنية المزدوجة للحكومة أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية، إذ ينص التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- وينهي مهامه،³² وهو ما يؤكد قيام مسؤوليتها أمامه، فهي مسؤولية يرجع تقديرها إلى رئيس الجمهورية وحده دون أية شروط أو قيود. في حين أن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان محددة إجرائياً ودستورياً، قياساً على ذلك، تتجسد الآليات الرقابية البرلمانية المنتجة للمسؤولية السياسية للحكومة فيما يلي:

1- التنصيب البرلماني للحكومة

ينص التعديل الدستوري لسنة 2020 على وجوب تقديم وعرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان، فهو إجراء قبلي يفصل في مصير الحكومة إما بمنحها الثقة لمباشرة عملها أو بدفعها إلى الاستقالة.³³

تجدر الإشارة إلى أن مخطط عمل الحكومة ما هو إلا وسيلة لتنفيذ إما برنامج رئيس الجمهورية في حالة ما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، أو برنامج الأغلبية البرلمانية إن أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، وهو ما يُعد إضافة جديدة استحدثتها التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي أوجد إمكانية تنفيذ برنامج سياسي آخر غير البرنامج الرئاسي بخلاف ما عهدته كل الدساتير الجزائرية السابقة.

وفي كلتا الحالتين، سواء كان البرنامج رئاسياً أو ينتسب للأغلبية البرلمانية فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الحالة- يكون مجبراً على عرض هذا البرنامج في مجلس الوزراء وهو ما يعني أن إرادة رئيس الجمهورية سوف تلقي بظلالها لا محالة من خلاله تدخله في عملية ضبط وتنكيف البرنامج، حتى وإن كان برنامج الأغلبية البرلمانية.³⁴

وبخصوص إثارة مسؤولية الحكومة، فإنه وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، تستقيل هذه الأخيرة، في ذات السياق، وفي حالة تكرار رفض مخطط عمل الحكومة الجديدة المعينة إثر استقالة الأولى، هنا ينحل وجوباً المجلس الشعبي الوطني، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير شؤونها إلى غاية انتخاب مجلس نيابي جديد في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، وهو ما يدل على أن الحكومة القائمة لا تباشر تنفيذ مخطط عملها إلا بعد أخذ موافقة المجلس النيابي الجديد.³⁵

2- ترقية آلية الاستجواب البرلماني إلى وسيلة محركة لمسؤولية الحكومة

لطالما كانت آلية الاستجواب البرلماني في الدساتير الجزائرية السابقة من الآليات عديمة الأثر التي لا ينجع عنها تحريك مسؤولية الحكومة، إلى أن أتى التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي ارتقى بها إلى إمكانية إقامة المسؤولية الحكومية، ولكن كيف ذلك؟

بعد ما كان استجواب الحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2016 يقتصر فقط على إحدى قضايا الساعة، أضحي في 2020 يتم في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وهو يعطي دلالة على الترقية الدستورية التي اكتسبتها آلية الاستجواب سواء من ناحية طبيعتها الموضوعية أو بالنسبة للأثار التي ترتبها والتي يمكن أن ينجر عنها ملمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.³⁶

3- ملتمس الرقابة

يعتبر ملتمس الرقابة من الأدوات البرلمانية الصارمة التي يمكن بموجبها حجب الثقة على الحكومة وإقامة مسؤوليتها.

يقترن ملتمس الرقابة في الدستور الجزائري بصفة مباشرة عند القيام بمناقشة بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة فقد يترتب عنه إيداع ملتمس رقابة والذي يشترط دستوريا أن يوقعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل، كما لا تتم الموافقة عليه إلا بعد الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، غير أن هذه الأغلبية تعد نصابا قانونيا يصعب تحقيقه، أما في حالة ما إذا تحقق فعلا عندها يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية.³⁷

4- التصويت بالثقة بطلب من الحكومة

يأتي ملتمس الرقابة كما سبق وأن أشرنا بمبادرة من الغرفة السفلى، في حين يقدم طلب التصويت بالثقة بمبادرة من الحكومة نفسها، التي بإمكانها أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة والذي ينحصر في حالة وحيدة وهي بمناسبة المناقشة السنوية لبيان السياسة العامة.³⁸ تعقيا على ذلك، قد يتبادر للذهن سبب لجوء الحكومة لمثل هذا الإجراء.

إن أحد الأسباب التي يمكن التفكير فيها هي أن هذا الإجراء هو وسيلة لدعم توجه الحكومة، خاصة وإن شعرت بأن موقف المجلس النيابي يعارض مساعيها أو يعرقل تنفيذ مخططاتها، فهي بهذا الطلب تضع نفسها أمام خيارين إما الحصول على مساندة البرلمان بتجديد الثقة فيها، أو بالتصويت ضدها مما يؤدي إلى استقالتها.

ومن الاحتمالات الأخرى التي يمكن استنتاجها هي إمكانية وجود خلاف بين رئيس الجمهورية والحكومة مما يدفع هذه الأخيرة للاستنجاد بالمجلس النيابي.

الخاتمة:

في الختام يبدو جليا عند قراءة أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 مساعي المؤسس الدستوري في تكريس مبادئ الديمقراطية وتحقيق مقومات وضمانات بناء دولة القانون، غير أن هذه المساعي تبقى غير كافية.

