

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم القانون العام



المقاربة الدستورية للتنمية السياسية بالجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالبة:

أ. بن سهلة ثاني بن علي

جاشي نهال

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر "أ"	- أ. بن مالك بشير
مشرفا ومقررا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	- أ. بن سهلة ثاني بن علي
مناقشا	جامعة وهران "2"	أستاذ التعليم العالي	- أ. بلغول عباس
مناقشا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	- أ. شايب صورية

السنة الجامعية: 2020-2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

كل الشكر والامتنان لمن لطالما مثل

وسیظل یمثل المرجع فی حیاتی

والدی وحبیبی یوسف حاشی

مقدمة:

شهد العالم منذ أواخر القرن العشرين موجة من التطورات المختلفة أدت إلى بروز مفاهيم حديثة استطاعت الهيمنة على انشغالات الساحة السياسية. فبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية التي تسببت بحالة من عدم الاستقرار السياسي وتدني المستويات الاقتصادية، بالإضافة إلى انتهاك حقوق الإنسان. توجهت معظم دول العالم على رأسها تلك التي تكبدت خسائر فادحة في الحرب، إلى تدارك أوضاعها الداخلية عن طريق السير بخطوات ديمقراطية نحو إعادة تنمية شاملة سواء من خلال الحركات الإصلاحية التي انتهجتها، أو من خلال تبني خطط تنموية مستّت مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

في المقابل فإن دول العالم الثالث عقب تحررها واستقلالها، اتجهت إلى الصراع على السلطة. حيث تولت قيادات عملاقة زمام السلطة مولية اهتمامها إلى ضرورة تجسيد التكامل والاندماج الوطني وبناء مؤسسات الدولة، للخروج من دائرة التخلف دون أن يكون من أولوياتها الالتزام بأطر الديمقراطية ومبادئها. أما بالنسبة للشعوب التي تحكمها، فلم تمثل الديمقراطية مطلباً شعبياً بالنسبة لهم، وذلك لغياب مفهوم الممارسة الديمقراطية عنهم، بل وفي كثير من الأحيان مشاركة هذه الأخيرة رؤية حكامها فيما يخص الأولويات الوطنية والتي تتعلق غالباً بالاهتمام بالتنمية الاقتصادية على حساب التنمية السياسية.

إن فشل سياسات القيادات الوطنية في دول العالم الثالث في تجسيد أولوياتها المزمعة لأسباب تباينت حول خيارات التوجه الايديولوجي، أو الصراع العسكري السياسي، وهاجس الاستئثار بالسلطة، أدّى إلى انتشار مختلف أنواع الاضطهاد والاستبداد في مجتمعات هذه الدول. الأمر الذي دفع إلى المناداة بالديمقراطية من طرف الطبقات الثقافية والسياسية المعارضة، ثم سرعان ما أصبح مطلباً التفت حوله المنظمات النقابية ثم الأفراد. فبعد أن كانت الديمقراطية لا تمثل أولوية رئيسية بالنسبة للشعوب، أصبحت هذه المسألة من أبرز اهتماماتهم حتى أنها باتت لصيقة بمختلف المشاكل الأخرى. فغياب الممارسة الديمقراطية كان وراء تعثر الأنظمة السياسية التي خلفتها الممارسات السابقة.

لقد اختلفت نتائج حركات المطالبة بتكريس مبادئ الديمقراطية، فلاقت نجاحاً في بعض الدول أدّى إلى إسقاط ديكتاتورياتها كالأرجنتين ونيجيريا، كما فرضت على دول أخرى السير باتجاه الديمقراطية والاهتمام بممارسة الحقوق والحريات السياسية كالبرازيل والسلفادور وكوريا الجنوبية والفلبين، ولا تزال تسعى من أجل تحقيق أهدافها في دول أخرى تتميز

بأنظمة سلطوية تشهد تحولا تدريجيا باتجاه تجسيد التعددية السياسية تزامنا مع نمو حجم ودور الطبقات الوسطى والعمالية بها، والتي استطاعت أن تمد دعما جماهيريا لهذه الحركات باعتبارها صاحبة المكسب الرئيسي في حالة إنقاذ النظام الاجتماعي من الخطر الداخلي والخارجي.

إن ظهور الديمقراطية يعد تطورا لاحقا لإرساء الليبرالية، فهي تعبير سياسي عن جملة التكوينات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات الغربية الرأسمالية. حيث أصبحت تعني الديمقراطية قيام شرعية الدولة على أساس احترام مبدأ الأغلبية وضمان المساواة بين الأفراد في ممارسة حقوقهم وبشكل خاص السياسية منها، بالإضافة إلى ترسيخ مبدأ الخضوع للقانون بالنسبة للحكام أو المحكومين على حد سواء.

إن الديمقراطية ليست مجرد شكل لنظام حكم ما، وإنما هي متعلقة بطبيعة الدولة أيضا. فيجب التمييز بين كل من الإطار المفاهيمي لهذا المبدأ، والإطار الإجرائي المجسد له. إذ تختلف الأشكال المطبقة لمبدأ الديمقراطية باختلاف الظروف المحيطة بكل مجتمع ومدى تطوره. وغالبا ما تستغرق هذه العملية فترات زمنية مطوّلة وتستلزم إلى جانب التغيرات السياسية والدستورية، إصلاحات شاملة في نظام الدولة السياسي والاجتماعي.

لقد ظهرت مجموعة من المفاهيم الحديثة المرتبطة بهذه العملية ومنها التحول الديمقراطي والانتقال الديمقراطي، والفرق بينهما أنّ الأول عبارة عن عملية تراكمية مستمرة تقوم من خلال تطبيق القواعد الديمقراطية على مؤسسات لم تشهدها من قبل أو على مواضيع وأفراد لم تسهم من قبل، وذلك بغية التحول من نظام غير ديمقراطي إلى نظام ديمقراطي مستقر ينعكس على سلوك المواطن داخل المجتمع. من جهة أخرى يمثل الانتقال الديمقراطي أحد مراحل عملية التحول، حيث تتميز بكونها مرحلة مختلطة فتشمل مؤسسات النظام القديم والحديث، وتشارك فيها مختلف الاتجاهات السياسية إما عن طريق الاختلاف أو الاتفاق، ومن مؤشرات هذه المرحلة القدرة على وضع الترتيبات الدستورية والمؤسسية اللازمة لبناء نظام سياسي جديد تلتف حوله الفرق السياسية المتباينة، بالإضافة إلى ضرورة إقرار سياسات جديدة وممارسة السلطة بشكل يعكس التوجه الانتقالي.

إن ارتباط مفهوم الديمقراطية بالنظم الغربية الرأسمالية، جعل الدراسات الخاصة بدول العالم الثالث تبحث عن منظور مستقل يجسّد ملامح الديمقراطية لكن وفق مقاربة تتوافق مع طبيعة هذه الدول ونوعية المعوقات السياسية بها والمشاكل الاقتصادية التي تعرفها، بالإضافة

إلى تركيباتها الاجتماعية وطبيعة العلاقات التي تجمع بينها وبين السلطة، ومن أبرز المفاهيم الحديثة التي ظهرت بهذا الخصوص مفهوم التنمية السياسية.

لقد هيمن مفهوم التنمية السياسية على الدراسات والأبحاث المنجزة، حتى أصبح مرادفاً لبناء الديمقراطية، فكل خطوة تقوم بها الدول في سبيل هذا البناء تعتبر مؤشراً لقياس مدى تقدم عملية التنمية المراد إحداثها على كافة الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية. حيث تتميز التنمية السياسية عن الديمقراطية بكونها أعمق وأشمل فهي لا تتحقق بمجرد إرساء مبدأ حكم الأغلبية وسلطة الشعب وإنما تمتد لمستويات أبعد تمس مختلف جوانب الحياة العامة. لذلك أضحت موضوع التنمية السياسية يمثل مظهراً جديداً تسعى لتحقيقه الدول المعاصرة، وتحديدًا تلك التي لا تزال في طريق النمو، وذلك بهدف مواكبة تقدم المجتمعات الغربية واتساع مجال الحقوق والحريات السياسية إضافة إلى تطور وسائل الاتصال والتكنولوجيا.

في الواقع فإن موضوع التنمية السياسية بدأ في الظهور منذ منتصف القرن العشرين، حيث شهدت هذه الفترة تصاعد حركات التحرر والاستقلال لدى الكثير من الدول التي اتجهت نحو خيار التنمية الاقتصادية كهدف رئيسي للالتحاق بركب الدول المتقدمة، إلا أن التراجع الذي عاشته في الشق السياسي وعدم تحقيق النتائج المرجوة في الشق الاقتصادي جعل من الضرورة إعادة محاولة فهم التنمية بشكل يمس مختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ذلك أن نتائج التقدم سنظل منحسرة ما لم تصاحبها بالدرجة الأولى ملامح تنمية المجال السياسي، وهو ما نجم عنه فكرة التنمية السياسية.

إن محاولة فهم فكرة التنمية السياسية يحيلنا إلى التطرق للمقومات الأساسية التي ترتكز عليها، حيث طالما ارتبط التطور التدريجي لمفهوم التنمية السياسية بالنظر للخصائص التي تقوم عليها والآليات المتبعة من أجل تحقيق أهدافها، سواء تعلق الأمر بالشرعية، المأسسة، ترشيد السلطة، ارتفاع المشاركة السياسية وغيرها من العوامل المتعددة، حتى أصبحت التنمية السياسية تشمل كل ما يخص عملية التغيير والتطوير التدريجي التي تضعها السلطة وتنفذها وفق سياساتها العامة.

ولعلّ أهم إشكالات وضع تعريف للتنمية السياسية أنّ أغلب الاجتهادات بهذا الخصوص يغلب عليها الانحياز الأيديولوجي لتجربة الغرب، سواء تعلق الأمر بالنموذج الليبرالي تحت نظرية التحديث، أو النموذج الاشتراكي ونموذج التبعية تحت النظرية الراديكالية. أيضاً تعد

مسألة الخلط بين التنمية السياسية والمفاهيم المشابهة لها من أبرز عوائق استقلال مفهوم التنمية السياسية.

فالعلاقة بين التنمية السياسية والديمقراطية مثلا، علاقة تتميز بالتقارب حتى عرفا على أنهما الشيء نفسه انطلاقا من ارتباط تحقق التنمية ببناء المؤسسات الديمقراطية، بالإضافة إلى تقاسم كليهما العديد من القيم والمبادئ ذات الطابع الليبرالي أبرزها ضمان حرية الفرد واستقلاليتة، ترسيخ التبادل الحر للأراء والأفكار، التكافؤ في فرص تولي المسؤوليات العامة.

إنّ العلاقة التي تجمع بين التنمية والديمقراطية تأخذ بالضرورة أحد التصورين، فإما أن تمثل التنمية نتيجة لإرساء الديمقراطية باعتبار أن اندماج عناصر التنمية لا يمكن أن يكون تلقائيا إذ يتطلب بيئة ديمقراطية. أو العكس أن تمثل الديمقراطية نتيجة للتنمية كونها مرهونة بتحقيق مستويات معينة من التنمية حتى تتمكن من الوصول إلى درجة عالية من الوعي والتثقيف تسمح لها بمسايرة المؤسسات الديمقراطية الجديدة. وفي كلتا الحالتين تجمع بين المفهومين علاقة تلازمية، حيث لا يمكن تصور تحقيق عملية التنمية السياسية دون أطر ديمقراطية، كما لا يمكن نجاح نموذج ديمقراطي دون تمكنه من تجسيد مستويات متقدمة من التنمية.

من جهة أخرى قد يتشابك مفهوم التنمية السياسية بمفهوم التحديث السياسي، غير أنه بينما تعني التنمية رفع القدرة على حل المشاكل وزيادة في الإنتاج وترقية مستويات العيش المادية والثقافية، يعني مصطلح التحديث استيراد رؤية الحضارة الحديثة وتجسيدها في المجتمعات المتخلفة من أجل تحقيق التطور والالتحاق بالمجتمعات المتقدمة. وبذلك فإن النظام المتسم بمواصفات التحديث السياسي هو نظام متطور يجسد مظاهر التنمية السياسية، مما يدل على أنّ هذه الأخيرة تمثل نتيجة لعمليات التحديث، غير أنّها في الحقيقة تعدّ أشمل وأوسع منها. بالإضافة إلى الاختلاف حول فكرة تطبيق نموذج غربي في مجتمع مغاير تماما وما قد تخلفه من تداعيات تحول دون نجاح عملية التنمية.

من بين المفاهيم التي تتداخل مع مفهوم التنمية السياسية كذلك، ما يعرف بالإصلاح السياسي وهو مفهوم يطلق على التغيرات الاجتماعية أو السياسية التي تسعى لإزالة الفساد، يتميز بكونه تعديلا غير جذري يهدف إلى تحسين النظام القائم دون المساس بأسسه، غالبا ما يكون الإصلاح ذاتيا فينبع من الداخل ليشمل مختلف نواحي الحياة السياسية. بالمقابل فإن

التنمية تسعى لتطوير قدرات النظام بشكل يمكنه من التعامل مع المشاكل والاستجابة للمطالب المختلفة وإرساء معايير الكفاءة للتوظيف السياسي والإداري.

يجمع بين مفهوم الإصلاح السياسي والتنمية السياسية علاقة مباشرة فالهدف من كليهما هو تعديل وتطوير بنى النظام السياسي ورفع كفاءاتها وفعاليتها في مواجهة المتغيرات المختلفة، من ناحية أخرى يلتقي مفهوما التنمية والإصلاح في نقطة مشتركة تجمع بينهما هي الفساد. فالغاية من الإصلاح هي درء الفساد، ونقيض الإصلاح السياسي هو الفساد السياسي. هذا الأخير يشمل وظائف التشريع، التنفيذ، القضاء، كما يشير إلى مخالقات القواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسات السياسية في الدولة. يمثل الفساد السياسي الوسيلة التي يقاس بها حجم فساد الأنظمة السياسية، حيث يعبر عن مدى غياب المؤسسات السياسية الفاعلة والتي تسجل بدورها مستويات متدنية من التنمية السياسية كلما زادت درجة عدم فعاليتها. وبالتالي فإن انتشار الفساد سبب في تطبيق عمليات التنمية السياسية وحركات الإصلاح السياسي على حد سواء، غير أن الفرق بينهما أن الإصلاح السياسي يجسد بعدا من أبعاد التنمية السياسية التي تشمل نواحي متشعبة، ما يجعل تحقيق التنمية يلبي أهداف الإصلاح أما العكس فلا يشكل سوى مدخلا لهذه العملية.

أخيرا يمكن القول أن السبب وراء تداخل هذه المفاهيم هو أن جميعها تدور حول التحولات التي تطرأ على النظام السياسي لتجعله أكثر تطور، مع الاختلاف في الأسلوب ودرجة التركيز وكيفية التعامل مع شكل هذا النظام ومضمونه وآليات عمله. وما يميز عملية التنمية السياسية أنها عملية متكاملة، تهدف وفق صورة تدريجية إلى تطوير النظام السياسي بشكل خاص والممارسة السياسية بشكل عام، لتصبح أكثر تناسقا مع النظام الاجتماعي وتعتبر بأحسن شكل ممكن عن الإرادة الشعبية، من خلال ارتكازها على محاور رئيسية غالبا ما تمثل بناء المؤسسات وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية وترشيد تولى المسؤولية لتحقيق الاستقرار السياسي في الدولة والمساواة بين أفراد المجتمع.

نخلص للقول فيما يخص موضوع التنمية السياسية أنه يمكن التمييز بين تصورين مختلفين يؤطران لهذا الموضوع. فيتعلق الإطار الأول بالنظر إلى التنمية كعملية سياسية تتقرر في مستويات سياسية معينة حيث يتم تحديد أولوياتها وكيفية إدارتها والاستراتيجيات والأيديولوجيا القائمة عليها، ثم تحال إلى التنفيذ بطريقة آلية تستخدم فيها الوسائل المادية والبشرية للدولة. أما فيما يخص الإطار الثاني فيتعلق بالنظر إلى التنمية السياسية كفكرة

تتحدد وفق الشروط الدستورية والقانونية التي تحكم العمل السياسي في المجتمع بداية من الناحية الشكلية فتمس شكل مؤسسات الدولة وهيكلها، بالإضافة إلى طبيعة القوى الفاعلة فيما وحجم تأثيرها، ثم من الناحية الموضوعية ونقصد بذلك طبيعة النصوص التي تحكم الممارسة السياسية في الدولة وتؤطرها.

يعبر الإطار الثاني عن المدخل القانوني لفهم التنمية السياسية حيث يرتبط تحقيق التنمية السياسية بالدرجة الأولى بقيام دولة القانون التي تتأسس وفق قواعد دستورية تنظم السلطة وتضبط مهامها وصلاحياتها، كما تضمن حقوق الأفراد وتحدد واجباتهم. فتأسس دولة القانون يعني تهيئة البيئة المناسبة لتجسيد عملية التنمية، فتعد بذلك شرطا مسبقا لها وضمانة لعدم انتكاسها مستقبلا، باعتبار أن التنمية السياسية تتمثل في بناء مؤسسات الدولة وأجهزتها المختلفة وتحديد وظائفها بغية تطويرها بصفة مستمرة حسب الأهداف المرسومة وفق السياسة العامة للدولة بما يتفق مع مبادئها الدستورية والقانونية.

إنّ الرؤية القانونية لمفهوم التنمية السياسية هي أساس هذه الدراسة، ذلك من منطلق العلاقة الوطيدة التي تجمع بين كل من التنمية السياسية والقوانين ذات الطبيعة الدستورية. ابتداء من الوثيقة الدستورية في حد ذاتها إلى كل المواضيع التي تحمل طابع سمو الدستوري من قوانين تتعلق بانتقال السلطة السياسية وممارستها داخل الدولة.

يجمع الفكر الدستوري بين فكر قانوني يبلور تقنياته ويضفي طابع الإجرائية على بعض منها، وبين فكر سياسي يفتح آفاق مواضيعه ويكسبها طابع الآنية. لقد نشأ هذا الفكر عن طريق استعمال التقنيات القانونية والتأسيسية بغرض تقسيم السلطات وإحداث التوازن بينها وإخضاع الحياة السياسية للتنظيم القانوني، وبالتالي يتصل القانون الدستوري بكل ما هو على صلة بالدولة وبالسياسة عموما.

فيما يخص التنمية السياسية وما إذا كانت مسألة تدخل ضمن نطاق المجال الدستوري، يجب بداية تحليل مفهوم التنمية السياسية وفق منظور دستوري. حيث تقوم فكرته أساسا على جملة من المبادئ القانونية التي تكفل ترشيد السلطة من جهة، وضمان حقوق وحرريات المواطن من جهة أخرى. وذلك انطلاقا من أن التنمية السياسية لا تتم إلا عبر تجسيد المساواة بين أفراد المجتمع، وتمكينهم من المشاركة في صنع القرارات بشكل ديمقراطي ومن خلال مؤسسات دستورية وقانونية فعّالة، تقوم فيها السلطة على أسس عقلانية وغير مركزة في يد واحدة، مما يعني أنه لا يمكن إلا أن تكون في إطار نظام دستوري ممثل

بمظاهر قانونية أبرزها: مبدأ سيادة القانون، مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، مبدأ الرقابة على تصرفات الإدارة. إلى جانب مظاهر سياسية أهمها: كفالة التعددية السياسية، ضمان المشاركة السياسية وتشجيعها، إرساء التداول على السلطة مع ضرورة الفصل بين السلطتين المدنية والعسكرية. وكمظهر مشترك بينهما ضمان وصيانة الحقوق والحريات الأساسية.

إنّ تفعيل التنمية السياسية متعلق بمدى النجاح في إرساء القواعد المجسدة لهذه الفكرة، واحترامها وضمان أن تكون مراجعتها مصحوبة بآليات متفق عليها لاستبعاد أية محاولات تحايل أو خرق قد تكون نتيجة تقديرات أو أفكار شخصية تمس بممارستها. فالمبادئ الدستورية، والقواعد القانونية، والممارسات السياسية، والمؤسسات الديمقراطية، تعتبر أمثل الأدوات لتجسيد التغيير المرغوب بشكل فعّال، حيث بإمكانها تأسيس بنية سياسية عادلة وذلك في صورة أفعال تغيّر شرعية النظام عبر خلق معايير جديدة تسمح بخلق نظام سياسي جديد ومتطور.

إنّ الاهتمام بموضوع التنمية السياسية يشهد تزايدا مستمرا مع فشل السياسات العامة للدول النامية وتساعد الضغوط الاقتصادية على شعوبها، حتى باتت العديد من المنظمات العالمية التي تهتم بمجال التنمية (البنك الدولي، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة..) تؤكد على الربط بين النجاح في تحقيق التنمية ونوعية الحكم وفاعليته. ممّا جعل أغلب هذه الدول تسلك طريق التنمية بأساليب مختلفة حسب درجة استعداد كل نظام سياسي لتجسيد عملية التنمية السياسية، وطبيعة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية لكل مجتمع منها.

بالنسبة للجزائر وكدولة حديثة، عاشت فور استقلالها حالة من عدم الاستقرار السياسي، تلتها جملة من الخيارات السلطوية الناتجة عن السياسة المتبناة من قبل النظام. عرفت الدولة الجزائرية مجموعة من المعوقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شكّلت تحديًا وقف بوجه الدفع بعجلة التنمية في مختلف المجالات في الدولة.

يمكن تقسيم المراحل التي مرّ بها النظام السياسي الجزائري إلى مرحلتين أساسيتين هما: ما قبل 1989 وما بعدها. حيث تميزت المرحلة الأولى بالاعتماد على مبدأ وحدة السلطة ونظام الحزب الواحد طبقا للنهج الاشتراكي، أما بالنسبة للمرحلة الثانية فاتجهت الدولة الجزائرية نحو الانفتاح السياسي من خلال تبني مبادئ الديمقراطية فاعتنقت مبدأ

الفصل بين السلطات وأرست قواعد التعددية السياسية والحزبية بالإضافة إلى الاعتراف الدستوري بحقوق الفرد وحرياته الأساسية، وبشكل خاص ذات الصبغة السياسية لدولة القانون القائمة على مؤسسات ديمقراطية مستقرة ومستمرة. هذه الأسس كان يجب أن تستجيب لتطلعات الشعب الطامحة للالتحاق بركب الدول المتقدمة أو على الأقل تحقيق مستوى معين من التنمية، غير أن النتائج لم تكن بمستوى التطلع وذلك بفضل العديد من المتغيرات والمؤثرات الداخلية والخارجية.

فالحياة السياسية في الجزائر كانت دوما محل صراع بين أقطاب في السلطة فأقصت المواطن وهمشت دوره السياسي، ما خلف عدة مشاكل أبرزها: ضعف المشاركة السياسية ما أدى إلى تدني مستويات الوعي والثقافة السياسية، بالإضافة إلى عدم تفعيل ممارسة سياسية تعددية حقيقية ما أنتج حالة عدم استقرار سياسي، وأخيرا التدخل الواسع للسلطة في مسألة التمكين من مباشرة الحقوق والحريات السياسية.

لقد أدى تصاعد هذه المعوقات إلى تأزم الوضعية السياسية في الجزائر والتي أثرت بدورها على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، ما استلزم إحداث تغيير سياسي يسمح بتطوير المؤسسات والممارسات السياسية ونقلها إلى مستويات أكثر ديمقراطية. هذه الحتمية التي أملت الظروف الداخلية والتطورات الخارجية جعلت من مسألة التنمية السياسية ضرورة واقعية بحيث لم تعد الإصلاحات الجزئية والمتفرقة كافية من أجل حل الأزمات التي يمر بها النظام، ولا حتى من أجل الحصول على حد أدنى من الرضا الشعبي.

من هذا المنطلق، تناولت الدراسة موضوع واقع التنمية السياسية بالجزائر، من خلال البحث في مدى ترابط العلاقة بين إنشاء دستوري ديمقراطي وتنمية سياسية موفقة، انطلاقا مما يوفره النص الدستوري. من خلال طرح الإشكالية التالية:

تشكل قضية التنمية السياسية في الجزائر قضية بارزة، حتى أضحت تمثل تحديا رئيسيا بالنسبة للدولة، في ظل التراجع المستمر لمستوى الممارسة السياسية بالرغم من الإصلاحات المتخذة. وذلك باعتبار أن نتائج التنمية السياسية تتعلق بالدرجة الأولى بالرؤية المتبناة من طرف الدولة وكيفية تجسيدها، وباعتبار أن القانون بوجه عام والدستور بوجه خاص يجسد الفلسفة السياسية للدولة.

حيث أن أساس بناء الدولة الحديثة هو التنمية السياسية للفرد والمؤسسات السياسية التي تكوّنّها، وإنّ هذه التنمية تبنى أساسا -وحسب إيديولوجيات الدول- حول مسائل هي

روح البناء، ومنها المسألة الدينية والمسألة الاجتماعية والمسألة الاقتصادية، وغيرها من المسائل التي تجعل منها الدول الحديثة أساسيات بنائها. ونرى أن بناء الدولة الدستورية يمر بمراحل منها تجسيد دولة القانون كبداية ثم انتهاء إلى الدولة الدستورية.

لهذا نرى أن المسألة الدستورية هي التي حولها تجتمع باقي المسائل، فتمثل منهل التنمية السياسية للفرد والمؤسسة. ولعلّ الدستور الأمريكي يجسّد النموذج المثالي حيث يكون الدستور إنجيلا للإيديولوجيا التي من خلالها تتم هذه التنمية.

فكيف يمكن لنا أن نتصوّر ذلك في حالة الجزائر؟

وهل يكفي وضع إطار نو منشأ دستوري من أجل التأسيس لعملية التنمية السياسية؟ أم يبقى ذلك متعلقا بمضمون هذا الإطار وطبيعة الوسائل والمناهج المعتمدة من أجل تجسيد فكرة التنمية السياسية؟

وأخيرا كيف وظفت آلية الدسترة في الجزائر لتأطير السلطة ومؤسساتها ولضمان حقوق الفرد وحرياته؟ وهل كانت ترمي أكثر إلى الاحتواء السياسي أم إلى خدمة مقومات التنمية السياسية؟

من أجل الإجابة على هذه الإشكالية، اعتمدنا خلال تحليل موضوع التنمية السياسية على مقارنة دستورية، تناولت دراسة العلاقة بين المفاهيم والأطر الفكرية والقانونية التي تؤسس للتنمية السياسية من جهة، والواقع التطبيقي الذي تعيشه الجزائر من جهة أخرى، وذلك من خلال القوانين المؤطرة للممارسة السياسية والعلاقة بين روح هاته القوانين وروح الدستور.

ولأن المقاربات التي طرحت في مجال دراسة التنمية السياسية متعددة ومختلفة باختلاف مداخلها، وذلك تبعا لتنوع مظاهر هذا الموضوع وتشعب آفاقه، وتباين اهتمامات الباحثين فيه. ولأن مفهوم المقاربة يدلّ على الطريقة التي نتقدم بها من الشيء ومن الكيفية التي نعالج بها موضوعا ما، تمثلت هذه الدراسة في محاولة نقد دستورية سعت لتحليل واقع التنمية السياسية بالجزائر من أجل معرفة مدى نجاح الأطر الفكرية المتبناة من قبل الدولة في تحقيق هذا المفهوم عن طريق الاعتماد على الآليات الدستورية والقانونية التي انتهجتها الدولة بهدف تجسيد فكرة التنمية، وعلى رأسها القوانين المؤطرة للممارسة السياسية والضمانات الدستورية المتعلقة بهذا الخصوص.

وباعتبار أن المحورين الرئيسيين للتنمية السياسية هما السلطة والفرد. قسمنا الدراسة إلى بابين اثنين، تناول الباب الأول الأسس الدستورية لتنظيم السلطة في التنمية السياسية. حيث عالجتا مقومات التنمية السياسية المتعلقة بالسلطة ابتداءً من: مبدأ التداول على السلطة، ومبدأ الفصل بين السلطات وما يستتبعه من ترسيخ لمبدأ استقلالية السلطة القضائية، ومبدأ الرقابة على دستورية القوانين وعلى تصرفات الإدارة. ثم تعرضنا إلى أشكال ممارسة السلطة، إمّا وفقاً للظاهرة المركزية والأدوار التي تلعبها كل من الحكومة والوزير الأول في العملية السياسية، وإمّا وفقاً للظاهرة المحلية والدور الذي تلعبه كل من الجماعات الإقليمية والمواطن في إرساء مبادئ الديمقراطية التشاركية.

أما فيما يخص الباب الثاني فخصصناه لوضع إطار معياري للحقوق والحريات في التنمية السياسية. قسمنا هذا الإطار إلى نوعين من الحماية، الأولى دستورية تتعلق بوضع ضمانات دستورية من خلال النصوص المعتمدة والآليات المتبعة. أما القسم الثاني فاهتم بالحماية القانونية للحقوق والحريات السياسية عبر التطرق للقوانين المتعلقة بالمشاركة السياسية وحرية الرأي والتعبير عموماً.

الباب الأول :

الإطار الدستوري لتنظيم السلطة

في التنمية السياسية

ساهمت الموجة الكبرى لإنهاء الاستعمار في امتداد النظام الدستوري جغرافيا حول العالم بأسره، حيث توجهت معظم الدول لاختيار نظام سياسي وتبني دستور لها، وغالبا ما تميزت هذه الدساتير بطابع العجلة والنسخ عن النماذج الأوروبية التي عدلت بالكاد من أجل أن تمثل مظهرا من مظاهر المكانة الدولية الحديثة¹.

تعد فكرة وضع الدستور المهمة الأولى من أجل قيام الدولة الحديثة. حيث أدت حركة التحرر العامة التي عرفها العالم في القرن الماضي إلى ازدهار دستوري، لكن هل كان هذا الازدهار الدستوري نتيجة تولي الشعوب أهمية كبيرة لإقامة نظام دستوري أم كانوا عبارة عن ضحايا لتأثير فكرة التقليد. ففي هذه الدول الفتية كان من الممكن نظريا ممارسة السلطة السياسية دون دساتير مكتوبة، فهذا الافتراض يبدو معقولا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار غالبية الدول الأوروبية في القرن 18 أو حتى كلا من المغرب وتونس طيلة 6 و4 سنوات اللاتي عاشاها دون دستور، أو الجزائر بعد تعطيل العمل بدستور 1963.

إنّ شكلية وجود دستور هي رمز للحدث في الدولة، فهو أول عمل للتعبير عن السيادة الداخلية والخارجية والظهور في المجتمع الدولي. أيضا إن الدستور يؤدي وظيفة الشرعية، إذ أنّ وجوده يعبر عن الإرادة (الشكلية غالبا) في تحقيق الرؤية العالمية للشرعية الديمقراطية، حيث لم يعد من الممكن في الوقت الحالي تصور دولة حديثة وديمقراطية دون أن تكون دولة قانون.

إنّ الشعور بالحاجة والإحساس بالضرورة لدى قادة دول العالم الثالث لمنح بلادهم دستورا من أجل تحديد وتثبيت نظام مؤسساتهم، يجعل وسيلة الكتابة الحل الوحيد لذلك.

فالدستور بالنسبة لهم الأداة المثالية لتقييد السلطة السياسية واستقرارها، غير أنه لا يمكن التغاضي عن إمكانية لعب الدستور دورا تربويا من خلال تقديم لمحة عامة عن القواعد التي تحكم المجتمع السياسي، والتشجيع على التعرف على القيم والمؤسسات التي يؤطرها،

¹ «...plus de cinquante états sont amenés à choisir un régime politique et à se donner une constitution, celle-ci souvent rédigée à la hâte et copiée sur des modèles européens à peine modifiés peut n'apparaître que comme une manifestation du standing international du nouvel état » Maurice Flory et Robert Mantran, les régimes politiques des pays arabes, presse universitaire de France, France, 1968, p06.

مما يجعل الدستور من هذا المنطلق ينظر إليه كمسرّع وليس كمكبح، فيستخدم كوسيلة لنشر الأفكار والأهداف وبالتالي تعزيز عملية تسييس التنمية السياسية للمجتمعات القديمة¹.

مع الأخذ بعين الاعتبار أن مسألة التنمية السياسية ترتبط أساساً بالمقومات التي ترتكز عليها، حيث أنه من أبرز ما تقوم عليه التنمية السياسية:

- بنية الأجهزة والمؤسسات السياسية في الدولة وحجم الدور الذي تلعبه فيها.
- مدى فعالية الأداء الحكومي،
- درجة الاستقرار السياسي.
- ضمان المشاركة في صنع القرار.

من هذا المنطلق، سنتناول في هذا الباب التأطير الدستوري لعملية التنمية السياسية فيما يخص شقها المتعلق بالسلطة، من خلال النظر في مدى تجسيد هذه المقومات في الواقع العملي. وذلك عن طريق معالجة الأسس الدستورية للنظام السياسي في الجزائر عبر التطرق إلى المبادئ المرسّخة له، من مبدأ التداول على السلطة ومبدأ الفصل بين السلطات، ثم النظر في أساليب ممارسة السلطة عن طريق السلطات المركزية والسلطات المحلية.

¹ «... les divergents du tiers monde éprouvent le besoin et ressentent la nécessité du doter leurs pays d'une constitution, afin de préciser et fixer le régime de leurs institutions et comment pourraient-ils le faire autrement que par écrit ?!. Une constitution leur semble être un instrument utile, voir même essentiel de limitation et de stabilisation du pouvoir politique. Une constitution peut encore jouer un rôle éducatif, qui est loin d'être négligeable en offrant au peuple une vue d'ensemble des normes qui régissent la société politique et en l'encourageant à s'identifier aux valeurs et aux institutions qu'elle définit. A cet égard une constitution doit être considérée comme un accélérateur plutôt que comme un frein, et utilisé comme moyen de publier et de propager des idées et des objectifs favorisant ainsi le processus de politisation de développement politique des sociétés archaïques » Maurice-Pierre Roy, Les régimes politiques du tiers monde, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris France, 1977, p13.

الفصل الأول:

الأسس الدستورية لبناء النظام السياسي

تبيّن القواعد الدستورية طبيعة نظام الحكم في الدولة من خلال تنظيم السلطات وتحديد علاقاتها فيما بينها وما يترتب للأفراد من حقوق وحرّيات في مواجهتها، ليس من الناحية القانونية فحسب، بل من الناحية الواقعية التي تبيّن كل المؤثرات الموجهة لهذه السلطات¹. وقد عرف علم القانون الدستوري بعلم السلطة، لتناوله المؤسسات التي تقوم عليها الدولة على رأسها المؤسسة التشريعية، التنفيذية، القضائية، بالإضافة إلى الآليات التي تعتمدها لدى مباشرة مهامها.

أما اختلاف الاتجاهات في محاولة فهم النظام السياسي، فلقد ساهم في تطوير مدلوله بشكل بارز، فبعد أن كان اتجاه أول يحصره في معنى ضيق، فيجعل منه مرادفاً لنظام الحكم ممّا يعني اختلاط مفهومي النظام السياسي بالقانون الدستوري، وذلك تبعاً لتعريف الفقيه "جورج بوردو" للنظام السياسي إذ يراه "كيفية ممارسة السلطة في الدولة"². تلاه اتجاه ثاني ينزعمه الفقيه "موريس دوفرليه" الذي يوسع من نطاق مفهومه فيرى فيه، أي النظام السياسي "مجموعة الحلول اللازمة لمواجهة المشاكل التي يثيرها قيام الهيئات الحاكمة وتنظيمها في هيئة اجتماعية معينة"، ما يعني امتداد النظام السياسي لأبعد من شكل الحكم فيه إلى النظام الاجتماعي، النظام الاقتصادي، علاقة السلطة بالأفراد. أما "دايفيد إيستون" فيرى أنّ "النظام السياسي هو مجموعة التفاعلات والأدوار التي تتعلق بالتوزيع السلطوي للقيم".

نخلص إلى أن النظام السياسي بمفهومه الحديث لم يعد مقتصرًا على الهياكل الدستورية بل أصبح يؤثر ويتأثر بالنظم الفرعية الأخرى. وذلك راجع بالدرجة الأولى لاتساع نشاط السلطة وتعدد ممارسيها، كما يرجع لكون فاعلية النظام السياسي، الهدف الرئيسي من عملية التنمية السياسية التي تسعى لبنائه وتحديثه من خلال تطوير مؤسساته المركزية والمحلية الممارسة للسلطة، وترسيخ مقوماته الأساسية عبر تجسيده لمبدأ الفصل بين السلطات وإيجاد طرق جديدة لتداول السلطة. وهو ما سنتعرض له في هذا الفصل.

¹ عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، دار الهومة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2018، ص 05.

² Georges burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDG, 19 édition, France, 1980, p185.

المبحث الأول: التداول على السلطة

إن تحليل مفهوم السلطة الذي ادعى علم السياسة من خلاله اكتساب استقلاليته يحيلنا إلى تجميع هذه الفكرة حول ثلاث عيوب رئيسية: فبداية مفهوم السلطة وفق السعة التي يحملها بداخله وعدم دقة دلالاته، يجعله فكرة غير قادرة على تفسير أدوات وشكليات السياسة، إضافة إلى أنّ غموض هذا المفهوم غالباً ما يجعلنا نعتقد أنه يمكننا تحديد تخصص السلطة أو السلطات من خلال المظاهر أو الأشكال التي تطرأ عليها فإمّا نقوم بإرفاق مرادف له (القوة، التحكم، الهيمنة، السيادة..) أو تأهيله بسمات دون أي تمييز (مالية، فردية، مؤسسية، تنفيذية، عسكرية، دستورية..)، غير أنّه يجب القول أن رغم الجهود المبذولة فيما يتعلق بالتحديد المنهجي لمفهوم السلطة إلا أنه لا زال يتضمن محتوى ايديولوجيا معينة يجعله حتى في أحسن الدراسات ينطوي على هامش من الغموض الميتافيزيقي اللفظي¹.

أما بالنسبة للتداول على السلطة، فيعد مظهراً من مظاهر ديمقراطية أي نظام سياسي، إذ يعد من أبرز آليات الممارسة الديمقراطية التي تكفل شرعية النظام السياسي، وهذا ما جعل مختلف الأنظمة السياسية تسعى إلى تبني مبدأ التداول السلمي على السلطة من خلاله دسترته في قوانينها الأساسية وتحصينه بضمانات قانونية تسمح بنفعيله لدى الممارسة السياسية.

المطلب الأول: أساس فكرة التداول

قد تختلط فكرة التداول بأفكار مشابهة لها غير أنه يجب التمييز بين كل مفهوم مبدأ تداول السلطة والمفاهيم المشابهة له، إذ يختلف مفهوم تداول السلطة مثلاً عن مفهوم الخلافة السياسية كون أن الأخير يقتصر على تغيير منصب الرئاسة أمّا تداول السلطة فيمتد إلى أبعد من ذلك فيشمل مؤسسات أخرى كالمؤسسة التشريعية. من جهة أخرى فهو يختلف عن مفهوم المشاركة في السلطة ونذكر في هذا الصدد الحكومات الائتلافية التي تقوم فيها الأحزاب بالحصول على مناصب أو حقائب وزارية بالتناسب مع الأغلبية المحققة لكل منها، وبذلك تساهم أطراف أخرى من غير شخص الحاكم في صناعة القرار.

¹ «... La notion de pouvoir, malgré de louables efforts de neutralisation méthodologique du concept, reste toujours pénétré d'un certain contenu idéologique qui donne, même aux plus méritoires études qui lui sont consacrées une frange de flou métaphysico-verbal assez décevant » Gerard Bergeron, Fonctionnement de l'Etat, librairie Armand Collin, Paris France, 1969, p36.

الفرع الأول: مفهوم التداول على السلطة

لطالما كانت فكرة التداول على السلطة تمثل جزءاً من نظرية الأحزاب السياسية فلم يكن في السابق تداول السلطة موضوع عمل مهم في العلوم السياسية أو القانونية، وظل مرتبطاً بالدراسات المتعلقة بمواضيع الأحزاب السياسية ولم يحظ باهتمام خاص أو مستقل عنها. يعود ذلك لكون التداول كان يبدو نتيجة طبيعية لظهور الأحزاب ومساهمتها في تأسيس نظم ديمقراطية تمثيلية في أوروبا.

فالتطور الذي عرفته النظم السياسية والتحولات التي طرأت على الأوضاع الديمقراطية ساهمت بشكل مباشر في بلورة مفهوم التداول بل وبناء نظرية عامة للتداول على السلطة. حيث مرت التجربة الديمقراطية بثلاث مراحل أساسية هي:

- الاعتراف بحق التمثيل في كل من فرنسا وبريطانيا.
- الاعتراف بحق الاقتراع والتخلي بشكل تدريجي على القيود التي كانت مشروطة على الممارسة الانتخابية.
- الاعتراف بالانتخابات الدورية.

أولاً: معنى التداول على السلطة

إن تحديد معنى التداول يستوجب تمييزه عن مفاهيم المصطلحات المتقاربة له. فالتداول مصدر للفعل "تداول"، وأصله دال يدول دولا، وتداول متداول ومتداول. يقصد بالتداول استعمال الشيء من طرف أشخاص مختلفين في فترات متعاقبة.

يعرّف التداول لغوياً على أنه التعاقب أو التناوب أو التبادل¹.

- التعاقب: أن يتتابع شيان، فإذا جاء أحدهما ذهب الآخر والعكس صحيح.
- التناوب: أن يقوم أحد مقام الآخر في الفعل، كأن يتم توزيع الشيء بالتناوب أي بالتداول.

- التبادل: أن يقوم طرف مقام طرف آخر مقابل أن يقوم هذا الأخير مقام الأول.

انطلاقاً من هذه التعريفات نخلص إلى أن مفهوم التداول قد يسقط على هذه التعريفات في حالات معينة غير أنه لا يمكن إسقاطه بشكل كامل على أي منها. بمعنى أن أي من هذه المصطلحات المتقاربة لا تمثل مرادفات لمصطلح التداول خاصة إذا ما تعلق الأمر بتوظيفه

¹ ابن منظور، موسوعة لسان العرب، دار صادر، بيروت لبنان، الجزء 11، الطبعة الثالثة، 1994، ص252.

في الحقل السياسي، وهو ما عليه الحال إذا تعلق الأمر بالتداول على السلطة والأصح تداول السلطة.

إن مفهوم تداول السلطة مفهوم حديث نسبياً وغير مستقر ما جعل الفقهاء والمفكرين يختلفون في تعريفه، فلا نجد تعريفاً موحداً للتداول على السلطة لكونه فكرة ذات صبغة سياسية لا قانونية. وبالتالي لا يمكن حصرها وفق رؤية واحدة بل يجب فهمها وفق الرؤى السياسية المختلفة ومحاولة ضبطها وفق الإطار الدستوري المتبنى، فبالرغم من أن التداول على السلطة لا يزال حتى الآن غير خاضع لأي دستور، مما يعني عدم إدراجه ضمن المعنى الدقيق للقانون الدستوري، إلا أنه يظل في الواقع مؤثراً مباشراً لعمل المؤسسات السياسية في الدولة¹. كما أن التداول لا يقتصر على كونه ميكانيزماً سياسياً، فهو يثير إشكالية مجتمع ويتجاوز طموح رجال السياسة ويعبر عن شكل الحياة السياسية في الواقع العملي. لذا وجب بداية التطرق للتعريف التي تناولت فكرة التداول على السلطة.

عرّف تداول السلطة على أنه عملية اقتسام السلطة بين تيارين مختلفين، يملك كل منهما حق ممارستها بصورة مستقلة في فترات زمنية سابقة التحديد، وهو يختلف عن المشاركة في السلطة الصورة التي تجسدها الحكومات الانتقالية². الملاحظ أن هذا التعريف يخلق تصوراً بأن التداول على السلطة هو عملية اتفافية بين جهتين تتناوبان في أداء المهام وفق تنظيم مسبق وهو ما لا يعبر عن التداول.

يعرّف التداول على السلطة كذلك على أنه ترتيب مؤسسي يتيح ضمان مشاركة المواطنين في اختيار قادتهم عن طريق الانتخابات³. رغم أن هذا التعريف تناول الآلية التي يتم بواسطتها التداول إلا أنه ركّز على مشاركة المواطن مهماً أساس فكرة التداول التي تقوم على التغيير في أدوار القوى السياسية.

كما تم تعريف تداول السلطة بأنه انتقالها بين الحكام والأفراد، أو بين الحكومات المتعاقبة أو بين الأحزاب السياسية على اختلاف المستويات في الدولة سواء الحكومية،

¹ « Et, s'il est vrai que l'alternance n'est régie, à ce jour, par aucune constitution –et ne relève donc pas au sens strict du droit constitutionnel- il n'en demeure pas moins qu'elle affecte directement le fonctionnement des institutions politiques » Jean-louis Quermonne, L'alternance au pouvoir –Approches-, Casbah éditions, Alger, 1998, p07.

² رفعت عيد سيد، تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية –دراسة تطبيقية على بعض الأحزاب المحلية–، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، الطبعة الأولى، 2005، ص22.

³ غسان سلامة، أين الديمقراطية، دار النضال للطباعة، بيروت لبنان، الطبعة الرابعة، 1989، ص262.