إذ يتبين من الممارسة العملية للنظام الدستوري الجزائري أن الفصل المطبق بين السلطات هو فصل من نوع خاص، بمعنى ليس فصلا جامدا فالسلطات لا تتمتع بالاستقلالية فيما بينها ولا

هو مرن لأن آليات التوازن غير متكافئة، وإنما ما يمكن التوصل إليه أن تطور تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات جعلت منه مبدأً متغيراً تضبط آلياته بما يتلاءم ويتماشى مع التوجه السياسي للدولة. وعليه فإن ما يغلب على طبيعة النظام السياسي الجزائري أنه ذو طابع خاص يصعب تسميته مع تغليب تصنيفه على أنه نظام أقرب لكونه شبه رئاسي بالنظر إلى علو وتفوق مكانة رئيس الجمهورية الذي تبقى دائماً صلاحياته تضطلع وتمتد إلى كل الاختصاصات الموكلة للسلطات الدستورية سواء كانت ذات طابع تنفيذي، تشريعي وقضائي.

الهوامش:

- 1 - يأخذ النظام البرلماني بمبدأ التعاون والتداخل في ممارسة وظائف الدولة مع وجود أدوات رقابية متبادلة بينها بصورة متوازنة وهذا ما يجعله فضلاً مرناً. لمزيد من التفاصيل أنظر: هشام جليل إبراهيم الزبيدي مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، سنة 2012، ص 30.
- 2 - يقوم النظام الرئاسي على أساس تولي كل سلطة وظيفة معينة تمارسها بصورة مستقلة عن تأثير السلطات الأخرى، فهو يقيد اختصاص كل سلطة من السلطات مما يحقق الفصل بينها فهو فصل أقرب للجمود منه إلى المرونة، لمزيد من التفاصيل أنظر: حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، 1986، ص 37.
- 3 - يقوم هذا النظام على عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع ترجيح كفة البرلمان على حساب الحكومة لتصل إلى درجة إدماج السلطتين في يد السلطة التشريعية، فتباشر هي وظيفة التشريع وتكلف هيئة أخرى تحت إشرافها ورقابتها بوظيفة التنفيذ. لمزيد من التفاصيل أنظر: غريبي فاطمة الزهراء وغريبي يحيى، أنظمة الحكم ومقومات الديمقراطية، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2023، ص 25.
- 4 - تولد هذا النظام جراء الخلط بين تقنيات النظام البرلماني والنظام الرئاسي، فهو ليس نظاماً أصيلاً، فصفة الاختلاط هنا تظهر من خلال اقتباس بعض ملامح النظام الرئاسي مع الإبقاء على بعض خصائص النظام البرلماني. فإذا رجحت الكفة للسلطة التنفيذية على حساب التشريعية يصبح نظاماً شبه رئاسي، كما تغلب كفة البرلمان على الحكومة إذا كان شبه برلماني. للتفصيل أنظر: سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر 2007، ص 123.
- 5 - مسراقى سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص ص 2، 3، 7.
- 6 - أنظر المادة 15 من القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

- 7 - أنظر الفقرة 15 من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.
- 8 - أنظر المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 9- G. Burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.G, paris, 1972, p44.
- 10- أنظر المواد 89، 88، 85 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 11 - أنظر المادتين 104، 103 من المرجع نفسه.
- 12 - أنظر المادتين 110، 105 من المرجع نفسه.
- 13 - أنظر المادة 112 من المرجع نفسه.
- 14 - أنظر المادة 122 من المرجع نفسه.
- 15 - أنظر المواد 163، 165، 179 من المرجع نفسه.
- 16 - أنظر المادتين 185، 192 من المرجع نفسه.
- 17 - أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذلك المادة 37 من القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 18 مايو سنة 2023، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ص8.
- 18 - وجب التنويه إلى أن إصدار قانون المالية بواسطة أمر رئاسي كما نصت عليه المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 هو استثناء للقاعدة العامة التي تمنح لرئيس الجمهورية حق إصدار الأوامر فقط في حالة غياب البرلمان سواء بشغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، ففي حالة قانون المالية الصادر بواسطة أمر لا يكون البرلمان غائباً وإنما يكون ممارساً لنشاطه النيابي، بالتالي فإن هذا التدخل في اختصاصه يكون أثناء مزاولة لنشاطاته.
- 19 - أنظر المادة 91 الفقرة 12 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 20 - أنظر المادتين 153 و 102 من المرجع نفسه.
- 21 - أنظر المادة 148 من المرجع نفسه.
- 22 - نصت المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على مصطلح طلب قراءة ثانية في القانون، فيما تقابلها المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي كانت تأخذ بمصطلح المداولة الثانية.
- 23 - راجع المادتين 193 و 194 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 24 - أنظر المادة 138 من المرجع نفسه.
- 25 - أنظر المادة 99 من القانون العضوي رقم 23-06 السابق ذكره.

- 26 - أنظر المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 27 - أنظر المادة 111 من المرجع نفسه.
- 28 - أنظر المادة 108 من المرجع نفسه.
- 29 - عليم زهرة، البرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، دار الباحث، الطبعة الأولى، الجزائر، 2023، ص ص 104-110.
- 30 - أنظر المادة 15 من القانون العضوي رقم 06-23 السابق ذكره.
- 31 - أنظر المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 32 - أنظر المادة 91 الفقرة (05) من المرجع نفسه.
- 33 - أنظر المادتين 106 و 107 من المرجع نفسه.
- 34 - أنظر المادتين 105 و 110 من المرجع نفسه.
- 35 - أنظر المواد 107، 108، 109 من المرجع نفسه.
- 36 - أنظر المادتين 160 و 161 من المرجع نفسه.
- 37 - أنظر المواد 111، 161، 162 من المرجع نفسه.
- 38 - أنظر المادة 111 الفقرة (05) من المرجع نفسه.