الإدارية، الحزبية، العسكرية¹. إن هذا التعريف قد أشار إلى نقطة مهمة كونه لم يحصر فكرة التداول على منصب الرئاسة وعمّمها على كافة مؤسسات الدولة، الأمر الذي يعد صحيحاً نسبياً. فالتداول قد يشمل مؤسسات أخرى كالمؤسسة التشريعية مثلاً، غير أنه لا يمكن تصور تعميم هذه الفكرة على مؤسسات الدولة التي ليست لها طبيعة سياسية.

من بين تعريفات تداول السلطة أيضاً، أنها عملية تعاقب تهدف في معناها الضيق إلى تغيير شخص الحاكم وفي معناها الأوسع إلى تغيير النخبة الحاكمة ككل. يلاحظ أن اتجاه المعنى الواسع فقط ينطبق على فكرة التداول الفعلي للسلطة باعتبار أن تغير الأشخاص دون الأفكار والاتجاهات السياسية لا يحقق فعلاً تداول السلطة عملياً.

ويرى موريس دوفرجه أن تداول السلطة يعني انتقالها بشكل مستمر بين اتجاهات سياسية مختلفة، حيث يعرف الطرف الذي بيده السلطة بالحاكم، وتعرف باقي الأطراف الأخرى بالمعارضة، هذه الحركة المتواصلة تسمح بمرور الأحزاب من المعارضة إلى الحكم ثم من الحكم إلى المعارضة بصورة متعاقبة². رغم أن تعريف دوفرجه جاء محددًا لفكرة التداول بشكل مباشر، إلا أنه ركّز على نتائجها دون تحديد آليات تطبيق هذه الفكرة أو الظروف المحيطة بها، إذ أن التداول لا يعني بالضرورة انتقال قوى المعارضة إلى الحكم بل يكفي تمتعها بفرصة جديدة من أجل تحقيق ذلك. فالمسؤول الحقيقي على عملية التداول هو الشعب من خلال التعبير عن إرادته بواسطة صندوق الاقتراع إمّا بنقل السلطة إلى جماعة سياسية أخرى أو التأكيد على خياراته السابقة وإبقاء السلطة بيد نفس الاتجاه السياسي³.

إن تداول السلطة يعني تبادل الأدوار بين القوى السياسية بواسطة آلية الانتخاب التي تحيل السلطة للطرف الفائز فيصبح حاكماً، وفي نفس الوقت بشكل آلي تلزم صاحب السلطة سابقاً بالدخول إلى صفوف المعارضة. فالهدف من مبدأ التداول هو عدم بقاء أي حزب سياسي في الحكم بشكل أبدي وضرورة تعويضه بتيار سياسي آخر ضمن احترام النظام السياسي القائم والقواعد الدستورية المتعلقة بالممارسة السياسية، كون الحكم السياسي

¹ صالح سالم زرتوقة، أنماط الاستيلاء على السلطة في الدول العربية، مكتبة مدبولي، مصر، 1993، ص107.

² موريس دوفرجه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد، دار النهار، الطبعة الثالثة، بيروت، 1989، ص304.

³ هذا ما حدث في فرنسا فقد استمر حكم اليمين من سنة 1958 إلى غاية 1981 دون انقطاع، وذلك لعدم وجود معارضة متماسكة.

الديمقراطي يعد حكما منتهيا ينتقل من مجموعة إلى أخرى، أو من حزب إلى آخر لمدد معينة حسب رغبات الشعب¹.

فتحديد الاختصاصات الدستورية وفترات ممارستها بصورة مسبقة يسمح باستمرار الممارسة الديمقراطية وعدم التأثير على الدولة وسير الحياة السياسية فيها رغم تغير الأحزاب الحاكمة. وبالتالي يمكن القول أن تعريف التداول على السلطة يرتبط أساسا بالجانب الوظيفي الذي يتمثل في إدارة حركة صعود الأحزاب إلى السلطة ونزولها إلى المعارضة. الأمر الذي يبقى متوقفا على شكل النظام الدستوري القائم، إذ أن إمكانية تحقيق التداول تختلف من نظام إلى آخر، فتكون صعبة التحقيق ومستبعدة في النظم التي تميل إلى الديكتاتورية لتمسكها بالحكم وعدم قبولها مشاطرتها أو التخلي عنه كالأنظمة الملكية المطلقة أو الأنظمة العسكرية، بينما تبدو إمكانية تحقيق التداول ممكنة أكثر كلما توجّهت الأنظمة نحو الديمقراطية من خلال ضمان فرص فعلية للمعارضة من أجل تشكيلها للأغلبية، وذلك من خلال منافسة انتخابية نزيهة وشفافة.

فلا يشترط في التداول تحديد انتقال السلطة بشكل مسبق من خلال منحها لاتجاهات سياسية مختلفة وفق فترات متعاقبة وقد يعرف ذلك بالتناوب على السلطة لا تداولها، فالتناوب يستوجب امتلاك الشيء بين طرفين كل منهما على حدى بصفة دورية متتالية، وهذا ما يعد تزييفا لمبدأ التداول وتقييدا لحرية المواطن وإرادته². فالتداول يقوم أساسا على فكرة التجديد سواء على مستوى الأفكار أو الممارسات، وبالمقابل يتعارض مع كل ما يرسخ للجمود أو المماثلة.

ثانيا: أهداف التداول على السلطة

باعتبار أن مبدأ التداول على السلطة من طرف مجموع القوى السياسية الفاعلة في نظام معين يمثل أبرز آليات الممارسة الديمقراطية، كان من اللازم لدى بناء الدولة الاعتراف بحق جميع التيارات السياسية في تبادل مواقع الحكم والمعارضة داخل الدولة وفق الآليات التي تحددها النصوص الدستورية. غير أن الضمانات التي تكفلها هذه النصوص إلى جانب الحماية التي توفرها النصوص القانونية والتنظيمية من أجل تجسيد فكرة التداول على السلطة

¹ علي خليفة الكوراي، مفهوم الديمقراطية المعاصرة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص54.

² نهال حاشي، مفهوم التداول كأساس للتنمية السياسية، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 7، العدد 1، مارس 2020، ص439.

لا يمكن أبداً أن تكون كافية، ما لم تقترن بتهيئة ظروف مناسبة لتطبيقها وفق شكل يسمح بتحقيق فعلي لأهداف التداول.

ويحدد موريس دوفرليه أهداف التداول بثلاث أهداف رئيسية هي:

- تحقيق التوازن بالنسبة لكل من التيارات الحزبية المختلفة والحكومات المؤلفة على أساس التحالف في سبيل إرساء الاستقرار بين المؤسسة التشريعية (البرلمان) والتنفيذية (الحكومة).

- يهدف التداول في ظل كل من النظام الرئاسي وشبه الرئاسي إلى تسهيل التعايش بين المؤسسات والأحزاب السياسية.

- يعمل التداول خاصة إذا ما تعلق الأمر بالتحالفات الحزبية على تدارك الأخطاء والسعي للتكامل¹.

وبصورة عامة قد تمتد أهداف التداول لأبعد من التأثير في النظام السياسي لتطول المجتمع بجوانبه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إضافة إلى التنظيمات المختلفة التي يشملها الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني. فيعمل التداول على:

- ضمان توفير الشرعية للجهة الحاكمة والعمل على تحقيق مبدأ سيادة القانون على مستوياته المختلفة.

- تجديد البرامج والسياسات العامة نتيجة تجديد القيادات الحزبية والسياسية.

- تجسيد مبدأ التمثيل النسبي وضمان المشاركة في اتخاذ القرارات العامة².

- بناء وسط سياسي مناسب لتشكيل علاقات حزبية عن طريق التحالف أو التنسيق.

- المساهمة في تفعيل الرقابة الشعبية والحزبية على أعمال السلطة التنفيذية.

- تحقيق الاستقرار السياسي من خلال ضمان استمرار عمل مؤسسات الدولة ونظامها السياسي، إلى جانب المساهمة في الاستقرار الحيوي للمتغيرات المؤثرة في المحيط الداخلي والخارجي للنظام³.

¹ صالح سالم زرتوقة، المرجع السابق، ص 180.

² حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط، مركز الإسكندرية، مصر، 2008، ص 92.

³ رفعت عيد سيد، المرجع السابق، ص 149.

- الارتقاء بالممارسة السياسية عن طريق ضمان احترام التوجهات المختلفة والآراء المغايرة ونبذ أشكال العنف المادية والمعنوية.

الفرع الثاني: المتطلبات اللازمة لتحقيق مبدأ تداول السلطة

يقوم تداول السلطة على أساس شرعية الاختلاف، بل وضرورته من أجل بناء نظام ديمقراطي يكفل منافسة فعلية بين أغلبية ومعارضة، ويضمن تحقيق رغبة الشعب وتبني اختياراته وتحمل نتائجها. فتلعب الأغلبية دور القيادة والتوجيه والإدارة، بينما تلعب المعارضة بالمقابل دور النقد وكشف الأخطاء وطرح البدائل. هذه العلاقة التي تجمع بين الطرفين على أساس حتمية وجود الحوار المتبادل، تستند بالضرورة على جملة من القواعد التي تؤدي دورا مركزيا من أجل إقرار وترسيخ ممارسة ديمقراطية قائمة على مبدأ تداول السلطة، فأقرار التداول فعليا لا يمكن أن يقتصر على تأسيسه وفق خطابات سياسية أو نصوص دستورية، حتى لو تعلق الأمر بأعرق الديمقراطيات. كون التداول الذي يهدف إليه العمل الديمقراطي هو إعادة توزيع السلطة مؤسساتيا واجتماعيا بأفكار جديدة تساعد على دفع عجلة التنمية في الدول وإعطائها وثبة اقتصادية وسياسية واجتماعية، إلا أننا نجد في دول العالم الثالث بات مقرونا بالتأزم، حيث ينظر إليه بالموازاة مع الاضطرابات المجتمعية التي تؤدي حتما إلى هز الكيان الدولي¹.

يتطلب تحقيق تداول السلطة شروطا مسبقة تجعل إمكانية تجسيده مرهونة بتحقيقها على أساس يستبعد أي نوع من أنواع التلاعب أو التأويل للنصوص المؤسسة لها، ذلك أن التجسيد العملي لمبدأ التداول يصطدم بعدة عقبات فهو لا يتوقف على مركز واحد الذي هو المؤسسات الدستورية التي يتم عن طريقها نقل السلطة من فريق سياسي لآخر، بل يتعداه إلى بناء نظام ديمقراطي يستطيع تحقيق إصلاح سياسي شامل وتوزيع القوى السياسية في الدولة، وضمن قضاء مستقل وحكومة خاضعة للمساءلة الدستورية والشعبية عن طريق فرض رقابة فعلية وفعالة.

لقد اختلف الفقهاء في تحديد شروط التداول وتصنيفها، فتنوعت بين شروط متعلقة بالنظام الحزبي وشروط متعلقة بالنظام الانتخابي، وأخرى متعلقة بالثوابت السياسية والدستورية.

ويرى موريس دوفرليه أنه يمكن تلخيص شروط التداول في كل من:

¹ يوسف حاشي، التداول على السلطة، مجلة القانون للمجتمع السلطة، العدد 1، وهران الجزائر، 2012، ص 57.

الظاهرة الحزبية سواء التعددية أو الثنائية. إلى جانب الظاهرة الانتخابية التي تقوم على أساس دوري وحر، لتنتج حكومة الأغلبية دون المساس بحقوق المعارضة. وأخيرا اتفاق التشكيلات السياسية المختلفة على حماية الثوابت الوطنية¹.

كما يرى هامون أن التداول يقوم بصورة أساسية على:

شرط ضمان حق العودة إلى السلطة بشكل دستوري. ثم الاتفاق على البناء السياسي المؤسساتي القائم من خلال قبول شرعية النظام والحفاظ عليها، مع حق إجراء التعديلات التي يجب تخضع لا محالة للرقابة الدستورية. بالإضافة إلى احترام الفترات المحددة مسبقا لممارسة السلطة والعمل على تسيير شؤون الدولة وفق ما يخدم مصالحها العامة وتحمل المسؤولية الناتجة عن ذلك².

انطلاقا من هذه الرؤى يمكن تصنيف متطلبات التداول إلى ثلاث مجموعات رئيسية:

أولا: المتطلبات المتعلقة بالإطار الدستوري

إنّ المشروعية السياسية تقتضي وجود إطار قانوني يحكم عملية تداول السلطة، هذا الإطار غالبا ما يكون ذا منشأ دستوري، باعتبار أن دولة القانون لا يمكن أن تتحقق إلا في إطار مؤسسات سياسية ودستورية ذات نمط ديمقراطي.

لذا كان من الواجب الاهتمام بمدى سلامة الإطار القانوني والدستوري للدولة كونه يمثل حجر الزاوية لنجاح أي نظام ديمقراطي باعتبار أن مبدأ الدستورية يكرّس تسيير الحياة السياسية بما يضمن انتقال السلطة وفقا للأشكال التي تحددها القواعد القانونية، إلى جانب توزيعها بشكل متوازن وتقييدها بضوابط تخضعها للرقابة. فالدستور كونه القانون الأسمى في الدولة، إنه يمثل الرؤية الرسمية للأسس التي تبنى عليها السلطة، وفي إطار ذلك تفصل القوانين المعنية بضمن ممارسة الحقوق والحريات السياسية كيفية تجسيد هذه الرؤية.

لا شك أن دولة القانون لا يمكن أن تنبثق بمجرد تكريس إطار قانوني معين، إذ يقتضي أن يقوم هذا الإطار على دعائم رئيسية هي³:

¹ Jean louis Quermene, op cit, p10.

² Lea hamon, nécessite et conditions de l'alternance, revue pouvoir, 1ere édition, 2ème universitaire de France, 1977, p 31-32. trimestre, presse

³ نوال بلحربي، إشكالية تولي السلطة في الجزائر: التوجه نحو التداول أم تكريس لآليات الاحتكار، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 10، جوان 2016.

- وجود مرجعية عليا نقصد بها المرجعية الدستورية، وتستدعي إزالة أية أوجه تعارض بين النصوص الدستورية وباقي النصوص القانونية الأخرى.
- وجود آليات فرض المعيارية ونقصد بها المجلس الدستوري، حيث يعمل على صيانة الحقوق والحريات والرقابة على القوانين ذات الصلة.
- الاعتراف بحق من يحكم في استخدام العنف المشروع دون أن يتم استغلال الديمقراطية من أجل القضاء عليها.

إن ترسيخ الإطار الدستوري والقانوني بالنسبة للدول التي تسعى لتحقيق التنمية السياسية من خلال تفعيل فكرة التداول على السلطة، لا يمكن أن يكون كافياً ما لم يرتبط بمراقبة حقيقية لمدى التزام النظام الحاكم والأجهزة المعنية بتنفيذ هذا الإطار على أرض الواقع¹. وذلك عن طريق ضمان عدالة دستورية تسهر على فرض احترام الدستور وتحافظ على المكاسب القانونية السابقة وتخلق أخرى جديدة وهو ما يمكن التعبير عنه سياسياً بالنقد في المنهج الديمقراطي².

ثانياً: المتطلبات المتعلقة بالإطار التمثيلي

يمثل هذا الإطار انعكاس الرؤية الرسمية في الدولة لكيفية تجسيد مبدأ تداول السلطة من خلال الاحتكام لرأي الأغلبية، في سبيل تفويض السلطة لاتجاه سياسي يختص بممارستها لمدة معلومة مسبقاً. يتأسس الإطار التمثيلي بناء على ثلاث ركائز أساسية هي:

أ. التعددية السياسية:

لعل أهم شروط تفعيل التداول على السلطة أن تتواجد تعددية حزبية حقيقية تسمح بمنافسة فعلية بين مختلف الاتجاهات السياسية. فالتداول والتعددية مفهومان تجمع بينهما علاقة تلازمية، إذ يستلزم تحقيق التداول ضمان التعددية السياسية.

نقصد بالتعددية مشروعية تعدد القوى واختلاف الآراء السياسية، وحققها في التعايش والتعبير عن نفسها والمشاركة في التأثير على القرار السياسي في مجتمعها³. تظهر التعددية بصورتها البسيطة من خلال وجود حزبين سياسيين متعارضين أحدهما يمسك السلطة والآخر يلعب دور المعارضة، من أبرز تطبيقاتها النظام الحزبي البريطاني والنظام الحزبي

¹ شيماء محي الدين محمود، تداول السلطة والاستقرار السياسي في إفريقيا، المكتب العربي للمعارف، مصر، 2015، ص 89.

² Léa hamon, op cit, p43.

³ ثناء فؤاد عبد الله، الحزب والسياسة والديمقراطية، مجلة الإسلام والديمقراطية، العدد الثالث، بغداد، 2003، ص 40.

الأمريكي. كما تظهر من خلال وجود أكثر من حزبين على مستوى الساحة السياسية، حيث تتموقع هذه الأحزاب في شكل تكتلين أحدهما يمارس السلطة أو يدعمها، والآخر يشكل الاتجاه المعارض¹. في كل الأحوال يجب على جميع أطراف العملية السياسية الامتثال للقواعد اللازمة والعمل بما يكفل تحقيق مبدأ التداول.

تفترض عملية التداول على السلطة إدماج المواطن ومؤسسات المجتمع المدني في العملية السياسية، وهذا ما يفرض وجود تعدد في الآراء من أجل القدرة على خلق البدائل، فحرية الاختيار ورشادته تبقى مرتبطة بمدى تناغم العناصر الأساسية التي تكفل ثقافة التعدد والاختلاف. وعلى رأسها: مجتمع مدني قوي، صحافة حرة ووجود تنافس حزبي منظم بشكل دستوري يمكن من ترسيخ ممارسة ديمقراطية فعلية، ذلك أن الممارسة الديمقراطية تستدعي وجود الرأي والرأي الآخر في إطار منافسة تحددها الشرعية الدستورية ورأي الأغلبية مع احترام رأي الأقلية في حدود العقد السياسي الذي تستمد منه المنظومة القانونية السائدة².

ب. الانتخابات:

إن كفاءة التعددية السياسية يجب أن يصاحبه كفاءة الآليات التي تسمح للجهات السياسية المختلفة بالحصول على فرصة المشاركة في شؤون الحكم. وهو ما تضمنه العملية الانتخابية التي تعد جوهر الديمقراطية، إذ تعد المسؤولية عن تحديد شكل الحياة السياسية في الدولة من خلال توفير طرق انتقال السلطة وفق القواعد الدستورية والقانونية المتبناة مسبقا. فالانتخابات الحرة المستقلة والتنافسية هي التي تمنح التداول مشروعيته الدستورية والسياسية، إذ لا يمكن تصور تجسيد تداول السلطة خارج مدار الانتخابات التعددية.

يقوم النظام التمثيلي على أساس قاعدة الانتخاب، وترتبط نجاعته بمدى نجاحه في ضمان فكرة التنافسية، وتطوير أساليبها الإجرائية لتعكس بأكثر وجه ممكن الإرادة الشعبية. فتقوم العلاقة بين الناخب والمنتخب على أساس توافقات مسبقة تمثلها البرامج الانتخابية لكل حزب، أما دور الناخب بعد ذلك فيشمل كلا من فحص ومراقبة أداء المنتخب والذي يسفر لا محالة عن احتمالين، وفاء الناخب بالتزاماته مما يزيد من فرص تجديد التصويت على حزبه

¹ عبد الجبار جبار، أزمة السلطة في الدول العربية وضرورة تفعيل التداول على السلطة كآلية للاستقرار، مجلة أسنة للبحوث والدراسات، العدد 11، ديسمبر 2014، ص 281.

² درويش فتحي، إشكالية التحول الديمقراطي في الجزائر (دراسة في الآليات الدستورية والتشريعية)، رسالة دكتوراه، جامعة سيدي بلعباس، 2008-2009، ص 200.

السياسي أو العكس مما يسمح بانقلاب الأدوار، وانتقال المعارضة إلى أغلبية وتحول الأغلبية السابقة إلى معارضة، وهو ما يعبر عنه بالتداول الحزبي على السلطة.

إن تأسيس العملية الانتخابية يستدعي الاهتمام بجانبين أساسيين، أولهما الجانب التقني وهو الذي يحدد نوع النظام الانتخابي المتبع ومدى تناسبه مع الحياة السياسية في الدولة. وثانيهما الجانب التنظيمي وهو الذي يكفل محددات نجاح العملية الانتخابية من نزاهة وشفافية وترجمة حقيقية لرغبة الهيئة الناخبة.

تمثل الانتخابات وسيلة الشعب في ممارسة سيادته،— كما أنها الضامن الأساسي لعودة التيارات السياسية إلى السلطة بعد مغادرتها، لذا وجب إحاطتها ببعض الضمانات اللازمة من أجل بلوغ أهدافها الحقيقية، ومن بين هذه الضمانات¹:

- كفالة الحريات العامة.
- تمتع البنية السياسية والدستورية بالقدر اللازم من الثبات الدستوري والاستقرار السياسي،
- تمثيل مختلف مستويات المجتمع وعدم التركيز على فئة محددة.
- إقرار المساواة التامة بين مختلف الجهات السياسية سواء في الحكم أو المعارضة فيما يخص الاتصال بال جماهير بكل حرية.
- ضمان حقوق المعارضة.
- ت. المعارضة:

تمثل المعارضة في النظام الديمقراطي حلقة أساسية لا تقل أهمية عن الأغلبية الحاكمة، باعتبار أن المعارضة تلعب دوراً مركزياً من أجل الحفاظ على التوازن الداخلي للنظم السياسية ذات النمط الديمقراطي لتحول دون توجهها إلى الاستبدادية. ففكرة التداول تدور حول طموح الجهات التي ليست بيدها السلطة—المعارضة— للوصول على سدة الحكم من أجل تنفيذ سياساتها المختلفة لتمس مختلف قطاعات الدولة. فلا يقتصر دور المعارضة على مراقبة السلطة الحاكمة وتوجيه الانتقادات إليها، بل هي ملزمة بالتعبير عن رؤية معينة يجسدها برنامج سياسي متماسك تخوض على أساسه المعركة الانتخابية لتستميل أكبر قدر ممكن من آراء الهيئة الناخبة فتنتقل إليها السلطة.

¹ فلاح خلف كاظم الزهيري، الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة—حتمية الترابط—، المجلة السياسية الدولية، العدد 22، 2012، ص 07

تعود أهمية تواجد المعارضة بالنسبة للنظام السياسي وللدولة ككل، في أن الأصل في صاحب كل سلطة أن يفترض فيه تعسفه في استعمالها¹، لذا ينبغي أن تتواجد في المقابل سلطة مضادة تمثل دور الرقيب على السلطة الحاكمة هي المعارضة². ولتستطيع المعارضة القيام بمختلف واجباتها يجب أن تتمتع بضمانات دستورية وقانونية تكفل لها حقوقا تحافظ على كيانها المستقل، وتمكّنها من الاجتهاد في النقد والتقويم بكل حرية.

ثالثا: المتطلبات المتعلقة بالإطار العملي

إن ترسيخ عملية التداول على السلطة يستدعي التنسيق بين جملة من العوامل المختلفة، بغية خلق مناخ مناسب تراعى فيه طبيعة المصالح الاقتصادية الجماعية وخصوصية الظروف الثقافية والاجتماعية في الدولة، حيث تتميز هذه الشروط بتفردها من مجتمع إلى آخر ويمكن قياسها بعدة مؤشرات كدرجة الاستقرار السياسي ووضعية التنمية ومستوى التعليم والمعيشة. يمكن حصر المحددات المؤثرة في تكوين البيئة العملية في النقاط التالية:

أ. الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية:

لا شك أن تأثير هذه الأوضاع على الحياة السياسية بالغ بل ومحدد لشكلها في الكثير من الأحيان، حيث غالبا ما يرتبط نشأة المؤسسات السياسية في الدولة بتركيبها الاجتماعي وطبيعة القوى الاجتماعية فيها والعلاقة التي تجمع بين كل منها، وهذا ما ينعكس من خلال مستويات تمثيل هذه الجماعات في البنية السياسية والإدارية والأمنية. من جهة أخرى يجب الإشارة إلى المساهمة الكبيرة التي تقدمها مؤسسات المجتمع المدني فيما يخص نشر الوعي الاجتماعي وترقيته بالإضافة إلى توجيه الرأي العام³، مما يمكنها من لعب دور وسيلة ضغط فإمّا تتّمنّ التوجه السياسي القائم الأمر الذي يؤكد على شرعيته بشكل أكبر، أو العكس نبذه مما يمس بشرعيته، وتلحق تأثيرات كلتا الحالتين بمبدأ التداول على السلطة.

إنّ العلاقة التي تجمع بين كل من الأوضاع الاقتصادية والتداول على السلطة تمر أساسا بفكرة التنمية، حيث تعد قدرة النظام السياسي على بلوغه الاكتفاء الاقتصادي وتحقيق التنمية من من المحددات الأساسية للبقاء في السلطة أو مغادرتها. فيلعب مستوى التنمية

¹ يقول مونتسكيو "Tout homme qui dispose du pouvoir est tenté d'en abuser..."

² يقول في ذلك فيدال " La démocratie.. C'est un exécutif appuyé sur la notion et contrôlé par une "opposition

³ Association Française du Droit Constitutionnel, Contre-pouvoir, Tiers pouvoir et démocratie en Afrique, Recommandation suite au congrès de Lyon 26/27/28 juin 2014, p16-17

الاقتصادية وكيفية توزيع الثروات المتنوعة داخل الدولة عاملاً محفزاً لإمكانية تحقيق التداول على السلطة، بالإضافة إلى تأثير العملية الانتخابية نفسها بالاعتبارات المادية في أغلب الأحيان، حتى لو تعلق الأمر بأعرق الديمقراطيات وهو ما نلمسه في فترة الحملات الانتخابية ومدى حشد الجماهير واستقطاب الوسائل الإعلامية.

ب. الثقافة السياسية السائدة:

إن الأصل في عملية تداول السلطة إنما كونها عبارة عن ثقافة سياسية ومنهج تتقبله كل من النخب السياسية والأفراد وتلتزم باحترام نتائج تطبيقه كيفما كانت. فالسلطة ليست عبارة عن مكسب فنوي بل تكليف شعبي يتم عبر آليات ديمقراطية، ولأن تحقيق التداول لا يرتبط فقط بإقرار آليات دستورية وقانونية، بل يستوجب التمتع بقدر من الثقافة السياسية. هذه الأخيرة تعتبر من أبرز آليات متطلبات تداول السلطة لارتباطها أساساً بمدى ممارسة الفرد للحقوق والحريات السياسية على رأسها حرية الرأي والتعبير ومنها الانتخاب، الأمر الذي يحدد دور الفرد في العملية السياسية من خلال كيفية تفاعله مع البيئة المحيطة به. يرى غابرييل ألموند أن الثقافة السياسية عبارة عن مجموع المواقف والتوجهات السياسية نحو النظام السياسي وأجزائه المختلفة من جهة والمواقف اتجاه دور الذات في النظام من جهة أخرى¹.

قد نميز إلى جانب الثقافة السياسية للأفراد نوعاً آخر هو الثقافة السياسية للنخبة تتمثل في كيفية تعامل الجهات الحاكمة مع دخول القوى السياسية الأخرى في العملية السياسية فمن الضروري إتاحة فرص متساوية ومنافسة نزيهة بين جميع التيارات في الساحة السياسية وقبول نتائج الانتخابات أياً كانت وعدم الاستئثار بالسلطة وإعاقة التغيير، لأن ذلك يؤدي إلى اللجوء إلى العنف ويفسح المجال أمام التداول غير السلمي للسلطة.

ت. طبيعة العلاقات المدنية العسكرية:

إن شكل العلاقة التي تجمع بين كل من القطبين العسكري والمدني في الدولة تؤثر بشكل مباشر على إمكانية تحقيق التداول على السلطة من عدمها. لذا كان من أولويات مختلف القيادات السياسية المدنية في العالم محاولة السيطرة على الجهاز العسكري، ذلك أن الممارسة السياسية في النظم الديمقراطية يجب أن تنحصر في الجهات المدنية، حيث يتم الاحتكام للدستور والقانون لدى المنافسة الانتخابية التي تفرز صاحب السلطة. أما بالنسبة

¹ شيماء محي الدين محمود، المرجع السابق، ص 93.

للمؤسسة العسكرية فلا يخول إليها نقل خطوطها إلى الداخل والانتقال من حدود الدولة إلى حدود السلطة لما فيه إخلال لوظيفتها الطبيعية المكفولة دستوريا¹. ويجب القول أنّ إمكانية تدخل الجهات المتمتعة بالصلاحيات الأمنية والعسكرية سواء الشرطة أو الجيش، يظل أخطر تهديد داخلي قد تتعرض له الديمقراطية في دولة ما. وهو ما يمثل العقبة الأساسية في وجه إرساخ مبدأ التداول على السلطة للكثير من دول العالم الثالث ومن ثم إعاقة عملية التنمية السياسية. ولعلّ منح الدستور الجزائري مؤخرًا الشرعية الدستورية للدور السياسي الذي يلعبه الجيش، يعد أخطر ما حملته مبادرة هذا التعديل. خاصة أنّها جاءت بعبارة غير واضحة وغير دقيقة تبقى لتقدير الجيش، فتسمح له بالتدخل في الشأن السياسي أو التدخل ضد مؤسسات الدولة الأخرى وفقا لما يعتبره تهديدا للمصالح الحيوية والاستراتيجية للدولة².

المطلب الثاني: أشكال وآليات تداول السلطة

إن التمييز بين أشكال تداول السلطة وآليات تداولها لا بد منه إذ أن الفرق بينهما جوهري، فنقصد بأشكال تداول السلطة أساسا تركيب كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وحجم السيطرة النخبة السياسية الصاعدة إلى الحكم على كل منها، أمّا بالنسبة لآليات تداول السلطة فنقصد بها كيفية انتقال السلطة من جماعة سياسية إلى أخرى في نظام معين.

الفرع الأول: آليات تداول السلطة

تدور عملية تداول السلطة أساسا حول تبادل الأدوار بين التيارات السياسية حيث تنتقل بواسطتها المعارضة إلى تولي السلطة بالمقابل تنتقل جماعة الحكم إلى صفوف المعارضة. هذه العملية تستوجب وسائل معينة من أجل تنظيمها، تدعى هذه الوسائل بآليات انتقال السلطة أو تداولها وهي تنقسم بشكل رئيسي إلى قسمين آليات سلمية وأخرى غير سلمية.

أولا: الآليات السلمية للتداول على السلطة

يتم وفقها تداول السلطة بشكل قانوني وفق رأي الأغلبية التي تعد المسؤولة على اختيار ممثليها من أجل تخويل السلطة لهم وممارستها بطرق شرعية ودستورية وسلمية معترف بها تمنع التنافس غير الشرعي من أجل إحداث تغيير في السلطة السياسية³. من هذا المنطلق تعد

¹ عبد الله بلقزيز، السياسة في ميزان العلاقة بين الجيش والسلطة - الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي-، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002، ص17.

² الفقرة الأخيرة المستحدثة من المادة 30 من دستور 2020 "يتولى الجيش الشعبي الوطني الدفاع عن المصالح الحيوية والاستراتيجية للبلاد طبقا لأحكام الدستور"

³ فلاح خلف كاظم الزهيري، المرجع السابق، ص11

الانتخابات الوسيلة الوحيدة من أجل ضمان تداول السلطة بشكل سلمي حيث تلعب الأحزاب السياسية دورا هاما من حيث اختيار مرشحيها من أجل المنافسة الانتخابية ومن حيث إقناع الهيئة الناخبة ببرامجها السياسية وحثهم على المشاركة في صنع القرار من خلال صناديق الاقتراع التي يتم الاحتكام إليها في نهاية الانتخابات وتحويل السلطة للفائز حسب النتائج المتحصل عليها.

هذه الآلية التي تعد الأكثر تداولاً بل الآلية الوحيدة المتداولة في النظم الديمقراطية الغربية بغض النظر عن صورها سواء كانت انتخاباً عاماً مباشراً شعبياً أو انتخاباً غير مباشر بواسطة ممثلين منتخبين من طرف الشعب. لما تجسده من تعزيز لمبادئ الديمقراطية في أبسط معانيها حيث يختار المحكوم حاكمه ويشارك في صنع القرار السياسي بفضل المعارضة البناءة الفعالة والتنافس السياسي بالإضافة إلى تحقيق الاستقرار السياسي على نحو سلمي وهادئ ما ينعكس بالإيجاب على سير عملية التنمية على مستوى جميع أصعدتها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

ثانياً: الآليات غير السلمية لانتقال السلطة

نقصد بها عملية انتقال السلطة خارج الإطار الدستوري والقانوني للنظام حيث تستند أساساً هذه الآلية إلى استخدام أساليب القوة المادية أو المعنوية من أجل إجبار النخبة الحاكمة على ترك مناصبها لنخبة أخرى معينة. أي أن العنف يعد الوسيلة الوحيدة من أجل إزاحة النظام القائم والاستيلاء على السلطة حسب هذه الآلية. إلى جانب وسائل غير ديمقراطية أخرى تتمثل أساساً في انتقال السلطة عن طريق الاستخلاف أو التعيين...، ورغم عدم استخدام القوة المادية في ظل هذه الآليات إلا أنه يكفي استعمال النفوذ والضغطات من أجل فرض شخص أو جماعة معينة لتولي السلطة متجاوزين الإرادة الشعبية العامة، لاعتبارها من الوسائل غير الديمقراطية لتداول السلطة إذ يجب أن يكون مصدر التداول رغبة الشعب الحقيقية لا مجرد التزكية.

إن أبرز صور تداول السلطة بطريقة غير سلمية وأكثرها شيوعاً صورتين رئيسيتين هما الانقلابات العسكرية والثورات. يقصد بالانقلاب العسكري قيام أحد العسكريين بالاستيلاء على السلطة من خلال قلب نظام الحكم حيث تطيح السلطة العسكرية بالسلطة السياسية الحاكمة وتسيطر على مؤسسات الدولة وغالباً ما يتم ذلك عن طريق العنف ويحدث تحولات

إما جذرية أو شكلية في شكل الدولة وطبيعة نظامها السياسية¹. أما بالنسبة للثورات فتعني ذلك التغيير الذي يحدثه الشعب لتحقيق طموحاته لتغيير نظام الحكم الذي عادة ما يكون عاجزا عن معالجة المشاكل الناتجة عن ضعف مؤسساته.

إذا اشترك كل من الثورة والانقلاب كونهما وسائل غير سلمية لإحداث التداول فإنهما يختلفان في مصدرهما، حيث تستمد الثورة مشروعيتها من تأييد الشعب لها وسعيها لتغيير الأسس العامة لنظام الدولة، أما الانقلاب فمصدره السلطة العسكرية التي تسعى إلى استبدال الجماعة الحاكمة بجماعة أخرى لأهداف معينة ومصالح خاصة غالبا ما تسارع إلى تأسيس شرعية جديدة تسمح لها بالاستقرار واستقطاب التأييد الشعبي.

في كل الأحوال يجب القول أن تبني آليات غير سلمية من أجل انتقال السلطة يحدث أثارا سلبية على النظام والمجتمع حيث يعمق الصراعات الداخلية ويشجع على استعمال العنف وبالتالي الدخول في اضطرابات واحتجاجات مختلفة ما يعرقل عملية التنمية في الدولة.

الفرع الثاني: أشكال التداول على السلطة

لا شك بأن الانتخاب يعتبر الطريقة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطية التمثيلية بل الوسيلة الوحيدة لمنح الشرعية للسلطة². لذا وجب أن يستوفي شروط معينة كاستقلالية الأجهزة الإدارية وتوجيه الرقابة القضائية وغيرها من الشروط التي تهدف إلى نزاهة العملية الانتخابية، غير أنه بغض النظر عن مدى نزاهة الانتخابات ونوعية النظام الانتخابي المعمول به، قد تؤثر الانتخابات بشكل آخر على تداول السلطة في الأنظمة السياسية، وذلك حسب توقيت ونتائج كل من الانتخابات الرئاسية والبرلمانية، فنتج أساسا ثلاث أشكال رئيسة لتداول السلطة بالنظر إلى مدى تحكم النخبة السياسية الصاعدة إلى الحكم على كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية.

¹ شهدت معظم النظم العربية انقلابات عسكرية سواء الجمهورية منها مثل سوريا منذ 1949 إلى 1970، العراق منذ 1936 إلى 1968، اليمن منذ 1962 إلى 1978، السودان منذ 1958، الجزائر سنة 1965. أو الملكية مثل السعودية لدى الإطاحة بالملك سعود لمصلحة أخيه الفيصل، عمان عند الإطاحة بالسلطان سعيد بن تيمور لمصلحة ابنه قابوس، قطر لدى الإطاحة بخليفة آل ثاني لمصلحة ابنه حمد.

² عصام الدبس، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي (الدول، الحكومات، الحقوق والحريات العامة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص199

أولاً: التداول المطلق L'Alternance absolue -بريطانيا-

يحدث عندما يكون هناك توافق وتجانس بين تركيب كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أي أن يكونا من نفس المرجعية السياسية والتوجه الحزبي.

يتأتى هذا الشكل من التداول في النظام البرلماني عادة وذلك لدى نجاح حزب ما أو تكتل حزبي متجانس بحصد الأغلبية المطلقة من الأصوات الناخبة، الأمر الذي يخوله تشكيل الحكومة بمفرده، كما قد يحدث في كل من النظامين الرئاسي والشبه رئاسي بشرط القيام بالانتخابات الرئاسية والانتخابات البرلمانية في نفس الفترة الزمنية ما يعطي الفرصة للرئيس المنتخب والأغلبية البرلمانية أن يكونا من نفس الحزب أو التكتل وبالتالي تشكيل الحكومة بمفرده.

يجدر القول أن نظام الحزبين Bipartisme يعد البيئة السياسية الأنسب لتحقيق التداول المطلق وأبرز دليل على ذلك النموذج البريطاني. حيث ينقسم البرلمان البريطاني (مجلس العموم) بين تيارين سياسيين رئيسيين هما حزب المحافظين وحزب العمال يتناوبان على السلطة وفق حصول أحدهما على الأغلبية المطلقة للمقاعد فيه، فيتسلم زمام السلطة وتدخل السلطة القائمة على إثره إلى المعارضة.

ثانياً: التداول النسبي L'Alternance relative -الولايات المتحدة الأمريكية/فرنسا-

على العكس من التداول المطلق الذي يحدث بانتفاء السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى كتلة سياسية واحدة حاصلة على الأغلبية المطلقة، فإن التداول النسبي يجمع بين توجيهين سياسيين ممثلين في كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في آن واحد، حيث يدخل فيه جزء فقط من السلطة إلى صف المعارضة ويبقى الجزء الثاني على زمام السلطة.

يتحقق التداول النسبي لدى إجراء الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في فترات زمنية متباعدة الأمر الذي قد يتيح انتماء الرئيس إلى تيار سياسي معين في حين انتماء الأغلبية البرلمانية لتيار سياسي آخر ما يعني سيطرة المعارضة على جزء من السلطة وسيطرة الحزب الحاكم على الجزء الآخر.

يحدث هذا الشكل من التداول في الأنظمة الرئاسية بصورة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية حيث لا ينتمي الرئيس بالضرورة إلى حزب الأغلبية المسيطرة على الكونغرس، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه لم يحصل تداول مطلق في الولايات المتحدة الأمريكية طيلة الفترة الممتدة من 1944 إلى 1988 باستثناء سنة 1952 في عهد الرئيس إزنهاور.

كما قد يحدث التداول النسبي أيضا في الأنظمة شبه الرئاسية، كمثال على ذلك النموذج الفرنسي حيث في حالة عدم تحقيق الحزب الحاكم للأغلبية النيابية في الانتخابات البرلمانية التي تتعقد في فترة زمنية لاحقة للانتخابات الرئاسية، فيبقى الرئيس مجبرا على اختيار رئيس حكومته من الحزب المعارض صاحب الأغلبية البرلمانية. لقد عبر الفرنسيون على هذه الحالة بـ *La Cohabitation* وتعني المساكنة، أين يشترك الحزب الحاكم ممثلا في الرئيس والحزب المعارض ممثلا في رئيس الحكومة والأغلبية البرلمانية في تولي شؤون السلطة أي تداول هذه الأخيرة نسبيا. وقد حدثت هذه الحالة في عدة فترات في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة¹.

ثالثا: التداول عبر وسيط *L'Alternance médiatisé* -ألمانيا-

يحدث أساسا في ظل جمهورية ألمانيا المتحدة لدى عدم حصول أي من الأحزاب السياسية المتنافسة على الأغلبية المطلقة في البوندستاغ، فيتم التداول عبر ترجيح حزب ثالث، عادة ما يكون الحزب الديمقراطي الحر، لكفة أحد الحزبين الرئيسيين الاتحاد الديمقراطي المسيحي والحزب الديمقراطي الاجتماعي من أجل تشكيل الحكومة². تجدر الإشارة إلى الأهمية البالغة التي يكتسبها الحزب الثالث حسب هذا النوع من التداول حيث أن دور المرجح أو الوسيط يسمح له بفرض شروط وتنازلات على الحزب الذي اختار ترجيحه من أجل تولي السلطة.

المطلب الثالث: النظام القانوني للعهد

على خلاف الأنظمة الملكية الوراثية التي لا تحدد مدة الحكم وتمارس فيها الوظيفة الملكية مدى الحياة، فإن الأنظمة الجمهورية غالبا ما تسعى إلى حصر فترة تولي السلطة في إطار زمني ثابت ومحدد بشكل مسبق يسمى بالعهد الرئاسية. وذلك لعدة أهداف فمن ناحية يتم تمكين الرئيس من مزاوله مهامه طيلة توليه الرئاسة مع ضمان عدم تدخل أي جهاز في الدولة لإبعاده من منصبه، أما من ناحية أخرى فإن تحديد مدة الرئاسة يعد من أبرز صور تفعيل مبدأ تداول السلطة.

¹ 1986-1988 بين ميتيران ريسا وشيراك رئيسا للحكومة /1993-1995 بين ميتيران رئيسا وبالدور رئيسا للحكومة/

1997-2002 بين شيراك رئيسا وجوسبان وزيرا أولا.

² حسن البصري، المرجع السابق

الفرع الأول: أنواع العهدة

نقصد بالعهددة منح سلطة التمثيل لشخص أو جماعة ما من خلال الانتخاب من قبل الشعب من أجل القيام بمهام رئاسية أو تشريعية أو رقابية لفترة زمنية محددة مسبقا ووفق شروط مقرررة قانونا وتنقسم العهدة بشكل رئيسي إلى:

أولاً: العهدة البرلمانية

أ. مفهوم العهدة البرلمانية:

تعني أساسا وظيفة ممثلي الشعب المنتخبين في مجال العمل البرلماني والتشريعي والرقابي باسم الأمة والدولة ولحسابها وذلك لمدة محددة من الزمن¹. تتمتع العهدة البرلمانية بمرجعية دستورية وقانونية² وسياسية وهي تشكل فرصة الشعب لممارسة سلطته عن طريق اختياراته التمثيلية وبذلك فهو يتناول بطريقة غير مباشرة مسائل التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية.

إلى جانب العهدة البرلمانية يوجد ما يعرف بالعهددة المحلية وتشارك كليهما في فكرة تمثيلهما للشعب لكن تختلفان في طريقة ممارسة هذا التمثيل، إذ تتم العهدة المحلية على مستوى المجالس المحلية البلدية والولائية وتختص بمهام معينة حسب القوانين المنظمة لها وتتميز بطابعها المحلي المحدود جغرافيا عكس العهدة البرلمانية.

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب، العهدة المحلية: المحتوى والمقتضيات، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، جامعة منتوري قسنطينة، جانفي 2008، ص 13.

² المرجعية الدستورية: تتمثل في مجموع القيم والأحكام الدستورية التي تحدد نظام العهدة البرلمانية في مختلف جوانبها وقد نظمها دستور 1996 المعدل والمتمم في المواد: 116-119-122 وغيرها أما دستور 2020 فقد تعرض لها في مواد أبرزها 121-122-125.

المرجعية القانونية: تتمثل في مختلف القوانين العادية والعضوية التي تناولتها مثل: -القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات والمتضمن أحكاما وموادا تتعلق بانتخاب أعضاء البرلمان لدخول العهدة البرلمانية. -القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001 المتعلق بعضو البرلمان والذي يحتوي مجموعة أحكام تتعلق أساسا بتحديد مهام وواجبات وحقوق عضو البرلمان. -القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية. -القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بالإضافة إلى النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة المؤرخان في 11 أوت 1997 و 28 نوفمبر 1999 على التوالي المعدلين والمتممين.

ب. مميزات العهدة البرلمانية:

تتميز العهدة البرلمانية بكونها عهدة وطنية عامة باعتبار أن المركز القانوني الذي يشغله ممثلي الشعب بعيد عن التأثيرات المختلفة سواء كانت عرقية، دينية، ايدولوجية. إذ تتميز بالاستقلال الوظيفي والعضوي التام عن مختلف التيارات السياسية والتنظيمات المدنية وهي مرتبطة بشخص النائب الذي يستفيد من كافة شروط الحماية خلال ممارسة مهامه النيابية التي تنقسم بين الوظيفة التشريعية وهي أساس العهدة البرلمانية والوظيفة الرقابية والغاية منها منع استبداد السلطة التنفيذية وتجاوزها لاختصاصاتها¹.

ت. تحديد العهدة البرلمانية:

تتمتع العهدة البرلمانية بقابليتها للتجديد، حيث لم يحدد المؤسس الدستوري عدد العهديات البرلمانية التي يمكن لعضو البرلمان ممارستها فجعلها مفتوحة.

من جهة أخرى فإنه من الجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري قد نصّ على إمكانية تمديد عهدة البرلمان ما يعني ترخيص الدستور للمؤسسة التشريعية مواصلة مهامها في الوقت الذي انتهت فيه وظيفتها الزمنية الأصلية، ويكون ذلك بشرط وجود ظروف خطيرة جدا أدت لعد إمكانية إجراء انتخابات عادية. يتم تقرير ذلك بناء على اقتراح يقدمه رئيس الجمهورية حسب سلطته التقديرية فيما يخص مدى اتسام الحدث بالخطورة كما يجب استشارة المجلس الدستوري بشأن إمكانية التمديد من عدمها وتكييف خطورة الوضع، أما القرار النهائي فيعود لكل من غرفتي البرلمان التي يجب أن تجتمعا معا في الجلسة المنعقدة بهذا الخصوص².

ثانيا: العهدة الرئاسية

أ. مفهوم العهدة الرئاسية

تتمثل أساسا في تفويض أو توكيل الشعب باعتباره صاحب السلطة الأصيل وممثلا في الهيئة الناخبة لشخص معين هو الرئيس ممن أجل توليه المهام الرئاسية كمثل للشعب

¹ فريحة حسين، هل تعديل الدستور أصبح ضرورة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الرابع، سنة 1999، ص 97.

² الفقرة 4 من المادة 119 من دستور 1996 المعدل والمتمم تقابلها المادة 122 من دستور 2020 "لا يمكن تمديد عهدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية. ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري"

وصاحب للسلطة، وذلك حسب الشروط والأشكال المقررة دستوريا وقانونيا، يستوجب في هذا التفويض ارتباطه بمدة زمنية معينة يتم فيها استخدام رخصة الاطلاع بشؤون الحكم وإلا صار الحكم أبديا غير منته.

تختلف مدة العهدة الرئاسية من نظام سياسي معين إلى آخر ومن دولة على أخرى، إلا أنه من الضروري تقييد مدة الرئاسة بفترة زمنية معينة من جهة وأن تكون هذه المدة معقولة من جهة أخرى¹. لأن عكس ذلك سيسمح بتثبيت وتركيز السلطة لدى فئة معينة وعرقلة مبدأ التداول على السلطة ما يؤدي إلى استبداد الفئة الحاكمة.

ب. موقف الفقه من تأقيت العهدة الرئاسية

لقد دار جدل فقهي حاد بخصوص المدة الرئاسية الأمثل لتبنيها في النظم السياسية، فاتجه فريق للدفاع عن المدة الطويلة نسبيا من أجل تولى مهام الرئاسة وذلك لضمان الدوام والاستقرار اللازم بعيدا عن القلق والتوتر وتوفير فرصة تطبيق البرامج الانتخابية بشكل أمثل. بينما اتجه الفريق الآخر للدفاع عن قصر هذه العهدة الرئاسية لكون هذه الأخيرة أكثر ديمقراطية وسلاسة وتضع أصحاب السلطة أمام ممارسة مهامهم بشكل مباشر بعيدا عن التملصات والتراخي الذي يمكن افتعاله. تجلّى هذا الاختلاف على سبيل المثال في اعتماد الولايات المتحدة الأمريكية على عهدة رئاسية تقدر بأربع سنوات ونفس الأمر بالنسبة لروسيا²، أما فرنسا وألمانيا تحدد فترة الرئاسة فيهما بخمس سنوات ويسري ذلك على البرتغال أيضا³، أما إيطاليا فتعتمد مدة أطول لممارسة الوظيفة الرئاسية قدرت بسبع سنوات⁴.

ت. مبدأ قابلية التجديد

إلى جانب مسألة تأقيت العهدة الرئاسية يوجد ما يعرف بمبدأ قابلية التجديد، ويحدث لدى رغبة الشعب في تمديد الفترة الرئاسية لرئيسه لعهدة أخرى وتجديد الثقة به من خلال

¹ سليمان الطماوي، النظام السياسي والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، 1988، ص270.

² كل من الفقرة الأولى من المادة الثانية للدستور الأمريكي، والفقرة الأولى من المادة الواحدة والثمانون من الدستور الروسي.

³ كل من الفقرة الأولى من المادة السادسة من الدستور الفرنسي بعد التعديل الذي أجري في 24 سبتمبر 2000 حيث تم التراجع عن العهدة القديمة المقدره بسبع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة واعتماد مدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة فقط، والفقرة الأولى من المادة الرابعة والخمسون من القانون الأساسي الألماني والمادة وقم مئة وثمان وعشرون من الدستور البرتغالي.

⁴ المادة الخامسة والثمانون من الدستور الإيطالي.

إعادة انتخابه. يعتبر موضوع تحديد عدد العهد الرئاسية محل نقاش الفقه الدستوري المقارن الذي يجمع بين اتجاهين، الأول مؤيد لفكرة التجديد دون قيد إذ يرى أن فكرة التجديد بحد ذاتها ليست محل انتقاد طالما كانت تعبر عن الإرادة الحقيقية للشعب فالإشكال الفعلي يثور حول مدى مصداقية تطبيق هذه الفكرة وليس مفهوم الفكرة نفسها. أما الاتجاه الثاني فيرفض فكرة التجديد دون قيد إذ يرى أنها قد تؤدي إلى تحول الأنظمة الجمهورية إلى أنظمة تسلطية دكتاتورية خاصة في دول العالم الثالث التي تفتقد إلى المعارضة الفعلية إذ أن تقييد عدد العهديات الرئاسية ينعش الديمقراطية ويساهم في تحسين العملية الانتخابية وتنشيط المنافسة السياسية¹.

لذا تنص الدساتير غالباً على مبدأ تجديد العهدة الرئاسية لضمان عدم تخويل السلطة لرئيس معين إلى ما لا نهاية عن طريق إعادة انتخابه بشكل مستمر، فتقيد القواعد الدستورية هذا المبدأ بشروط معينة تكون على شكل تحديد عدد مرات التجديد والتي غالباً ما تكون لمرة واحدة، أو إيراد شرط بخصوص التجديد بصفة متتالية².

الفرع الثاني: دسترة العهديات بالجزائر

إن مفهوم الاستقرار لدى الأنظمة السياسية لدول العالم الثالث أصبح مرتبطاً بالبقاء في الحكم لأطول فترة ممكنة الأمر الذي جعل رؤساء هذه الدول تخضع دساتيرها لتعديلات وفق ما يتماشى مع متطلبات بقائهم في السلطة وفي نفس الوقت ضمان الشرعية الدستورية لهاته السلطة.

لعلّ أكثر المواد عرضة للتعديل دستورياً من طرف أصحاب الحكم تلك المتعلقة بمدة الرئاسة، إذ يعد خرق القواعد الدستورية في تداول السلطة والتلاعب بتحديد مدتها واقعا متداولاً في ظل هذه الأنظمة على رأسها الجزائر التي لطالما استخدم فيها التعديل الدستوري كآلية يستطيع من خلالها الرئيس تغيير المعطيات الدستورية وإعادة تكييفها مع المعطيات المحلية والدولية لتحقيق أهداف معينة.

¹ بلطرش سامية، تنظيم العهدة الرئاسية في الأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة يوسف بن خدة الجزائر العاصمة، 2011-2012، ص

² الدستور البرتغالي الذي لا يسمح بممارسة عهدة ثالثة متتالية الفقرة الأولى من المادة 123.

أولاً: النص الدستوري الأصلي

إن اتسام دستوري¹ 1963 و1976² بالأيديولوجية الاشتراكية واعتماد الأحادية الحزبية التي تتعدم فيها فرصة تحقيق التداول يحيلنا إلى دراسة دساتير التعددية الحزبية التي حاولت تكريس هذا المبدأ، وبما أن دستور 1989³ صاحبه وضع استثنائي تمثل في حدوث أزمة سياسية حادة وفراغ دستوري وفوضى في المنظومة الوطنية والمؤسسات العامة على رأسها مؤسسة الرئاسة، كل ذلك أعاق تحقيق مبدأ التداول على السلطة. لذا سنكتفي بدراسة مدى تكريس فكرة التداول في ظل دستور 1996.

اعتمد دستور 1996 تأسيس نظام ديمقراطي ليبرالي وبناء نظام مؤسساتي للدولة وفق مقتضى مبدأ السيادة الوطنية الذي يستوجب أن لا يتم تحويل السلطة إلا بموافقة الشعب، ودعم ذلك عن طريق تحديده لفترة ممارسة الوظيفة الرئاسية بخمس سنوات مع اقترانها بمبدأ قابلية التجديد لمرة واحدة فقط ما يعني استحالة تولي رئاسة الدولة لفترة تتجاوز العشر سنوات كحد أقصى⁴.

وقد كان تقدير مدة العهدة الرئاسية بخمس سنوات أمراً مقبولاً لدى مختلف التيارات السياسية والجهات المدنية كونها مدة معقولة فهي من جهة تضمن استقرار مؤسسة رئاسة الدولة وتسييرها للشؤون العامة، ومن جهة أخرى تسمح للشعب بفرض رقابته على رئيس الجمهورية عن طريق العملية الانتخابية خلال فترة خمس سنوات ما يجعل الرئيس مدركاً لعواقب فشله.

هنا تكمن أهمية مبدأ قابلية إعادة الانتخاب باعتبار أن هذا المبدأ يعطي حافزاً للرئيس من أجل تحقيق وعوده الانتخابية وإنجاح برنامج الحكومي في سبيل كسب رضا الشعب وبالتالي تجديد الهيئة الناخبة الثقة فيه وحفاظه على موقعه في السلطة بطريقة شرعية دستورية. يمكن القول أن تحديد المؤسس الدستوري لتعدد العهد الرئاسية وحصرها في

¹ المادة 39 من دستور 1963 تحدد العهدة الرئاسية بخمس سنوات دون التطرق إلى قابلية تجديدها من عدمه وبعد الانقلاب العسكري سنة 1965 تم تعطيل العمل بهذا الدستور.

² المادة 108 من دستور 1976 حدد العهدة الرئاسية بـ6 سنوات ثم خفضت إلى 5 سنوات بموجب تعديل 1979 مع نصها صراحة على إمكانية التجديد.

³ المادة 71 من دستور 1989 حدد العهدة الرئاسية بـ5 سنوات مع النص على قابلية إعادة انتخاب الرئيس.

⁴ المادة 74 من دستور 1996.

مرتين فقط قد شكّل تقدما واضحا في تاريخ التجارب الدستورية الجزائرية حيث اعتبرت هذه الخطوة بمثابة حجر الزاوية بالنسبة للممارسة الديمقراطية والتجسيد الأمثل لفكرة التداول.

ثانيا: التعديلات الدستورية

أ. مفهوم التعديل الدستوري

يقصد بالتعديل الدستوري التغيير الذي يلحق نصا دستوريا أو جزءا منه أو نصوصا بأكملها في الدستور. يملك حق المبادرة به من يملك السيادة أو جزءا منها ويخضع لتصديق ممثلي الأمة أو مباشرة الشعب ويجب أن يتضمن الدستور أحكام تعديله¹. يحدد الدستور الجزائري الإجراءات الواجب اتباعها لدى القيام بالتعديل الدستوري، فيخول حق المبادرة لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

يأخذ التعديل صورة المبادرة إذا تم عن طريق رئيس الجمهورية، وذلك بعرضه مشروع التعديل على غرفتي البرلمان للتصويت عليه بنفس الشروط المطبقة على نص تشريعي، ثم عرضه على الشعب من خلال الاستفتاء في ظرف الخمسين يوم الموالية لإقراره ولا يتم اعتماده إلا بموافقة الشعب عليه²، حيث يعتبر لاغيا في حالة رفضه ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية³.

كما يأخذ كذلك صورة الاقتراح إذا قدم من طرف الهيئة التشريعية، وذلك بمبادرة نسبة ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا باقتراح التعديل على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي⁴.

الجدير بالذكر أن للمجلس الدستوري الحق في السماح لرئيس الجمهورية إصدار القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاث أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، وذلك بشرط أن يرتئ المجلس الدستوري أن مشروع التعديل الدستوري لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع

¹حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2009، ص229.

²المادة 208 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³المادة 209 من نفس الدستور.

⁴المادة 211 من نفس الدستور.

الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما ولا يمس بأيّ كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية¹.

ب. تطبيقات التعديل الدستوري بالجزائر

بما أن التوجه للاستفتاء الشعبي يقتصر على التعديلات الجوهرية دون التعديلات البسيطة ما وجب النظر إلى طبيعة التعديلات التي عاشتها الجزائر وأثرها على مبدأ التداول على السلطة، إذ أحدث على دستور 1996 ثلاث تعديلات دستورية لكل من سنة 2002، 2008، 2016.

• التعديل الدستوري لسنة 2002:

هدف هذا التعديل أساسا إلى دسترة اللهجة الأمازيغية وإعطائها صفة اللغة الوطنية، وقد كانت دوافع هذا التعديل وأهدافه سياسية بحتة بالنظر إلى الوضع الأمني الذي كانت تعيشه الجزائر والذي كان يشكل أولوية للحكومة التي سارعت إلى احتواء المشكل الاجتماعي المثار في القبائل تفاديا لمن يريد استغلاله سياسيا يشكل يضر الأمن العام وحماية للحمة المجتمع².

مارس رئيس الجمهورية حقه في عرض التعديل الدستوري على البرلمان دون الحاجة إلى استفتاء شعبي وذلك بتاريخ 10 أبريل 2002 حيث عدّلت المادة 3 من دستور 1996 مع إضافة المادة 3 مكرر³ التي تؤسس اللغة الأمازيغية كلغة وطنية دستوريا وذلك بعد التحصل على النصاب المطلوب والذي يتمثل في ثلاثة أرباع أصوات غرفتي البرلمان.

تمت استشارة المجلس الدستوري قبل القيام بهذه العملية وفقا لما جاء به الدستور، حيث ارتأى أن دسترة تمازيغت لا يمس بالمركز الدستوري للغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية وكونها عنصرا من عناصر الأمازيغية التي تشكل إحدى المكونات الأساسية للهوية الوطنية المنصوص عليها دستوريا واعتبر بأن إضافة هذه المادة لن يمس بالمبادئ العامة التي ذكرتها المادة 211 من الدستور⁴.

¹المادة 210 من نفس الدستور.

²بركات محمد، أسباب وأهداف التعديل الدستوري بالجزائر- دراسة في ظل التحولات العربية الراهنة -، العدد الخامس، مجلة، جانفي 2016، ص106.

³المادة 3 مكرر من دستور 1996 المعدل والمتمم بقانون 03/02 المؤرخ في أبريل 2002: "تمازيغت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة على ترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية عبر التراب الوطني"

⁴رأي رقم 01/ر.ت.د.م/د مؤرخ في 20 محرم 1423 الموافق ل03 أبريل 2002 المتعلق بمشروع تعديل الدستور.

• التعديل الدستوري لسنة 2008:

تطرق هذا التعديل إلى عدة مسائل كاستبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، والنص على ترقية دور المرأة في الحياة السياسية وتوسيع صلاحيات رئيس الجمهورية، غير أن أبرز تعديل كان العودة إلى ما يعرف بالاستمرارية Continuisse والتراجع عن مبدأ التداول على السلطة، وذلك من خلال إلغاء القيد الدستوري الذي يحد مصدره في عبارة "مرة واحدة" وحذفها من الفقرة الثانية للمادة 74 من الدستور.

وبالتالي فتح المجال أمام تعدد عدد العهدة الرئاسية والالتحاق بركب التشريعات المجسدة لفكرة تمديد العهدة الرئاسية، وذلك رغم تأكيد الرئيس في عدة مناسبات على ضرورة ترسيخ التعددية السياسية والحزبية والتداول السلمي على السلطة وتكريس دولة القانون، إلا أن انتهاء عهدتي الرئيس واقتراب الانتخابات الرئاسية كان كافيا لخرق مختلف المبادئ وخيانة جميع الوعود وهدم العملية الديمقراطية في سبيل هدف واحد هو تمكين الرئيس من البقاء على كرسي الحكم لعهدة ثالثة ولما لا رابعة وخامسة.

لا شك في أن التعديل الدستوري القاضي بفتح العهدة الرئاسية يعتبر أسوأ تعديل مرّ على تاريخ الجزائر الدستوري، ولكن الغريب في الأمر أن هذا التعديل اعتبر بسيطا غير جوهري مما أعفاه من الوصول إلى مرحلة الاستفتاء وتم الاكتفاء بتصويت البرلمان الذي وافق بطبيعة الحال بالأغلبية المطلقة من الأصوات.

وقد علّل المجلس الدستوري رأيه الاستشاري في هذا الخصوص بالاعتبارات التالية¹:

- اعتبارا أن تعديل المادة 74 فقرة 2 من الدستور يهدف إلى تأسيس مبدأ قابلية انتخاب رئيس الجمهورية بغرض منح السيادة الشعبية مدلولها الكامل وتمكين التعبير عنها بكل حرية.

- اعتبارا أن الشعب بمقتضى أحكام المادة 6 من الدستور هو مصدر كل سلطة وأن السيادة الوطنية هي ملك للشعب دون سواه، يمارسها عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين من الشعب تطبيقا للمادة 7 الفقرة 3 من الدستور.

- اعتبارا أنه بمقتضى أحكام المادة 71 من الدستور، ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وأن تجديد انتخابه يخضع لنفس المبادئ الدستورية.

¹ رأي رقم 01/08 ر.ت.م/م د/ المؤرخ في 09 ذو القعدة 1429 الموافق لـ 07 نوفمبر 2008 والمتعلق القانون المتضمن التعديل الدستوري (نشر هذا الرأي في الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008)

- واعتباراً أن تعديل المادة 74 يدعم قاعدة حرية الشعب في اختيار ممثليه المنصوص عليها في المادة 10 من الدستور ويعزز السير العادي للنظام الديمقراطي الذي يقتضي بأن حائز عهدة رئاسية ملزم بأن يعيدها عند انقضائها إلى الشعب الذي يملك دون سواه سلطة التقدير بكل سيادة كيفية تأدية هذه العهدة ويقرر بكل حرية تجديد الثقة في رئيس الجمهورية أو سحبها منه.

- واعتباراً بالنتيجة أن تعديل هذه المادة لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

فكانت هذه الحجج المقدمة من طرف الهيئة الدستورية المسؤولة عن حماية المبادئ والقواعد المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية والتي تعد أساس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بمثابة الترخيص الشرعي لتجاوز النص الدستوري الأصلي وبالتالي استعمال الديمقراطية للقضاء عليها.

• التعديل الدستوري لسنة 2016:

في إطار تقوية الوحدة الوطنية وتعزيز الديمقراطية وتكريس دولة القانون، تمت مراجعة دستور 1996 لمرّة ثالثة بحيث تضمنت هذه المراجعة محاور أساسية تمس كل من حرية التظاهر السلمي وحرية الصحافة وحقوق المعارضة البرلمانية وتوسيع مجال إخطار المجلس الدستوري حول نصوص القانون وتعزيز الرقابة البرلمانية على الحكومة بالإضافة إلى التأكيد على نزاهة العملية الانتخابية من خلال استحداث هيئات رقابية جديدة وتقوية دور الهيئات الاستشارية وغيرها من التعديلات التي جاءت في إطار مشروع الإصلاح السياسي الذي تعهّد به الرئيس منذ 2011.

تم تعديل المادة 74 من دستور 1996 والمتعلقة بتجديد العهدة الرئاسية مرة أخرى خلال هذه المراجعة أين تم التراجع عن فكرة تمديد المهمة الرئاسية وتم حصرها بعهدة واحدة قابلة للتجديد مرة فقط أي العودة لما كان عليه النص الدستوري الأصلي وذلك في إطار تشجيع الديمقراطية التشاركية وإرساء مبدأ التداول على السلطة.

يجب القول أن تعديلي 2008 و2016 يعتبران سابقة دستورية إذ شهد نفس النص الدستوري تعديلين متتاليين متناقضين في عهدة نفس الرئيس الذي قام بالمبادرة بكليهما.

في نفس الوقت صاحب هذا التعديل تعديل آخر يقضي بإدخال مبدأ إعادة الانتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط ضمن فئة المواد الخاضعة إلى الحظر الموضوعي¹، وبالتالي تحصين هذه المادة وإغلاق الباب فيما يخص إعادة تعديل هذه المادة مستقبلاً.

مرّر هذا التعديل مرة أخرى عبر البرلمان الذي وافق مرة أخرى بالأغلبية المطلقة لأصوات الغرفتين، وذلك بعد استشارة المجلس الدستوري الذي رأى أن هذه التعديلات لا ترق إلى تعديلات جوهرية معللاً رأيه فيما يتعلق بالمادتين المذكورتين 74 و178:

- اعتباراً أن تعديل المادة 74 فقرة 2 يهدف إلى تكريس مبدأ التداول الديمقراطي من خلال تحديد إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمرة واحدة فقط تجسيدا لمضمون الفقرة 12 من الديباجة وترسيخ هذا المبدأ بإعطائه الديمومة من خلال إدراجه في المادة 178.

- اعتباراً أن مبدأ التداول الديمقراطي يشكل دعامة أساسية من دعائم الديمقراطية ويعزّز أسسها ويضفي الديناميكية في الحياة السياسية.

- اعتباراً أن هذه التعديلات تعزّز النظام الديمقراطي من خلال تجسيد مبدأ التداول الديمقراطي الذي يمكن الشعب من ممارسة سلطته وذلك من خلال حرية اختيار ممثليه عن طريق انتخابات دورية حرة ونزيهة ووفقاً للمادة 10 من الدستور.

- اعتباراً أن إدراج إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمرة واحدة فقط ضمن المادة 178 يضمن ديمومة المبدأ واستقراره.

- واعتباراً بالنتيجة فإن هذه التعديلات لا تمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ولا حقوق الإنسان والمواطن وحياتهما ولا تمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

عبر التطرق للتعديلات التي تهدها الدستور الجزائري نستطيع القول أنه يعاني من ظاهرة الشخصنة ما يؤثر بشكل مباشر على حقيقة التداول على السلطة في النظام السياسي للدولة إذ استعمل التعديل الدستوري كآلية من أجل ضمان السلطة واستمرارها بغض النظر

¹ المادة 272 من دستور 1996: "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس: -الطابع الجمهوري للدولة -النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية -الإسلام باعتباره دين الدولة -العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية -الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن -سلامة التراب الوطني ووحدته -العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية -إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط.

عن الإرادة الشعبية، إذ يلاحظ التغيب الكلي للشعب أثناء مراحل التعديل ما يجسد حقا فكرة شخصنة الدستور¹.

كما لا بد من الإشارة إلى الدور السلبي الذي لعبه المجلس الدستوري أولا باستبعاده الشعب عن عملية التعديل رغم أهميتها البالغة باعتبارها تمس سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية على رأسها مؤسسة رئاسة الدولة وثانيا من خلال سماحه بالتلاعب بمبدأ التداول على السلطة حسب مصالح معينة وهذا ما يظهر من خلال آرائه الاستشارية حول تعديلي 2008 و2016، فإذا كان التعديل الأول القاضي بمبدأ قابلية التجديد دون قيد يجسد حرية الشعب في اختيار ممثليه وامتلاكه السلطة التقديرية في تجديد الثقة في الرئيس أو سحبها منه فماذا يعني التراجع عن هذا التعديل وتبني تعديل 2016 القاضي بمبدأ إعادة الانتخاب لمرّة واحدة الذي يكرّس التداول الديمقراطي وإعطائه طابع الديمومة والاستقرار من خلال منع التعديلات المستقبلية التي قد تطرأ عليه.

فاستنادا على تعليقه الأول يعتبر التعديل الثاني تقييدا لحرية الشعب واختباراتهم واستنادا على تعليقه الثاني يعتبر التعديل الأول غير ديمقراطي وهو الأرجح ذلك بأخذ عين الاعتبار غلق باب التعديل بصفة مطلقة فيما يخص هذه المادة.

نفس الشيء بالنسبة لممثلي الشعب الذي يعكسون إرادة السلطة أكثر من إرادة الشعب عن طريق موافقتهم ومصادقتهم على جميع مبادرات الحكومة وعلى رأسها التعديلات الدستورية التي تقدمها. فإنه من غير المنطقي الدفاع عن التعديلات التي مست المادة 74 من دستور 1996 في كل من 2008 و2016 من طرف نفس الشخصيات والتيارات السياسية لكون فكري التعديلين متناقضتين احدهما تسعى لتمديد العهدة الرئاسية والأخرى تسعى لتحديدتها.

أخيرا إذا كان المؤسس الدستوري صادقا في رغبته للإصلاح السياسي وتدعيم مبادئ الديمقراطية وتكريس مبدأ التداول على السلطة، لماذا أبقى على فرصة الجهة الحاكمة للمنافسة في الانتخابات الرئاسية لـ2019.

¹ بن سعيد صبرينة، قراءة في أثر التعديلات الدستورية الجزائرية على الحقوق والحريات، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 14، العدد الثاني، 2016، ص222.

• دستور 2020:

بعد المرحلة الصعبة التي عاشتها الجزائر سنة 2019، والخروقات المتعددة التي تعرّض إليها الدستور من تعدد عن الصلاحيات وعدم احترام الآجال والإجراءات القانونية والأحكام الدستورية¹، ومع انتهاء الفوضى التي طالت هذه الفترة بانتخاب رئيس للجمهورية— ارتأى هذا الأخير الدعوة إلى اعتماد دستور جديد يؤسس لجمهورية جديدة فتمت الاستعانة بلجنة معينة من طرفه من أجل صياغة مشروع الدستور ثم إجراء استفتاء شعبي بتاريخ الفاتح من نوفمبر، حيث بلغت نسبة المشاركة فيه 23% من قاعدة الهيئة الناخبة، وتمت الموافقة بنسبة 66% (ما يعادل 3.355.518 نسمة من إجمالي 42.000.000 نسمة).

هذا ما أثار الجدل حول مدى أثر نسبية المشاركة في الاستفتاء على مشروعية دستور ما؟ وهو ما يحيلنا إلى مقاربتان لتحليل الوضع:

الأولى قانونية: معناه أن المسألة مستوفية لأركانها، بحيث الأكثرية هي التي تفرض منطقها.

الثانية سياسية: معناه أن الأخلاق السياسية تنظر إلى الكم الممتع عن الأداء بصوته. ويجب القول أن الطعن في مشروعية الدستور أو المطالبة بإلغائه من منطلق قراءة سياسية يشكل سابقة وتعد على الشرعية الدستورية. إذ أنّ القراءة القانونية المحضّة تدل على أن القانون هو السيد، وبما أن القانون لا يفرض نسبة معينة لقبول النتيجة فإنه من الواجب اعتمادها كما هي..

وعلى العموم، فإن دستور 2020 كغيره من الدساتير التي سبقته، يؤكد على أن حركة الدستورية في الجزائر لم تكن في علاقتها مع بناء الدولة الحديثة سوى سلسلة من ردود أفعال لظروف مجتمعية أحيانا وأخرى تاريخية وسياسية، ولم تكن بأي حال من الأحوال تحمل مشروعا عميقا وتصورا ناضجا لبناء مجتمع ودولة. وهو ما كرّس دساتير ميثية، فالدستور الذي لا ينتج وعيا، دستور ميت. إن الدستور هو أيديولوجيا الدولة ومنبع الممارسة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتربوية والثقافية، والدستور الذي يعجز على تحريك مثل هذه الممارسات، هو خال من المنطلقات المعرفية التي يجب أن تشغل المواطن والساحة السياسية.

¹ سواء فيما يخص إجراء الانتخابات الرئاسية، تعيين الحكومة وإنهاء مهامها، استحداث سلطات جديدة...

المبحث الثاني: الفصل بين السلطات

يحتل مبدأ الفصل بين السلطات في المجال الدستوري مكانة مهمة إذ يعد أساس تصنيف الأنظمة السياسية استنادا إلى فكرة الحرية التي دافع عنها مونتسكيو في كتابه الشهير "روح القوانين"، حيث اعتبر أن مفهوم الحرية هو مفهوم الحكومة المعتدلة أي حكومة لا يكون الحكم فيها مطلقا لأنه "مراقب". فالحرية حسبه في دولة القانون ليست أن نعمل ما نريد بل حقنا بأن نعمل ما تسمح به القوانين وبما أن كل إنسان يملك السلطة يميل إلى إساءة استعمالها حتى يجد حدودا، وجب حتى لا يساء استعمال السلطة تنظيم الأمور يشكل توقف وفقه السلطة السلطة. حينئذ تكون الحكومة المعتدلة ذات دستور سياسي يولد بالضرورة الحرية السياسية والتي تتمثل في تقسيم السلطة إلى سلطات مختلفة داخل الدولة¹.

ترتكز بنية المؤسسات السياسية في الديمقراطيات الليبرالية على مبدأ الفصل بين السلطات حيث تقسم الأنظمة السياسية بين عدة أجهزة مؤسسة يختص كل منها بوظيفته بشكل مستقل عن الآخر²، ما يمكننا من استخلاص نتيجتين أساسيتين من نظرية الفصل بين السلطات هما: التخصص الوظيفي والاستقلالية العضوية. فنميز بين الوظيفة التشريعية التي تصنع القوانين وتوكل إلى البرلمان، والوظيفة التنفيذية التي تطبق القوانين وتوكل إلى الحكومة وأخيرا الوظيفة القضائية التي تحل النزاعات الناتجة عن تطبيق القوانين وتوكل إلى القضاة.

غير أن الحديث عن سلطات منفصلة بشكل تام ومتخصصة قد يبدو مستحيلا إذ أن تنظيم هذه السلطات المختلفة يجعل الأجهزة الممسكة مرتبطة الواحدة بالأخرى وفق أشكال تتباين من نظام سياسي إلى آخر. باعتبار أن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يختلف من دولة إلى أخرى وباعتبار أن الفصل بين السلطات ينطوي على ظاهرتين متباينتين هما فصل البرلمان عن الحكومة وفصل القضاء عن الحكام. سيكون هذا المبحث عبارة عن دراسة لهاتين الظاهرتين في الجزائر.

¹ ميشال ميامي، دولة القانون "مقدمة في نقد القانون الدستوري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1990، الصفحات: 236-237-238.

² موريس دوفرليه ترجمة جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبرى"، المرجع السابق، ص 110.

المطلب الأول: السلطة التشريعية

نقصد بالسلطة التشريعية تلك السلطة القادرة على إصدار القواعد العامة ذات القوة الإلزامية، والتي من شأنها تعديل القوانين القائمة أي ممارسة سلطة التشريع حقا، غير أن هذه الممارسة في الواقع موزعة بين الحكومة والبرلمان¹. ما يعني أن استعمال مصطلح السلطة التشريعية للدلالة على المجالس النيابية -لا يعد في محله- إذ أن سلطة التشريع ليست حكرا على هذه المجالس إضافة إلى أن لديها وظائف أخرى إلى جانب سن القوانين في الدولة.

يعد البرلمان مؤسسة سياسية رسمية هامة في البناء الديمقراطي لكونه ممثلا للإرادة الشعبية وخادما لمصالحها وحاميا لحقوق وحرريات المواطن، فهو يشكل أحد ملامح التنمية السياسية نظرا للدور الذي يلعبه في عملية التنمية والذي قد ينعكس إما إيجابا أو سلبا عليها حسب درجة فعاليته.

الفرع الأول: تنظيم البرلمان

اعتمد النظام السياسي الجزائري مبدأ ازدواجية السلطة التشريعية لأول مرة وفق دستور 1996 بطريقة أحدثت تغييرات جذرية على مستوى التوازنات السابقة، حيث كان يقتصر قبل ذلك على غرفة واحدة هي غرفة المجلس الشعبي الوطني وهذا ما يتضح من خلال النصوص الدستورية السابقة له.

دستور 1963 المادة 27 " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمس سنين".

دستور 1976 المادة 126 " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصه سلطة التشريع بكامل السيادة. يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها".

أما دستور 1989 فرغم اختلافه عن الدساتير السابقة حول الإيديولوجية المتبناة والمبادئ العامة لسير الدولة إلا أنه لم يحدث تغيير فيما يتعلق بهذا الشأن حيث نصت المادة

¹ أندريه هوريو، المرجع السابق، ص423.

92 منه على ما يلي " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"

أولاً: مبررات الأخذ بنظام المجلسين

يدعى نظام الغرفتين بـ "البيكاميرية" الهدف منه أساساً تمثيل الطبقة الأرستقراطية في بعض النظم الملكية لاعتبارات تاريخية بالإضافة إلى الحفاظ على الوحدات السياسية في الدول الفيدرالية وضمان تمثيلها في مجلس يحمي مصلحة الاتحاد ككل¹. تختلف أسباب ودوافع كل دولة في اللجوء إليه من عدمه، ويمكن القول أن المبررات التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني هذا النظام هي مبررات ذات طبيعة سياسية من جهة وطبيعية قانونية من جهة أخرى.

- أول مبرر يجب الحديث عنه هو الوضع الذي عاشته لدى تزامن استقالة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، ما أدخل البلاد في فراغ مؤسستي أقترن بفراغ دستوري لعدم معالجة الدستور لهذه الحالة. لذا تلافى دستور 1996 ذلك النقص باستحداثه لمجلس الأمة الهيئة المستجدة في النظام المؤسستي الجزائري والتي تتميز بخاصية عدم قابليتها للحل عكس الغرفة الأولى.

ما يعني أنها مؤسسة دائمة ومستمرة ولضمان ذلك فإن نظام التجديد بها يعمل جزئياً، إذ يمس نصف الأعضاء فقط كل ثلاث سنوات²، إلى جانب ذلك فإن رئيس مجلس الأمة يعد الشخصية الثانية في الدولة والتي تتكفل بتولي مهام رئاسة الدولة في حالة وفاة أو استقالة الرئيس أو ثبوت المنع حسب أحكام الدستور³. وبالتالي يمكن القول أن مجلس الأمة يلعب دور أساسياً في الحفاظ على استقرار الدولة ومؤسساتها.

- رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية نقصد بذلك الثلث الذي يعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية

¹ وليد شريط، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري "المبررات وواقع العلاقة بين الغرفتين"، مجلة العلوم القانونية، الإدارية والسياسية، المجلد 2011، العدد 11، جامعة أبو بكر بلقايد، 2011، ص 27.

² المادة 102 من دستور 1996 تقابلها المادة 119 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016.

³ المادة 88 من دستور 1996 تقابلها المادة 102 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. وهو ما حدث مؤخراً في المشهد السياسي الجزائري عقب استقالة رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة وتولي عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة.

والاجتماعية¹ والتي تستطيع تقديم إسهامات فعّالة في العمل البرلماني وتحقيق صياغة أفضل للنصوص القانونية وموازنة فعل التأثير السياسي فيها، وبالتالي تحسين مستوى التمثيل داخل البرلمان.

- تشكيل غرفة ثانية بتركيبة مختلفة وبعدها أطول، موافقتها أو على الأقل مساهمتها ضرورية من أجل القيام بالعمل التشريعي يعني إمكانية عرقلة نشاط الغرفة الأولى وبالتالي توفير رقابة متبادلة بينهما ومنع التسرع في سن القوانين باعتبار أن إجراءات المناقشة والمصادقة تتم على مستوى كل منهما.

- مضاعفة التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية والشخصيات الوطنية المعينة رئاسياً².

ثانياً: تشكيل غرفة المجلس الشعبي الوطني

يضم المجلس الشعبي الوطني 462 مقعداً بعد أن كان يضم 389 مقعداً سابقاً³، حيث ينتخب أعضائه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لعهدتها خمس سنوات بشرط إلزامية إدراج المرأة في القوائم الانتخابية بنسبة 30%، حيث يتم الانتخاب عن طريق نظام التمثيل النسبي على القائمة في ظرف الأشهر الثلاثة السابقة لانقضاء العهدة الجارية. تحدد الدائرة الانتخابية بالحدود الإقليمية للولاية، غير أنه يمكن أن تقسم إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر، حيث يتم التمثيل على أساس الكثافة السكانية وفق قاعدتين أساسيتين هما⁴:

- بالنسبة للولايات التي يساوي عدد سكانها 350.000 نسمة أو يقل عن ذلك، لا يمكن أن يقل عدد المقاعد المخصصة لها عن خمسة مقاعد من أجل ضمان حد أدنى من التمثيل النيابي للولاية خاصة بالنسبة لولايات الجنوب التي تتميز باتساع رقعتها الجغرافية وقلة كثافتها السكانية.

- تخصيص مقعد واحد لكل حصة من السكان تضم 80.000 نسمة على أن يخصص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل 40.000 نسمة.

¹ قرآنة عادل، النظم السياسية، المرجع السابق، ص138.

² وليد شريط، المرجع السابق.

³ 454 يمثلون عدد النواب داخل الوطن، إضافة إلى ثماني نواب يمثلون الجالية الوطنية بالخارج من بينهم أربعة بفرنسا.

⁴ المادة 84 من القانون العضوي 16-01 المؤرخ في 22 ذو القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت 2017 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر، العدد 54.

في سنة 2020، تم تخفيض عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني¹ إلى 407 مقعد، حيث يحدد عدد المقاعد لكل دائرة انتخابية على أساس تخصيص مقعد واحد لكل حصة تتضمن 120.000 نسمة، على أن يخصص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل 60.000 نسمة، بحيث لا يمكن أن يقل عدد عن ثلاث بالنسبة للولايات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 نسمة².

يتشكل المجلس الشعبي الوطني حسب النظام الداخلي الخاص به من هياكل متعددة منها الأجهزة الدائمة والهيئات الاستشارية والتنسيقية:

أ. الأجهزة الدائمة:

• رئيس المجلس الشعبي الوطني: ينتخب طبقاً لأحكام الدستور والقانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة من خلال الاقتراع السري في حالة تعدد المرشحين والفوز لصاحب الأغلبية المطلقة فإن لم تتحقق الأغلبية المطلقة يلجأ إلى إجراء دور ثانٍ يتنافس فيه المرشحان صاحباً أكبر عددي أصوات في الدور الأول، وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر الفائز الأكبر سناً أما في حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب برفع اليد³.

أما عن أسباب شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني فقد حصرتها المادة 10 من النظام الداخلي في: الاستقالة، العجز، التنافي أو الوفاة. حيث يتم حينها انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني بنفس الطرق المذكورة سابقاً في أجل 15 يوماً من تاريخ إعلان الشغور الذي يتطلب اجراءات معينة هي اجتماع مكتب المجلس وجوبا وإحالة ملف الشغور على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية التي تعد تقريراً عن إثبات حالة الشغور، يعرض هذا التقرير في جلسة عامة للمصادقة عليه بالأغلبية ثم القيام بعملية الانتخاب بإشراف أكبر نواب الرئيس سناً وأصغر نائبين في المجلس.

في هذا المنطلق لا بد من الإشارة إلى الأحداث التي شهدتها المجلس الشعبي الوطني مؤخراً، والتي تعد فريدة من نوعها إذ طالب الأعضاء رئيس المجلس بالاستقالة حيث قاموا

¹ وذلك بعد حلّ المجلس الشعبي الوطني بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المؤرخ في 9 رجب 1442 الموافق لـ 21 فبراير 2021.

² المادة 3 من الأمر رقم 21-02 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، المؤرخ في 2 شعبان 1442 الموافق لـ 16 مارس 2021، ج ر، العدد 19.

³ المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية 2000 الموافق لـ 28 ربيع الثاني 1421.

بحملة جمع توقيعات شارك فيها أكثر من 300 عضو من أصل 462 نائب من أجل إدراج لائحة سحب الثقة والضغط على الرئيس لتتخيه من منصبه. هذا الأخير الذي تمسك بمركزه مستندا في ذلك على الشرعية التي يتمتع بها. وقد تم تجميد كل نشاطات هيكل المجلس التي كانت مبرمجة إلى غاية الاستجابة لمطلب الكتل النيابية¹، بل وبلغ الأمر إلى حد إغلاق النواب للبرلمان م بالسلاسل الحديدية في مشهد مؤسف يعبر عن المستوى الحقيقي للمشرع الجزائري، حيث رغم أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يحدد بوضوح حالات شغور منصب الرئيس إما بالاستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة، ورغم عدم توفر أي من هذه الحالات أعلن مكتب المجلس الشعبي الوطني حالة شغور منصب الرئيس وتم انتخاب رئيس جديد للغرفة في ظل ضجة إعلامية وانقسام آراء بين مؤيد ومعارض والتساؤل الأبرز من هو الرئيس الشرعي للمجلس أهو من انتخب حسب قوانينه ثم رفض من قبل نوابه أم من انتخب دون مرجعية قانونية وبقبول من نوابه؟!

- مكتب المجلس: يتكون من الرئيس وتسع نواب ينتخبون لسنة واحدة قابلة للتجديد تختلف مهامهم كمرقبة المصالح المالية للمجلس والمصادقة على تنظيم المصالح الإدارية والبت في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلا ومتابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره².
- اللجان الدائمة: تتمثل في 12 لجنة دائمة وجدت لتغطية كل النشاطات والقطاعات³، تتكون كل لجنة من 20 إلى 30 عضو باستثناء لجنة المالية والميزانية التي تتكون من 30 إلى 50 عضو⁴.

¹ تم تقديم لائحة سحب الثقة من قبل خمس رؤساء مجموعات برلمانية من بينها تلك التي تشكل الأغلبية بالمجلس كحزب جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي، الحركة الشعبية الجزائرية، تجمع أمل الجزائر والأحرار.

² المادة 12 و 14 من النظام الداخلي السابق ذكره.

³ حسب المادة 19 من النظام الداخلي تتمثل هذه اللجان في: لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة الميزانية المالية، لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط، لجنة الثقافة والاتصال والسياحة، لجنة التربية والتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني، لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية، لجنة النقل والمواصلات والاتصالات، لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي.

⁴ المادة 34 من النظام الداخلي السابق ذكره.

ب. الأجهزة الاستشارية والتنسيقية:

- هيئة الرؤساء: تتمثل في أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة¹.
- هيئة التنسيق: تتكون علاوة على أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة رؤساء المجموعات البرلمانية كذلك².

• المجموعات البرلمانية: حيث يمكن للنواب أن يشكلوها بحيث تضم كل مجموعة 10 نواب على الأقل كما لا يسمح لحزب ما بتشكيل أكثر من مجموعة ولا أن يكون هذا التشكيل على أساس مصلي فئوي أو محلي، وأن لا ينضم النائب لأكثر من مجموعة واحدة³.

ثالثا: تشكيل غرفة مجلس الأمة

يمثل الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، ينتخب ثلثا أعضائه عن طريق الاقتراع العام غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، أما الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة فيعين من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في الميادين المختلفة. إذا فعلية تشكيل مجلس الأمة تجمع بين نمطين هما: التعيين والانتخاب غير المباشر، هذا الأخير الذي يتم حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية باعتبارها الدائرة الانتخابية من طرف هيئة انتخابية مكونة من أعضاء المجالس الشعبية المحلية حيث يعد التصويت ملزما باستثناء حالة المانع القاهر⁴.

يتميز التمثيل في مجلس الأمة بطابع إقليمي فهو لا يمثل السكان على أساس كثافتهم بل على أساس متماثل لجميع الولايات بمعدل عضوين من كل ولاية أي بمجموع 96 عضو عبر الوطن، إضافة إلى الثلث الأخير الذي يقدر بـ 48 عضو ويمارس سلطة تعيينه الرئيس بشكل تقديري دون قيود دستورية.

الجدير بالذكر أن دستور 1996 في المادة 101 منه كان يربط بين تركيبة كل من الغرفتين إذ كانت تنص على أن عدد أعضاء الغرفة الثانية الحالي والمقدر بـ 144 عضو جاء ليتناسب مع عدد أعضاء الغرفة الأولى والذي كان يقدر بـ 389 عضو والذي رفع

¹ المادة 49 من النظام الداخلي السابق ذكره.

² المادة 50 من النظام الداخلي السابق ذكره.

³ المادة 51 من النظام الداخلي السابق ذكره.

⁴ المادة 108 من القانون العضوي رقم 16-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

سنة 2012 إلى 462 عضو، حيث كان من المرتقب رفع عدد أعضاء مجلس الأمة إلى 231 من أجل المحافظة على العلاقة التناسبية بين كل من الغرفتين إلا أن تعديل¹ 2016 حذف هذه الفقرة ليبقي على تركيبة مجلس الأمة ثابتة وغير قابلة للتغيير بغض النظر على الاستحداثات التي قد تطرأ على تركيبة المجلس الشعبي الوطني. وهي نفس الصياغة التي تبناها دستور 2020 في المادة 121 المحددة لتشكيلة المجلس الشعبي الوطني. غير أنه باعتماد التقسيم الإداري الجديد للبلاد ورفع عدد الولايات إلى 58 ولاية²، والإبقاء على المعيار الإقليمي من أجل انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، أصبح هذا الأخير يشمل 116 عضو بدل 96، وبطبيعة الحال ارتفاع الثلث الآخر لـ 58، ما يعني ارتفاع إجمالي عدد أعضاء هذه الغرفة إلى 174 عضو، بالمقابل خفض عدد نواب الغرفة الأخرى إلى 407 نائب، وهو ما يكفل نوعاً من التناسب بين تركيبة الغرفتين.

تحدد العهدة النيابية في مجلس الأمة بست سنوات بحيث تجدد التشكيلة بالنصف كل ثلاث سنوات ويشمل التحديد الجزئي في نهاية كل ثلاث سنوات نصف المنتخبين ونصف المعينين (24+48)، يجدد هؤلاء الأعضاء الواجب استخلافهم خلال مدة العضوية الأولى عن طريق القرعة أما لاحقاً فيستخلف الأعضاء المتمين لعهدتهم مباشرة مع الإشارة إلى استثناء رئيس مجلس الأمة في عملية التجديد الجزئي الأول³ وذلك حسب المادة 181 الواردة ضمن الأحكام الانتقالية والتي تم الاستغناء عنها حسب التعديل الحالي.

ويجب الإشارة إلى الجدل الذي دار بمناسبة هذه المادة لدى التجديد الجزئي الأول لمجلس الأمة في نهاية 2000 حيث تمسك رئيس مجلس الأمة آنذاك "بشير بومعزة" بنص هذه المادة ليؤكد على حقه الدستوري بالمحافظة على المنصب في مواجهة خصومه الراضين لذلك والمتمثلين في أعضاء في المجلس وخارجه ضمن صفوف جبهة التحرير الوطني والمؤسسين رفضهم اعتماداً على نص المادة 102 من الدستور التي تنص على التجديد النصفى كل ثلاث سنوات دون ذكر استثناء معين (الاستثناء الوارد في المادة 181 - حكم انتقالي-) بالإضافة الفقرة الثانية من المادة 114 التي تنص على انتخاب رئيس مجلس

¹ المادة 118 من الدستور المعدل والمتمم سنة 2016.

² القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 المعدل للقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر، العدد 78.

³ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 245.

الأمة بعد كل تعديل جزئي لتشكيلة المجلس¹. من الواضح أن طبيعة الخلاف كانت في الواقع سياسة بحتة تهدف إلى تنحية الرئيس من منصبه استناداً إلى النص الصريح للحكم الانتقالي الذي يرد فيه أن القرعة لا تشمل رئيس المجلس الذي يمارس عهده الأولى طيلة ست سنوات.

يتشكل تنظيم مجلس الأمة من نفس الهياكل التي يملكها المجلس الشعبي نقصد بها:

أ. الأجهزة الدائمة:

• رئيس مجلس الأمة الذي يحتل مرتبة مهمة في الدولة إذ يعد الشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية كما وضحنا سابقاً.

• مكتب مجلس الأمة: يتكون من الرئيس إضافة إلى خمس نواب ينتخبون لسنة واحدة قابلة للتجديد تتنوع مهامهم بين تنظيم سير الجلسات وضبط جدول الأعمال ودراسة مشاريع ميزانية المجلس².

• لجان مجلس الأمة الدائمة: تشمل تسع لجان مختلفة³، تتشكل كل لجنة من 10 إلى 15 عضو بكيفية تتناسب معها عدد اللجان بعدد الأعضاء.

ب. الأجهزة الاستشارية والتنسيقية:

• هيئة الرؤساء تجمع رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة، هيئة التنسيق تتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية.

• المجموعات البرلمانية: تتكون من 10 أعضاء على الأقل بحيث لا يمكن لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة⁴.

¹ صالح بلحاج، المرجع السابق، ص245.

² المواد 9-10-12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 غشت 2017 الموافق لـ30 ذي القعدة 1438
³ حسب المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق ذكره، تتمثل في: لجنة الدفاع الوطني، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، لجنة التجهيز والتنمية المحلية، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية، لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الاجتماعي، لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج.

⁴ المادة 56 من النظام السابق ذكره.

• المراقب البرلماني: يختص مراقب برلماني مع نائين له بمتابعة تنفيذ ميزانية المجلس وإعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس¹.

الفرع الثاني: الوظائف الدستورية للبرلمان

يمارس البرلمان عددا من الوظائف حسب الإطار الدستوري والقوانين المنظمة للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، بهدف وضع ضوابط لعمل السلطة التنفيذية إذ ينبغي أن يمتلك البرلمان صلاحيات واسعة في سبيل أن يكون تقلا مقابل الحكومة وألا يكون مجرد واجهة، لهذا السبب تحديدا اتجهت الديمقراطيات الليبرالية إلى الرغبة في أن يحوز البرلمان على السلطة الأساسية وأن تكتفي الحكومة بتطبيق القوانين التي يصوت عليها البرلمان وهذا ما يتطابق مع مصطلح "السلطة التنفيذية"، غير أنه لا يعد ملائما بشكله الفعلي إذ أن الحكومة هي دوما أكثر من منفذ لقرارات البرلمان² بالرغم من تمتع هذا الأخير بسلطات متنوعة.

أولا: الوظيفة التشريعية

تعتبر أبرز وظائف البرلمان وأقدمها، فسلطة التشريع مبرر لوجود البرلمان ومنها استمدت تسمية السلطة التشريعية التي تمثل التسمية المرادفة للبرلمان في مختلف النظم المعاصرة. فالتشريع اختصاص أصيل للبرلمان وهو ما أقرت به مختلف الدساتير الحديثة بغض النظر عن مدى تطبيق هذا الحكم في الواقع، إذ مهما اختلفت درجة تدخل السلطة التنفيذية في مسار العملية التشريعية من نظام سياسي إلى آخر، تبقى المهام التشريعية بالأساس اختصاص سيد للبرلمان يمكن أن تساهم فيه السلطة التنفيذية لكن دون أن تنافس البرلمان أو تتوب عنه في مجال يعد أصلا أحد أسباب وجوده³.

تنطوي الصلاحية التشريعية على اقتراح القوانين، أي القواعد الواجب احترامها من طرف الحكومة في إطار ممارسة نشاطها الحكومي وهو ما يعبر عنه بالمظهر السلبي أي عدم إمكانية الحكومة من تجاوز هذه الأطر القانونية بالإضافة إلى إرغام الحكومة على التدخل لضمان تطبيق إجراءات هذه الأطر القانونية وهو ما يعبر عنه بالمظهر الإيجابي أي

¹ المادة 55 من النظام السابق ذكره.

² موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص116.

³ مسلم بابا عربي، آفاق تعزيز مكانة السلطة التشريعية في سياق مشاريع الإصلاح السياسي والمؤسساتي في الجزائر، ملتقى التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح قالمة، 2012، ص281.

أن الحكومة هي فعليا سلطة تنفيذية. غير أنه يجب القول أن هذا لا يعد إلا جزءا من عملها فهي لا تقتصر على تنفيذ القوانين فحسب بل تنفذ برنامجها الخاص أيضا¹.

في الدستور الجزائري الحالي نصت المادة 112 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"

أ. مجال التشريع: يظهر الاختصاص التشريعي للبرلمان في تلك المجالات التي يشرع فيها وتنقسم إلى:

• القوانين العضوية:

نقصد بها القوانين التي تعتبر المجال المفتوح على ما يمكن أن يصبح دستوريا من أحكام وفق ما تسمح به النصوص الدستورية نفسها، فالقانون العضوي خلق دستوري بمعنى أن الدستور يحدد موضعه ويرتب إجراءاته، ويتميز القانون العضوي عن غيره من القوانين ذات الطبيعة الاستثنائية (كالقوانين التأهيلية أو التفويضية، المراسيم والأوامر التشريعية..). بأنه يتعلق بنص دستوري أو ذي طبيعة دستورية يعني بالمفهوم المادي أو الموضوعي للدستور².

في الجزائر يحدد المؤسس الدستوري مواضيع القوانين العضوية على سبيل الحصر³، كما أنه يشير إلى الإجراءات الخاصة بسنها وتعديلها والتي تتميز بتطلبها لأغلبية موصوفة هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين. أخيرا تتميز القوانين العضوية بخضوعها الإلزامي للرقابة السابقة أي قبل إصدارها.

¹ مورييس دوفرجيه، المرجع السابق، ص116.

² حاشي يوسف، المرجع السابق، ص205.

³ المادة 141 من الدستور المعدل والمتمم في 2016 " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون المتعلق بقوانين المالية، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي." الملاحظ أن هذه المادة قد أخفضت عدد المجالات إلى ستة بعد أن كانت سبع مجالات من خلال حذفها للفقرة 7 من المادة 123 من دستور 1996 والمقابلة للمادة 141 وهي القانون المتعلق بالأمن الوطني، كما أنها استبدلت نسبة ثلاث أرباع من أعضاء مجلس الأمة المذكورة سابقا بالأغلبية المطلقة مثلها مثل الغرفة السفلى. تقابلها المادة 140 من دستور 2020.

• القوانين العادية:

نقصد بها المجال الآخر من القوانين الذي يعد أكثر اتساعا وعمومية¹، كما أنه لا يتطلب إجراءات خاصة وشروط استثنائية من أجل إصداره. أما بالنسبة للرقابة الدستورية فهي لا تتعرض لها بالضرورة إذ تتوقف على كونها محل إخطار من إحدى السلطات التي لها الصلاحية.

• السلطة التأسيسية الدستورية:

حيث أن للبرلمان الحق باقتراح تعديل الدستور متى أحرز نسبة ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، وفي هذه الحالة تطرح المبادرة باقتراح التعديل الدستوري على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه للاستفتاء الشعبي ويتم إصداره في حالة الموافقة عليه². فالمؤسس الدستوري أعطى للسلطة التشريعية صلاحية اقتراح التعديل الدستوري وبذلك لم يقتصر دورها على التصويت على المبادرة بالتعديل الدستوري المقدم من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، بل تعداه إلى كون كل من السلطتين متكافئتين إلى حد ما في صلاحية تحريك آلية التعديل الدستوري وفق أحكام الدستور. حيث اشترط إجراء ضروري بأن تكون المبادرة بالاقترح على رئيس الجمهورية باعتباره الجهة الوحيدة المخولة لاستفتاء الشعب، غير أن الملاحظ أن المؤسس الدستوري اختار مصطلح "يمكنه" عرضه على الاستفتاء، ما يثير التساؤل حول مدى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في عرض اقتراح التعديل على الشعب من عدمه باعتبار أن "يمكنه" تعني الاختيارية وتتنافى تماما مع الإلزامية.

ب. مراحل التشريع:

تمر العملية التشريعية في الجزائر بالمراحل الأساسية التالية:

• المبادرة بالقانون:

تكون إما من طرف الحكومة ممثلة في الوزير الأول أو قد تكون من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة وتأخذ شكل مشروع قانون، بشرط أن يتم تقديمها من قبل 20 نائب على الأقل حيث تودع بالمكتب المختص حسب الحالة إما مكتب

¹ المادة 140 حددت 29 مجالا بالإضافة للمجالات التي يخصصها لها الدستور. تقابلها المادة 139 من دستور 2020 التي حددت 30 مجالا.

² المادة 211 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016.

المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة¹. كما يجب قبل ذلك أن يتم عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء واستشارة مجلس الدولة دون أن يكون الرأي الصادر من هذا الأخير ملزماً للحكومة فلها أن تأخذ به بصورة كاملة أو جزئية أو أن لا تأخذ به. كما يجوز للحكومة سحب مشاريع القوانين في أي وقت كان قبل عملية التصويت².

• المصادقة:

يقصد بها مختلف اجراءات المناقشة العامة من قبل كل من الغرفتين ثم التصويت على النص المعروض محل المناقشة في كل غرفة وأخيراً المصادقة عليها حسب النسب المحددة وفق أحكام الدستور الخاصة بالمجال العضوي والعادي للتشريع. في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من 20 عضو حيث ينتمي كل 10 أعضاء إلى غرفة برلمانية من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. الجدير بالذكر أن السلطة التنفيذية لا تتمتع بالسلطة التقديرية فيما يخص طلب اللجنة للانعقاد من عدمه، إذ يعد اجراء إجبارياً فيختص الوزير الأول بتحريك هذه الآلية في أجل أقصاه 15 يوماً، كما أنه من الملاحظ من خلال عمل اللجنة تحقيق مبدأ المساواة بين المجلسين إذ لا يعطي حق الأولوية لأي من الغرفتين³. أخيراً إذا لم تتم المصادقة على النص المقترح من اللجنة واستمر الخلاف يتم سحبه في حالة ما إذا لم تستعمل الحكومة صلاحية الإخطار التي مكنها بها الدستور حيث تستطيع أن تطب من الغرفة السفلى الفصل نهائياً من خلال أخذه للنص الذي أعدته اللجنة أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه ما يعني تغليب كفة المجلس الشعبي الوطني وإعطائه الأولوية بعكس ما كان عليه الوضع سابقاً⁴.

• الإصدار:

تعد هذه المرحلة بمثابة ميلاد التشريع وذلك من خلال إعلان إتمام إجراءات إقراره من قبل البرلمان وأنه أصبح قانوناً نهائياً. حيث يعد رئيس الجمهورية المسؤول عن هذه المرحلة من خلال إصدار القانون في أجل 30 يوم ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه، بالمقابل يستطيع الرئيس أن لا يقوم بالإصدار إذا ما طلب إجراء مداولة ثانية من البرلمان فيبقى النص معلقاً إلى غاية إقراره مرة ثانية ولكن بنسبة الثلثين من أعضاء الغرفتين. في حالة إخطار المجلس

¹ المادة 136 و137 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016.

² قرآنة عادل، المرجع السابق، ص172.

³ بن محمد محمد، اللجنة المتساوية الأعضاء، ملتقى التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012، ص282.

⁴ المادة 120 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 138 من الدستور الساري المفعول.

الدستوري قبل صدور القانون يوقف أجل الإصدار إلى غاية إيداء المجلس لرأيه فإذا ارتأى عدم دستورية النص التشريعي عدّ النص لاغيا.

• النشر:

الوسيلة التي يتم من خلالها إعلام الأفراد بالقانون، وهو إجراء ضروري من أجل تمكين المخاطبين بأحكام القوانين والاطلاع عليها من خلال الجريدة الرسمية. على خلاف مرحلة الإصدار لم يحدد الدستور الأجل الزمني لهذه المرحلة رغم أهمية ذلك فيما يخص بدء آجال السريان والتنفيذ¹.

ثانيا: الوظيفة الرقابية

إن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من مظاهر الفصل المرن بين السلطات، الغرض منها تمكين أعضاء البرلمان الذين قاموا بوضع التشريع من متابعة تنفيذه والتحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها ومدى استهدافها الصالح العام.

أ. شروط نجاح وظيفة البرلمان الرقابية:

رغم تمتع كافة البرلمانات بصلاحيات رقابية سياسية على السلطة التنفيذية، إلا أنه في الكثير من الأحيان أثبتت عدم فاعلية هذه الآليات الرقابية بالمقارنة مع الرقابات البرلمانية الناجحة، وذلك يعود إلى أن هذه الأخيرة تشترط أساسا أمرين مهمين : الأول يتعلق بالبرلمان نفسه نعني بذلك توفير الإطار القانوني والإمكانات المادية والبشرية التي توضع تحت تصرف النواب من أجل تسهيل الوصول إلى المعلومات المتعلقة بأعمال الحكومة بالإضافة إلى رغبة النواب أنفسهم في القيام بالعمل الرقابي وقدرتهم على ذلك. أمّا الأمر الثاني يتعلق بالظروف العامة ونقصد بذلك توفر الثقافة السياسية البرلمانية الملائمة والحياة السياسية السليمة القائمة على تنافس أحزاب فاعلة وإعلام نزيه وانتخابات حرة وتداول على السلطة وأخيرا مجتمع مدني نشيط يرتكز على قاعدة اجتماعية اقتصادية مناسبة².

ب. وسائل رقابة البرلمان:

نص الدستور الجزائري على أن الرقابة على أعمال الحكومة مكفولة من طرف البرلمان وذلك وفق شروط محددة، فيختلف تأثير ممارسة الوظيفة الرقابية من طرف النواب

¹ قرانة عادل، المرجع السابق، ص182.

² ناجي عبد القادر، المرجع السابق، ص192.

على الحكومة، إذ منها ما يترتب عليها مسؤولية الحكومة، ومنها ما لا يترتب عليها مسؤولية حكومية بصفة مباشرة.

• الوسائل التي يترتب عليها مسؤولية الحكومة:

- مناقشة مخطط عمل الحكومة:

يترتب على عدم موافقة البرلمان عليه، تقديم الوزير الأول لاستقالته إلى رئيس الجمهورية، غير أنه خلال التجربة البرلمانية الجزائرية لم نشهد قط هذه الحالة وذلك إما لهيمنة الأغلبية التي تضمن استقرار الحكومة أو التغييرات الحكومية المتعاقبة¹.

- مناقشة بيان السياسة العامة:

تلتزم الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة للبرلمان بشكل سنوي من أجل مناقشته غير أنه رغم إلزامية هذا الاجراء دستوريا لم تقه من عدم احترامه عمليا إذ في ظرف خمس سنوات 2007-2012 لم تقدم الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني إلا بيانا واحدا للسياسة العامة في أكتوبر 2010، ما دفع 34 نائب إلى التوقيع على لائحة طالبوا فيها حكومة الوزير الأول "أحمد أويحي" بتقديم البيان وحصيلة نشاط الحكومة تطبيقا لأحكام الدستور والقانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة والملاحظ أن حتى هذا التحرك جاء إثر نهاية عهدة برلمان 2012 ما يعكس الأداء المتباطئ للممارسة السياسية لبرلمان تعددي².

• الوسائل التي لا يترتب عليها مسؤولية الحكومة بصفة مباشرة: نعني بها الوسائل الرقابية التي تتميز بفعالية أقل، أي ممارسة الرقابة دون المساس بمركز الحكومة فيقتصر دورها على محاولة فهم العمل الحكومي.

- الأسئلة:

وسيلة رقابية إعلامية توكل لعضو البرلمان من أجل تقصي وزير مختص أو الوزير الأول عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة. تنقسم الأسئلة إلى قسمين: أسئلة شفوية تقدم شفويا وتكون الإجابة أيضا بنفس الشكل وهي تقوم على تواجده شخصي النائب السائل وعضو الحكومة المسؤول عما يجهله النائب، تتم الإجابة في أجل 30 يوم وتعد جلسة

¹ الفترة مابين 1997-2008 شهدت تعاقب 10 حكومات بمعدل حكومة لكل سنة.

² مصطفى بلعور، التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر، ملتقى التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012، ص10

أسبوعية من قبل المجلسين تخصص لأجوبة الحكومة الشفوية¹. القسم الثاني هو الأسئلة الكتابية إذ يعهد النواب في أي من المجلسين بطرح ما يراه من أسئلة في شكل مكتوب ويحصل على الإجابة وفق نفس الشكل من قبل الوزير المختص في أجل أقصاه 30 يوماً.

- الاستجواب:

قيام 30 نائب بطلب توضيحات من الحكومة حول احدى قضايا الساعة. يحمل الاستجواب نوعا من النقد والالتهام للحكومة أو أحد أعضائها من الوزراء عن تصرف من التصرفات، إذ يهدف إلى استقاء المعلومات من أجل المحاسبة والالتهام بالخطأ والتقصير.

- التحقيق البرلماني:

نقصد بها لجان التحقيق التي يمكن لكل غرفة من البرلمان إنشاؤها من بين أعضائها حسب الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما، وذلك في إطار اختصاصاتها في أي وقت كان بهدف التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة². تتميز هذه اللجان بالطابع المؤقت إذ تنتهي مهمتها بإيداع التقرير أو على الأكثر لانقضاء أجل 6 أشهر قابلة للتמיד ابتداءً من تاريخ المصادقة على إنشائها كما تتميز بالنقيد بطابع السرية أثناء عملها ولها أن تستمع لأي جهة تراها مناسبة كما لها إمكانية الاطلاع على الوثائق ومعاينة الأماكن.

- البعثات الإعلامية:

هذه الآلية تمت إضافتها من خلال الفقرة 2 من المادة 134 من دستور 2016، يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظاميهما الداخليين بحيث يمكن لكل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة إعلامية مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين، ويحدد النظام الداخلي لكل غرفة الأحكام التي تخضع لها البعثة الإعلامية. أما الفرق بين لجان التحقيق والبعثات الإعلامية التي يمكن للجان البرلمان انشاؤها فهي في الوقت الحالي آلية للرقابة من أجل الوصول إلى نتائج بخصوص مواضيع معينة إذ يمكن للنتيجة التأثير على العمل الحكومي³.

¹ المادة 152 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016.

² تخضع لاستثناء حسب المادة 180 من الدستور " فلا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي "

³ فاطمة رمضان، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر، النشر الجامعي الجديد، تلمسان الجزائر، 2017، ص133.

أخيرا هناك وسيلة رقابية حكومية منتشرة في بعض الدول تدعى بـ"المفوض البرلماني" وهي عبارة عن شخصية مستقلة يعينها البرلمان لمراقبة الإدارة لها شكلان أساسيان: مفوضون برلمانيون ذوو صلاحية عامة، يتلقون شكاوى المواطنين ضد تجاوزات الإدارة، يجرون التحقيقات ويتدخلون لدى الحكومة. لجان برلمانية متخصصة برقابة بعض المصالح الخاصة ك لجنة برلمانية تمارس الرقابة على الجيش في ألمانيا¹.

ثالثا: الوظيفة المالية

حصلت البرلمانات على سلطتها المالية عبر مرحلة صراع طويل مع الحكومة منذ القرن 19 حتى أصبحت تلك السلطة من أهم مصادر قوتها في مواجهة الحكومة، تتمثل السلطة المالية للبرلمان في دراسة حجم نفقات الدولة التي تقدمها الحكومة في مشروع الميزانية، واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية إذا استدعى الأمر ذلك عن طريق الجباية الضريبية أساسا².

يمكن القول إذا أن الوظيفة المالية شأنها شأن الوظيفة التشريعية عبارة عن ممارسة سلطة التحديد باعتبار أن البرلمان يحدد الأطر القانونية التي يجب على الحكومة احترامها، ومن جهة أخرى يضع الحدود المالية للنشاط الحكومي. الأمر الذي لا ينطبق على الوظيفة الرقابية التي لا تتمتع بهذه الخاصية. لقد لعبت الصلاحية المالية الدور الأساسي في التطور التاريخي للبرلمانية بل وكانت تحتل في بداية الأمر أهمية أكثر من الصلاحية التشريعية إذ كانت من أسس ظهور النظام التمثيلي تطبيقا لمبدأ "لا ضريبة بلا تمثيل شعبي"³.

بالرجوع للجزائر حدد الاختصاص المالي للبرلمان من خلال المجالات التالية:

التصويت على ميزانية الدولة، إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها، نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمين.

يشرع البرلمان في هذه المجالات بموجب قوانين عادية. بالنسبة لقانون المالية يجب على البرلمان احترام أجل 75 يوما من تاريخ الايداع من أجل المصادقة عليه وفي الحالة العكسية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر⁴ وهي الفقرة التي استحدثتها التعديل

¹ موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص118.

² حنا عيسى، البرلمان ووظائفه، بوابة التنمية البرلمانية، 2014. على الموقع الإلكتروني: www.agora-parl.org

³ زهير شكر، المرجع السابق، ص308

⁴ المادة 138 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 146 من دستور 2020.

الدستوري الأخير من أجل أن يتلافى الإشكال الذي يقع في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع الميزانية.

رابعاً: الوظيفة الدبلوماسية

نقصد بها سلطة إقرار المعاهدات إذ يضع البرلمان حدوداً للنشاط الدبلوماسي للحكومة، غير أنه ليست جميع الاتفاقيات الدبلوماسية بحاجة لأن يقرها البرلمان بل فقط المعاهدات المهمة كاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحادات والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة¹ والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي.

من جهة أخرى للبرلمان صلاحية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية ويمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه معاً لائحة يبلغها لرئيس الجمهورية²، غير أن فتح باب المناقشة يبقى معلقاً على طلب رئيس الجمهورية نفسه أو أحد رئيسي الغرفتين.

أخيراً يتمتع البرلمان باختصاص في مجال تمديد حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية وحالة الحرب إذ تستجوب موافقة غرفتيه المجتمعين في الحالة الأولى والثانية³، أما الحالة الأخيرة فيجتمع البرلمان وجوباً⁴.

الفرع الثالث: معوقات عمل البرلمان

يعتبر وجود المؤسسة التشريعية شرطاً أساسياً لعملية التنمية السياسية، كونها الآلية الرئيسية لتفويض السلطة التنفيذية ومراقبتها باعتبارها ممثلة للشعب وتضع القوانين وتشارك في صنع السياسات العامة، ما يعني أن شكل العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية يعد من أهم مؤشرات قياس درجة التنمية السياسية في أي نظام سياسي⁵.

¹ المادة 149 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016، تقابلها المادة 153 من دستور 2020.

² المادة 148 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016، تقابلها المادة 152 من دستور 2020.

³ المادة 105 المتعلقة بحالة الطوارئ والحصار. تقابلها المادة 97 من دستور 2020.

⁴ المادة 109 المتعلقة بحالة الحرب والمادة 107 المتعلقة بالحالة الاستثنائية. تقابلها المادتان 98 و100 من دستور 2020

على التوالي.

⁵ بومدين طاشمة، ترشيد أداء البرلمان كمدخل مؤسسي لعملية التنمية السياسية في الجزائر، ص4

في الجزائر على الرغم من تمتع البرلمان بعدة آليات دستورية وقانونية لممارسة الرقابة السياسية على أعمال الحكومة إلا أن الواقع العملي يبين مدى تقلص وانكماش الدور الذي يلعبه، فهو غالبا ما يوصف بضعف إنجازاته وبعجزه عن القيام بوظائفه بفعالية والمساهمة في عملية التحول الديمقراطي والتنمية السياسية وذلك بسبب معوقات متباينة سياسية، قانونية ومؤسسية.

أولاً: نتائج فكرة العقلنة البرلمانية

أ. تضيق المجال التشريعي:

يقصد بعقلنة العمل البرلماني استغلال مجموع التقنيات الدستورية للحد من سيادة البرلمان ما أدى إلى تراجع دور البرلمان لصالح الجهاز التنفيذي¹. إن أصل هذه الفكرة يعود إلى فرنسا، إذ كان يسود نظام برلماني قوي أعتبر فيه البرلمان المعبر عن الإرادة العامة للأمة التي لا تقبل أي تقييد أوقابة، مما نتج عن ذلك سلطة مطلقة للبرلمان بخصوص مواضيع التشريع ومراقبة الحكومة إلى درجة وصفه بنظام الدكتاتورية البرلمانية. من أجل ذلك عمل دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 على التقليل من حجم فعالية البرلمان وتقييده بوضع إطار محدد يمارس فيه نشاطه التشريعي والرقابي، من خلال حصر المجال التشريعي وترك ماعدا ذلك للسلطة التنظيمية مع إشراك الحكومة في كامل الإجراءات التشريعية داخل البرلمان إلى جانب تحكمها في جدول أعماله، وكذلك إخضاع القوانين والأنظمة الداخلية لغرف البرلمان إلى رقابة دستورية سابقة².

سارت الدساتير المغربية وعلى رأسها الدستور الجزائري على نفس المنوال، فضيقت إلى حد كبير صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي مقابل توسيع نطاق تدخل المجال التنظيمي وتمكين رئيس الدولة من سلطات مهمة في مجال التشريع تضاهي صلاحيات البرلمان بل وتفوقها³، إذ أصبحت السلطة التنفيذية المشرع الطبيعي بينما أصبح البرلمان ممررا لمشاريع القوانين مكثفيا بدور استثنائي في مجال التشريع أي اقتراح القوانين، الأمر الذي أثر سلبا على التوازنات الدستورية الأساسية لصالح الحكومة إزاء البرلمان.

¹ عليان بوزيان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغربية -دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب-، الملتقى الدولي للتطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012، ص4.

² الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، الملتقى الدولي للتطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012، ص4.

³ عليان بوزيان، المرجع السابق، ص4.

ب. دور المجلس الدستوري:

كان من نتائج فكرة العقلنة البرلمانية ضرورة إنشاء هيئة مختصة من أجل الرقابة على دستورية القوانين ومنع البرلمان من تجاوز اختصاصاته. لذا يمكن القول أن المؤسس الدستوري الفرنسي لدى تأسيسه للمجلس الدستوري في 1958 بشكل يتباين مع الهيئات الموجودة آنذاك في أوروبا "المحاكم الدستورية" كان يهدف إلى تدعيم وتقوية السلطة التنفيذية على حساب البرلمان فكانت مهمة المجلس الدستوري "حراسة البرلمان" ما أدى إلى اعتباره هيئة ذات طبيعة سياسية¹ قبل أن يمر بتطورات بفعل اجتهاداته² جعلت منه هيئة ذات طبيعة قضائية سياسية.

أما بالنسبة للوضع في الجزائر فإن الرقابة الدستورية يغلب عليها الطابع القضائي أكثر منه السياسي غير أن ذلك لا يمنع من أن الدستور قد قام باحتواء البرلمان من خلال إما تحديد المجال التشريعي، أو تحكم الحكومة في جدول أعمال غرفتي البرلمان ومشاركتها في كافة الإجراءات التشريعية، وكذا من خلال خضوع رقابة البرلمان لعمل الحكومة إلى إجراءات مفصلة في القوانين العضوية، بالإضافة إلى كون الأنظمة الداخلية للغرفتين تخضع إجبارياً إلى جانب القوانين العضوية لرقابة المجلس الدستوري، إلى جانب الواقع العملي الذي أثبت أن المجلس الدستوري تكاد تنحصر مهمة رقابته على دستورية القوانين في رقابته على البرلمان حتى لا يتجاوز حدود اختصاصاته دون النظر في النصوص التنظيمية والأوامر التشريعية الصادرة من السلطة التنفيذية³. أخيراً فإن الحديث عن دور المجلس الدستوري يستوجب الحديث عن التحفظات التفسيرية التي تمكنه من سلطة تعديل غير قابلة للدحض أو لإثبات العكس، ما يعني إمكانية إلغاء بعض الأحكام التشريعية وتجريد البعض الآخر من أية آثار قانونية وتحديد الشروط التي يطبق فيها القانون بموجب تحفظ تفسيري أمر أو إعطاء توجيهات من أجل إعادة صياغة نص رفض من خلال قرار مسبب⁴.

¹ Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Edition Delta Montchrestien, Beyrouth

عن الأمين شريط، المرجع السابق: p26-56, Liban, 2006,

² نقصد بذلك حمايته للبرلمان وتوسيع مجال الاختصاص التشريعي بالنسبة للسلطة التشريعية وتمديد صلاحية الإخطار من طرف نواب البرلمان (60 نائب)

³ الأمين شريط، المرجع السابق، ص5

⁴ الأمين شريط، المرجع السابق، ص6

وبالتالي يمكن القول أن هذه الآلية رغم الايجابيات التي تتمتع بها يمكن أن تشكل سلاحاً خطيراً يضيق عن طريقه نشاط البرلمانات ويؤثر على ممارسة العمل التشريعي بل حتى الحلول محل السلطة التشريعية في بعض الأحيان.

ثانياً: التحكم في العمل البرلماني

تخضع السلطة التشريعية لقيود أخرى إلى جانب تضيق العمل التشريعي وذلك فيما يخص آليات التحكم في العمل البرلماني أهمها:

أ. إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني:

حل وجوبي في حالة عدم موافقة المجلس على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي¹. حل اختياري في حالة اجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها أو إذا قرر ذلك رئيس الجمهورية وذلك يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي لا يتقيد خلال ممارستها إلا بإجراء شكلي هو استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول².

ب. سلطة التشريع بالأوامر:

إما في حالة شغور البرلمان، العطل البرلمانية، الحالات الاستثنائية³، في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الأجل المحدد⁴، يشترط أن يؤخذ رأي مجلس الدولة قبل التشريع بأوامر، أن يكون في أوامر عاجلة، أن تعرض على غرفة البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها فإن لم يرافق عدت لاغية⁵.

ت. حق الاعتراض التوقيفي:

نقصد به سلطة رئيس الجمهورية في إمكانية طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه سواء كان عادياً أو عضواً في غضون 30 يوم اللاحقة لتاريخ إقراره⁶. بحيث يتطلب إقرار القانون في هذه الحالة أغلبية موصوفة بثلاثي أعضاء غرفتي البرلمان

¹ المادة 96 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 108 من دستور 2020.

² المادة 147 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 151 من دستور 2020.

³ المادة 142 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 142 من دستور 2020.

⁴ المادة 138 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 146 من دستور 2020.

⁵ الأمر يتعلق بالحالات المذكورة في المادة 142 ولا ينطبق على قانون الميزانية المالية.

⁶ المادة 145 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 149 من دستور 2020.

حيث أن إجراء الاعتراض يفضي إلى تعليق النص التشريعي بصفة مؤقتة بمعنى إلى حيث القيام بتعديله وفق طلب الرئيس أو إقراره من جديد وفق الوجه الذي يحدده الدستور.

ث. تقليص الرقابة البرلمانية:

• في شكلها الموضوعي: نقصد بذلك المواضيع ذات الطبيعة الخصوصية في ميدان الدفاع الوطني، في ميدان العلاقات الدولية وفي الميدان المالي (الاقتصادي).

• في شكلها الإجرائي: نقصد بذلك القواعد القانونية التي من شأنها تقرير الحدود التي يستطيع البرلمان أن يتحرك في إطارها لدى ممارسته للرقابة على الهيئة التنفيذية وفقا لمبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان والتي تعد من أهم مقومات النظام السياسي المعتمد خاصة مع تنامي سلطات الهيئة التنفيذية مؤخرا وزيادة مسؤولياتها الأمر الذي يستوجب زيادة فرص الرقابة بالنسبة للبرلمان وذلك على عدة مسؤوليات.

• على رئيس الدولة: إن النظام السياسي الجزائري يستبعد رئيس الجمهورية عن نطاق المسؤولية، إذ لا يتضمن الدستور أي نص بخصوص المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية¹ ويكتفي بنص المادة 177 التي تؤسس مسؤولية الرئيس في حالة الخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجناح المرتكبة بمناسبة تأدية مهامهما. بالرغم من تعبير هذا النص الدستوري على الديمقراطية الفعلية في إطار تكريس دولة القانون وتخصيصه للجهة القضائية المعتمدة في النظر إلى الجرائم إلا أن الإشكال يبقى مطروحا فيما يتعلق بتحديد مفهوم الخيانة العظمى وطبيعتها القانونية حول ما إذا هي جريمة جنائية أو سياسية².

• على الحكومة: على اختلاف تطبيقاتها العملية—

– الرقابة الجماعية للبرلمان على الحكومة:

يمكن القول أنها الوسيلة الوحيدة لوضع المسؤولية السياسية للحكومة موضع المباشرة الفعلية، غير أن الممارسة العملية قد جعلت منه إجراء غير مجدي طالما أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يقترن بالنتيجة الطبيعية التي تترتب عليه أي استبعاد الحكومة عن مركز

¹ بالرجوع إلى دستور 1963 أقرت المادة 55 منه المسؤولية السياسية جاء فيها "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس" يذكر أنه في حالة الموافقة على اللائحة يتوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس حسب نص المادة 56 ما يعني أن مسؤولية الرئيس تستلزم مسؤولية المجلس، الأمر الذي يجعلها وسيلة محاسبية وفي نفس الوقت وسيلة ينهي بها البرلمان نفسه بنفسه.

² سامية العايب وحميدي حميد، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري -دراسة مقارنة الجزائر، مصر، فرنسا-، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 34-35، ص325، مارس 2014.

السلطة كونها في حالة حصانة اتجاه البرلمان ما يجعله لا يراقب إلا القليل من النشاط الحكومي ولا يتمتع إزاءها بنفوذ فعلي¹.

- الرقابة شبه الجماعية:

نقصد بها عمل اللجان الدائمة واللجان الخاصة (التحقيق والرقابة)، الشروط اللازمة لذلك على رأسها أن تكون الوقائع ذات طبيعة مادية محددة على وجه الدقة وعدم وجود متابعات قضائية أو أن يستهدف طلب التكوين خدمة عامة ما يسمح بتفسيرات مختلفة لهذه النصوص الأمر الذي يوفر للسلطة التنفيذية فرصة الاعتراض على تكوين هذه اللجان. بالإضافة إلى أن عرض التقارير المعتمدة من قبل هذه اللجان على المجلس لا ينتهي إلا بسلطة تقديم مقترحات للحكومة².

- الرقابة الفردية:

التي تعد وسيلة ناجعة للحصول على المعلومات من خلال طرح الأسئلة الشفهية والكتابية بالرغم من عدم اقترانها بعقاب في حالة عدم الإجابة فيما يخص الأسئلة الكتابية. أما فيما يخص الاستجواب فيمكن التساؤل حول مدى أهميته باعتباره أنه يتم بنفس الطريقة تقريبا التي توجه بها الأسئلة مع الاختلاف في كونه إجراء جماعيا يصدر من مجموعة من النواب مع العلم أن الأسئلة قد تفتح باب المناقشة العامة إذا رأت أي من الغرفتين ذلك مناسباً، وأن يكون موضوعه في إحدى قضايا الساعة أما بالنسبة للأسئلة لم يتم حصرها واستعمل مصطلح "أي" سؤال شفوي أو كتابي. غير أنه من المفروض أن يقترن الاستجواب بإجراءات أكثر صرامة³ فحتى مصطلح الاستجواب يستوجب أن يختلف عن مصطلح السؤال لما يحمله من دلالة إلزامية وضبطية.

ثالثاً: نوعية النخب البرلمانية

إن معرفة خصائص النخب البرلمانية يساعد في تحديد مدى مساهمتها في عملية التنمية السياسية، فالواقع البرلماني الجزائري مثلاً يظهر أن دور الأحزاب السياسية الممثلة في

¹ عبد الرحمن حسين الطغيان، تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - نموذج فرنسا، منشورات جامعة قان يونس، بن غازي ليبيا، الطبعة الأولى، 2001، الصفحات 427-456-457.

² المرجع السابق، ص 463-464-469.

³ كما هو الحال في دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا والذي كان يترتب عليه قطع جدول الأعمال المعتمد والعودة إلى التصويت من أجل استئناف جدول الأعمال، هذا التصويت إذا كان سلبياً يمكن أن يحول إلى تصويت بعدم الثقة.

البرلمان مقصور على قضايا الالتزام الحزبي لنوابها وتوجيه سلوكهم التصويتي¹. أما بالنسبة لتنوع الخلفيات الثقافية والعلمية والاجتماعية فالملاحظ أن تركيبة المؤسسة في العهديات الأخيرة اتسمت بتزايد المستوى الجامعي ومستوى تمثيل المرأة غير أنه بالمقابل لا زالت نسبة المبادرة باقتراحات القوانين ضعيفة ويردّ ذلك إلى الدور الضعيف الذي تلعبه الأحزاب السياسية في مجال تفعيل المشاركة السياسية والنشاط البرلماني باعتبارها آلية لتجميع المصالح والتعبير عنها، لكن ذلك يستلزم أساساً وجود أحزاب قوية منبثقة عن نظام حزبي تعددي ديمقراطي فعلي وليس شكلي فقط كما هو الحال عليه في البرلمان الجزائري الذي لطالما كان خاضعاً لحزب الأغلبية أو التحالف الرئاسي في ظل غياب تام للمعارضة الأمر الذي يؤثر سلباً على أدائه لوظائفه الدستورية كل هذه الاعتبارات أثرت على الثقافة السياسية للمواطن الذي أصبح يربط بين البرلمان والحكومة من خلال موالاته المطلقة لها الأمر الذي زرع ثقة الشعب في السلطة التشريعية ونتج عنه نفور عن المشاركة السياسية وعدم القدرة على جذب اهتمامه.

رابعاً: القيود المؤسساتية

هذه القيود تضعف قدرة البرلمان على القيام بوظائفه المتنوعة والمساهمة في التنمية السياسية ويكون ذلك إما لافتقار البرلمان لكوادر بشرية مؤهلة ومدربة، إضافة إلى افتقار النواب إلى الدعم الفني والتقني والاستشاري وتوفر المعلومات الضرورية من أجل مناقشة القوانين والسياسات العامة المختلفة مما ينعكس سلباً على كفاءاتهم في القيام بمهامهم².

لأجل ذلك فإن تعاون السلطة التنفيذية شرط ضروري بالإضافة إلى وجوب تأسيس مكاتب لدراسة الموازنات، وتمكين النواب من المعلومات اللازمة التي تخولهم ممارسة دورهم الرقابي كما يجب، باعتبار أنهم غير متخصصين إذ يعدون ذوي خلفية سياسية لا مالية وبالتالي وجب الاستفادة من مختلف الموارد البشرية، المادية والتقنية من أجل ضمان مدى تطبيق الحكومة لبرنامجها وتحديد الميزانية المتفق عليها.

¹ يوسف بن بزة ومبروك الساطي، دور البرلمان الجزائري في تحقيق التنمية السياسية، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 38، جوان 2014، ص 278.

² عبد المجيد عزام، التنمية السياسية في أعقاب الانفراج الديمقراطي في الأردن، مجلة دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 33، العدد 2، 2006، ص 378.

المطلب الثاني: السلطة القضائية

إن المظهر الثاني لمبدأ الفصل بين السلطات هو وجود محاكم مستقلة بوجه الحكام، وذلك بالمعنى الواسع للكلمة أي متخذي القرارات السياسية، هذه القرارات التي تنشئ قواعد حقوقية تطبق على المواطنين وهي تتخذ أشكال نصوص قانونية لها قوة إلزامية (دستور، قوانين، أنظمة، قرارات).

فالسلطة القضائية نقصد بها المحاكم باعتبارها أجهزة الدولة مهمتها ضمان تطبيق القواعد الحقوقية التي أنشأها الحكام كما هي محاكم تستطيع ممارسة الرقابة على تصرفات هؤلاء ضمن حدود القانون أي عبر تطبيق مبدأ الشرعية¹. يعد مبدأ الشرعية عنصرا جوهريا في دولة القانون أي دولة تتماثل مع القواعد الحقوقية المعمول بها، غير أن التطبيق الفعلي لهذا المبدأ يختلف باختلاف النظم الديمقراطية²، وذلك نتيجة طبيعة استقلالية المحاكم لدى كل منها.

الفرع الأول: تنظيم السلطة القضائية

إن السلطة القضائية حسب اشتقاقها بالذات تعني قول الحق (Jurisdictio) أو القانون وذلك لا يتعلق فقط بالقواعد القانونية بل يتعداها إلى تلك التي يضعها المواطنون بينهم عبر الاتفاقات.

لأعضاء القضاء سلطة تفسير النصوص القانونية بتبني معنى رسمي لهذه النصوص ما يشكل مجموع أحكام الاجتهاد القضائي، وفي الحقيقة فإن سلطة التفسير هي أبعد بكثير من مجرد حصر للمعنى، ففي كثير من الأحيان توجد نصوص قانونية مبهمه تحتمل عدة معانٍ ممكنة والقاضي باختيار إحداها فهو ينشئ القانون ويطبقه في آن واحد. إلى جانب حالات صمت النصوص حيث يصبح القاضي مطالبا بإيجاد الحل القانوني مرتكزا على أسس معينة ما يعني أن مساهمة القضاء في خلق القانون وليس تفسيره فحسب.

تتمتع السلطة القضائية بسلطة القرار التنفيذي ما يعني تحديد المحاكم لواجبات لأشخاص المعنيين بتطبيق القانون عليهم، وإعطاء الأوامر فيما يخص تنفيذ هذه الواجبات.

¹ موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 142-143

² يجدر القول أنه وعلى العكس من العلاقة التلازمية التي تجمع بين كل من استقلالية البرلمان والديمقراطية الليبرالية حيث تنتفي صفة هذه الأخيرة في حالة عدم وجود برلمان مستقل، فإن وجود محاكم مستقلة لا يرتبط لا محالة بالنظم الديمقراطية الليبرالية إذ توجد محاكم مستقلة في الأنظمة غير الليبرالية كالمملكيات الأوروبية والدولة العثمانية.

تتميز طبيعة أحكامها بكونها تنفيذية وحائزة على قوة الشيء المقضي فيه أي أن أمر التنفيذ لا ينطبق على الأفراد العاديين فقط بل على السلطات العامة كذلك أيا تكن هذه السلطات وأن القرارات التي تصدرها نهائية لا يمكن الرجوع عنها .

إن تنظيم الهيئة القضائية يقوم على عدد من الأشخاص يرتبط الواحد منهم بالآخر وتستقر في القمة هيئة عليا. يختلف التنظيم القضائي في البلدان الأنجلوسكسونية، إذ توكل النشاطات القضائية المختلفة للجهة القضائية ذاتها التي تحكم في نفس الوقت كل من القانون الخاص، الجزائي، العام غير أن المحاكم تتألف على نحو خاص في الدعاوى الجزائية المهمة¹، إذ تعتمد الديمقراطيات الغربية بشكل عام على هيئة المحلفين بحيث يصدر القرار عن مواطنين عاديين يختارون بالقرعة لهذا الغرض، أما القاضي فيقوم بإدارة الجلسات والنقاشات القائمة. يتميز القضاء في إنكلترا بكونه موحدًا ومركزيًا جدًا على العكس منه في الولايات المتحدة (غير مركزي)

أما في فرنسا توكل النشاطات القضائية المختلفة لمحاكم مختلفة إذ يتم الفصل على أساس محاكم القضاء العدلي والمحاكم الإدارية، الأولى تحكم في الدعاوى القضاء الخاص والقانون الجزائي، والثانية تهتم بدعاوى القانون العام المتعلقة بالعلاقات بين الأفراد والدولة، وهذا ما يعرف بالنظام القضائي المزدوج، نشأ هذا النظام في فرنسا وتطور خلال القرن التاسع عشر، يهدف أساسًا لحماية الأفراد من تعسف الإدارة من جهة ومحاولة تأمين سير أحسن للإدارة من خلال الموازنة بين المصالح العامة والمصلحة الفردية. يعتمد هذا النظام على أساس سياسي دستوري يتمثل في تفسير فرنسا لمبدأ الفصل بين السلطات تفسيرًا متميزًا عن التفسير الأنجلوسكسوني الذي يرى بأن فصل السلطات يقصد به تخصص كل سلطة في وظيفة معينة مما لا يتعارض مع النظام القضائي الموحد بالمقابل فإن الاتجاه الفرنسي يراه على أنه عدم تدخل السلطة القضائية في السلطة التنفيذية ما يعني كنتيجة طبيعية عدم جواز اختصاص المحاكم بمقاضاة الإدارة وبالتالي فصل الإدارة عن نشاطات القضاء فصلًا تامًا وعدم خضوعه للمحاكم العادية².

¹ رايوند كارفيل كيتل ترجمة فاضل زكي محمد، العلوم السياسية، مكتبة النهضة بالمشاركة مع مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بغداد-نيويورك، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 1963، ص146-147.

² سعيد حكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، الطبعة الثانية، ص87، ص390.

كما يعتمد على أساس تاريخي إذ تعد الازدواجية القضائية بمثابة ردة فعل إزاء التدخلات والإعاقات التي كانت تتعرض لها الإدارة من طرف الحاكم قبل الثورة الفرنسية. فمر النظام القضائي في فرنسا بثلاث مراحل: مرحلة الإدارة القاضية مرحلة تميزت بوجود هيئات استشارية ثم مرحلة القضاء المفوض وأصبح النظام الفرنسي يتسم بالازدواجية التي استوجبت استحداث هيئة لحسم التنازع بين جهتي القضاء العادي والإداري هي محكمة التنازع.

بالنسبة للجزائر فقد تبنت النظام القضائي المزدوج حيث تضطلع بالوظيفة القضائية جهتان قضائيتان، جهة القضاء العادي عبر اختصاصها بالمنازعات التي تنشأ بين الأفراد وجهة القضاء الإداري عبر اختصاصها بالمنازعات الإدارية، غير أنه يجب القول أن الجزائر بعد الاستقلال عمدت في البداية إلى نوع من التركيب حيث وضعت أمام نفس الجهة القضائية جميع القضايا مهما كانت طبيعتها الإدارية من جهة وغيرها من القضايا من جهة أخرى، وهي ازدواجية فيما يتعلق بالمنازعات بالإضافة إلى ازدواجية الإجراءات الواجب اتباعها أمام كل من الغرف الإدارية والغرف الأخرى فكان تنظيم المجلس الأعلى (المحكمة العليا سميت لاحقاً) يعكس نظاماً موحداً ظاهرياً للقضاء على مستوى القمة غير أنه في نفس الوقت يكرس نوعاً من الازدواجية الفعلية عملياً فيما يخص النظر في المنازعات الإدارية والاستقلالية التي كانت تفرضها. سنة 1996 وبصدور التعديل الدستوري تم تبني الازدواجية القضائية في الجزائر بشكل صريح لأول مرة من خلال التأسيس لمجلس الدولة واعتباره الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية وإحالة تنظيمه وعمله واختصاصاته إلى قانون عضوي ثم تنصيبها بعد ذلك طبقاً للمادة 153 من الدستور، وكذا محكمة التنازع واعتبارها الهيئة المخولة بالفصل في حالات التنازع بين المحكمة العليا ومجلس الدولة طبقاً للمادة 152 من الدستور.

الملاحظ بالنسبة لهيكلية القضاء الإداري في الجزائر أنه وعلى العكس من النظام الفرنسي فإن النظام القضائي الإداري الجزائري غير مكتمل إذ لا يحتوي على المحاكم الإستثنائية الإدارية للنظام القضائي الفرنسي وذلك يرجع على الأغلب لحداثة هذا النظام وقلة القضايا الإدارية في الوقت الراهن¹. من جهة أخرى فإن تشكيلة القضاء الإداري هي من القضاء العادي أي أن القاضي الإداري في الجزائر هو ذاته قاضي الغرف الإدارية وهو

¹ بوبكر خلف، النظام القضائي الإداري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة البحوث والدراسات، العدد 21، 2016، ص 137.

قاضي المسائل المدنية أو الجزائية، أي هو قاض عاد في التكوين والتوظيف، وليس قاضيا للإدارة إلاّ من زاوية القضايا التي يختص بالنظر إليها بمقتضى ما يعرف بالمعيار العضوي¹ الذي يعتمد كل من مجلس الدولة ومحكمة التنازع.

أخيرا بالنسبة لاختصاصات هيئات القضاء الإداري، يجب الإشارة إلى غياب الدور الاستشاري بالنسبة لكل من مجالس الدولة فيما يخص تقديم الآراء الاستشارية لكافة الجهات الإدارية لا سيما المركزية منها فيما يتعلق بالقرارات والأعمال الإدارية وبالنسبة للمحاكم الإدارية التي تقتصر وظيفتها على الجانب القضائي دون الاستشاري عكس نظيرتها الفرنسية التي تقدم المشورة لكل الجهات الإدارية المحلية سواء إجباريا أو اختياريا وفق ما يفرضه القانون².

الفرع الثاني: استقلال السلطة القضائية

إن التدابير والإصلاحات التي تتخذها الدول في سبيل تحقيق التنمية السياسية والانتقال نحو الديمقراطية تظل غير ناجعة ما لم تستحضر في ظل مقوماتها إصلاح القضاء وتعزيز استقلالته على أساس أنه يشكل الركيزة الأساسية في دولة القانون والوسيلة الأكثر فعالية لحماية حقوق الإنسان والحريات العامة من ناحية، وضمان فرض سيادة القانون على مختلف الجهات من ناحية أخرى، الأمر الذي يسمح بتوفير إحدى أهم متطلبات عملية التنمية.

في سبيل ذلك وجب احترام ومراعاة المبادئ الأساسية التي تضمن تعزيز فعالية

القضاء:

• مبدأ النفاضي على درجتين:

باستثناء المواد التي تفصل المحكمة فيها بحكم نهائي، تعد المحاكم الدرجة الأولى من النفاضي حيث تستأنف الأحكام الصادرة عنها أمام المجلس القضائي الذي يعد درجة ثانية من النفاضي، وذلك يهدف إلى حماية المتقاضين من التعسف أو الانحراف الذي قد يصدر من القاضي، أو بشكل آخر تصحيح الأخطاء التي قد يقع فيها قضاة المحاكم الابتدائية. هذا ما أخذ به المشرع الجزائري كأصل عام ما لم ينص القانون على خلاف ذلك³.

¹ بن عبد الله عادل، ميزة وطابع القضاء الإداري في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 30، ماي 2013، ص234.

² بوبكر خلف، المرجع السابق، ص139.

³ المادة 06 من الأمر 08-09 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

● مبدأ مجانية القضاء:

يقصد بذلك أن القضاة لا يتلقون أجرا من الخصوم في سبيل الفصل في منازعاتهم وإنما يؤدون مهامهم لقاء رواتب تدفعها لهم الدولة أما ما يدفعه المتقاضى فيتمثل في المصاريف القضائية المحددة قانونا إلى جانب إمكانية الاستفادة من الخدمات القضائية المقدمة من الدولة في إطار المساعدة القضائية في الحالات اللازمة.

● مبدأ علانية القضاء:

لضمان الشفافية وتعميق الوعي، يتم النظر في الدعاوى والمرافعات في جلسات علنية مفتوحة وينطبق بالأحكام في جلسات علنية¹.

● مبدأ لامركزية القضاء:

لتقريب القضاء من المواطنين يستدعى إنشاء جهات قضائية على مستوى كل مناطق الوطن.

● مبدأ المساواة أمام القضاء:

يقصد بذلك التسوية بين جميع الناس في حماية حقوقهم المشروعة وإعطاء كل إنسان الحق في اللجوء إلى القضاء لحماية حقه أو لدفع ما يقع عليه من اعتداء. حيث لا ينظر القاضي إلى المتخاصمين على أساس عرق، جنس، نفوذ. بل يتكفل باحترام القانون تحقيقا للعدالة².

يبقى أخيرا مبدأ استقلالية القضاء وحياده الدعامة الجوهرية التي يستوجب ضمانها لتحقيق الحكامة الجيدة وتعزيز ثقة المواطن بمؤسسة القضاء وترسيخ الممارسة الديمقراطية. استقلالية القضاء هي عدم خضوع القضاة في إطار ممارستهم لمهامهم لأي جهة كانت، أي أن المقصود باستقلال القضاء ألا تتدخل في عمل القضاء سلطة أخرى على نحو السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو وسائل الإعلام أو أية جهة أخرى، بهدف منع أي تأثير مباشر أو غير مباشر على القاضي بمناسبة بثه في قضية معينة³.

¹ هو ما نصت عليه المادة 162 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 169 من دستور 2020.

² المادة 158 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 165 من دستور 2020.

³ سمير أرسلان، مبدأ استقلال القضاء -رمان ممكن-، بوابة المنهل الإلكترونية. على الموقع الإلكتروني:

يستمد مبدأ استقلال القضاء أساسه من مبدأ الفصل بين السلطات، ثم أخذت تتبلور فكرة الاستقلال في إعلانات حقوق الإنسان¹ التي نصت على وضع ضمانات للقضاة، حتى أصبحت مبدأ دستوريا تنص عليه مختلف التشريعات الحديثة والأنظمة الديمقراطية شأنها شأن الجزائر التي يجد بها مبدأ استقلال القضاء مرجعه الأول في الوثيقة الدستورية². مفهوم استقلالية القضاء مفهوم مركب يركز أساسا على مبدئين أساسيين: الاستقلال الذاتي والاستقلال المؤسساتي، إذ لا يمكن تحقيق استقلال القضاء في ظل غيابهما. نعني بالاستقلال الذاتي ضمان حماية القضاة من أية تأثيرات قد تطالهم سواء كانت داخلية أو خارجية بكيفية غير مشروعة أما بالنسبة للاستقلال المؤسساتي فيتعلق الأمر بالقضاء كسلطة وليس القاضي كفرد.

رغم تأكيد الدستور على استقلالية القضاء نجد أن السلطة التنفيذية تجد في كل مرة منفذا من أجل بسط تأثيراتها وتدخلاتها من أجل تبرير الإبقاء على صورة اندماج سلطة القضاء في الجهاز التنفيذي ويتجلى ذلك من خلال:

أولاً: مدى استقلال القضاء من الناحية العضوية

أ. ضمانات التعيين:

هناك العديد من الطرق التي تضمن تعييننا للقضاة يجمع في آن واحد كفاءاتهم التقنية واستقلالهم إزاء الحكومة التي تعينهم تختلف هذه الطرق من دولة إلى أخرى. ففي فرنسا يطبق التعيين عن طريق مسابقة يرتب المرشحون فيها تبعا لنتائج الامتحانات ولا يسع الحكومة أن تعينهم إلا طبقا لترتيب لائحة التصنيف، ما يستوجب إشراف فاحصين مستقلين على هذه المسابقة. أما في إنكلترا والولايات المتحدة فيتم تعيين القضاة الفيدراليين ارتكازا على الشهادات والتجارب والمراكز، فتعين الحكومة القضاة من بين القانونيين الاختصاصيين الذين يحوزون على شهرة وعلى تجربة معينة³.

¹ المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن.

² المادة 156 من دستور 2016 "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون، رئيس الجمهورية ضامن لاستقلال السلطة القضائية" أصبحت المادة 163 من دستور 2020 "القضاء سلطة مستقلة، القاضي مستقل، لا يخضع إلا للقانون"

³ موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 149-150.

بالنسبة للجزائر فإن القاضي يعينه رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير العدل¹، كما يتم التعيين كذلك في الوظائف القضائية النوعية بموجب مرسوم رئاسي بعد رأي مطابق للمجلس الأعلى للقضاء²، هذا الأخير الذي يرأسه رئيس الجمهورية³ وكان يتشكل من⁴:

وزير العدل كنائب للرئيس، الرئيس الأول للمحكمة العليا، النائب العام لدى المحكمة العليا، عشرة قضاة ينتخبون من قبل زملائهم (حسب توزيع معين: قاضي حكم ونيابة عامة من كل من المحكمة العليا، مجلس الدولة، المجالس القضائية، المحاكم الإدارية، المحاكم الابتدائية)، ست شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءاتهم خارج سلك القضاء.

يعد مجلس القضاء أعلى هيئة إدارية في السلطة القضائية حيث يختص بجميع المسائل المتعلقة بسير العمل القضائي وتنظيم سلك القضاة سواء من حيث التعيين، الترقيّة، النقل أو التأديب. يتمتع في إطار ذلك باستقلال مالي⁵ بهدف ضمان حياده وتعزيز فعاليته إلى جانب الاستقلالية المالية نص الدستور على تمتع المجلس باستقلاليته الإدارية كذلك في المادة 176 منه، ولا شك أن دسترة هذه الاستقلالية تعد أهم ضمانة بالنسبة لسير المجلس وهو الأمر الذي لم يكن مصرحا به قبل التعديل الدستوري الأخير، غير أن الجدير بالذكر أن هاته النصوص لم تغير بالشكل المرجو من وضعية المجلس الأعلى للقضاء إزاء السلطة التنفيذية فيما يتعلق بطبيعة تشكيلته، فالملاحظ أنها تشكيلة ذات طابع مختلط يجمع ما بين السلطة القضائية ممثلة في 12 عضو والسلطة التنفيذية ممثلة في 8 أعضاء بينهم رئيس المجلس ونائبه، مع الأخذ بعين الاعتبار أن القرارات المتخذة من قبل المجلس تصدر بأغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس⁶. كل ذلك يشير إلى أن السلطة التنفيذية ما زالت تفرض هيمنتها أو بشكل أصح فإنها تؤثر بشكل مباشر على زمام المسار المهني للقضاة عبر المجلس الأعلى للقضاء الذي يعد الطرف الأضعف في مسألة وحدة

¹ المادة 03 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

² الفقرة 2 من المادة 181 من دستور 2020

³ المادة 173 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 180 من دستور 2020.

⁴ المادة 03 من القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.

⁵ المادة 17 من القانون العضوي رقم 04-12.

⁶ المادة 15 من القانون العضوي رقم 04-12.

السلطة واستقلاليتها، هذا الضعف يستمد أساساً من خلال تشكيلته¹. الأمر الذي يدعو للسخرية باعتباره مسؤولاً عن ضمان الاستقلالية العضوية للقاضي الفرد في حين أنه يعيش بدوره أزمة استقلالية.

من أجل ذلك تم إعادة النظر في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء من خلال نص دستوري يحددها بدل النص السابق المتمثل في قانون عضوي. إذ ينص دستور 2020 على تشكيلة مكونة من 27 شخصية موزعة كالآتي:

رئيس الجمهورية كرئيس للمجلس الأعلى للقضاء، الرئيس الأول للمحكمة العليا كنائب للرئيس، رئيس مجلس الدولة، 15 قاضياً ينتخبون من طرف زملائهم حسب قانون عضوي يحدد طرق انتخابهم، 6 شخصيات يختارون بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء (2 من طرف رئيس الجمهورية، 2 من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، 2 من طرف رئيس مجلس الأمة)، قاضيان من التشكيل النقابي للقضاة، رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان².

يلاحظ أن المؤسس الدستوري حاول تدارك مسألة مدى استقلالية المجلس من خلال دسترتها بدايةً، ثم رفعه لعدد القضاة المنتخبين إلى 15 بدل 10 إضافة على قاضيا التشكيل النقابي ورئيسا المحكمة العليا ومجلس الدولة، بالمقابل 6 شخصيات معينة خارج السلك القضائي يختار من بينهم رئيس الجمهورية اثنان فقط إضافة على رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان المعين في الأصل من قبله. ما يعني أن التشكيلة تضم 19 قاض، 4 أعضاء من السلطة التشريعية، 3 أعضاء من السلطة التنفيذية، إضافة إلى رئيس الجمهورية الذي حافظ على مركزه كرئيس للمجلس الأعلى للقضاء. وتجدر الإشارة إلى الاستغناء عن مركز وزير العدل في هذه التشكيلة، مما يؤكد على التوجه نحو ضمان استقلالية أكبر للمجلس والعمل على حصر تأثير السلطة التنفيذية عليه.

ب. ضمانات الترقية:

إن ضمانات عدم قابلية العزل لا تعد كافية إن لم ترافقها ضمانات ترقية، إذ تعد هذه الأخيرة وسيلة ضغط هائلة إذا كانت بيد الحكومة. لذا وجدت قواعد الأقدمية لتحديد من السلطة الاستثنائية للحكومة كعدم جواز ترقية قاضي إلى مركز أعلى إلا بعد فترة زمنية من الخدمة

¹ يذكر أن هذه التشكيلة خضعت من قبل لعدة تعديلات حيث كانت حصة القضاة تبلغ 16 قاضياً وفقاً لقانون رقم 89-21، ثم قلصت إلى ست قضاة بموجب المرسوم رقم 92-05 إلى أن أصبحت بشكلها الحالي.

² المادة 180 من دستور 2020.

كحد أدنى في مركزه الحالي وحق كل قاضي في الترقية بعد فترة زمنية في الخدمة كحد أقصى أو أن توكل مهمة ترقية القضاة للجسم القضائي نفسه (ممثلين منتخبين من بينهم) أو الحد من درجات ونتائج الترقية (مجلس الشورى الفرنسي وانكلترا)¹.

في الجزائر أسند نظام الترقية إلى المجلس الأعلى للقضاء الذي ينظر في ملفات المرشحين حسب الضوابط التي حددها القانون هي: الجهود المقدمة سواء النوعية أو العددية، درجة المواظبة، الأقدمية، التقييم المتحصل عليه في قائمة التأهيل². بالنسبة للقاضي المستفيد من الترقية ملزم بقبول الوظيفة في المنصب المقترح عليه³.

ت. ضمانات عدم قابلية العزل:

تعد الضمانة المطلقة للوظيفة فشعور القاضي بأن لاشيء ولا أحد يستطيع إرغامه على ترك مركزه يشكل لا محالة ضمانة فعالة جدا تسمح له بممارسة مهامه بطمأنينة. وهو ما أقرته غالبية الديمقراطيات الغربية فلا يمكن عزل القاضي ولا إنزال رتبته ولا نقله إلى مركز مساو أو مركز أعلى دون موافقته أو موافقة القضاة الآخرين، ما يعني احتفاظه بمهامه طالما يرغب في الاحتفاظ بها باستثناء الأخطاء المهنية الفادحة التي لا يرجع للحكومة صلاحية تقديرها بل للقضاة أنفسهم⁴.

بالنسبة للجزائر غيَّب الدستور ضمانة عدم قابلية القاضي للعزل ، بالمقابل فقد نص عليها كعقوبة يتعرض إليها القاضي الذي ارتكب خطأ تأديبيا جسيما أو القاضي الذي تعرض إلى عقوبة جنائية أو عقوبة الحبس من أجل جنحة عمدية⁵، كما يجب الإشارة إلى أن احترام ضمانات التأديب كدعامة للاستقلال العضوي ترجع في الواقع إلى وزير العدل الذي لا يوجد أي معيار يقيد في تقدير مدى جسامة الخطأ المنسوب للقاضي⁶.

فرغم تنصيب المادة 62 من قانون 04-11 على بعض الأخطاء التأديبية الجسيمة⁷ تعتبر كل عمل أو امتناع صادر عن القاضي من شأنه المساس بسمعة القضاء أو عرقلة

¹ موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 151.

² المادة 51 من قانون 04-11.

³ المادة 59 من قانون 04-11.

⁴ موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 150.

⁵ المادة 63 من القانون الأساسي للقضاء رقم 04-11.

⁶ محند أمقران بوبشير، السلطة القضائية في الجزائر، الأمل للطباعة والنشر، تيزي وزو الجزائر، 2002، ص 51.

⁷ وهي كالتالي: عدم التصريح بالممتلكات بعد الإصدار، التصريح الكاذب بالممتلكات، خرق واجب التحفظ من طرف القاضي المعروضة عليه قضية تربط علاقات بينه مع أحد أطرافها بكيفية يظهر منها افتراض قوي لانحياز، ممارسة وظيفة عمومية

حسن سير العدالة خطأ تأديبيا جسيما وهو معيار فضايف يمنح السلطة التقديرية لصاحب صلاحية مباشرة الدعوى التأديبية وهو وزير العدل¹ الذي يأمر في هذه الحالة بإيقاف القاضي عن العمل فورا بعد إجراء تحقيق أولي وإعلام المجلس الأعلى للقضاء ثم إحالة ملف الدعوى التأديبية إلى رئيس المجلس من قبل الوزير. بالإضافة إلى حالة العزل قد تنتهي مهام القضاة لأسباب أخرى كفقدان الجنسية، الاستقالة، الإحالة على التقاعد والتسريح².

فإذا كانت حالة فقدان الجنسية مبررة منطقيا باعتبار حساسية المركز وتمثيله للشعب الجزائري، وإذا كانت الاستقالة حقا مكفولا للقاضي فماذا عن باقي الحالات. يكون التسريح بسبب إهمال المنصب وهو ما يترتب على كل تزل عن المهام ويكون صادرا من السلطة التي لها الحق بتعيينه³، أما بالنسبة للإحالة على التقاعد فتكون في حالة ثبوت عجز مهني للقاضي أو عدم درايته البيئة بالقانون دون أن يرتكب خطأ مهنيا يبرر المتابعة التأديبية⁴، الأمر الذي يثير التساؤل حول كيفية إثبات هذه الحالة بل أكثر من ذلك حول مدى الداعي لإثباتها باعتبار أن عدم وجود أي خطأ مهني يعني إنهاء مهام قاض يقوم بوظيفته بشكل صحيح، من جهة أخرى إذا كان العجز المهني قابل للإثبات فإن عدم الدراية البيئة بالقانون بالنسبة لقاض لم يرتكب خطأ مهنيا فإن ذلك صعب الإثبات كما أنه يشكك بتكوين القاضي بشكل عام وليس القاضي محل المساءلة فقط وبالتالي المساس بصورة القضاء وحقيقة مستواه الفعلي.

كما الدستور قد تلافى عدم التنصيص على ضمانات عدم قابلية النقل من خلال التعديل الدستوري الأخير⁵، مع تحديد القانون الأساسي للقضاء لكيفية تطبيقها، إذ يعد حق الاستقرار مضمونا بالنسبة لقاضي الحكم الذي خدم فعليا عقدا من الزمن فلا يجوز نقله أو تعيينه في منصب جديد بجهة قضائية معينة إلا بناء على موافقته باستثناء حالات ضرورة المصلحة أو

أو خاصة مربحة خارج العلاقات الخاضعة للترخيص الإداري المنصوص عليها قانونا، المشاركة في الإضراب أو التحريض عليه أو عرقلة سير المصلحة، إفشاء سر المداولات، إنكار العدالة، الامتناع العمدي عن التتحي في الحالات المنصوص عليها في القانون.

¹ المادة 65 من القانون العضوي رقم 04-11.

² المادة 84 من نفس القانون.

³ المادة 86 من نفس القانون.

⁴ المادة 87 من نفس القانون.

⁵ المادة 166 الفقرة 4 من دستور 2016 " قاضي الحكم غير قابل للنقل حسب الشروط المحددة في القانون الأساسي للقضاء" تقابلها الفقرة 1 من المادة 172 من دستور 2020.

حسن سير العدالة التي يقدرها المجلس الأعلى للقضاء، وينقل إثرها قضاة الحكم في إطار الحركة السنوية للقضاة ويحق للمعني بالنقل تقديم تظلمه أمام المجلس في أجل شهر من التحاقه بمنصبه الجديد. إضافة لذلك يجوز لوزير العدل نقل قضاة النيابة العامة ومختلف القضاة العاملين بالمؤسسات التابعة لوزارة العدل والمصالح الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة لضرورة المصلحة¹.

الملاحظ أن المؤسس الدستوري رغم تأكيده على ضمانات الاستقرار وحظره لأي تدخل في سير العدالة فقد قام بإفراغ هذه الضمانات من محتوياتها من خلال تنظيمها عبر القوانين العضوية الخاصة بها هذه الأخيرة التي ربطتها بشروط واستثناءات تارة وعلقتها بيد السلطة التنفيذية تارة أخرى². الأمر الذي يجعل هذه الضمانة غير مطلقة بل ضماننة نسبية تخضع للسلطة التقديرية للمجلس أو الوزير.

ثانيا: مدى استقلال القضاء من الناحية الوظيفية

قد يكون تأثير السلطة التنفيذية في استقلالية السلطة القضائية عن طريق تعطيل السلطة التنفيذية تنفيذ الأحكام القضائية ما يستدعي تنظيم حماية قانونية للأحكام القضائية بالنص على معاقبة من يستعمل نفوذه ليمنع أو يعيق حكم قضائي³. الأمر الذي عمل على تكريسه التعديل الدستوري الأخير⁴ إلى جانب حماية المؤسس الدستوري للقاضي من كل أشكال الضغوط والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو بنزاهة حكمه⁵ وتأكيده على أن القاضي لا يخضع إلا للقانون⁶.

تعد صور الامتناع عن التنفيذ أو العرقلة أو مثلا عدم جواز توجيه أوامر للإدارة من مظاهر التضييق على السلطة القضائية في بعض الأحيان، نقصد بذلك استعمال حق العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها من طرف رئيس الجمهورية، هذه الصلاحيات التي تعد تقليدية لدى الحاكم وتبناها أغلب الدول غير أن تنظيمها في الجزائر دون وضع أي ضوابط

¹ المادة 26 من القانون العضوي 04-11.

² ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص170.

³ قواري مجدوب، مبدأ استقلالية القضاء في الدساتير المغاربية، دفاثر السياسة والقانون، ورقة الجزائر، العدد15، جوان 2016، ص306.

⁴ حيث استحدثت الفقرة 2 من المادة 163 من دستور 2016 التي تنص على " يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي" تقابلها الفقرة 2 من المادة 178 من دستور 2020.

⁵ المادة 166 من الدستور المعدل والمتمم 2016، تقابلها المادة 172 من دستور 2020.

⁶ المادة 165 من الدستور المعدل والمتمم 2016، تقابلها المادة 171 من دستور 2020.

مقيدة لاستعمال هاته السلطة جعل منها تعديا على اختصاصات السلطة القضائية وأصبحت بمثابة باب للعودة للإجرام في الجزائر¹.

الفرع الثالث: الدور السياسي للقضاء الإداري والدستوري

تحرص النظم الديمقراطية على تكريس مفهوم دولة القانون حيث يؤمن القضاء رقابة على الحكام عبر مبدأ أساسي هو "مبدأ الشرعية". يقتضي مبدأ الشرعية أساسا تبعية المراسيم الحكومية والقرارات المتخذة من قبل إماما موظفي الحكومة أو السلطات المحلية، للقوانين². في نفس الوقت يقتضي وجود تراتبية داخلية بين المراسيم والقرارات بدورها، إذ تعد تراتبية المراسيم نتيجة لتراتبية الأجهزة. من أجل ذلك فإن تحقيق مبدأ تدرج القواعد القانونية يستلزم وجود آليات للطعن مما يسمح بضمان احترام هذا المبدأ من جهة وتقييد سلطة الدولة في إطار حماية حقوق وحريات المواطن من جهة أخرى.

هذا الموضوع ساهم في نقل وضعية القاضي من سلبي إلى ايجابي، بمعنى أن القاضي لم يعد مجبرا على التزام الحياد من خلال تطبيق القوانين فقط، بل أضحي "يحمي الحقوق"، هذا الوضع الجديد يجب أن يبقى مرتبطا بشرط عدم تعدي جوهر عمل القاضي، حيث أن دور هذا الأخير يقف عند "الفاعل السياسي" وليس "القاضي السياسي"³.

لذا تفرض دولة القانون آليات للرقابة تتمثل أساسا في وجود جهات قضائية مستقلة تختص بهذه الوظيفة، وتختلف هذه الجهات من حيث طبيعة دورها وموقعها في البناء الهرمي للقواعد حسب كل دولة وعلى العموم ورغم اختلاف تنظيم الهيئات التي تشغل

¹ رغم غياب الأرقام الرسمية من قبل وزارة العدل الجزائرية فإنه يمكن احتساب النسبة التقريبية للمدانيين الحاصلين على العفو ممن يعودون لارتكاب الجرائم استنادا على عدة تصريحات من بينها وزير العدل السابق "محمد شرفي" في 2012 الذي حددها بـ17,5 بالمائة (800 من بين 14000) وتصريح رئيس اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها (تابعة رسميا للرئاسة) "فاروق قسنطيني" بـ25 بالمائة وأخيرا تصريح رئيس الهيئة المدنية لإدماج ذوي السوابق العدلية والوقاية من العود "عمار حمديني" 45 بالمائة . هذا الغياب للإحصاءات الدقيقة يرجع أساسا للغموض الموجود في إجراءات تطبيق العفو ومدى الالتزام بنص مرسوم العفو. عن محمد برباج، العفو الرئاسي باب العودة إلى الإجرام في الجزائر، مجلة العربي الجديد الإلكترونية، 18 أبريل 2016 الموقع الإلكتروني: www.alaraby.co_uk

² إن تحديد مفهوم القانون خضع لجدل كلاسيكي بين الأخذ بمعيار طبيعة العمل (المعيار المادي) أو معيار الجهاز الذي يقوم بالعمل (المعيار الشكلي) ولا شك أنه قد وقع خلط في التصنيف الفعلي باعتبار وجود مراسيم تعد تشريعية من حيث طبيعتها ووجود أعمال مقررة من طرف البرلمان غير تشريعية من حيث طبيعتها ما أدى إلى تحديد العمل التشريعي (القانون) بكل عمل يقره البرلمان بالأشكال التشريعية (باستثناء القرارات الداخلية والتعيينات..). مع الإشارة إلى السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والحكومة من جهة أخرى. عن موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص152-153.

³ يوسف حاشي، مكانة الحقوق الأساسية من القضاء، مجلة المحكمة العليا، العدد 1، الجزائر، 2018، ص228.

وظيفة الرقابة من دولة إلى أخرى إلا أنها تنقسم أساساً إلى قضاء إداري يضمن الرقابة على تصرفات الإدارة وقضاء دستوري يضمن احترام الدستور وفق أشكال متعددة خاصة فيما يتعلق بدستورية القوانين.

أولاً: مكانة القضاء الإداري

يجب القول أن عملية التنمية السياسية تستوجب عملية تنمية إدارية فعالة ورشيدة تستند على إصلاحات إدارية تمس كل من الجهاز الإداري وتنظيمه الهيكلي والعملية الإدارية وجوانبها الإجرائية والقانونية مع توفير مناخ عام ملائم لتطبيق هذه الإصلاحات وأساليب العمل فيه والتخلص من المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية على رأسها التهرب من المسؤولية¹.

تعد وظيفة الرقابة على الأعمال الحكومية والإدارية وظيفة أساسية من الناحية السياسية فهي تضمن التبعية القانونية لجميع سلطات الدولة للبرلمان وتعطي القضاء سلطة بالغة الأهمية في الحفاظ على تحقيق مبدأ الشرعية. الأمر الذي كرّسه المؤسس الدستوري حيث أورد مصطلح الشرعية فيما يلي "يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية"²، وكذا "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة"³. بالمقابل استعمل مصطلح المشروعية فيما يلي "إن الدستور فوق الجميع هو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات"⁴، وكذا "تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب"⁵ ما يعني أن المؤسس الدستوري تبني مفهوم يقضي بكون المشروعية هي طريقة الوصول إلى السلطة وممارستها حسب إرادة صاحب السيادة (الشعب) أما الشرعية فهي مطابقة الأعمال مع القواعد القانونية أي سيادة وسمو القانون.

¹ بومدين طاشمة، إشكالية التنمية الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، جامعة تلمسان، العدد 07، 2009، ص 167.

² الفقرة 13 من ديباجة الدستور.

³ الفقرة 1 من المادة 158 دستور 2016.

⁴ الفقرة 13 من ديباجة الدستور.

⁵ الفقرة 1 من المادة 12 من دستور 2016.

إلّا أن الملاحظ أنّه تم التراجع عن هذا الموقف، انطلاقاً من أن دستور 2020 استبدل مصطلح الشرعية بالمشروعية¹، وهو ما يدل على توجه المؤسس الدستوري نحو تبني المفهوم القانوني لوجود الدولة القائم على القواعد والأسس القانونية، وليس الفهم السياسي القائم على المبادئ العامة. إذ أن شرعية وجود الدولة ومؤسساتها يبرر من خلال احترام آليات الانتخاب وهو ما يمكن إثباته مادياً، غير أن مشروعية وجود الدولة يبقى مرتبطاً بالجانب السياسي أكثر منه القانوني فهو يعد مفهوماً نظرياً نسبياً ذا طابع ضبابي.

يختص القضاء الإداري في الجزائر بالنظر في القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها². كما تختص بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية، القرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الأخرى له، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية، دعاوى القضاء الكامل، القضايا المخولة لها بموجب نص خاص³.

اعتمد المشرع الجزائري معياراً عضوياً بسيطاً يجعل الاختصاص ينحصر للقضاء الإداري متى كانت الدولة أو أحد أشخاص القانون الإداري طرفاً في المنازعة وهو معيار سهل نسبياً على المتقاضين للتعرف على القضاء المختص واستمر في تبني هذا المعيار إثر تناسب تأسيس ازدواجية القضاء، هذه الازدواجية التي لم تراخ فكرة طبيعة القاضي الإداري المختص (تكوينياً) الذي يعد الميزة الأساسية في المنازعة الإدارية والقانون الإداري ككل⁴. تعتبر الدعوى الإدارية الوسيلة القانونية الوحيدة التي تخول للقاضي الإداري التدخل لصون وحماية مبدأ الشرعية، غير أن هذا التدخل لا يمكن أن يكون من تلقاء نفسه حتى ولو وقع اعتداء على الحريات العامة إذ فرض رقابة القضاء على الإدارة يتوقف على تحريك الدعوى الإدارية من طرف الفرد المتضرر⁵.

¹ المادة 13 من دستور 2020 "تستمد الدولة وجودها وشرعيتها من إرادة الشعب..."

² المادة 800 من قانون الإجراءات الإدارية والمدنية.

³ المادة 801 من نفس القانون.

⁴ بن عبد الله عادل، ميزة وطابع القضاء الإداري في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة الجزائر، العدد 30، ماي 2013، ص 241.

⁵ هواري ليلي، الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة القانون، غليزان الجزائر، العدد 03، جوان 2012، ص 308.

يتمتع القاضي الإداري بمكانة مهمة في مجال حماية الحقوق والحريات، ويجب القول أن القاضي يلعب دور فاعل حقوقي من خلال مساهمته القضائية في مادة الحقوق والحريات الأساسية وذلك وفق شكلين: كقاضي دستوري أو كقاضي إداري. يمثل الأول الأصل بالنظر إلى طبيعة هذه الحقوق ومكانتها وفضلها الكبير في إكسابها القيمة القانونية (la juridicité)، أما الثاني فيعد الأكثر نشاطا باعتبار أنه رغم تأخر مأسسة هذه الحقوق كان سبّاقا إلى بلورة بناء معرفي قانوني يركز عليه القضاء ككل نظرا لخصوصيته القائمة على خلق ذاتيته التشريعية¹. وتبرز هذه الأهمية من خلال كون هذه الأخيرة مدسترة من قبل القانون الأسمى في الدولة، وأيضا من خلال خصوصية المنازعة الإدارية سواء من حيث دور القاضي الإداري أو طبيعة أطراف النزاع، نعني بذلك الإدارة العامة والامتيازات التي تتمتع بها في إطار ممارستها لمهامها الإدارية خاصة فيما يتعلق بحفظ النظام العام وما قد ينجر عنه من مساس بحقوق الأفراد وتعسفا قد يتخذ عدة أشكال ضد الحريات العامة لذا يعد تدخل القاضي الإداري في هذا الشأن ضمانا لاحترام القانون، وبالرغم من كون هذا الأخير وسيلة بالنسبة للقاضي فإنه في نفس الوقت يعد حدا لسلطته باعتبار أن الحقوق والحريات المكرسة دستوريا غالبا ما تحال على قوانين تنظم ممارستها وتضع عند الاقتضاء حدودا للتمتع بها.

مع الإشارة إلى أنه في أغلب الحالات ينص القانون على اختصاص القضاء وحده بالمنع من ممارسة حق من الحقوق أو الحريات الفردية والجماعية. إن القاضي الإداري مسؤول عن الموازنة والتوفيق بين حماية الحقوق والحريات من جهة ومتطلبات حفظ النظام العام من جهة أخرى. فيجب أن يكون كل مساس للإدارة بهذه الحريات مقيدا بضرورة حفظ النظام العام، غير أن فكرة النظام العام فكرة مستمرة التغير والتطور باعتبارها فكرة مرنة ونسبية تستند أساسا للظروف العامة بالمقابل تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في تحديدها، ما يجعل دور القاضي أكثر أهمية وحساسية بهذا الخصوص.

فإذا كان القاضي يمارس في الحالة العامة رقابة شرعية أعمال الإدارة دون التدخل في الجانب التقديري للإدارة فإن القضاء قد وسّع من نطاق رقابة الشرعية على حساب سلطة الإدارة التقديرية ليشمل ملائمة القرار الإداري للظروف والأسباب والوسائل المستعملة مع هذه الظروف المادية باعتبار أن الملائمة في هذه الحالة أحد عناصر شرعية القرار الإداري.

¹ يوسف حاشي، مكانة الحقوق الأساسية من القضاء، المرجع السابق، ص 222-224.

لا شك أن فكرة السلطة التقديرية ضرورية للسماح للسلطات الإدارية بتكييف القواعد العامة مع الأوضاع الخاصة حيث يترك لها المشرع مجال من الحرية لاستخدام سلطتها وذلك إما لاستحالة إحاطة القانون بجميع الحالات الممكن حدوثها أو لضمان حفظ حقوق وحرية الأفراد.

أما بالنسبة للاستثناء الثاني الوارد على مبدأ الشرعية فهو حالة الظروف الاستثنائية، حيث يمكن أن تتصرف السلطات الحكومية والإدارية خارج إطار الشرعية عندما تكون مرغمة على ذلك نتيجة ظروف استثنائية وغير اعتيادية، تخضع هذه التصرفات لرقابة القاضي الذي يتحقق من وجود الظرف وعجز الوسائل العادية لمواجهته، كما يتحقق من تناسب الإجراء المتخذ ومدة ممارسة السلطة الاستثنائية مع الظرف الحال لتشمل بذلك رقابة الملائمة كذلك.

أخيرا يبقى استثناء أعمال السيادة الأكثر خطورة على تطبيق مبدأ الشرعية، إذ تمتاز هذه الأعمال بكونها أعمال صنع قضائي، أعمال السلطة المركزية وأعمال لا تقبل مراقبة قضائية إذ تعد خروجاً صريحاً على مبدأ الشرعية وعلى الرغم من تطور هذه النظرية والمعايير المتخذة في سبيل حصرها الأمر الذي أدى إلى التراجع الإيجابي لهذه الأعمال إلى جانب ظهور مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها، غير أن مسؤولية الدولة على أساس الخطأ تقتضي عدم مشروعية العمل الحكومي الصادر عنها ورقابة مشروعية العمل تدفع القاضي إلى إقرار عدم الاختصاص تظل هذه الأعمال تتميز بغموض وخطورة خاصة في ظل غياب نصوص صريحة من طرف المشرع الجزائري تعرّف العمل الحكومي وتميزه عن العمل الإداري، ما يجعل القاضي الإداري المؤهل الوحيد في تحديد طبيعة العمل¹ واعتباره سيادياً صادراً من السلطة العامة في إطار ممارستها لوظيفتها السياسية ما يجعله محصّناً وغير قابل للخضوع للرقابة القضائية.

أما عن الأحكام القضائية الإدارية فقد أكد الدستور في المادة 163 على إلزامية تنفيذها ومعاينة كل من يعرقل ذلك، غير أن عدم توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة انطلاقاً من احترام مبدأ الفصل بين السلطات جعل الإدارة تماطل في كثير من الأحيان فصور امتناع

¹ مثلاً قرار القاضي الإداري بعدم الاختصاص النوعي بتاريخ 1984/01/07 وتسببه لقرار الرفض بـ" حيث أن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة". ذلك إثر لجوء المدعي إلى القضاء بعد رفض تظلمه أمام كل من وزير المالية ومحافظ بنك الجزائر حيث أن المعني كان في فترة غياب عن الوطن إلى غاية 1983/02/13 الفترة التي لم يتمكن خلالها المعني من تغيير عملة 500 دج التي تم سحبها من التداول بتاريخ 1982/04/12-10.

الإدارة عن التنفيذ متنوعة فقد تأخذ أشكال التباطؤ والتراخي في التنفيذ مروراً بإساءة تنفيذ الحكم أو تنفيذه بشكل ناقص أو على غير ما قصده الحكم، الأمر الذي ينتج لا محالة مسؤولية إما تأديبية أو جزائية¹.

يلعب القاضي الإداري بوصفه قاضي استعجال دوراً مهماً، إذ يتميز قضاء الاستعجال بكونه يفضي إلى تدابير مؤقتة دون النظر في أصل الحق وذلك حسب حالات محددة قانوناً منها ما يتعلق بالحريات الأساسية للأفراد². من جهة أخرى يمكن تحريك الدعوى الاستعجالية لمجرد واقعة مادية إذ لا يشترط وجود قرار إداري³، كما يتميز القضاء الإستعجالي بتحويله للقاضي الإداري ممارسة العديد من السلطات اتجاه الإدارة المعنية في سبيل التصدي لها قصد حماية الحريات الأساسية من خلال الأمر بالتدابير الضرورية الكفيلة بالحفاظ عليها ما يعني الخروج عن المبدأ العام القاضي بعدم جواز توجيه القاضي أوامر للإدارة أو الحلول محلها فالقاضي الإداري الاستعجالي يجمع كل من سلطة الحكم والأمر معاً.

ثانياً: مكانة القضاء الدستوري

يعرف القضاء الدستوري انطلاقاً من معيارين:

الأول عضوي يرتكز على وجود هيئة قضائية أنشأها الدستور وحدد صلاحياتها وعمل على ضمان استقلالها من أجل السهر على احترام مبدأ سمو الدستور.

أما الثاني موضوعي مفاده أن الوظيفة التي يختص بها القضاء الدستوري تنصب على القوانين الدستورية وتضمن المحافظة بالدرجة الأولى على احترام قواعد توزيع صلاحيات السلطات وكفالة احترام الاختصاص من قبل الهيئات العليا في الدولة.

بغض النظر عن انصراف الاتجاه الموضوعي للاختصاص وانصراف الاتجاه العضوي لصاحب الحق في ممارسة الاختصاص فإن القضاء الدستوري يختص أساساً

¹ آغا جميلة، امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس الجزائر، العدد 05، أبريل 2009، ص 123-127.

² يمكن للقاضي الاستعجالي عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919، إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العمومية أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها إذا كانت هذه الانتهاكات تشكل مساساً خطيراً وغير مشروع بتلك الحريات.

³ لحسين بن شيخ آيت ملويا، رسالة في الاستعجال الإداري، دار هومة، الجزائر، 2015، ص 162.

برقابة المشروعية الدستورية، أي كانت الهيئة التي تمثله، إذ تختلف النماذج المكرسة له عبر دول العالم.

النموذج الأمريكي: أو ما يعرف بالرقابة اللامركزية يتمثل في وجود محكمة من محاكم القضاء العام، تعد أعلى محكمة فقي التنظيم القضائي تشاركها بقية المحاكم بجزء من اختصاصها فتمارس محاكم الولايات الرقابة على دستورية القوانين الصادرة من مجالس ولاياتها بالنسبة لدساتيرها، أما باقي الاختصاصات المتمثلة في مراقبة دستورية القوانين الفيدرالية بالنسبة للدستور الفيدرالي فهي تعود للمحكمة الفيدرالية العليا لوحدها¹.

النموذج الأوروبي: أو ما يعرف بالرقابة المركزية تمارس فيه محكمة متخصصة بصفة حصرية وظائف القانون الدستوري المتعلقة بالفصل بمختلف المسائل المتنازع عليها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والمحددة بنصوص الدساتير إلى جانب النظر في دستورية التشريعات المختلفة، غالبا ما تسمى هذه الهيئة بالمحكمة الدستورية (إيطاليا، ألمانيا، إسبانيا، مصر..)، أو يعهد بهذه الوظائف على هيئة دستورية تدعى المجلس الدستوري وهو الاتجاه السائد في فرنسا.

يتميز القضاء الدستوري بطبيعته القانونية المتميزة عن القضاء العادي والإداري، فهو يحمي الدستور من الخروقات المحتملة ويضمن الحقوق والحريات ضد تعسفات الدولة فهو حارس للمشروعية. والأصل أن الهدف من تأسيس القضاء الدستوري وجود ضابط حقيقي وقيّد فعّال على السلطة السياسية كونه يلعب دورا سياسيا باعتبار أنه يعمل على إخضاع السياسة للقانون في إطار دسترة العملية السياسية وضبط قواعد العمل في الحياة السياسية بما تتضمنه من مؤسسات وممثلين وأفكار وأساليب عمل بوجه عام، وبالتالي فهو عمل باختصاصات ذات طابع قانوني ينتج عنها آثار سياسية²، إذ يقوم القاضي الدستوري بالموازنة بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات السياسية³.

من جهة أخرى يتميز القضاء الدستوري كذلك بسمه التخصص، إذ يتحدد اختصاص الهيئات المشكلة للقضاء الدستوري سواء كانت محاكم أو مجالس بمقتضى نصوص قانونية

¹ أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002، ص118.
² يطلق بعض الفقه الدستوري على القضاء الدستوري اسم القضاء السياسي للطابع السياسي الذي يحمله، هذا لا يعني خضوعه لتأثير السياسة كون ذلك يعرف بالقضاء الميسس وهما أمران مختلفان جذريا (الأول إخضاع السياسة للقانون والثاني إخضاع القانون للسياسة)

³ جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 1996، ص106.

من صلب الدستور. بالإضافة إلى الأحكام الصادرة عنه نهائية وغير قابلة للطعن بأي شكل من الأشكال. وهي ملزمة للجميع سواء السلطات العامة أو الأفراد ولا تقبل ردا أو تعقيبا من أي جهة كانت وهو ما يعبر عنه بالبنات نظرا لطبيعته المتميزة والأهمية البالغة التي تحملها هذه الآراء والقرارات الصادرة عن هيئات القضاء الدستوري.

بالنسبة للجزائر فقد انتهجت النهج الفرنسي بحكم تأثرها بالنظام السياسي الفرنسي للجمهورية الخامسة، مؤسسة للمجلس الدستوري مباشرة عقب استقلالها، غير أن تبني فكرة إنشاء مجلس دستوري لم تكن بنفس السهولة لدى تطبيقها إذ ظلت تتطور بشكل متقطع نظرا للتطورات التي كان يشهدها النظام السياسي. فبداية تم تعليق العمل بأحكام دستور 1963 بعد أقل من شهر من إصداره استنادا للمادة 59 منه المتعلقة بالخطر الوشيك (النزاع الحدودي مع المغرب كسبب رئيسي إضافة إلى الصراع على السلطة) التي تخول للرئيس اتخاذ إجراءات استثنائية استمرت الأوضاع خلالها على ما هي عليه إلى أن تم التخلي نهائيا عن العمل بالدستور إثر الانقلاب العسكري الذي شهدته الدولة في جوان 1965، فظلت فكرة تأسيس المجلس حبرا على ورق¹ بالموازاة مع وجود فراغ قانوني بهذا الخصوص لعدم وجود نصوص تطبيقية تنظمه.

بصدور دستور 1976 لم يتغير شيء، نظرا لتخليه عن هذه الفكرة رغم المطالبة الملحة على إنشاء هذا الجهاز أثناء مناقشة مشروع الدستور، إلا أنه تم تعليق ذلك بوجود أجهزة مراقبة شعبية سياسية كافية للقيام بهذه المهمة وأن تعدد أجهزة المراقبة تعقد العمل التشريعي وتؤدي إلى تداخل السلطات² ولا شك أن النهج الاشتراكي ومفهوم الشرعية الثورية الذي كرّسهما الدستور كان السبب الفعلي لإهمال إنشاء هذا الجهاز.

في سنة 1989 عاشت الجزائر تحولات جذرية على مستوى الهياكل الأساسية للسلطة إثر توجيهها نحو تكريس دولة القانون ممن خلال تبني مبادئ الفكر الليبرالي والتعددية الحزبية والفصل بين السلطات واحترام حقوق الإنسان وحياته، كان من نتائج هذا التوجه إعادة إحياء المجلس الدستوري وتنصيبه كحام للدستور الأمر الذي تعزز من خلال دستور 1996 والتعديلات التي طرأت عليه في 2016 ثم اعتماد المحكمة الدستورية في 2020.

¹ تم النص على المجلس الدستوري في الباب المتعلق بالسلطة القضائية تحت عنوان "العدالة" كما بين تشكيلته وحدد دعامته على وجه الحصر. المادة 64/63 من دستور 1963.

² العام رشيدة، المجلس الدستوري (تشكيل وصلاحيات)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، العدد 07، فيفري 2005، ص 02.

لطالما اعتبر المجلس الدستوري جهازا نما وتطور تحت سمة الغموض فصلاحياته تبدو في جوهرها ذات طابع قضائي إلا أنه بحسب أسلوب تعيين أعضائه وتركيبه الفعلي ذو طابع سياسي ظاهر رغم أن هذا الطابع السياسي يسير نحو الزوال والغالب في الأمر أنه يمكن اعتباره جهازا قضائيا¹.

أ. تشكيلة المجلس الدستوري:

يتميز المجلس الدستوري بطبيعة تركيبه المختلطة إذ يختلف عدد أعضائه كما ويجمع بين أعضاء السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، إلى جانب اختلاف طرق اختيارهم بين التعيين والانتخاب، كما قد يشمل فئة متميزة من الأعضاء الدائمين كما هو الحال في النموذج الفرنسي لسنة 1958 "الأعضاء الحكيمين" ونقصد بهم رؤساء الجمهورية القدامى².

في الجزائر دستور 1963 نص على تعيين الأعضاء من طرف رؤساء الهيئات التي ينتمون إليها يشكل تتقاسم المقاعد فيه الستة بالتساوي بين كل من السلطتين التشريعية والقضائية ورئاسة الجمهورية لها مقعد واحد. بينما دستور 1989 نص على انتخاب الأعضاء من طرف زملائهم مع الاحتفاظ بحق التعيين لرئيس الجمهورية الذي رجحت الكفة لصالحه، حيث أصبح لدى السلطة التنفيذية ثلاث مقاعد من بينها الرئيس ومقعدان لكل من السلطتين الباقيتين. ثم جاء دستور 1996 ليرفع عدد الأعضاء إلى تسعة حيث تتفوق السلطة التشريعية من ناحية التمثيل بمعدل أربعة أعضاء يمثلون غرفتيها عن طريق الانتخاب، تليها السلطة التنفيذية بثلاث أعضاء من بينهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية، وأخيرا السلطة القضائية ممثلة بعضوين منتخبين. نظريا يمكن القول بأن تركيبة المجلس ظلت تخضع لتنازع مستمر بين السلطات فترجح الكفة في كل مرة إلى سلطة معينة، لذا عمل تعديل

¹ أنريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص 481.

² مع الإشارة إلى عدم قيام أي من رؤساء الجمهورية الخامسة بالاجتماع داخل المجلس، لا الجنرال ديغول، لا جيسكار ديستان ولا حتى الرئيس ميثيران. من قام بشغل هذه الوظيفة هما فقط لرئيس الجمهورية الرابعة رينيه كوتي بشكل متقطع جدا، و ف.أوريول بشكل شديد الانتظام.

2016 على ضمان تمثيل متوازن للسلطات الثلاث بداخل المجلس من خلال زيادة عدد أعضائه إلى 12 عضو بحيث ينتمي كل أربعة منهم إلى سلطة معينة¹.

بالنسبة لدستور 2020، فقد خصّ تشكيلة المحكمة الدستورية بصيغة مختلفة، حيث أبقى على النصاب الذي يعينه رئيس الجمهورية (4 أعضاء)، وخفضّ من نصاب السلطة القضائية إلى النصف (عضو من المحكمة العليا، عضو من مجلس الدولة)، وأقصى تمثيل السلطة التشريعية في التشكيل، لتشمل نصف التشكيلة فئة جديدة هي أساتذة القانون الدستوري والذين ينتخبون حسب الشروط والكيفيات التي يحددها رئيس الجمهورية².

وإذا ما حللنا رؤية الدستور الجديدة لتشكيلة هذه المؤسسة على أنه سعي لإرساء مبادئ الكفاءة والتخصص وإدراك الفكر الدستوري والإحاطة بالعمل القضائي، فسيفي التساؤل مطروحا حول مسألة الاستقلالية من خلال سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث الأعضاء، وفي نفس الوقت صلاحيته في تحديد شروط وطرق انتخاب نصف الأعضاء كذلك.

إن الأهمية الجلية التي تكتسبها هذه المؤسسة تقتضي العمل على تأمين الحد الأقصى من الاستقلالية، هذا ما يظهر من خلال النقاط التالية:

• مدة العهدة:

عمل تعديل 2016 على تمديد العهدة بالمجلس الدستوري إلى ثماني سنوات بدلا من ست سنوات على أن يجدد نصف الأعضاء كل أربع سنوات بدلا من ثلاث سنوات مع احتفاظ رئيس المجلس بمنصبه لعهدة كاملة، مع الإشارة إلى عدم قابلية العهدة للتجديد. إلا أن دستور 2020 تراجع عن ذلك ليتم العودة إلى النظام المتبع سابقا³.

إن طول العهدة الذي قد يصل إلى 12 سنة مثلا في ألمانيا أو تسع سنوات في فرنسا وإيطاليا وإسبانيا، يشكل لا محالة ضمانا للاستقلالية في وجه السلطة السياسية كما يؤمن

¹ حسب المادة 183 من دستور 2016 يختص رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء السلطة التنفيذية من بينهم الرئيس ونائب الرئيس (هذا المنصب المستحدث وفق التعديل)، إضافة إلى أربعة أعضاء ينتخبون من كل غرفة في البرلمان (عضوين لكل غرفة) أما أعضاء السلطة القضائية فينتخب عضوان من كل من المحكمة العليا ومجلس الدولة.

² المادة 186 من دستور 2020.

³ المادة 188 من دستور 2020 تحدد العهدة بـ6 سنوات على أن يتم التجديد النصف كل 3 سنوات.

استمرارية عمل المؤسسات عبر التجديدات النصفية كما يجب عدم وضع حد مسبق للعضوية إلاّ بسبب الوفاة، الاستقالة، الإقالة التلقائية المقررة من قبل المجلس نفسه¹.

• التنافي:

يعبر عنه كذلك بالتمانع، نعني به عدم إمكانية الجمع بين عضوية المجلس الدستوري ومهام الوزارة أو النيابة أو أي هيئة رسمية أخرى، والمبدأ العام هو التمانع مع ممارسة كل وكالة انتخابية أما الأنشطة الأخرى فلا مانع من الجمع بين مهامها، إلاّ أن المؤسس الدستوري الجزائري استعمل أسلوب التعميم قاطعا في عدم الجمع، والتوقف بمجرد انتخاب الأعضاء أو تعيينهم عن ممارسة أي عضوية أو وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى أو أي نشاط آخر أو مهمة حرة²، ذلك من أجل ضمان استقلال الأعضاء ولضمان التفرغ للمهام المسندة إليهم باعتبار أهميتها المتميزة.

• الموجبات:

تجد مصدرها بشكل أساسي في القسم الذي يؤديه كل عضو من أعضاء المجلس الدستوري أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم. تدور أساسا حول ممارسة الوظيفة بشكل نزيه وبكل حيادية إضافة إلى الالتزام بالمحافظة على سرية المداولات والالتزام بالتحفظ وبعدم تبني أي مواقف علنية في قضايا تخضع لاختصاص المجلس.

• التعويضات المالية:

بالنظر إلى إلزامية التوقف عن النشاطات الموازية خلال شغل العهدة، وعدم إمكانية تحقيق هؤلاء الأعضاء أي ترقية أو أي وسام بمناسبة شغل مهامهم وجب توفير الحماية المالية لهم باعتبار أن المهام المؤداة من طرفهم غاية في الأهمية والحساسية، ما يستوجب توفير الاستقلالية المالية للمجلس الدستوري³.

¹ هنري روبنسون ترجمة محمد وطفة، المجلس الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2001، ص24.

² المادة 183 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 187 من دستور 2020.

³ المادة 182 آخر فقرة من دستور 2016 "يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية المالية والإدارية". تقابلها المادة 185 من دستور 2020 "المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور...".

• التخصص المهني:

تلافى المؤسس الدستوري في تعديل 2016 هذه النقطة فبعد أن كانت عملية اختيار الأعضاء سواء المعينين أو المنتخبين لا تخضع لشروط مسبقة، أصبحت تستلزم توفر شرطين أساسيين هما: بلوغ 40 سنة كاملة إلى جانب التمتع بخبرة مهنية تقدر على الأقل بـ 15 سنة وذلك في مجالات محددة: التعليم العالي في العلوم القانونية، القضاء، المحاماة، وظيفة عليا في الدولة¹. يعد شرط الكفاءة أساسيا نظرا للطبيعة القانونية للمجلس واختصاصاته ذات الطابع القضائي، والتي تستوجب على الأقل قدرا من التخصص من أجل مباشرة هذه المهام بشكل فعال وضمن ممارسة أفضل لهذا العمل القانوني والقضائي. وهو ما رسّخه دستور 2020 من خلال تعديل تشكيلة هذه المؤسسة، حتى أنه أعاد النظر في بعض الشروط المتعلقة بالعضوية، فرفع من السن الواجب استيفاؤه من قبل عضو المحكمة الدستورية المعين أو المنتخب لـ 50 سنة، إلى جانب التمتع بخبرة في القانون بشكل عام لا تقل عن 20 سنة، بالإضافة إلى اشتراط الاستفادة من تكوين في القانون الدستوري بشكل خاص وشرط عدم الانتماء الحزبي وأخيرا التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وعدم تلقي أي عقوبة سالبة للحرية².

• الحصانة:

بمقتضى تعديل 2016 أصبح أعضاء المجلس الدستوري يتمتعون بحصانة قضائية تشكل ضمانا لحمايتهم أثناء قيامهم بمهامهم وذلك فيما يخص المسائل الجزائية فلا يمكن أن يكونوا محل متابعة أو توقيف بسبب ارتكاب جريمة أو جنحة إلا بتنازل صريح من المعني أو بترخيص من المجلس³، وهو ما تم إرساؤه مرة أخرى من خلال دستور 2020. هذه الضمانة التي تعد فريدة من نوعها ولا توجد حتى في الديمقراطيات الليبرالية.

أخيرا يمكن القول أن المؤسس الدستوري قد عمل جاهدا على تقديم مختلف الضمانات لأعضاء المجلس من أجل تحريرهم من التبعية للسلطات اللاتي ينتمون إليها وتوفير الاستقلالية في سبيل تكريس المهام للحفاظ على دولة القانون واحترام الحقوق والحريات وحماية الدستور من الخروقات المحتملة وتقديس السمو الدستوري من خلال عدم تسييس هذه

¹ المادة 184 من الدستور المعدل والمتمم 2016.

² المادة 187 من دستور 2020.

³ المادة 185 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 189 من دستور 2020.

المؤسسة والحفاظ على أهدافها القانونية والدستورية، الأمر الذي لا يتم إلا بإتباع الأعضاء لوظائفهم الدستورية بكل حيادية دون مراعاة الحسابات السياسية، لأن خلاصة الأمر أن لا قيمة للمؤسسات إلا بالأشخاص الذين يشغلونها وهو ما ينطبق على مؤسسة المجلس الدستوري ويصح قوله في النموذج الجزائري.

ب. صلاحيات المجلس الدستوري:

إن المركز المتميز الذي تتمتع به هذه المؤسسة والأهمية البالغة التي تكتسبها، قد يوحي بالاعتقاد إلى أن هذا الجهاز مكلف بالإشراف العام على مختلف نشاطات السلطات العامة، والواقع أن لا سلطة له من هذا النوع، فالمجلس الدستوري لا يتمتع بصلاحيات الحكم فيما يخص الوظيفة السياسية للسلطات العامة فهو لا يراقب النشاط السياسي، إذ يتمحور دوره حول "تقنين" اللعبة السياسية بين البرلمان والحكومة، فيراقب عن قرب النشاط الاعتيادي للبرلمان ويستطيع أحيانا مراقبة النشاط التقني للحكومة¹.

في هذا الصدد نذكر الخلاف السياسي الذي وقع سنة 1960 بين رئيس الدولة وغرفتي البرلمان في فرنسا بسبب رفض رئيس الجمهورية توقيع مرسوم يدعو البرلمان إلى دورة استثنائية بالرغم من توفر الشروط المنصوص عليها في الدستور، وهو ما يعد خرقا للدستور، غير أن المجلس لم يكن حكما في هذا الخلاف نظرا للقواعد المتعلقة بتحريكه، ما دفع الرئيس "فانسان أوريول" إلى التأسف وعدم الالتحاق بالمجلس مجددا². ولا يمكن الحديث عم هذا الأمر دون التطرق إلى المجلس الدستوري الجزائري ودوره السلبي في تفعيل الرقابة الدستورية فيما يتعلق بنشاطات السلطة التنفيذية والخروقات الدستورية الناتجة عنها. ولعل أبرز هاته الخروقات قرار رئيس الجمهورية مؤخرا بتأجيل الانتخابات الرئاسية المزمع انعقادها في 18 أبريل 2019 وتمديد عهده الرئاسية الرابعة إثر رفض الشعب لترشحه لعهدة خامسة دون أي سند دستوري وهو ما يعد تعديا صارخا لأحكام دستور تم تعديله ثلاث مرات في أقل من 15 سنة في ولاية نفس الرئيس.

ما يثير التساؤل فعلا حول سمو النص الدستوري في الجزائر؟!

فهل يتحدد سمو الدستوري بخدمة مصالح السلطة السياسية وبتغيير مصالحها يعدل الدستور أو أكثر من ذلك يخرق الدستور ! وما هو مركز المجلس الدستوري في هاته اللعبة

¹ أنريه هوريو، المرجع السابق، ص486.

² المرجع السابق، ص487.

السياسية باعتباره الحامي الأساسي للدستور خاصة بالنظر إلى المادة 181 التي غاب عنها التحديد والإيضاح واكتفت بمفهوم واسع يكلف إثره المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والعمل التنفيذي مع الدستور (بالإضافة إلى استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها) دون تفسير كيفية مباشرة هذا التحقيق وطبيعة النتائج التي ستترتب عنه.

• اختصاصات المجلس المتعلقة بتعيين السلطة السياسية العليا:

- الانتخابات الرئاسية:

يعد الإشراف على سلامة من انتخاب رئيس الجمهورية من قبيل اختصاصات المجلس الدستوري التي لها طابع قضائي يتضح في عدة نقاط.

دوره في المرحلة التي تسبق الانتخابات: ليس على المجلس التدخل لتحديد تاريخ الانتخاب الرئاسي الذي يحصل في الفترة العادية بموجب القواعد التي تمثل في القانون العضوي المنظم للانتخابات¹. فهو يختص أساسا بتلقي طلبات التصريح بالترشح ويدرس الملفات المتعلقة بذلك من ناحية استيفاء الشروط الدستورية والقانونية ويبت في صلاحية الترشيحات ثم تبلغ قراراته بهذا الشأن للمعنيين وللأمين العام للحكومة من أجل نشرها في الجريدة الرسمية².

قد يبدو للوهلة الأولى هذه الصلاحية محددة وواضحة بشكل لا يقبل خلق إشكال بهذا الخصوص إلا أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك، إذ بعد الإعلان عن موعد الانتخابات الرئاسية في الجزائر لسنة 2019 واستدعاء الهيئة الانتخابية وتقديم ملفات المترشحين حيث أصبح المجلس الدستوري مختصا بالنظر والفصل في هاته الترشيحات وقبل 48 ساعة من تبليغ المجلس لقراره بهذا الشأن تم تأجيل الانتخابات بأمر رئاسي والغريب في الأمر أنه رغم كون المجلس الدستوري المحور الأساسي في هذه الأحداث، لم يرق بأي موقف رسمي لا بصدد قرار فيما يخص الانتخابات ولا رأي فيما يخص التصرف اللادستوري للرئيس، ما يعني أنه قد خضع لأمر رئاسي رغم كونه هيئة مستقلة حيادية لا تخضع لأي سلطة أخرى بل تعد هيئة قراراتها ملزمة لجميع السلطات العامة في الدولة.

¹ هنري روسيون، المرجع السابق، ص124.

² صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص315.

دوره خلال الاقتراع: قد يمتد إليه دور المجلس في بعض الدول كفرنسا انطلاقاً من اقتضاء الرقابة الملموسة لسيرورة الاقتراع بإرسال مندوبين يختارهم المجلس من بين القضاة إلى الأماكن التي تتم فيها الانتخابات¹ غير أنه يقتصر دوره في الجزائر بالحكم والفصل في المراجعات المقدمة إليه والمتعلقة بالطعون الانتخابية والتي تقدم بعد عملية الاقتراع ما يعني أن دوره مغيب أثناء الاقتراع.

دوره بعد الاقتراع: نقصد به أساساً إعلان المجلس لنتائج الدور الأول وتعيينه عند اللزوم للمترشحين المتنافسين في الدور الثاني الذي يجرى بعد 15 يوم من إعلان نتائج الدور الأول. يعلن المجلس إعادة العملية الانتخابية برمتها في حالة وفاة، انسحاب، حدوث مانع لأحد المترشحين في الدور الثاني. يختص المجلس بإعلان النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية خلال 10 أيام التالية لاستلامه محاضر اللجان الانتخابية الولائية. يجب القول أن دور المجلس يتعدى إعلان النتائج فهو الذي يبت في تاريخ دخول الرئيس الجديد في الوظيفة أو بشكل أدق التاريخ الذي على الرئيس القديم أن يتخلى فيه عن وظائفه.

أخيراً يمكن الإشارة إلى أن موعد الانتخابات الرئاسية لطالما كان فرصة بالنسبة للمجلس الدستوري في الديمقراطيات الفعلية من أجل تقديم البعض من الإصلاحات الدستورية أو التشريعية التي تهدف إلى ملئ الفجوات على مستوى القواعد المنظمة للانتخاب الرئاسي² بشكل يكرس الممارسة الدستورية ويغنيها، لا الالتفاف عليها وتشويهها كما هو الحال في الديمقراطيات المزيفة.

- الانتخابات البرلمانية:

يختص المجلس الدستوري بالرقابة على صحة انتخاب أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ (الأمّة)، وجوهر هذا الاختصاص هو الفصل في صحة عضويتهم والبت في الطعون المقدمة إليه في هذا الشأن من أصحاب المصلحة³. فالقاضي الدستوري بمناسبة الانتخابات

¹ هنري روسيون، المرجع السابق، ص126.

² على سبيل المثال دور المجلس الدستوري الفرنسي في عدة مناسبات منها عام 1974 عندما لفت انتباه السلطات العامة حول المشاكل التي يمكنها أن تظهر في حالة وفاة أو تعذر مرشح ما، ما أدى إلى التعديل الدستوري سنة 1976. وتدخله عام 1988 بناء على إحياء المجلس للصعوبات المتعلقة بتطبيق القانون المتعلق بالشفافية المالية للحياة السياسية ما أدى إلى إصدار قانون 15-01-1990 ذي الصلة بتحديد الإنفاق الانتخابي وإيضاح الأنشطة السياسية. عن هنري روسيون، المرجع السابق، ص127.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، الإسكندرية مصر، 2000، ص249.

التشريعية يمارس دور قاضي انتخابات تقليدي بحيث لا يمكنه التدخل إلا بناءً على الشكوى المقدمة إليه، وذلك يرجع أساساً لطبيعة العملية الانتخابية المتعلقة بالعضوية النيابية والتي تتسم بالتعقيد وتستوجب تدخل القاضي العادي والقاضي الإداري، إلى جانب القضاء الدستوري الذي لا يفصل في منازعات الترشيح باعتبارها تبقى من سبيل اختصاص المحاكم الإدارية¹.

وبالتالي يمكن القول أن دور المجلس الدستوري يظهر بشكل فعال بعد عملية الاقتراع بحيث يختص بتلقي محاضر النتائج من اللجان الانتخابية في اليوم التالي ليوم الاقتراع ثم ضبط النتائج خلال أجل 72 ساعة كحد أقصى² وإعلانها نهائياً، كما يتلقى المجلس الطعون المقدمة من طرف المرشحين والأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات³ ويبلغ الطعن بجميع الوسائل إلى النائب الذي اعترض على انتخابه ليقدم ملاحظات كتابية خلال 4 أيام من التبليغ⁴ وبعد انقضاء هذا الأجل يبت المجلس الدستوري في الطعون في أجل 3 أيام ويبلغ قراره كما ينشر في الجريدة الرسمية ويكون إما بإلغاء الانتخاب المتنازع فيه أو إعلان فوز المترشح المنتخب.

- حالة الشغور: نميز بين حالتين:

الشغور البرلماني:

لا شك أن مرحلة الاقتراع مهمة في العملية الانتخابية، غير أن المرحلة التي تعقبها لا تقل عنها أهمية ألا وهي استمرارية الوظيفة التشريعية، إذ يحرص المجلس الدستوري على رقابة شغور المقاعد النيابية، فبالنسبة لأعضاء مجلس الأمة يتحدد الشغور إما بالوفاة أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة أو عضو في المجلس الدستوري أو الاستقالة أو الإقصاء أو أي مانع شرعي آخر فيتم استخلاف المنتخبين بالانتخابات الجزئية واستخلاف المعنيين. كما يحرص المجلس الدستوري على استخلاف أعضاء المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور المقعد بالوفاة أو حدوث حالة التنافي أو الاستقالة أو حدوث مانع قانوني أو الإقصاء وذلك بالمترشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة الذي يعوضه خلال

¹ المادة 116 من القانون العضوي رقم 16-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

² المادة 101 من القانون العضوي رقم 16-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

³ المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

⁴ المادة 51 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

الفترة النيابية المتبقية ما لم يحصل الشغور التام في السنة الأخيرة من الفترة التشريعية الأخيرة¹.

الشغور الرئاسي: بداية فكما قلنا سابقا ليس للمجلس أن يحدد تاريخ الانتخاب الرئاسي الذي يحصل في الفترة العادية غير أن الظروف غير العادية قد تقلب الموازين فقد منح المجلس الدستوري الفرنسي لنفسه الحق في الإعلان الرسمي بشغور منصب الرئاسة على إثر وفاة جورج بومبيدو رغم أن المادة 07 من الدستور لا تعترف له إلا بسلطة "التثبيت من تعذر الرئيس". هذه المسألة المتعلقة بالتثبيت من التعذر كانت موضع جدل قانوني-سياسي خلال الأشهر الأخيرة من ولاية فرونسوا ميتيران² إثر إصابته بمرض خطير (السرطان).

في الجزائر هذا الجدل ظل قائما لسنوات متعددة إثر إصابة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بسكتة دماغية واصل بعدها القيام بمهام الرئاسة والترشح لعهددة رابعة ثم الرغبة في الترشح لعهددة خامسة. ما دفع الشعب إلى التثديد بذلك والخروج إلى الشارع من أجل التعبير عن رفضهم ورغبتهم في تغيير النظام ما ادخل البلاد في حالة من الارتباك والقرارات الارتجالية والمواقف المستمرة بالتغيير من طرف الطبقة السياسية والنظام الحاكم بمؤسساته المختلفة وكذا وسائل الإعلام بالمقابل الثبات في موقف الشعب الذي ظل مصرا على المطالبة بالتغيير وعدم الرضا بأنصاف الحلول، في ظل هذه الدوامة ظل المجلس الدستوري مجمدا ومحافظا على سلبيته عن طريق امتناعه عن أي تدخل أو موقف رسمي.

إن مسألة شغور منصب الرئاسة حسب الدستور الجزائري تكون في حالات محددة:

في حالة الاستقالة أو الوفاة حيث يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

في حالة استحالة ممارسة مهام الرئاسة بسبب مرض خطير ومزمن أو كما عبر عنها المؤسس الدستوري الفرنسي عدم أهلية الرئيس.

من أجل تفعيل هذه الفقرة يجب أولا اجتماع المجلس الدستوري بشكل وجوبي من أجل التثبيت من حقيقة وجود هذا المانع بكل الوسائل الملائمة ثم إكمال الإجراءات المتبقية والتي

¹ بلغول عباس، رقابة المجلس الدستوري للعهددة التشريعية، مجلة القانون، المركز الجامعي غليزان الجزائر، العدد 03، جوان 2012، ص96.

² هنري روسيون، المرجع السابق، ص124.

أنت بشكل تفصيلي في هذه المادة¹. غير أن الإشكال لا يكمن في كيفية تطبيق هذه الخطوات من اجتماع للبرلمان والتصويت للوصول إلى الإعلان عن الشغور بالاستقالة والقيام بانتخابات رئاسية جديدة بل يكمن أساسا في كيفية تفعيل هذه المادة أو بشكل أدق كيف يتم تحريك المجلس الدستوري بهذا الخصوص؟ على مر ما يقارب سبع سنوات كانت هذه المسألة محل مطالبة الشعب وأحزاب سياسية وحتى المؤسسة العسكرية مؤخرا طالبت بتفعيلها، غير أنه أي من هؤلاء ليس مختصا بتحريك المجلس بل أنه لا أحد مختصا بذلك إذا تعلق الأمر بـ"التثبيت من تعذر الرئيس" ما يعني أن هذا الدور يعود للمجلس نفسه أو بشكل أدق لرئيس المجلس باعتبار الثقل الذي يعطيه إياه الدستور في مجال الاختصاصات خاصة الاستشارية منها بالمقارنة مع باقي الأعضاء، ونظرا إلى أن رئيس المجلس يعين من طرف رئيس الجمهورية ورغم الاستقلالية التي يتمتع بها من الناحية النظرية إلا أنه لا شك أن ولاءه سيظل مرتبطا معنويا بالهيئة التي عينته.

من جهة أخرى فإن مهمة القاضي الدستوري تختلف عن تلك التي يمارسها القاضي العادي ونعني بذلك حس العدالة المختلف لدى كل منهما، إذ أن القاضي العادي يعمل على إرساء الحق والعدل والمساواة بين الجميع، غير أن القاضي الدستوري يعمل أساسا على حماية الدستور وكنتيجة لذلك حماية النظام الذي يكرسه الدستور وضمان استقرار سير الدولة ومؤسساتها ولعل ذلك السبب الرئيسي في عدم الرجوع إلى هذه المادة فيما يخص النموذج الفرنسي سنة 1995 في الأشهر الأخيرة من عهدة الرئيس، أما بالنسبة للنموذج الجزائري فلا شك أن رغم تشابه الحالتين فيما يخص مدى تحقق حالة التعذر إلا أن الداعي في السماح لإكمال الرئيس لولايته لأشهر محدودة² لا يمكن أن يكون مبررا بتاتا لمواصلة الحكم لسنوات بل والترشح لعهد انتخابية جديدة.

إن إغفال الدستور عن طريقة إخطار المجلس في هذه الحالة لا شك أنه لم يكن محل إغفال فهو مقصود من أجل تجميد هذه المادة، أما بالنسبة للمجلس الدستوري الفرنسي فيقوم بهذا الاختصاص بناء على إحالة من الحكومة فرغم تعدد الهيئات في الدولة أسند الدستور مهمة إخطار المجلس بشغور منصب الرئاسة للسلطة التنفيذية ذاتها من أجل ألا يكون ذلك سلاحا في يد سلطات موازية اتجاه رئيس الجمهورية.

¹ المادة 102 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016، تقابلها المادة 94 من دستور 2020.

² يذكر أن ولاية الرئيس ميثيران انتهت في ماي 1995 أما هو فتوفي في جانفي 1996.

أخيراً يذكر أن المادة التي تتعلق بشغور منصب الرئاسة ظلت بنفس الصياغة سواء فيما يخص دستور 1996 (المادة 88) أو دستور 2016 (المادة 102) إلا فيما يتعلق بالمدة التي يتم خلالها تنظيم انتخابات رئاسية جديدة والتي أصبحت تقدر تسعون يوماً بدلاً من ستون يوماً¹ في حين أنها لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن خمسة وثلاثين يوماً بالنسبة للدستور الفرنسي (المادة 07)، ما يثير التساؤل حول الهدف من إطالة هذه المدة بهذا الشكل خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار الفترة التي تسبقها والمقدرة بـ خمسة وأربعين يوماً والتي يتم خلالها التحقق من استمرارية المانع وما الجدوى من هذه الفترة إذ أن التثبيت من التعذر يعني بدوره وجود مانع خطير ومزمن أي أنه لا يمكن التثبيت من تعذر مؤقت، وبالتالي كان من الأحرى الحدو حذو الدستور الفرنسي الذي استغنى عن هذه الفترة باعتبار أن المجلس في حالة إعلانه لعدم أهلية الرئيس يعني ذلك أنها مسألة دائمة.

• اختصاصات المجلس المتعلقة بصلاحيات الهيئات السياسية العليا:

- الاختصاصات المتعلقة بالسلطة التنفيذية:

إن الأصل في تأسيس المجلس الدستوري هو مراقبة البرلمانات، أما فيما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية فعدا خضوعها لرقابة القضاء الإداري لا تخضع لأي رقابة، إذ أن المجلس الدستوري لا يتمتع بصلاحيات في هذا الخصوص سوى التدخل المبدئي الذي يقوم به وبشكل غير قضائي فيما يتعلق بممارسة الرئيس لبعض مهامه:

الاستفتاء:

نقصد به إجراء صياغة قاعدة قانونية (دستورية، عضوية، عادية) من خلال أسلوب الديمقراطية المباشرة والدور الذي يلعبه الرئيس في استخدامه مهم جداً إذ نجد اللجوء إلى الاستفتاء اختصاص أصيل وحصري لرئيس الجمهورية بالمقابل يكلف الدستور المجلس بالسهر على صحة عملية الاستفتاء والنظر في الطعون المقدمة إليه إذ يحق لكل ناخب الطعن في صحة عملية التصويت بإدراج احتجاجه في محضر تعداد الأصوات الموجود في مكاتب التصويت، يتلقى المجلس محاضر النتائج ويتحقق منها ثم يقوم بإعلان النتائج النهائية الصادرة عنها في أجل 10 أيام، فالمجلس إذا لا يختص برقابة دستورية القوانين التي أقرها الناخبون في استفتاء عام وإنما يقتصر دوره على مراقبة عملية الاستفتاء ومدى صحتها. كما

¹ بالنسبة لدستور 2020، تم استبدال مصطلح المحكمة الدستورية بالمجلس الدستوري، بالإضافة إلى شرط الإجماع، حيث أصبح يكفي أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المحكمة من أجل اقتراح التصريح بثبوت المانع على البرلمان.

يختص أيضا في النظر إلى إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء أو الاكتفاء بالتمثيل البرلماني فيما يخص التعديلات الدستورية الأمر الذي يكتسي أهمية بالغة.

المعاهدات الدولية:

باعتبار رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها¹، وباعتبار الدستور أسمى وثيقة في الدولة وجب تقرير الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية من قبل المجلس الدستوري من أجل الفصل في مدى مطابقة الالتزام الدولي مع الدستور، ما يعني أو السلطة التنفيذية هي المعنية بهاته الرقابة. يجب القول أن الرقابة المجراة بهذا الخصوص تختلف عن الرقابة العامة للدستورية إذ لا يتراجع الالتزام الدولي إذا حكم عليه بمخالفة الدستور بل إن التطابق يستلزم تعديل الدستور نفسه لذا بين الدستور في المادة 190 منه ضرورة عدم التصديق على معاهدة أو اتفاق في حالة ارتأى المجلس عدم دستورتها. تعد هذه الرقابة سابقة على إقرار المعاهدات إذ يحدد الدستور ذلك من منطلق استعماله لمصطلح تفصل "برأي" بعد أن كان يجمع الحالتين إما الفصل برأي قبل أن تصبح المعاهدة واجبة التنفيذ أو الفصل بقرار في الحالة العكسية².

السلطات الاستثنائية:

نقصد بها التأطير القانوني لسلطات الأزمات أي تلك النصوص الدستورية التي تعطي الحق للسلطة التنفيذية في اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة ظروف غير عادية وغير مألوفة تشكل خطرا مباشرا يهدد الدولة بشرط أن تكون هذه الإجراءات ضرورية للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. رغم كون الرئيس يتمتع باختصاص تقرير هذه الحالات: الطوارئ، الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب إلا أنه ملزم باستشارة جهات معينة قبل إعلان هذه الحالات، يمارس رئيس المجلس الدستوري الاختصاص الاستشاري بهذا الشأن³، والملاحظ أنه على العكس من الدستور الحالي كان يميز دستور 1996 بين الحالات الثلاث فيتطلب رأي المجلس الدستوري بأكمله فيما يتعلق بالحالة الاستثنائية، ورأي رئيس المجلس فقط في حالي الطوارئ والحصار ولا يتطلب رأي أي منهما في حالة الحرب⁴. يقتصر دور المجلس الدستوري الجزائري في هذا الخصوص بتقديم

¹ المادة 91 و111 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 91 و102 من دستور 2020 على التوالي.

² المادة 165 من دستور 1996. تقابلها المادة 186 من دستور 2016.

³ المواد 105-107-109 من دستور 2016. تقابلها المواد 98-100-101 من دستور 2020.

⁴ المواد 93-91-95 من دستور 1996.

الاستشارة التي لا يعد الرئيس مقيدا بالأخذ بها، غير أنه في بعض الدول كفرنسا قد يمتد دوره للإدلاء بآراء حول كل قرار من القرارات التي يتخذها الرئيس صاحب الصلاحية في المجال التشريعي والتنظيمي من أجل رقابة دستورية هذه القرارات، والتحقق من ملاءمتها للغاية المرجوة دستوريا¹.

- الاختصاصات المتعلقة بالسلطة التشريعية: نقصد بها اختصاص الرقابة على دستورية القوانين وهي نوعان:
الرقابة الوجدانية:

تشمل نصوصا محددة حصرا بواسطة الدستور تخضع بشكل إجباري قبل إصدارها وبدء العمل بها لرقابة القاضي الدستوري، هذه النصوص تنقسم لفئتين أساسيتين:
القوانين العضوية : باعتبار أنها متميزة عن القوانين العادية التي يصدرها البرلمان نظرا لخصوصية مواضيعها المحددة بنصوص الدستور وتعمل القوانين العضوية على تكملتها، كما أنها تتميز من الناحية الشكلية من خلال إجراءات إعدادها وإقرارها التي تعد أكثر صعوبة. نظرا لهاته الأهمية ولضمان عدم توسيع البرلمان لاختصاصه التشريعي دون ضابط على القوانين العضوية أوجب المؤسس الدستوري إخضاعها لرقابة حتمية قبل إصدارها من الناحيتين الشكلية والموضوعية. يجب الإشارة إلى أن رقابة المجلس لا تقف عند التفسير الضيق والتطابق الحرفي بين نصوص الدستور ونصوص القانون من أجل الكشف عن التعارض الصريح بينها بل يتعداه إلى التوسع في التفسير فيما يتعلق بالمعنى والمقصود الذي أراده المؤسس الدستوري ليقر بعدم دستورية نص معين².

النظام الداخلي للبرلمان: الذي يعد نتيجة لمبدأ الاستقلالية التنظيمية للبرلمان التي يضمنها الدستور غير أنه في نفس الوقت يلزم إحالته على المجلس الدستوري قبل تطبيقه للتحقق من مدى دستورية نصوصه نظرا للقيود التي توردتها الدساتير أمّا بشأن ممارسة الوظيفة التشريعية أو الرقابة على الحكومة، هذه القيود الواجبة من الممكن أن تحتويها وتفرغها من محتواها اللوائح الداخلية لغرفتي البرلمان بصياغات مختلفة³، لذلك كان لا بد من إخضاعها والتعديلات التي تطرأ عليها للرقابة السابقة الوجدانية.

¹ هنري روسيون، المرجع السابق، ص159.

² إلياس جوادي، المرجع السابق، ص85.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص442.

الرقابة الاختيارية:

إضافة إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية هناك نصوص تعنى بالرقابة الدستورية الاختيارية، ونقصد بها عدم إمكانية مباشرة هذا النوع من الرقابة إلاّ بناءً على طلب من إحدى الجهات المخولة لذلك نتيجة التشكيك في دستوريته سواء قبل إصدارها أو بعد أن أصبحت واجبة التنفيذ وسارية المفعول فهي إذا رقابة بعدية أو للاحقة لإصدار القانون وتشمل:

القوانين العادية والتنظيمات بحيث يعد مجال القانون محدد على سبيل الحصر إما مجال التنظيم مطلق يمارس فيه رئيس الجمهورية صلاحية إصدار المراسيم الرئاسية في المسائل غير المخصصة قانوناً والسبب في عودة خضوع هذه النصوص لهذا النوع من الرقابة لابتعاد نصوصها عن الطبيعة الدستورية، لذا نجد أنه في كثير من الأحيان المجلس الدستوري يعتمد على حرفية نصوص الدستور ويشترط أن تكون مصطلحات القانون مطابقة تماماً لتلك المنصوص عليها دستورياً¹.

وفي الواقع، إنّ النظر بشكل أعمق لوجود لفكرة الرقابة الدستورية، لا يسمح فعلاً بالتأكيد على التسلسل الهرمي بين الدستور والقانون، طالما أنه في حالة إلغاء قانون، فالقاضي الدستوري في نفس الوقت يسن عملاً من مستوى تشريعي وعملاً ذا طابع دستوري. هذه الملاحظة تسلط الضوء على أحد أوجه الغموض في نظرية دولة القانون، حيث لا يمكن أن يشكّل القاضي ضماناً لاحترام التسلسل الهرمي للمعايير إلاّ بشرط اعتبار العمل التفسيري من قبيل المعرفة وليس الإرادة².

¹ إلياس جوادي، المرجع السابق، ص93

² « Plus profondément, l'existence d'un contrôle de constitutionnalité ne permet pas d'affirmer qu'il y'a réellement une hiérarchie entre la constitution et la loi, dans la mesure ou, lorsqu'il annule une loi, le juge constitutionnel édite en même temps une norme de niveau législatif (l'annulation d'un acte s'analysant comme l'édiction d'un acte contraire) et une norme de portée constitutionnel (puisque'il interprète les dispositions constitutionnels) le constat fait ressortir une des ambiguïtés fondamentales de la théorie de l'état de droit. Le juge ne peut en effet être posé comme une garantie du respect de la hiérarchie des normes qu'a la condition de considérer l'interprétation comme un acte de connaissance et non pas de volonté » Jacques Chevalier, L'état de droit, Clefs politiques, 3ème édition, Paris, 1999, p91.

ت. إخطار المجلس الدستوري:

الإخطار هو الوسيلة الدستورية والقانونية الوحيدة من أجل تحريك المجلس الدستوري خاصة فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، إذ يقوم بالإخطار جهات محددة لها هذه الصلاحية بموجب نص دستوري وبشروط محددة تتعلق أساساً بشكل رسالة الإخطار واحترام آجال الإخطار.

لطالما كانت مسألة إخطار المجلس الدستوري محل انتقاد باعتبار أنها كانت تقتصر على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة مع الإشارة إلى تقييد هذا الحق بالنسبة لهؤلاء مقارنة مع رئيس الجمهورية. غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 وسّع من هذه الإمكانية بشكل يتناسب أكثر مع الممارسة الديمقراطية وإرساء مبدأ سمو الدستور، فمنح حق الإخطار لكل من¹: الوزير الأول، الأقلية البرلمانية ممثلة في 50 عضو في المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضو في مجلس الأمة عملاً بمبدأ النسبية مقارنة بالعدد الإجمالي لأعضاء كل من الغرفتين.

وقد تم تخفيض هذا النصاب إلى 40 نائب في ما يخص المجلس الشعبي الوطني، أو 25 عضو فيما يخص مجلس الأمة حسب دستور 2020²، يذكر أن ممارسة صلاحية الإخطار في هذه الحالة تتعلق فقط بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية أو حل تفسير حكم دستوري إلا أنها لا تمتد إلى الدفع بعدم الدستورية. وبالتالي عدم الاستفادة من التمتع بهذه الصلاحية في وقت كان يمكن لها أن تمثل آلية ضغط تسمع للمعارضة بالزام الأغلبية بالتشريع في إطار الدستور.

من جهة أخرى مكن الدستور المواطنين من آلية الدفع بعدم دستورية القوانين من خلال توسيع حق الطعن للمتقاضين حيث يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور³.

¹ المادة 187 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016.

² المادة 193 من دستور 2020.

³ المادة 188 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 195 من دستور 2020.

الفصل الثاني:

أساليب ممارسة السلطة

إن اختلاف كل دولة عن الأخرى سواء على الصعيد الإداري، الاجتماعي، الاقتصادي أو الإقليمي يعود لكون علاقة الدولة بمؤسساتها علاقة ذات طابع خاص تخضع غالباً إلى تجربة الدولة ذاتها، فالكيان السياسي في صورته المادية المتمثلة في الدولة إنما هو مستويات إدارية تحكمها شبكة من القوانين تضبط العلاقات الإدارية فيما بينها سواء أكان النظام مركزياً أم لا مركزي.

إن الهيكلة الإدارية في كل دولة ليست فقط تركيباً ميكانيكياً، ولكن تركيباً مؤسسي قائم على معطيات أساسية وعقلانية بين الصلاحيات والسلطات المخولة لكل هيئة والأعمال الموكلة لها. إن تصميم هياكل الدولة بشكل عقلاني ودستوري يسهل من أداء الواجبات وتحديد المسؤوليات وفي نفس الوقت يمكن من ضمان حقوق وحريات العاملين بالقطاع الإداري.

في الجزائر وبتأسيس نظام التعددية الحزبية الذي ألغى احتكار حزب الدولة لممارسة النشاط السياسي والإداري على جميع مستويات هرم مؤسسات الدولة السياسية والإدارية، وبفعل تضخم وظيفة الدولة ومسؤولياتها من جهة، وثقل أعباء التنمية وبروز حتمية المشاركة الشعبية لتنفيذ برامج التنمية من جهة أخرى، أصبح من الواجب إنهاء الأساليب المركزية القديمة لممارسة السلطة واستبدالها بأساليب أكثر فاعلية من خلال بناء جدلية منطقية تحكم علاقات المركز مع الجهات المحلية.

لذا سنقوم في هذا الفصل بدراسة هذه الأساليب من خلال منظورين: ممارسة السلطة وفق الظاهرة المركزية وممارسة السلطة وفق الظاهرة المحلية.

المبحث الأول: ممارسة السلطة وفق الظاهرة المركزية

لقد تبلور النظام المؤسسي في الجزائر وفق الأشكال التي حدّدها غياب أي تقليد وطني للدولة وإصلاحاتها، وهو ما يعود إلى خصائص الجزائر ما قبل الاستعمار بقدر ما يرجع إلى طبيعة النظام الاستعماري الذي عانت منه¹، الأمر الذي أثر على بناء الدولة والخيارات التي اتخذتها.

فيما يخص بناء السلطة التنفيذية، فلم تكن تعتبر الحكومة مؤسسة متميزة عن مؤسسة رئاسة الدولة في ظل الأحادية الحزبية، ذلك وفقا للنصوص الدستورية (دستور 1963/ نظام 19 جوان) فكانت السلطة التنفيذية سلطة أحادية ممثلة في الرئيس فقط الذي يشغل في نفس الوقت رئيس الحكومة وكانت تتمتع بنفوذ كبير وتأثير مباشر أو غير مباشر في المؤسسات الأخرى.

جسدت فكرة خلق منصب الوزير الأول لأول مرة عن طريق دستور 1976، حيث نص عليها بداية في صورة إمكانية تعيين وزير أول، ثم صار هذا التعيين إجباريا بموجب تعديل 7 جويلية 1979. إلا أن الوزير الأول كان شخصية سياسية ضعيفة تأسيسيا تابعة تماما لرئيس الجمهورية شأنه في ذلك شأن بقية الوزراء². بصدر دستور 1989 اتجهت الجزائر نحو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات واتخذت موقفا وسطا بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني بإحداث هيئات مستقلة ومتوازنة تتميز بالتعاون والتنسيق وتتبنى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية³، بمعنى أن هناك مؤسستين متميزتين هما رئيس الجمهورية والحكومة لكل منهما اختصاصات محددة دستورا وسلطات متميزة عن الآخر. تختلف صور ثنائية السلطة التنفيذية حسب النظام السياسي لكل دولة فإما تكون مساواة نسبية بين القطبين أو تغليب طرف على آخر.

المطلب الأول: تشكيل الحكومة

إن أسلوب الحكم في الدولة يشير إلى النظام الذي بموجبه تنعكس سلطة الدولة بشكل ملموس، وهو ما يتضمن كذلك الطريقة التي يشارك بها المواطنين في تعيين الحكام وفي اختيار توجهاتهم الوطنية الكبرى، إلى جانب عملية توزيع المهام بين الهيئات المؤسسة

¹ Michel Camau, Pouvoirs et institutions au Maghreb, Office des publications Universitaires, Hydra Alger, 1983, p99.

² صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 215.

³ ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 204.

المختلفة، لكن مهما بلغت هذه الميكانيزمات من المثالية، لا يجدر الاعتقاد بوجود أنظمة دستورية قادرة على العمل بدون قوة عمومية¹. والتي تتخذ أوجهها مختلفة تمثل الحكومة أحدها باعتبار الحكومة الجناح الثاني للمؤسسة التنفيذية. وبالنظر إلى أهمية الدور الذي تلعبه كانت مسألة تعيين رئيس الحكومة وتشكيل أعضائها من بين المسائل الأساسية التي أثارت اهتمام النظم السياسية باختلاف أنواعها برلماني، رئاسي، شبه رئاسي، جمعي...

بالنسبة الجزائر فكانت النصوص الدستورية الأولى² التي عرفت مباشرة بعد الاستقلال تحاول أن تعطي الأولوية للسلطة التشريعية في تعيين الحكومة وأعضائها غير أنه تم التخلي عن هذا الإجراء³ وبصودور دستور 1963 أدمج منصب رئيس الحكومة في منصب رئيس الدولة وأصبح الرئيس المجسد الوحيد للسلطة التنفيذية والمخوّل لاختيار أعضاء الحكومة وهو ما ظل ساريا بعد الانقلاب العسكري لسنة 1965 إلى غاية صدور دستور 1976 والذي حافظ على المركز القيادي للرئيس مع نصه على إمكانية تعيين نائب للرئيس⁴ إلى جانب إمكانية تعيين وزير أول وهو ما صار لازما في 1979⁵، غير أن هذا المنصب كان يمثل مجرد مساعد لرئيس الجمهورية دون تحديد اختصاصاته الدستورية⁶.

فيمكن القول أن إنشاء ثنائية فعلية على مستوى السلطة التنفيذية في الجزائر كان بدءا من اعتناق التعددية الحزبية وقد شهد مرحلتين الأولى في ظل دستور 1996 والثانية بعد

¹ Benoit Jeanneau, Droit Constitutionnel et institutions politiques, Memontos Dalloz, France, 1978, p09.

² عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص221

³ الجريدة الرسمية رقم 2 المؤرخة في 29-09-1962 ص19. المادة 2 من مشروع لائحة المجلس الوطني التأسيسي المتعلقة بتعيين الحكومة المقترحة من طرف النائب بشير بومعزة والذي يقضي بتعيين المجلس لرئيس الحكومة وتكفل هذا الأخير بتشكيل الحكومة ثم عرضه على المجلس للتصويت عليها. تم التراجع عن هذا الاقتراح في اللائحة النهائية من خلال المادة 1 القاضية بتولي رئيس الحكومة بتعيين أعضاء الحكومة وتحديد صلاحيتها.

⁴ المادة 116 من دستور 1976.

⁵ تعديل المادة 113 من دستور 1976 بمقتضى قانون 06-79 المؤرخ في 7 جويلية 1979 والصادر في الجريدة الرسمية رقم 28.

⁶ فكان محمد عبد الغني أول رجل سياسي يشغل هذا المنصب في الجزائر وكان ذلك لمدة 5 سنوات (8 مارس 1979 إلى 22 جانفي 1984) ثم خلفه عبد الحميد الإبراهيمي الذي شغل هذا المنصب لمدة 4 سنوات (منذ 1984 إلى غاية 1988) وكان قاصدي مرباح آخر من تقلد منصب الوزير الأول لهذه الفترة لمدة لم تتجاوز السنة الواحدة (5 نوفمبر 1988 إلى 5 سبتمبر 1989)

التعديل الدستوري لسنة 2008. أما بالنسبة لما بعد 2020 فأصبحت الحكومة تنفرد بفصل خاص بها شأنها شأن السلطات الأخرى: رئيس الجمهورية، البرلمان، القضاء.

الفرع الأول: التشكيل الحكومي في دستوري 1989 و1996

إن مشروع الإصلاحات الذي جاء بها المؤسس الدستوري بعد حوادث أكتوبر 1988 كانت جذرية إذ مسّت بمختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية وحقوق المواطن وحرياته الأساسية نظرا لتبنيها مبادئ جديدة على رأسها التعددية الحزبية والاتجاه نحو الليبرالية والاعتماد على ازدواجية السلطة التنفيذية من خلال إعادة تنظيمها واستحداث منصب رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية غير أن هذا المنصب المستحدث اختلف عن المنصب الذي كان يقابله في دساتير الأحادية خاصة بعد 1979 نظرا للطبيعة القانونية لتشكيل الحكومة من أعضاء ورئيس وتحويلها صلاحيات دستورية.

أولاً: تعيين رئيس الحكومة

تختلف تسميات رؤساء الحكومات عبر دول العالم فيسمى بالمستشار في ألمانيا والوزير الأول في فرنسا وبريطانيا ورئيس الحكومة في كندا وبلجيكا ورئيس مجلس الوزراء في الكويت ومصر... كما أنه ليس من الضروري أن تعني نفس التسمية نفس المركز القانوني في النظم السياسية المختلفة فمنصب الوزير الأول في بريطانيا التي تعتمد على النظام البرلماني يختلف كثيرا عن منصب الوزير الأول في فرنسا التي تعتمد على النظام شبه الرئاسي، يتجلى هذا الاختلاف أساسا في طريقة التعيين والاختصاصات المختلفة الموكلة إليه وعلاقته مع رئيس الدولة.

بالنسبة للجزائر فقد اعتمدت لقب "رئيس الحكومة" في دساتيرها التعددية، فنص دستور 1989 على أن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن تعيين رئيس الحكومة¹ وسار دستور 1996 على نفس النهج فأكد على ازدواجية السلطة التنفيذية ونصّ على مركز رئيس الحكومة وحافظ على نفس طريقة التعيين².

أكد دستور 1996 على سلطة الرئيس في تعيين المناصب السامية التي تنص عليها الوثيقة الدستورية على رأسها منصب رئيس الحكومة باعتبارها سلطة حصرية يختص بها

¹ المادة 75 فقرة 5 من دستور 1989.

² المادة 77 فقرة 5 من دستور 1996

رئيس الجمهورية ولا يجوز له تفويض طرف آخر للقيام بها¹. بالتالي فإن رئيس الجمهورية ينفرد بهذا الاختصاص وفي نفس الوقت يتمتع بالسلطة التقديرية المطلقة من الناحية الدستورية إذ لا يوجد أي قيد دستوري سواء في دستور 1989 أو 1996 يحد من حريته أو يجبره على إتباع ضوابط معينة لدى اختيار رئيس الحكومة الذي لا يستلزم استيفاء شروط خاصة بل يكفي اقتناع الرئيس به ومن ثم تعيينه عبر مرسوم رئاسي، غير أنه من الناحية العملية يمكن القول أن الرئيس ملزم باحترام بعض الاعتبارات قبل ممارسة سلطته في التعيين وذلك في أجل كسب الحكومة ثقة البرلمان وضمان موافقة على برنامجها ومباشرة أعمالها من جهة ولأن حسن أو سوء اختيار رئيس الحكومة سيعود بالإيجاب أو السلب على رئيس الجمهورية نفسه ذلك أنه يعد مسؤولية سياسية.

أ. الكفاءة والسمعة:

يعتبر هذان الشرطان بديهيان فهما ضروريان بشكل أساسي لدى ممارسة أي وظيفة مهما كانت درجة أهميتها إذ من البديهي أن يتم السعي لتوظيف الأكفأ والأحسن سمعة من أجل ضمان السير الأمثل للعمل فماذا لو تعلق الأمر بتسيير شؤون الدولة. فالسمعة شرط أولي تتجلى أهميتها في كونها ناتجة عن تراكمات لمواقف وآراء وممارسات تشكل أساساً للأحكام المسبقة التي تطلق على الشخص لدى توليه وظيفته، إذ يتم الحكم عليه حسب سمعته ما يعني أنها إما تكون سبباً في التأييد أو النفور منه. ما يؤثر بشكل مباشر على مدى قبول الرأي العام والمعارضة الحزبية والأغلبية البرلمانية لرئيس الحكومة المختار.

أمّا بالنسبة للكفاءة فهي متطلب أساسي لدى القيام بأي عمل كان وذلك من أجل إتقانه، والكفاءة قد تكون علمية تستند إلى المستوى العلمي والفكري للشخصية المقدمة على تولي المنصب.

ب. الانتماء السياسي:

إن المنطق الدستوري القائم على التعددية الحزبية والمنطق السياسي الذي يقتضي ضرورة تنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية باعتبار موافقة المجلس ضرورية من أجل تنفيذ

¹ المادة 87 من دستور 1996 "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم"

برنامج الحكومة يدفع رئيس الجمهورية بأخذ عين الاعتبار هذه المعطيات عند تعيين رئيس الحكومة¹.

فاستمرار رئيس الحكومة في ممارسة مهامه وبقائه من أجل تنفيذ برنامج الحكومة يتوقف على طبيعة انتمائه السياسي ومدى تجانسه مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية فلا يثور الإشكال إذا كان الرئيس والأغلبية البرلمانية من ذات الحزب أو الائتلاف ولا في حالة تشتت أحزاب المعارضة وعدم حيازتها للأغلبية أمّا إذا أفرزت تركيبة البرلمان أغلبية معارضة الحزب الحاكم سواء على شكل حزب أو ائتلاف حزبي، يصبح الرئيس مجبرا سياسيا وليس قانونيا على اختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية للحفاظ على استقرار المؤسسات السياسية².

فالرئيس صاحب الاختصاص غير المقيد دستوريا يمارس سلطاته في الواقع العملي متجنباً سياسة الفرض التي قد تحدث أزمات بينه وبين الهيئة التشريعية في الوقت الذي يستوجب ضمان الانسجام والتجانس بين المؤسسات الحاكمة.

لقد شهدت الجزائر منذ تبنيها للادواجية السلطة التنفيذية وإلى غاية تعديل 2008 أكثر من 10 رؤساء حكومات في أقل 20 سنة³.

يجب القول أن طريقة تعيين رئيس الحكومة خلال هاته الفترة خاصة فترة التسعينات كانت تستند أساساً على الواقع السياسي المضطرب التي كانت تعيشه الجزائر والذي مسّ بمختلف مؤسسات الدولة، فعدم استقرار مؤسسة رئاسة الدولة من جهة والمؤسسة التشريعية من جهة أخرى أثر بشكل مباشر على منصب رئاسة الحكومة هذا من الناحية النظرية، إلا أنه من الناحية التطبيقية فلم يتم في كل الأحيان احترام العرف الدستوري المتعلق بمبدأ الانتماء السياسي لرئيس الحكومة للأغلبية البرلمانية، والدليل في ذلك تعيين رئيس الجمهورية لعلي بن فليس أحد الشخصيات البارزة في جبهة التحرير الوطني في جبهة التحرير الوطني

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص 227.

² الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري، أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري قسنطينة، ص 595.

³ مولود حمروش 5 سبتمبر 1989 إلى 5 جوان 1991، سيد أحمد غزالي 5 جوان 1991 إلى 8 يوليو 1992، بلعيد عبد السلام 8 يوليو 1992 إلى 21 أوت 1993، رضا مالك 21 أوت 1993 إلى 11 أبريل 1994، مقداد سيفي 11 أبريل 1994 إلى 30 ديسمبر 1995، أحمد أويحيى 30 ديسمبر 1995 إلى 15 ديسمبر 1998، اسماعيل حمداني 15 ديسمبر 1998 إلى 23 ديسمبر 1999، أحمد بن بيتور 23 ديسمبر 1999 إلى 27 أوت 2000، علي بن فليس 27 أوت 2000 إلى 5 ماي 2003، أحمد أويحيى 5 ماي 2003 إلى 24 ماي 2006، عبد العزيز بلخادم 24 ماي 2006 إلى غاية 24 جوان 2008.

رئيسا لحكومة تعود الأغلبية البرلمانية فيها للتجمع الوطني الديمقراطي في أوت 2000¹، بالمقابل تعيين أحمد أويحيى² بعد إقالة علي بن فليس على رأس حكومة تتمتع بأغلبية برلمانية 199 مقعد لصالح جبهة التحرير الوطني في حين رئيس الحكومة الأمين العام لحزب التجمع الوطني الديمقراطي صاحب 47 مقعد.

ثانيا: تعيين أعضاء الحكومة

يرأس رئيس الحكومة مجلس الحكومة conseil de gouvernement الذي يتشكل من أعضاء الحكومة، بينما يرأس رئيس الجمهورية الحكومة بما فيها رئيسها في مجلس الوزراء conseil des ministres وهي أجهزة ومجالس للمداولة حيث لا تتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية، وفي الحالتين لا يكون الوزير مرؤوسا إداريا حيث يبقى يمثل السلطة الرئاسية الأعلى في وزارته.

على الرغم من اختلاف طبيعة النظم السياسية إلا أنها تشترك في تعدد وظائفها الأمر الذي يستوجب تقسيم العمل بين الهيئات المركزية، فتشكل كل هيئة ما يدعى بالوزارة تختص بالقيام بعمل معين وفق القوانين والتنظيمات التي تحدده. تعتبر الوزارة أهم قسم إداري لما تتميز به من تركيز السلطة، كما أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية³ باعتبارها تستمد وجودها من الدولة إذ يمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ويعمل لحسابها ويتصرف باسمها.

يختلف عدد الوزارات من دولة إلى أخرى حسب المتطلبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.. حيث أن ارتفاع عددها يحقق مبدأ المشاركة في السلطة ويفسح المجال أمام الأحزاب في صنع القرار وتسيير شؤون الدولة إلا أنه في نفس الوقت يترتب عنه ظاهرة الإسراف في النفقات العامة فيما يخص إتاحة الإمكانيات اللازمة لكل وزارة خاصة إذا تعلق الأمر بقطاعات متشابهة المهام حيث تبقى مسألة تقسيم الوزارات من الأمور النسبية لما يشوبها من تعاون بين الوزارات قد تؤدي في بعض الأحيان إلى تداخل في الصلاحيات وبالتالي حدوث تنازع الاختصاص مثال ذلك صندوق التقاعد المرتبطة مهامه بين كل من وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة المالية بالإضافة إلى نظام الاستيراد الذي يتنازع حول اختصاصه كل من وزارة الصناعة ووزارة التجارة⁴.

¹ مرسوم رئاسي رقم 256/200 المؤرخ في 26 أوت 2000. الجريدة الرسمية العدد 54.

² مرسوم رئاسي رقم 03-215 المؤرخ في 9 ماي 2003 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة.

³ المادة 49 من القانون المدني الجزائري.

⁴ ناصر لباد، القانون الإداري - التنظيم الإداري - منشورات دحلب، حسين داي الجزائر، ص 81-82.

رغم تعدد الوزارات واختلافها من دولة إلى أخرى إلا أنه يمكن تصنيفها بشكل عام إلى ثلاثة أنواع من الوزارات. الأولى وزارات ذات طابع سيادي كوزارة الدفاع، وزارة الداخلية..، الثانية وزارات ذات طابع اقتصادي كوزارة الصناعة، وزارة التجارة..، الثالثة وزارات ذات طابع اجتماعي وثقافي كوزارة التربية والتعليم، وزارة الصحة..

بالنسبة للجزائر فقد أعيد تنظيم الحكومة ست مرات منذ بدء سريان تنفيذ دستور 1989 وإلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 96-01 المؤرخ في 05/01/1996 الذي أحدث 22 وزارة و4 وزارات منتدبة وخمس كتابات دولة¹، غير أن عدد الوزارات لم يبق ثابتاً² إذ يخضع باستمرار إلى تعديلات حسب المستجدات العملية والمشاكل الناتجة عنها فظهرت وظائف وزارية جديدة كالوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، أمّا بالنسبة لحقيبة الدفاع فقد استحدث لأول مرة منصب نائب وزير الدفاع في عهد عبد العزيز بوتفليقة سنة 2013 نظراً لعدة متغيرات وتم الاستغناء عنه مؤخراً في حكومة تبون سنة 2020. لذا لجأت بعض الدساتير إلى وضع حد أقصى لعدد الوزارات لتفادي عدم الاستقرار في الجهاز الحكومي بالإضافة إلى ضمان التوزيع العقلاني لاختصاصات الوزراء من جهة وللنفقات العامة من جهة أخرى.

يعد رئيس الجمهورية مختصاً بسلطة تنظيم الحكومة ولا يخضع إلى أي قيد دستوري فيما يتعلق بتعيين الوزراء إذ خلت جميع الدساتير الجزائرية من ذكر الشروط الواجب توافرها من أجل تقلد منصب الوزير وهذا ما يعتبر طبيعياً بالنظر إلى عدم تحديد الدساتير الشروط الواجب توافرها في رئيس الحكومة. أما فيما يخص مسألة الاختصاص فلا يشترط في الوزير أن يكون فنياً أو خبيراً في الأعمال الخاصة بوزارته باعتبار أن عمله إداري

¹ يتكون الهيكل الحكومي حسب من الوزارات التالية: وزارة الشؤون الخارجية، وزارة العدل، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة، وزارة المالية، وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة، وزارة الطاقة والمناجم، وزارة المجاهدين، وزارة التربية الوطنية، وزارة الاتصال والثقافة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة الفلاحة والصيد البحري، وزارة الصحة والسكان، وزارة العمل والحماية الاجتماعية والتكوين المهني، وزارة البريد والمواصلات، وزارة الشؤون الدينية، وزارة السكن، وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية، وزارة الشباب والرياضة، وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وزارة التجارة، ووزارة السياحة والصناعة التقليدية، ووزارة النقل.

² على سبيل المثال المرسوم الرئاسي رقم 97-231 المؤرخ في 25/06/1997 ضمت حكومة أحمد أويحيى 25 وزير و3 وزراء منتدبين و8 كتاب دولة إلى جانب حكومة أحمد بن بيتور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 29-299 المؤرخ في 23/12/1999 ضمت 29 وزير ووزيرين منتدبين ثم حكومة أحمد بن فليس بموجب المرسوم الرئاسي رقم 200-256 المؤرخ في 26/08/2000 ضمت 23 وزير وأربعة وزراء منتدبين.

سياسي¹ بالدرجة الأولى غير أنه من المستحب أن يكون صاحب اختصاص من أجل أن يكون على دراية تامة بواقع الممارسة الفعلية في القطاع ما يمكنه من تسيير أحسن لشؤون الوزارة والوصول إلى نتائج أكثر فاعلية.

بالرغم من عدم وجود شروط موضوعية فيما يخص تعيين الوزير إلا أن المؤسس الدستوري اشترط شرطا جوهريا من أجل صحة التعيين وهو سابق على تعيين رئيس الجمهورية ويتمثل أساسا في اختيار رئيس الحكومة لأعضاء حكومته واقتراحه لهم على الرئيس، إذ تعد مسألة تعيين الوزراء من اختصاص كليهما، أولا الاقتراح (رئيس الحكومة) ومن ثم التعيين النهائي (رئيس الجمهورية) ما يعني وجود نوع من التوازن بين سلطتيهما ما يجسد فكرة ازدواجية السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: التشكيل الحكومي بعد التعديل الدستوري لسنة 2008

يعتبر التعديل الدستوري الذي شهده الدستور الجزائري سنة 2008 من أهم التعديلات التي طرأت عليه ومستت بشكل خاص السلطة التنفيذية، إذ إلى جانب تأثيرها على منصب رئيس الدولة فيما يخص فتح العهودات الرئاسية عمد هذا التعديل إلى استبدال منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول. ويجب القول أن التسمية لا تحدد أحادية أو ثنائية الجهاز التنفيذي فهي لا تعني شيئا بالضرورة وإنما العبرة بالصلاحيات الممنوحة، فمنصب الوزير الأول في النظم البرلمانية يقارب إلى حد كبير منصب رئيس الدولة في النظم الرئاسية من جهة أخرى فهو يعني الرجل الثاني في الجهاز التنفيذي الفرنسي.

أولا: تعيين الوزير الأول

تعد صلاحية تعيين الوزير الأول طبقا للتعديل الذي خضع له الدستور الجزائري في 2008 صلاحية رئاسية محضة إذ يختص رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول، كما أنه بإمكانه أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول من أجل مساعدته في تأدية المهام الموكلة²، لم يقيد المؤسس الدستوري عملية التعيين بأي ضابط خاص إذ أبقى على نفس الوضع الذي كانت عليه هذه العملية في ظل الدساتير السابقة وكان الاختلاف الوحيد بهذا الخصوص هو التسمية³.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة هومة، الجزائر، ص 93-94.

² الفقرة 7 من المادة 77 من الدستور المعدل في 2008

³ الفقرة 5 من المادة 77 من الدستور المعدل في 2008

بينما أضاف التعديل الثاني الذي مسّ بالدستور سنة 2016 شرطا هاما فأصبح بموجبه الرئيس ملزما بأخذه بعين الاعتبار رأي الأغلبية البرلمانية¹ من خلال استشارتها كإجراء أولي سابق على عملية التعيين. فبعد أن كان الرئيس مجبرا سياسيا على احترام هذا المبدأ أصبح هذا الإلزام قانونيا دستوريا من أجل تفادي التصادم الذي قد يقع بين الوزير الأول والبرلمان في حالة انتمائه لاتجاه مغاير للأغلبية البرلمانية.

يمكن القول إذا أن تعديل 2008 كرّس تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة المطلقة في مجال تعيين الوزير الأول²، بالمقابل فإن تعديل 2016 قيّد السلطة التقديرية للرئيس في طريقة التعيين فأصبحت استشارة الأغلبية النيابية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة واجبة دون إلزامه برأيها. وهذا ما يدلّ على أن اختيار الوزير الأول حافظ على كونه اختصاصا حصريا وأصيلا لرئيس الجمهورية أو الاستشارة المنصوص عليها دستوريا فتمثل إجراء ضروريا غير أن نتائجه غير ملزمة بالضرورة.

بالنسبة للدستور الصادر في 2020، فقد ميّز بين حالتين فيما يتعلق بهذا الخصوص، وذلك استنادا على النتائج التي تسفرها الانتخابات التشريعية، حيث أن الأغلبية الرئاسية تعني اختيار رئيس الجمهورية لوزير أول³. أما الأغلبية البرلمانية فتعني تعيين رئيس الجمهورية لرئيس حكومة من هذه الأغلبية⁴.

الملاحظ أن المؤسس الدستوري قد استقر أخيرا على رؤيته الخاصة لهذا المركز، حيث ربط تسمية "رئيس الحكومة" بتولي صلاحيات أكبر وعكس ذلك يمثل الوزير الأول، وجعل مسألة الانتماء إلى الأغلبية البرلمانية المحدد الأساسي لهذه التفرقة، إلا أنه في الواقع لم يكن من الداعي الخوض في هذه التسميات واستعمالها كبدائل واحتمالات، إذ أن طبيعة النص الدستوري لا تحتمل الإبهام وعدم الدقة ما يستدعي صياغته على نحو مباشر ومحدد

¹ المادة 91 من الدستور المعدل في 2016

² وهو ما جسّد على سبيل المثال في الانتخابات التشريعية لسنة 2012 أين لم يعين الرئيس الوزير الأول ولا جلّ الوزراء من حزب جبهة التحرير الوطني رغم نيلها لـ 221 مقعد نيابي من أصل 446 مقعد أي حوالي 50% حيث يجب الإشارة في هذا الصدد إلى مراعاة الائتلاف أو التحالف الرئاسي المشكل حيث يسمح للرئيس بتشكيل حكومته دون الأخذ بعين الاعتبار الحزب الفائز بالأغلبية في التكتل السياسي سواء جبهة التحرير الوطني أو التجمع الوطني الديمقراطي أو حركة مجتمع السلم.

³ المادة 105 من دستور 2020.

⁴ المادة 110 من دستور 2020.

وواضح¹. من جهة أخرى مادامت أهمية هذا المنصب تختلف باختلاف صلاحياته وفقا للانتماء البرلماني فما الحاجة إلى اعتماد تسميات مختلفة.

إن مسألة تعيين الوزير الأول وفق الأغلبية البرلمانية تكتسب أهمية بالغة نظرا للتأثيرات الناتجة عنها في الواقع العملي فمن ناحية توافق الانتماء السياسي لكل من الوزير الأول والأغلبية البرلمانية يضمن موافقة الهيئة التشريعية على البرنامج المقترح من طرف الهيئة التنفيذية ويسهل عملية التعاون بين كليهما من خلال الانسجام والتناسق الموجود بينهما، ومن ناحية أخرى فإن توافق الانتماء السياسي لكل من الوزير الأول والأغلبية البرلمانية يؤثر على علاقة رئيس الجمهورية بوزيره الأول في حالة اختلاف توجهاتهما السياسية، إذ قد يولد هذا الشرط إمكانية تحقق إشكالية المساكنة أو التعايش (cohabitation) في الجهاز التنفيذي للدولة. ذلك لعدم اقتران كل من الأغليبتين النيابية والرئاسية ما يجعل رئيس الجمهورية مضطرا إلى تشكيل جهازه الحكومي من الأغلبية البرلمانية المعارضة لتوجهه السياسي.

مع أن هذه الحالة لم يسبق أن عرفتها الجزائر فقد حدثت في عدة مناسبات في فرنسا رغم عدم تحديد نص الدستور بشكل صريح² ضرورة اختيار الوزير الأول أو حكومته من الأغلبية البرلمانية سواء المطلقة أو النسبية وذلك لأن الحالة العكسية ستؤدي لا محالة إلى الاعتراض على مخطط عمل الحكومة ومن ثم انحلالها وجوبا. حيث يتسم نظام التعايش بسمه "الخضوع الرئاسي" فيحتفظ الرئيس بوظيفته لكنه يفقد سلطته باختلاف درجة مقاومة كل رئيس لهذه القاعدة³.

¹ يذكر أن جميع مواد الفصل الثاني المعنون بالحكومة إضافة إلى العديد من المواد الأخرى في متن الدستور جاءت على النحو الآتي: يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة..، يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة...

²Article 8 de la constitution française 1958 « Le président de la république nomme le premier ministre, il met fin à ses fonctions sur la présentation de celui-ci de la démission du gouvernement, sur la proposition du premier ministre il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions »

³ « Le système de la cohabitation est caractérisé par la « soumission présidentiel », le président Chirac subit cette règle de façon plus accentuée que M.Mitterrand de la première cohabitation ou même lors de la seconde ...» Jacques Le Gall, La cohabitation, Revue du Droit Public, n 1, LGDJ, France, 2000, p109.

أخيرا يجب القول أن تعيين الوزير الأول في الجزائر لا يستند على معايير ثابتة وهذا ما أثبتته تجارب الممارسة السياسية الفعلية حيث تباينت مرجعيات الشخصيات التي شغلت هذا المنصب من جهة بينما اشتركت من جهة أخرى في كونها وليدة إرادة رئيس الجمهورية.

ثانيا: تعيين أعضاء الحكومة

حافظ المؤسس الدستوري على نفس الكيفية التي يعين بها الجهاز الحكومي في ظل دستور 1996 المادة 79 حيث قابلتها المادة 93 فقرة 1 من القانون 01-16 المعدل للدستور والمؤرخ في 7 مارس 2016، وبالتالي فإن تعيين أعضاء الحكومة بقي من اختصاص رئيس الجمهورية مع وجود إجراء أولي متمثل في استشارة الوزير الأول.

الاختلاف في صياغة المادتين لا يقتصر على جانبه الشكلي بل يوحى بأهمية موضوعه حول مدى ثقل مركز الوزير الأول فيما يخص عملية تعيين الحكومة. فبعد أن كان صاحب الدور الأساسي كونه مسؤولا عن اختيار الأعضاء وتقديمهم للرئيس من أجل الموافقة النهائية أصبح دوره مقتصرًا على استشارته من طرف رئيس الجمهورية قبل عملية التعيين ويجب القول أن هذه الاستشارة لا تعدو استشارة شكلية لا وجه إلزام فيها. ورغم كون الرئيس صاحب الكلمة النهائية حول التعيين في كلتا الحالتين إلا أن وصف دور رئيس الحكومة باقتراح أعضاء حكومته يعد أهم من مجرد تعيين الرئيس للحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

فبعد أن كان الاختصاص متقاسما بين الجهتين "اقتراح وتعيين"¹ أصبح دور الوزير الأول يكاد منعدما في هذا المجال، ويجب القول أنه بالرغم من تهميش دور الوزير الأول في هذا الخصوص إلا أن هذا التعديل الدستوري قد قام بالتنسيق بين الممارسة الواقعية والنص الدستوري في مجال تعيين الحكومة بجعله حقا خالصا ينفرد به رئيس الجمهورية، وتفسير الشبهات والشك الذي كان واقعا حول سلطة اقتراح رئيس الحكومة (حق اختيار رئيس الحكومة للوزراء) وسلطة تعيين رئيس الجمهورية (حق تعيين الرئيس للوزراء) والتداخل بين كليهما.

في سنة 2020، عاد الدستور من خلال المادة 110 ليعتمد الصياغة السابقة (الاقتراح) في حالة تعيين وزير أول، بالمقابل فقد تمتد صلاحياته إلى تشكيل الحكومة في حالة شغله منصب رئيس حكومة، وهو ما يعد تطورا ملحوظا في صلاحياته، حيث لم يسبق

¹ كما هو الحال في النموذج الفرنسي طبقا للمادة 8 من دستور فرنسا لسنة 1958

أن انفرد بهذه المهمة. وقد وضع الدستور شرط عدم تجاوز أجل 30 يوم من أجل ذلك، وفي حالة مخالفة هذا الشرط يتم تعيين رئيس حكومة جديد يكلف بتشكيل حكومته. غير أنه في نفس السياق تؤكد المادة 104 من الدستور على أن صلاحية تعيين أعضاء الحكومة من اختصاص الرئيس بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة. مما يثير التساؤل حول جدوى المادة 110 والاستغناء عن مصطلح "الاقتراح" بعبارة "تشكيل حكومته" مما يوحي بسلطة أكبر. إلى جانب تعرض المادة 93 إلى عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية بأي حال من الأحوال سلطته في تعيين أعضاء الحكومة للوزير الأول أو رئيس الحكومة ما يؤكد اقتصار دور رئيس الحكومة على صلاحية "الاقتراح".

من الجدير بالملاحظة عدم نص الدستور على عدم الجمع بين الوزارة وأعمال أخرى إلى جانب عدم التعرض لحالة الجمع بين المنصب النيابي والمنصب الوزاري أي تشكيل الحكومة من النواب الممثلين في البرلمان ونذكر في هذا الصدد المادة 47 من دستور 1963 حيث نصت على أن "رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني بتعيين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلث منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم للمجلس".

المطلب الثاني: صلاحيات ومهام الحكومة

تختلف أهمية دور الحكومة باختلاف الأنظمة السياسية والنصوص الدستورية المتبناة إلا أن الأصل في صلاحيات الحكومة ومهمتها في ظل مبدأ الفصل بين السلطات أن تعمل على سيادة النظام العام وتسيير المرافق العامة في الدولة طبقا للقوانين الوطنية من خلال مختلف الآليات الإدارية والسياسية التي يمنحها إياها المؤسس الدستوري. بالنسبة للجزائر التي تأخذ بنظام ازدواجية الجهاز التنفيذي فلا شك أن للحكومة دور أساسي باعتبارها القطب الثاني للسلطة التنفيذية، لكن التأكيد أن تعديل 2008 أثر على مدى ثقل مركز الحكومة وفي مقدمتها رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) وذلك نتيجة إعادة تنظيم هذه السلطة من الداخل واتجاهها نحو الأحادية التنفيذية وفق هذا التعديل الدستوري.

الفرع الأول: صلاحيات الوزير الأول

إن مدى تجسيد نظام سياسي معين لمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية لا يظهر من خلال تشكيل الجهاز التنفيذي بالضرورة، فقد يوحي تنظيم السلطة التنفيذية بثنائيتها إلا أن ذلك لا ينعكس في الواقع العملي إذ أن العبرة أساسا في مدى منح سلطات وصلاحيات فعلية للقطب

التنفيذي الثاني على رأسه الوزير الأول. رغم تمتع الوزير الأول في الجزائر بدور هام في السلطة التنفيذية إلا أن هذا الدور عرف العديد من التقلبات أبرزها تعديل 2008 الذي قلّص من دور الوزير الأول مقارنة بدوره كرئيس الحكومة قبل 2008 وهذا ما تبينه النصوص الدستورية، ولتفسير مكانة الوزير الأول داخل السلطة التنفيذية وعلاقته مع باقي المؤسسات الدستورية يجب الرجوع لجملة الصلاحيات الدستورية التي يملكها حيث يمكن تقسيمها إلى مايلي:

أولاً: صلاحيات ذات طابع تنفيذي

أ. السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات:

انطلاقاً من نص المادة 99 الفقرة 2 من دستور 1996 المعدّل والمتمم، يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات¹ ويشمل ذلك أساساً تنفيذ اللوائح المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية إثر ممارسته لسلطته التنظيمية من خلال إصداره لمراسيم رئاسية تشمل كل ما هو ليس من اختصاص البرلمان ويعد الوزير الأول المكلف بوضعها قيد التنفيذ حسب المؤسس الدستوري سواء بشكل مباشر في حالة ما إذا كان المرسوم الرئاسي قابلاً للتنفيذ، أو بشكل غير مباشر في حالة ما إذا كان المرسوم بحاجة إلى آليات تفصيلية مصاحبة تكون على شكل مراسيم تنفيذية يصدرها الوزير الأول بشرط احترامها لمضمون المراسيم الرئاسية المصدرة وتقيدها بها، أي تكون بهدف جعلها قابلة للتطبيق دون زيادة أو نقصان.

ب. تنفيذ القوانين:

نقصد بها القوانين الصادرة عن الهيئة التشريعية باختلاف درجتها سواء كانت عضوية أو عادية، إلا أنها تنقسم إلى قسمين حسب درجة تعاون البرلمان مع الحكومة ممثلة في الوزير الأول من أجل إصدار النصوص التطبيقية ووضعها حيز التنفيذ إلى كل من قوانين يقتصر فيها المشرع على وضع القواعد والمبادئ العامة لتفصل المراسيم التنفيذية في شرحها وتبيان كيفية تنفيذها، وقوانين يتوسع فيها المشرع في تحديد كافة جزئياتها وتفصيلها لارتباطها بمجالات تمس بالحقوق والحريات الأساسية للمواطن وبالتالي إكسابها أكبر قدر ممكن من الضمانات فيكتفي الوزير الأول بتنفيذ هذه النصوص التشريعية كما هي.

¹ باستثناء القوانين التي تخص وزارتي الدفاع والخارجية باعتبارهما من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية التي يتولى تنظيمها من خلال مراسيم رئاسية حسب المادة 91 من الدستور الحالي.

ت. التوقيع على المراسيم التنفيذية:

حسب المادة 99 فقرة 4 من دستور 1996 المعدل والمتمم تمنح للوزير الأول صلاحية التوقيع على المراسيم التنفيذية، وهي الصلاحية التي لم تتغير منذ تبنى الأزواجية التنفيذية أين احتفظ بها كل من دستور 1996 والتعديلات التي طرأت عليه (2008-2016) ثم اعتماد دستور 2020. حيث تعتبر هذه الصلاحية نتيجة منطقية لتكليف الوزير الأول بتنفيذ التنظيمات والقوانين وذلك لكون بعض النصوص التشريعية والتنظيمية تستدعي صدور هذا النوع من المراسيم من أجل أن تكون قابلة للتطبيق إذ لا تكفي عملية الإصدار والنشر لذلك. وبالتالي فإن المراسم التنفيذية لا يمكن لها تنظيم موضوع معين بصورة مستقلة لكونها تابعة لأعمال قانونية سابقة¹، تكون إما صادرة عن رئيس الجمهورية أو البرلمان ويمكن التمييز بين نوعين منها:

- مراسيم تنفيذية بسيطة (تلقائية): هي تلك التي لا تستوجب وجود نص قانوني يقضي بها²، فيرجع إصدارها للسلطة التقديرية للوزير الأول مع احترامه لشروطين أساسيين أو لا عدم تجاوز حدود اختصاصه التنفيذي المخول له دستوريا وثانيا استهداف المرسوم لجزئية أو حيثية جاء بها القانون.

- مراسيم تنفيذية (التنظيمات/لوائح الإدارة العامة): على عكس الأولى لا تصدر إلا بطلب صريح ومباشر موجه للوزير الأول من طرف المشرع باعتبار أنها ستضيف للقانون ما يمكن من فهمه وتطبيقه بشكل صحيح.

إن صدور المراسيم التنفيذية لا يحتاج إلى عرضها على البرلمان غير أنه يحتاج إلى الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية حسب التعديل الدستوري لسنة 2008 وهو عكس ما كان سابقا إذ أنه كان يعتبر اختصاصا خالصا للوزير الأول وهذا ما عاد التعديل الدستوري لسنة 2016 لتأكيد فاعطى هذه الصلاحية للوزير الأول مرة جديدة دون الخضوع لموافقة الرئيس.

¹ محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، 2014، ص 67.

² تندرج ضمنها أيضا: المراسيم التي يتم بمقتضاها تحديد اختصاصات أعضاء الحكومة، المراسيم التي يتم بمقتضاها تعيين وإنهاء موظفي الدولة في الوظائف العليا، المراسيم التي يتم بمقتضاها تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية لرئاسة الحكومة والمصالح الإدارية للولايات.

ثانيا: صلاحية إدارة المصالح العمومية

أ. رئاسة اجتماعات الحكومة:

هذا ما تنص عليه الفقرة 3 من المادة 99 دستور 1996. ما يلاحظ أن صياغة هذه الفقرة خضعت للتعديل إذ كانت تنص على أن رئيس الحكومة يتولى رئاسة مجلس الحكومة¹ الذي يعتبر جهازا مشكلا من أعضاء الحكومة وهم الوزراء حيث يتركز دور الرئيس حول دراسة النشاط الحكومي وتحقيق الانسجام والتكامل بين الأعضاء خلال مختلف مراحل تنفيذ برنامج الحكومة وبالتالي فإن مجلس الحكومة لم يعد جهازا تنفيذيا خاصا بالجانب الشكلي له وهذا ما يعود لاستحداث منصب الوزير الأول وبالتالي عدم وجود رئيس حكومة ليرأس هذا المجلس غير أنه بقي محافظا على جانبه الموضوعي إذ يرأس الوزير الأول اجتماعات الحكومة. مفهوم الرئاسة المنصوص عليها دستوريا يتضمن سلطة الوزير الأول في استدعاء الحكومة للانعقاد وسلطة تحديد مواعيد انعقاد هذه الاجتماعات وسلطة تحديد جدول أعمال هذا المجلس، غير أنها لا تصل إلى سلطة التقرير بالمجالات الرئيسية للسياسة العامة للدولة، إذ تقتصر مهمة الوزير الأول بتسيير هذه الأخيرة والتنسيق بين أعضاء الجهاز الحكومي.

ب. توزيع الصلاحيات:

فطبقا للفقرة الأولى من المادة 99 خول الدستور للوزير الأول مهمة ممارسة توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة وذلك في إطار احترام الأحكام الدستورية²، في رسم صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي عن طريق تقسيم العمل بين هؤلاء ويضبط الاختصاص تفاديا لتنازع الاختصاص بين وزارة وأخرى³. إذ يعد الوزير الأول مسؤولا عن تنظيم وتسيير إدارات جميع الوزارات من خلال تنسيق النشاطات المتصلة بالقطاعات الحكومية وتلقي التقارير الدورية المتعلقة بها كما يعد مؤهلا لتسوية الخلافات التي قد تظهر بين أعضاء الحكومة بمناسبة ممارسة مهامهم، فهو إذا المنسق الفعلي للمؤسسة التنفيذية ميدانيا.

¹ المادة 85 فقرة 4 من دستور 1996.

² يستثنى في هذا الخصوص كل من وزارة الدفاع ووزارة الخارجية لكونهما تخضعان لسلطة واختصاص رئيس الجمهورية مباشرة.

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 207

ت. السهر على حسن سير الإدارة العمومية:

هذا ما تنص عليه الفقرة 6 من المادة 99 السالفة الذكر، إذ تخضع الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية للولاية، فيعد مشرفا على الجهاز الإداري ومسؤولا عن ضمان النظام في تسيير المرافق العامة فالتمتع بإدارة قوية على قدر كبير من التنظيم ذات إمكانيات وقادرة على اتخاذ إجراءات سريعة وفعّالة، يعد من سبيل الوسائل المتكأ عليها لتحقيق البرامج الحكومية في كافة المجالات والتحكم فيها¹. في الحقيقة فإنّ هذه الصلاحية مرتبطة موضوعيا بصلاحيات تنفيذ القوانين والتنظيمات لأن هذه الأخيرة تصل إلى الواقع العملي عبر قنوات الجهاز الإداري المندرجة من خلال آليات قانونية مختلفة تأتي في مقدمتها القرار الإداري².

ثالثا: صلاحيات بالاشتراك مع رئيس الجمهورية

إلى جانب الصلاحيات التي ينفرد بها الوزير الأول والمخوطة إليه صراحة حسب الدستور، يمارس الوزير الأول صلاحيات إضافية بشكل مشترك مع جهات أخرى في الدولة حيث تربطه وإياها علاقات مباشرة نقصد بهذه الجهات أساسا رئيس الجمهورية نظرا لكون الوزير الأول بمثابة مساعد للرئيس واعتباره جزءا من الوظيفة الرئاسية خاصة بعد الاتجاه مؤخرا نحو الابتعاد عن الثنائية.

أ. في المجال الاستشاري:

لوزير الأول مهام استشارية حيث يلزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية باللجوء إلى استشارته في حالات محددة دستوريا وهي:

• قبل إعلان حالة الطوارئ والحصار³:

يعود أساسا لاعتبار الوزير الأول المكلف الرئيسي بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وأنّ إعلان حالي الطوارئ والحصار الصادر بموجب مرسوم رئاسي من أجل المحافظة على الأمن العام سيؤثر بشكل مباشر على ممارسة هذه الصلاحية لما قد ترتبه من تقييد للحريات في مجالات محددة (تنظيم تنقل البضائع والأشخاص)، وبالتالي وجب استشارة

¹ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص105

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص81

³ المادة 91 من دستور 1996 تقابلها المادة 105 من نفس الدستور بعد التعديل الأخير لسنة 2016. والمادة 97 من دستور 2020.

الوزير الأول لتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات اللازمة بهذا الخصوص. أما بالنسبة للحالة الاستثنائية¹ فلا يستلزم الدستور استشارة الوزير الأول بشكل خاص إذ يكفي بنصه على واجب رئيس الجمهورية في الاستماع لمجلس الوزراء قبل تقرير هاته الحالة وباعتبار الوزير الأول عضوا في هذا المجلس فهو يشارك بإبداء رأيه كغيره من الأعضاء، نفس الأمر بالنسبة لحالة الحرب². فاقصر المؤسس الدستوري على إجراء اجتماع مجلس الوزراء ولم يستعمل مصطلح "الاستماع" كما هو في الحالة السابقة.

• قبل حل المجلس الشعبي الوطني:

على الرغم تشكل البرلمان من غرفتين إلا أن غرفة المجلس الشعبي الوطني وحدها معرضة للحل من طرف رئيس الجمهورية، وذلك لأن الدستور الجزائري حصّن غرفة مجلس الأمة بضمانة هامة وهي عدم إمكانية تعرضها للحل وذلك يعود أساسا لتفادي حالة الفراغ المؤسساتي التي لحقت بالجزائر لدى اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل البرلمان المكون من غرفة آنذاك (المجلس الشعبي الوطني) وبالتالي فهذه الضمانة تكفل ديمومة واستمرارية مؤسسات الدولة. أما بالنسبة للغرفة الأولى فإما تتحل وجوبا ويكون ذلك لدى عدم موافقتها على مخطط عمل الحكومة المقدم من طرف الوزير الأول للمرة الثانية على التوالي³، أو تتحل بموجب سلطة رئيس الجمهورية وذلك بعد استشارته لبعض الهيئات الدستورية في الدولة في مقدمتها الوزير الأول⁴. إن الهدف من هذه الاستشارة تجنيب الرئيس اتخاذ قرارات متسرعة ومنفعلة وتمكينه من التأكد من مدى ملائمة قرار الحل لواقع الخلاف القائم مع السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني.

• حول تعيين أعضاء الحكومة:

بعد أن كان يتمتع بسلطة الاقتراح صار الوزير الأول مكتفيا بتقديم رأيه الاستشاري لرئيس الجمهورية قبل تعيين هذا الأخير للطاقت الحكومي طبقا للمادة 93 من دستور 1996

¹ المادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم. تقابلها المادة 98 من دستور 2020.

² المادة 109 من الدستور المعدل والمتمم. تقابلها المادة 100 من دستور 2020.

³ المادة 96 من الدستور الجاري العمل به "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 3 أشهر"

⁴ المادة 147 من الدستور الجاري العمل به "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها. بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المجلس الدستوري، الوزير الأول.

المعدّل والمتمم، وفي الواقع تعتبر هذه الاستشارة ملزمة ليس انطلاقاً من مرجعيتها الدستورية ولكن لأن الوزير الأول يعد عملياً الرئيس التنفيذي ومنسق عمل الحكومة وفقاً لما جاءت به هذه المادة، وبالتالي فإن الأخذ برأيه لدى تشكيل الحكومة أمر أساسي باعتباره مختصاً بمباشرة نشاطه مع الوزراء وفقاً للعلاقات التي تجمعها بالطاقتين الحكومي على أرض الواقع.

يجب القول أن استشارة الوزير الأول في جميع هذه الحالات هي استشارة إجبارية من الناحية القانونية والدستورية مما يعني أن عدم استيفائها يترتب عدم مشروعية وعدم دستورية العمل المقام به من طرف رئيس الجمهورية، غير أنه تجب الإشارة إلى أن تحديد الإلزامية، إذ تكمن في اللجوء إلى الاستشارة ولا تتعداها إلى الأخذ بما جاءت به، أي أن رئيس الجمهورية غير ملزم قانونياً بالأخذ بنتيجة الاستشارة لتمتع هذه الأخيرة بطابع استدلالي شكلي فهي ذات قيمة أدبية وتبقى سلطة القرار عائدة لرئيس الجمهورية وحده.

أخيراً حسب دستور 2020، أصبح يتمتع الوزير الأول بسلطة اقتراح تشكيل الحكومة، هذه الصلاحية قد ترقى إلى تشكيل الحكومة في حالة شغله منصب رئيس حكومة اعتماداً على نتائج الانتخابات البرلمانية، هذا ما يفهم من خلال المادتين 105 و110 من الدستور التي استعملتا هذه الصياغة، بالمقابل أقرّت المادة 104 أن تعيين أعضاء الحكومة يكون من طرف رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وهو ما يعني أن لكليهما نفس التأثير فيما يخص هذه العملية عكس ما توحى به المادتين سابقتي الذكر.

ب. في مجال التعيين:

يكفل الدستور للوزير الأول صلاحية تعيينه لوظائف في الدولة حسب المادة 99 الفقرة 15 غير أنه يقرنها بشرطين أساسيين: أولهما لم يكون منصوص عليه سابقاً وهو أن يتم التعيين بعد موافقة رئيس الجمهورية أي أن نفاذ التعيين متعلق بقبول أو رفض الرئيس، وبالتالي فالوزير الأول لا يتمتع باستقلالية في هذا الخصوص بل يمارس هذا الاختصاص بالاشتراك مع الرئيس. إلى جانب ذلك فإن ممارسة هذه الصلاحية تستدعي احترام أحكام

¹ الفقرة 6 من المادة 112 " يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير "

المادتين 91 و92 من الدستور واللذان تختصان بتبيان اختصاصات رئيس الجمهورية بشكل تفصيلي وهو الشرط الثاني.

أنهت هذه المادة بشكل صريح الجدل الذي كان قائماً حول غموض سلطة التعيين الخاصة بالوزير الأول وتداخلها مع سلطة التعيين لرئيس الجمهورية. فاستثنى رئيس الجمهورية لوحده بالتعيين في الوظائف العليا العسكرية بل وحتى المدنية بالإضافة إلى تقليصه لدور رئيس الحكومة (الوزير الأول) في هذا الخصوص من خلال إصداره لمراسيم رئاسية¹ تحد من سلطته في التعيين إذ شملت حتى موظفي الدولة المشغلين بمحاذاة رئيس الحكومة كمدير الديوان ورئيس الديوان. كل ذلك كان يثير التساؤل حول مدى تحلي رئيس الحكومة بسلطة فعلية فيما يخص التعيين فرغم كفالتها دستوريا وعدم ارتباطها بموافقة الرئيس إلا أنها ظلت تشكل غموضاً لعدم تفصيلها وتحديدها في الدستور عكس سلطة التعيين المكفولة للرئيس. لكن بعد التعديل الدستوري أصبح هناك تطابق بين النص الدستوري والواقع العملي بما لا يثير أي تأويلات أخرى.

فيما يخص دستور 2020، فقد حدد نطاق سلطة التعيين في الوظائف المدنية للدولة مستبعداً شرط موافقة الرئيس، ومؤكداً وجوب احترام حيز سلطة تعيين رئيس الجمهورية وحقه في التفويض فيما يتعلق بهذا الخصوص.

• المبادرة بالقوانين:

يملك الوزير الأول الحق بالمبادرة بمشاريع القوانين حسب نص المادة 136 من الدستور²، وذلك لحاجته إلى نصوص تشريعية في سبيل تنفيذ برنامج الحكومة، وقد قيّد المؤسس الدستوري هذا الحق بشروط إجرائية خاصة وذلك يعود لمدى أهمية وخطورة هذه الصلاحية وإمكانية تأثيرها على سير الحياة العامة فاستوجب أولاً الأخذ برأي مجلس الدولة، ثانياً عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء، أخيراً ايداعه على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة إذ تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم

¹ المرسوم الرئاسي رقم 91-307 المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة، المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.

² تقابلها المادة 143 من دستور 2020.

المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي على الغرفة الثانية أما باقي المشاريع فتودع على الغرفة الأولى¹ وتكون قابلة للنقاش على مستوى كليهما.

رابعاً: الصلاحيات المتعلقة بالبرلمان

يمارس الوزير الأول باعتباره حلقة الوصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بعض الصلاحيات في مواجهة البرلمان تتمثل أساساً في:
أ. دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية:

حيث منح الدستور صلاحية طلب اجتماع البرلمان في دورة غير عادية للوزير الأول الذي يقدم هذا الطلب لرئيس الجمهورية الذي بدوره يوجه استدعاء للبرلمان من أجل الانعقاد².

على هذا الأساس فإن الأمر يرد بالدرجة الأولى لرئيس الجمهورية إذ أن الدستور قد حصر الاختصاص بيده³. تهدف الدورة الاستثنائية أساساً إلى مواجهة المستجدات من خلال اتخاذ التدابير اللازمة التي قد لا تكون إلاً بنصوص تشريعية مما يضطر للجهات المخولة إلى دعوة البرلمان للانعقاد⁴.

ب. استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء:

يكون ذلك في سبيل حل الخلاف الواقع بين غرفتي البرلمان، إذ يختص الوزير الأول بصفة حصرية بهذه الصلاحية حيث ينص المؤسس الدستوري في نص المادة 138 منه على طلب الوزير الأول لانعقاد لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني بشكل متساوي، مهمتها الأساسية وضع تقرير يتضمن اقتراحها حول الأحكام محل الخلاف وذلك في أجل أقصاه 15 يوم، ثم يعرض هذا النص على الغرفتين من أجل المصادقة دون إدخال أي تعديل عليه إلاً بموافقة الحكومة فإذا استمر الخلاف ولم تخطر الحكومة الغرفة الأولى سحب النص، فإذا أخطرتها كان للمجلس إمّا الأخذ بالنص المقترح من طرف اللجنة أو إذا تعذر ذلك النص الأخير الذي صوت عليه.

¹ المادة 137 من دستور 2016. تقابلها المادة 144 من دستور 2020.

² هذا ما حدث حين دعا رئيس الحكومة علي بن فليس البرلمان بغرفتيه للانعقاد في دورة غير عادية من أجل المصادقة على التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية والمتضمن جعل اللغة الأمازيغية لغة وطنية.

³ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ص 306.

⁴ عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 229.

ت. عرض برنامج الحكومة:

تعتبر الحكومة المسؤولة الأولى على تحقيق التنمية الوطنية على مستوى كافة الأصعدة من خلال رسمها للسياسة العامة المعتمدة وتحديدتها للمعالم التي تريد انتهاجها في إطار شكلي يدعى البرنامج الحكومي والذي يحتوي على جملة التدابير اللازم اتخاذها من طرف الحكومة من أجل تحقيق الاكتفاء والرفاهية وتحسين سير الحياة العامة في الدولة. يكون البرنامج الحكومي عادة في شكل وثيقة مكتوبة حيث تجند كل القطاعات الوزارية قصد تحضير برنامج عمل الحكومة، ويتجسد ذلك انطلاقاً من الأدوات العملية التي تقدمها قطاعات النشاط وخاصة من التوازنات الاقتصادية والمالية إضافة إلى الأعمال القطاعية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والتربوي التي تسعى الحكومة لتحقيقها¹. فهو إذا بمثابة عقد ثقة تلتزم بموجبه الحكومة سياسياً اتجاه الهيئة التشريعية بتحقيق الأهداف المسطرة فيه.

في الجزائر طيلة اعتماد منصب رئيس الحكومة أسند المؤسس الدستوري لهذا الأخير صلاحية إعداد وضبط البرنامج الحكومي حيث كان يتم تحضيره عملياً في إطار جلسات مجلس الحكومة الذي يرأسه رئيس الحكومة ثم يعرضه بعد ذلك على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية²، وكخطوة أخيرة يعرض على المجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشته والتصويت عليه، أما مجلس الأمة فيصدر لائحة في هذا الخصوص بعد عرضه عليه³.

إثر التعديل الذي طرأ على الدستور الجزائري سنة 2008 أصبح الوزير الأول بموجبه مكلفاً بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، حيث ينسق عمل الحكومة ويضبط مخطط عمله في سبيل ذلك مع الحفاظ على باقي الإجراءات السابق ذكرها من أجل الموافقة على مخطط العمل⁴.

أما تعديل 2016 الذي مسّ تنظيم هذه الصلاحية مرة أخرى فاكتفى بتحديد دور الوزير الأول بتنسيق عمل الحكومة هذه الأخيرة التي تعد مخطط عملها وتعرضه على مجلس

¹ Abdelkader Boulsane, les services du chef du gouvernement, IDARA revue de l'école nationale d'administration, volume 4, numero 1, 1994, p60

² المادة 79 من دستور 1996

³ المادة 80 من دستور 1996

⁴ المادة 79 والمادة 80 من الدستور المعدل والمتمم في 2008

الوزراء ليقوم الوزير الأول بتقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني ثم عرضه على مجلس الأمة وفق الشكل المتعارف عليه¹.

يجب القول إذن أن التعديلات الدستورية تعرضت إلى جانبين:

الأول شكلي حيث تغيرت التسميات فإلى جانب استبدال رئيس الحكومة بالوزير الأول تم استبدال البرنامج الحكومي بمخطط العمل. هذا الأخير الذي يدل على ترتيب للأولويات الخاصة وتنظيم تقني لمشروع سابق يحدد في إطاره التكاليف والرزنامة الخاصة بعملية الإنجاز، فلفظ المخطط يحتوي في مفهومه على التنفيذ والإنجاز دون المبادرة وهو بذلك يكون تابعا لمشروع سابق².

أما الجانب الثاني فهو موضوعي إذ تم تقليص دور الوزير الأول الذي كان يختص بإعداد البرنامج الحكومي ويشارك في تحديد السياسة العامة للدولة بحيث صار مجرد منسق لعمل الحكومة و منفذ للبرنامج الرئاسي. غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 تراجع عن الجملة المستحدثة في 2008 "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية" دون أن يكلفه صراحة مهمة ضبط مخطط العمل كما كان الحال عليه في النص الدستوري الأصلي بالمقابل فإن إعداد مخطط العمل الحكومي أسند للحكومة التي يكتفي الوزير الأول بتنسيق عملها.

أخيرا يجب الإشارة إلى أنه لطالما تم التساؤل حول طبيعة البرنامج المعتمد من طرف الدولة ومرجعيته، فهل هو البرنامج الرئاسي الذي انتخب على أساسه رئيس الجمهورية أم هو البرنامج الحكومي الذي توافق عليه السلطة التشريعية وتراقب على أساسه العمل الحكومي، هذه الإشكالية لطالما طرحت ورغم أن تعديل 2008 كرّس من فكرة أحادية السلطة التنفيذية بتركيزه للسلطة في يد الرئيس وهيمنتته على مختلف المجالات إلا أنه النص الدستوري الوحيد الذي يشكل توجها نحو أحادية البرمجة بين برنامج الرئيس وبرنامج الحكومة.

بعد اعتماد دستور 2020، وتبني صيغتين مختلفتين لمنصب الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، تم التمييز كذلك في الصيغ الخاصة بالبرنامج الواجب تطبيقه. فإذا تعلق الأمر

¹ المادة 93 والمادة 94 من الدستور المعدل والمتمم في 2016

² بولوم محمد الأمين، التعديل الدستوري المرتقب ودوره في تحديد طبيعة النظام السياسي في الجزائر، الملتقى الدولي "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة - حالة الجزائر -"، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، ديسمبر 2012، ص18.

بالوزير الأول، يقوم بإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرض على مجلس الوزراء¹ ثم على غرفتي البرلمان². أما إذا كان الأمر متعلقا برئيس الحكومة، فيقوم بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية ثم يقدم برنامج حكومته على مجلس الوزراء ثم البرلمان³. مما يثير إشكالا يتعلق بمصير برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه وفرص تطبيقه عمليا.

الفرع الثاني: صلاحيات الوزارة

يعتبر المنصب الوزاري ذا طبيعة سياسية بدرجة أولى باعتبار الوزير رجلا سياسيا يعين من طرف رئيس الجمهورية ويمارس سلطة سياسية يعد مسؤولا عنها أمامه وأمام الوزير الأول، في نفس الوقت يعتبر ذا طبيعة إدارية باعتبار الوزير رئيس إدارة الوزارة يتمتع بصلاحيات إدارية هامة ويراقب سير قطاعه. إلى جانب ذلك فهو يعتبر الممثل القانوني للدولة التي يعقد باسمها العقود ويقوم بكل عمل أمام القضاء وهو الأمر الرئيسي بصرف النفقات العامة فيما يخص وزارته، وعلى الرغم من اختلاف طبيعة الأعمال التي يمارسها كل وزير باختلاف قطاع وزارته إلا أنه يمكن حصر سلطات أعضاء الحكومة بصفة عامة فيما يلي:

أولا: سلطة التعيين

من الناحية العملية فإن الوزير الأول يلجأ إلى تفويض الوزير في ممارسة سلطة التعيين⁴ بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية للوزارة، وهذا من خلال المرسوم التنفيذي رقم 99-90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين والأعوان التابعين للإدارات المركزية والولايات والبلديات وكذا المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري⁵.

¹ المادة 105 من دستور 2020.

² المادة 106 من دستور 2020.

³ المادة 110 من دستور 2020.

⁴ المادة 85 من دستور 1996 تقابلها المادة 99 من نفس الدستور حسب التعديل الأخير 2016.

⁵ قرآنة عادل، النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2013، ص136.

ثانيا: السلطة الرئاسية

تسمى كذلك بالسلطة التسلسلية حيث تخول المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات أعضاء الحكومة ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها على جميع الموظفين العاملين بالوزارة¹. تشمل السلطة الرئاسية كل من:

- السلطة التأديبية التي يمارسها الوزير على موظفي وزارته من خلال أوجه متعددة كالحق بالمعاقبة إثر ارتكاب الأخطاء، حيث يكون ذلك بصفة تدريجية انطلاقا من التنبيه البسيط وصولا إلى الفصل من العمل. بالمقابل الحق في تقرير تقسيم صلاحيات العاملين وكذلك الترقية في الرتب والمناصب.

- سلطة إعطاء التعليمات والتوجيهات التي يستخدمها الوزير من أجل إعطاء الأوامر لأعوان مصالحه عن طريق المنشور أو التعليمات. وتكون إما على شكل أوامر فردية موجهة لأحد الموظفين بصفة منفردة أو العكس أي أوامر جماعية بشكل تعليمات إدارية أو مناشير وزارية.

- سلطة الإصلاح: نقصد بها سلطة الوزير في الحل محل موظفيه والتي تمكنه من تعديل وإلغاء القرارات المتخذة من طرف المسؤولين² أو استبدالها بقرارات جديدة.

ثالثا: السلطة التنظيمية

في الواقع لا يتمتع عضو الحكومة بسلطة تنظيمية مستقلة عامة لأن هذه السلطة تعود لاختصاص رئيس الجمهورية بدرجة أولى ثم الوزير الأول، فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا في حالة ما إذا إذن له القانون صراحة وذلك قصد وضعه موضع التنفيذ وهنا يعود للوزير بالفعل أن ينظم شروط تطبيق القوانين المكلف بتنفيذها³. في حالة عدم إعطاء القانون له مثل هذه السلطة فإنه يمكنه من استخدام هذا الحق باعتباره رئيسا للإدارة عن طريق مساهمته في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول وهذا بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته وتنتشر في النشرة الرسمية للوزارة⁴. غير أنه يجب الإشارة على أن المراسيم التنظيمية التي يصدرها رئيس الجمهورية

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2004، ص113.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص112.

³ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص148.

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص113.

هي في الأساس بناء على مبادرة أحد الوزراء كل حسب القطاع الخاص به حيث غالبا بعد تحضير المشروع من طرف الوزير يسعى للحصول على موافقة باقي الوزراء ومن ثم تقديمه للرئيس من أجل تثبيته وبالتالي فالمراسيم من الناحية العملية هي من أعمال الوزراء غير أنه من الناحية القانونية فالرئيس وحده بإمكانه إعطائها القوة التنفيذية من خلال توقيعها عليها.

رابعاً: السلطة الوصائية

نقصد بها اختصاص كل وزير بممارسة مهام الرقابة الإدارية على مجموعة المؤسسات العامة والشركات الوطنية والدواوين العامة والمكاتب العامة في قطاع وزارته، حيث تأخذ الوصاية شكلا مزدوجا إذ تمارس على أجهزة الهيئات اللامركزية من جهة وعلى أعمال هذه الهيئات ممن جهة أخرى.

المطلب الثالث: مسؤولية الحكومة

أثناء ممارسة الحكومة لمهامها تنشأ مسؤوليتها التي تتمتع بالطبيعة المزدوجة، نعني بذلك أن الوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولون أمام كل من رئيس الجمهورية من جهة والبرلمان من جهة أخرى. ما يعني أن انتهاء مهام هذه الحكومة يكون عن طريق هذه الجهات من خلال العزل أو الاستقالة الجوبية، غير أنه من الممكن أن تنتهي مهام أعضاء الحكومة وفق أشكال أخرى وهي الحالة الطبيعية التي لا يتدخل فيها طرف آخر وتكون إما على شكل وفاة أو استقالة إرادية.

الوفاة: أهمل الدستور الجزائري تماما معالجة الحالات التي يتعذر فيها على الوزير الأول ممارسة مهامه سواء بسبب المرض أو لأي ظرف من الظروف وكذلك الحال بالنسبة لإنهاء المهام بسبب الوفاة والتي لم ترد أي إشارة بشأنها¹.

غير أنه من الناحية العملية من البديهي أن رئيس الجمهورية يمتلك السلطة التقديرية في حالة تعذر ممارسة مهام أعضاء الحكومة في إنهاء مهامهم وتعيين أعضاء حكومة جديدة أو تعيين نائب إذا كان يتعلق الأمر بالوزير الأول². أما في حالة الوفاة فإن رئيس الجمهورية يصدر مرسوما رئاسيا بانتهاء مهام الوزير الأول بسبب الوفاة.

¹ نوار أمعوج، مكانة الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 43، جوان 2015، ص259.

² هذا ما حدث خلال الانتخابات الرئاسية لسنة 2014 أين تم تكليف الوزير الأول عبد المالك سلال بإدارة الحملة الانتخابية للرئيس عبد العزيز بوتفليقة، بالمقابل تم تكليف وزير الطاقة يوسف يوسف بمهام الوزير الأول بالنيابة.

الاستقالة الإرادية: حيث تتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول وقد تحدث نتيجة ظروف أو مشاكل تمنع الوزير الأول من مواصلة تنفيذ برنامجه تكون إما لتعارضه مع الأغلبية البرلمانية أو تعارضه مع أوامر رئاسية لا تتماشى مع برنامج الحكومة أو تعارضه لضغط الرأي العام وشخصه، كما جرت العادة أن يقدم الوزير الأول استقالته بصفة إرادية بعد الانتخابات التشريعية أو الرئاسية وهي نوع من الاستقالة اللبقة التي تعطى للرئيس حرية تشكيل الحكومة باختياره وفقا لمتطلبات المعطيات السياسية المستجدة.

يجب الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تعامل بمرونة كبيرة مع الاستقالة الإرادية للوزير الأول حيث منح الوزير الأول حرية تقديم استقالته متى شاء ودون تحديد لهذه المسألة¹، ذلك طبقا للمادة 100 من الدستور².

عرفت الجزائر هذه الوضعية لدى استقالة حكومة أحمد بن بيتور عقب عدم اتفاق كل من رئيس الحكومة آنذاك ورئيس الجمهورية حيث وجه هذا الأخير في عدة مناسبات انتقادات لرئيس الحكومة واعتبره مجرد سكرتير مكلف بالسهر على تنفيذ برنامجه الرئاسي مختزلا دوره، الأمر الذي أثار على مكانته وهيبته أمام كل من الرأي العام وداخل الحكومة ما جعل رئيس الحكومة أحمد بن بيتور يقدم استقالته لرئيس الجمهورية الذي قبلها فوراً.

أما بالنسبة لأعضاء الحكومة فيمكن لكل منهم أن يقدم استقالته بإرادته، حيث تقدم هذه الاستقالة إلى رئيس الجمهورية باعتباره صاحب سلطة التعيين ومن ثم سلطة قبول الاستقالة وإصدار مرسوم رئاسي يقضي بذلك.

باستثناء هذه الحالات تنتهي مهام الحكومة حسب نطاق مسؤوليتها في المجالين الآتين:

الفرع الأول: مجال مسؤولية الحكومة أمام الرئيس

تتجلى هذه المسؤولية في نيل الوزير الأول ثقة رئيس الجمهورية من خلال ممارسة مهامه وتنفيذ برنامجه كما تتجلى أيضا في نيلها لثقة البرلمان. يؤدي إنهاء مهام الوزير الأول إلى انتهاء مهام أعضاء الحكومة بشكل آلي، فرغم كون المسؤولية السياسية تقام بشكل صريح ورئسي أمام البرلمان وتحديدا أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني فإنه لا بد من القول بتواجدها الفعلي أمام رئيس الجمهورية كذلك. لأن الأمر يتعلق بحالة واقعية لا تستمد

¹ نوار أمعوج، المرجع السابق، ص 258.

² المادة 100 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016 "يمكن للوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية" تقابلها المادة 86 من نفس الدستور قبل التعديل.

من الأحكام القانونية الصريحة بهذا الخصوص وإنما يمكن أن نستمدّها من سلطة التعيين العائدة لرئيس الدولة¹.

يعد إنهاء مهام الوزير الأول سلطة دستورية مخوّلة لرئيس الجمهورية إذ أن صلاحية إقالة الوزير الأول وعزله يعتبر اختصاص حصري يمارسه الرئيس بشكل أصيل ومستقل حيث لا يخضع لأية ضوابط دستورية سواء كانت متعلّقة بالشروط الموضوعية اللازمة من أجل الإقالة أو بالإجراءات الشكلية الكفيلة بحدوث ذلك. ما يعني أن رئيس الجمهورية يملك السلطة المطلقة بخصوص إنهاء مهام الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي بناء على ما يراه من اعتبارات، مستمدا سلطته في ذلك من قاعدة توازي الأشكال والاستثناء الوحيد الذي ذكره المؤسس الدستوري هو عدم إمكانية إقالة أو تعديل الحكومة القائمة خلال فترة حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته إلى غاية شروع رئيس الجمهورية في ممارسة مهامه². وهو ما لم يتم احترامه خلال الفترة الانتقالية التي سبقت الانتخابات الرئاسية لسنة 2019.

كما يمتلك الوزير الأول حق اقتراح إقالة أحد الوزراء على رئيس الجمهورية بموجب إصدار مرسوم رئاسي، حيث يكون ذلك بدواعي مختلفة فقد تكون بداعي تحقيق الانسجام بين أعضاء الجهاز الحكومي في حالة عدم تطبيق أحد الأعضاء للبرنامج الحكومي أو عدم احترامه له، كما قد تكون بداعي انقضاء الحكومة خطر المسؤولية الجماعية للبرلمان في حالة مواجهة عضو ما لموجة انتقادات داخل البرلمان بسبب أعمال اتخذها، إضافة لأسباب أخرى حسب السلطة التقديرية للرئيس.

إن عدم خوض الدستور في كيفية إنهاء مهام أعضاء الحكومة يمكّننا من القول أن قرار إنهاء مهام الحكومة على رأسها الوزير الأول يعد قرارا سياسيا بالدرجة الأولى، يمكن تأكيد ذلك من خلال إنهاء مهام الوزير الأول مؤخرا "عبد المجيد تبون" بعد تنصيبه لفترة أقل من 3 أشهر، إذ أصبح صاحب أقصر مسار سياسي بصفة وزير أول في تاريخ الحكومات

¹ « La responsabilité devant le chef d'Etat correspond à une situation de fait, elle n'est pas régie par les dispositions juridiques explicites, on peut la faire dériver du pouvoir de nomination des ministres remis du chef de l'Etat » JG Mascle, JP Valéte, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1997, p180.

² المادة 104 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 96 من دستور 2020.

الجزائرية¹، ذلك بعد تصريحاته المتعلقة بضرورة فصل المال عن السلطة وعدم تدخل أصحاب المال ورجال الأعمال في الشأن الحكومي، الأمر الذي عجل بإقالته وسط دهشة الرأي العام والناشطين السياسيين الذين انقسموا بين مؤيد ومعارض.

بالمقابل فإن النظام الفرنسي وعكس نظيره الجزائري لا يسمح لرئيس الجمهورية بإقالة الوزير الأول حيث يقتصر دوره على قبول استقالة الوزير الأول المقدمة إليه وفقا للمادة الثامنة من الدستور الفرنسي وبالتالي فخروجه من منصبه مرتبط باستقالته الطوعية غير أنه في حالة اقتران الأغلبية الرئاسية بالأغلبية البرلمانية فإن الوزير الأول في هذه الحالة لا يتمتع بدعم البرلمان لكونه هذا الأخير مؤيدا للرئيس ما يعني استجابته لطلب رئيس الجمهورية القاضي بتقديمه للاستقالة.

إن حالة ترشح الوزير الأول للانتخابات الرئاسية تستوجب تقديمه للاستقالة، حيث نصّ الدستور الجزائري² على وجوب تقديم استقالة الوزير الأول إذا ما عبّر عن نيته في الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية. يترتب على ذلك تعيين الرئيس لأحد أعضاء الجهاز الحكومي من أجل ممارسة مهام الوزير الأول. هذا النوع من الاستقالة لا بد منه لأنه في هذه الحالة تتعارض تطلعاته مع وظيفته المتمثلة في تنفيذ مخطط العمل الحكومي الأمر الذي يؤثر على الواقع السياسي والعملية، باعتبار الوزير الأول لا يمكن له أن يكون منافسا للرئيس وجزءا من حكومته في نفس الوقت.

الفرع الثاني: مجال مسؤولية الحكومة أمام البرلمان

تعد المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان الركن الرئيسي في النظم البرلمانية³، تهدف أساسا إلى تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية التي تملك بدورها

¹ تجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى الإقالة الأسرع في تاريخ الحكومة المستقلة حيث أقال رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة وزير السياحة مسعود بن عقون وفقا لتوصية الوزير الأول وذلك في ظرف أقل من ثلاث أيام من تعيين الحكومة الجديدة ولم يكشف بيان رئاسة الجمهورية الأسباب الحقيقية وراء ذلك، إلا أن وسائل الإعلام رجّحت احتمال اكتشاف وجود أحكام قضائية ضد الوزير المعين حيث اعتبر تعيينه عبارة عن خطأ. الأمر الذي لا يمكن قبوله في كل الأحوال إذ أن عملية التعيين في منصب حسّاس بهذا الشكل لا تقبل احتمال وقوع أي خطأ كان.

² الفقرة 2 من المادة 104 من الدستور المعدل والمتم لسنة 2016. تقابلها المادة 96 من دستور 2020.

³ "تشكل المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان العنصر الأساسي للنظام البرلماني حتى لو كان العنصران الباقيان مقفولين مثلا: إذا لم يكن هناك ثمة ثنائية السلطة التنفيذية كما في الحكومة المؤقتة الفرنسية للفترة 1945-1946، أولم يكن هناك حق الحل من طرف الرئيس" عن مورييس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، المرجع السابق، ص127.

في المقابل إمكانية حل البرلمان. إن محاولة تعريف المسؤولية السياسية تنطلق بالدرجة الأولى من الأثر المترتب عليها، فتعرف على أنها حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة أو من أحد الوزراء ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير نتيجة سحب الثقة منها¹.

كما تعرف على أنها نوع من عزل المجالس لأعضاء الحكومة وهو عزل يتخذ شكل تصويت المجالس على حجب الثقة عن الحكومة الذي يجب على أثره أن ينسحب الوزراء وفي حالة وجود مجلسين في البرلمان لا تطرح مسؤولية الوزراء إلا أمام مجلس واحد ذلك المنتخب بالاقتراع المباشر².

بالرغم من أن أصل المسؤولية السياسية هو المسؤولية الجنائية (الاتهام الجنائي)، إلا أنها لا تقوم على خطأ مدني أو جريمة جنائية إنما تقوم على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالبرلمان فتكون على شكل تقصير في وظيفتها والتزاماتها السياسية أو تخليها عن النهج الذي رسمته لها الأغلبية البرلمانية التي كانت تستند عليها منذ أن منحتها الثقة بالمصادقة على مخطط عملها³ والجدير بالذكر أن مجال المسؤولية السياسية مجال واسع فقد يثار بمناسبة أي تصرف لوزير ما خلال ممارسة مهامه كما أنها لا تقتصر على تصرفاتهم السلبية والإيجابية بل تمتد حتى إلى نواياهم⁴. فالبرلمان لا يبحث فقط فيما يتعلق بمدى مطابقة الإجراءات والقرارات الوزارية للقانون بل يتعدى ذلك فيبحث لرغبة في مدى ملائمتها للظروف الواقعة التي صدرت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية حتى لو تناهت تلك الرغبة مع القانون⁵.

¹ محمد كامل ليله، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، دار النهضة العربية، بيروت، 1999، ص127.

² مورييس دوفرجه، المرجع السابق، ص127.

³ حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية والدولية بين النص والواقع، رسالة دكتوراه، القانون العام، جامعة تلمسان، 2015-2016، ص49.

⁴ عن عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص203.

« Son domaine est vaste, elle peut être engager en raison de tout acte accomplie par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, de son inaction, voir de ses intentions, son comportement étant envisagé, non dans sa légalité mais dans opportunité politique, au regard de la position adoptée par le parlement » Union interparlementaire, les parlements dans le monde, Bruxelles, Bruylant , 1987, vol 2, p1331-1332.

⁵ شكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1994، ص335.

تتخذ المسؤولية السياسية صورتين فيكون إما فردية أو جماعية. تنشأ الأولى لدى تحمل الوزير مسؤولية الأعمال التي تتعلق بوزارته بصفة منفردة حيث تكون هذه الأعمال غير مندرجة ضمن السياسة العامة للحكومة وتقرير هذه المسؤولية يوجب استقالة الوزير المعني بالأمر، أما المسؤولية الجماعية ويعبر عنها كذلك بالتضامنية فتخص الوزراء ككل باعتبارهم مسؤولين كهيئة واحدة أمام البرلمان ويؤدي إلى سقوط الحكومة بأكملها¹. كما قد تنشأ لدى تعرض وزير واحد للنقد من طرف البرلمان ولكن تتضامن الوزارة (الحكومة) معه كلها فتصبح مسؤولية تضامنية بدل المسؤولية الفردية غير أنه قد يتفق أحيانا رئيس الحكومة فيما يخص التخلي عن الوزير المعترض عنه من طرف البرلمان بسبب أعماله الشخصية.

بالنسبة للجزائر فقد تبنى المؤسس الدستوري مبدأ إقرار المسؤولية السياسية للحكومة أول مرة في دستور 1963 طبقا لنص المادة 55² منه غير أنه سرعان ما تراجع عن الأخذ به في دستور 1976³، إذ اقتصر هذا الأخير على حصر نطاق المسؤولية السياسية للحكومة أمام رئيس الجمهورية فقط، ليعود المؤسس الدستوري ويتبنى المبدأ مرة أخرى بمقتضى تعديل 1988⁴. ثم تعزيزه بإقرار المسؤولية الجنائية في دستوري 1989 و1996⁵ تحقيقا لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، وهو ما حافظ عليه بعد تعديلات 2008 و2016 ثم 2020.

¹ محمد باقي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويت، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص35.

² باعتبار رئيس الجمهورية رئيس الحكومة في نفس الوقت طبقا للمادة 47 من دستور 1963 يعد المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني الذي حوّل له الدستور إيداع لائحة لسحب الثقة من رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 15 من نفس الدستور وهو ما يترتب حسب المادة 56 استقالة الرئيس والحل التلقائي للمجلس بعد التصويت على اللائحة.

³ يتضح ذلك في نص المادة 115 من دستور 1976 والتي تنص على "الوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولون أثناء ممارسة كل منهم لمهامه أمام رئيس الجمهورية" والجدير بالذكر استبعاد الدستور للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام المجلس مع الحفاظ على إمكانية حل هذا الأخير من طرف الرئيس.

⁴ المادة 113 و114 من التعديل والقاضيتين بمسؤولية رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث يستوجب موافقته من أجل الشروع في تطبيق البرنامج الحكومي المكلف بإعداده مع إلزامه بتقديم بيان سنوي عن السياسة العامة للحكومة.

⁵ تنص المادة 158 من دستور 1996 على "تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ورئيس الحكومة عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامها" يحدد قانون عضوي تشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة. نفس المادة تحت رقم 177 في تعديل 2016.

تقام المسؤولية السياسية أمام المجلس الشعبي الوطني بصفة حصرية وفق صورتين¹، وتكون بناءا على مبادرة من رئيس الحكومة (الوزير الأول) لدى طلبه تصويت بالثقة كما قد تكون بناءا على مبادرة من المجلس الشعبي الوطني وذلك عن طريق ملتصق الرقابة.

أولاً: الموافقة على البرنامج

إن إعداد الحكومة لبرنامج عملها يستتبعه بالضرورة تقديم الوزير الأول لهذا البرنامج وعرضه أمام البرلمان حيث يعد بذلك أول لقاء رسمي بين قطبي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية باعتبار أن مخطط عمل الحكومة يعد اتفاقاً رسمياً بين كل البرلمان والحكومة، ويتم على أساسه تحديد أداء سير هذه الأخيرة.

حدّد المؤسس الدستوري الإجراءات اللازمة من أجل تبني مخطط عمل العمل الحكومي فأوكل مهمة تقديمه للمجلس الشعبي الوطني للوزير الأول، وأعطى الحق لهذا المجلس في مناقشة المخطط الحكومي مناقشة عامة حيث يمكن إعادة النظر فيه حسب النتائج التي خلصت إليها المناقشة، وذلك بشرط العودة إلى رئيس الجمهورية واستشارته قبل أي تصرف².

غير أنه إذا أصدر نواب المجلس الشعبي الوطني لائحة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة المقدم من طرف الوزير الأول بعد إعادة مراجعته وتكييفه على ضوء المناقشة العامة له فإنه مطلوب منه دستورياً أن يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية فوراً³. الجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري الجزائري قيد سلطة المجلس الشعبي الوطني في ممارسة الصلاحية المتمثلة في الموافقة على برنامج الحكومة بشكل صارخ عن طريق نصه على وجوب انحلال المجلس في حالة عدم موافقته عليه مرة ثانية⁴، وذلك بهدف تجنب

¹ « La responsabilité gouvernementale ne peut posé que devant la seule assemblée nationale, soit sur l'initiative de l'assemblée... soit sur l'initiative du gouvernement » François De La Saussay, Frédéric Dieu, Droit constitutionnel et institutions politiques, hachette supérieur, 1ère édition, 2000, p118.

² المادة 194 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016.

³ وسيلة وزاني، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 21، نوفمبر 2008، الجزائر، ص38.

⁴ المادة 96 من الدستور المعدل في 2016 "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر". تقابلها المادة 108 من دستور 2020.

الرفض المتتالي لمخطط عمل الحكومة والذي قد يكون لعدم وجود أغلبية برلمانية مثلا أو لإعادة فرض نفس المخطط المرفوض.

ما يعني أن الرفض يستوجب لا محالة موافقة الغرفة الأولى للبرلمان على المخطط البديل والمقدم من طرف الحكومة، ذلك أن الحالة العكسية تؤدي إلى خسارة النواب لمناصبهم بشكل آلي، وهو ما يؤثر على مدى مصداقية موافقة المجلس للبرنامج المعروض عليه للمرة الثانية على التوالي باعتبار أنه تحت تهديد خطر الحل.

ثانيا: ملتمس الرقابة

إن نطاق مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لا يقتصر على عرض برنامج الحكومة فهي ملزمة بمهمة موازية لهذه الأخيرة ولا تقل أهمية عنها وهي وجوب تقديم بيان السياسة العامة بصفة سنوية دورية على المجلس الشعبي الوطني¹ حيث تتناول فيه ما تم تنفيذه من البرنامج المتوافق عليه وما هو في طور الإنجاز إلى جانب الرؤيا المستقبلية للحكومة والعوائق التي تعترضها.

يهدف البيان السنوي بشكل رئيسي إلى توضيح السياسة المنتهجة من طرف الحكومة خلال سنة كاملة الأمر الذي يمكن النواب من البقاء على اتصال ودراية بما يجري على الساحتين الداخلية والخارجية² حيث تتم مناقشة عمل الحكومة عقب تقديم البيان لتختتم بعد ذلك على أن للمجلس الحق في اقتراح لائحة تبين موقفه من عمل الحكومة ويتم المصادقة على أحدها بأغلبية الأعضاء لتصبح باقي اللوائح ملغاة³. في الواقع فإن هذه اللائحة لا تتمتع بالزامية قانونية غير أنها من الناحية العملية تعد بمثابة إنذار، لذلك تهتم الحكومة لما جاءت به من أجل تعزيز موقفها واستمرارها وتجنب تعارضها مع السلطة التشريعية في المستقبل.

من جهة أخرى يمكن أن ترتب هذه المناقشة ايداع المجلس الشعبي الوطني لملتمس الرقابة (لائحة اللوم) وهي أداة دستورية سخرها المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني من أجل تحريك مسؤولية الحكومة الناتجة عن تنفيذ مخطط عملها أمام البرلمان. فهي وسيلة

¹ الفقرة الأخيرة من المادة 98 من الدستور المعدل في 2016 'يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة'. تقابلها الفقرة الأخيرة من المادة 111 من دستور 2020.

² ابراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، أكتوبر 2000، ص 67.

³ يخضع تنظيم هذا الموضوع إلى ضوابط حددها المشرع في القانون العضوي رقم 99-02 إلى جانب النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

يلجأ إليها النواب للضغط على الحكومة وإجبارها على الاستقالة في حالة توافر الشروط المطلوبة لذلك، إذ أحاطها الدستور¹ بمجموعة من الضوابط وذلك راجع لمدى خطورة تفعيل هذه الصلاحية بالنظر للآثار المترتبة عنها. بالتالي يمكن القول أن ملتزم الرقابة هو عبارة عن لائحة يوقعها مجموعة من النواب تتضمن انتقادات لأداء الحكومة يتم بموجبها طرح مسؤولية الحكومة، تستوجب الشروط التالية:

- لا يمكن استعمال هذه الصلاحية إلا إذا اقترنت ببيان السياسة العامة² ما يعني حصر ممارسة هذا الحق من طرف النواب في مرة في السنة على الأكثر.
- لا يمكن قبول اقتراح ملتزم الرقابة إلا إذا استوفى توقيع سبع النواب على الأقل³.
- لا يمكن لنفس النائب أن يوقع أكثر من ملتزم رقابة واحد.
- يتم ايداع ملتزم الرقابة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بنشره في الجريدة الرسمية لمداومات المجلس ثم تتم مناقشته في جلسة يملك حق التدخل خلالها على سبيل الحصر كل من الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب الملتزم، نائب متدخل للتأييد وآخر للرفض.
- لا يمكن أن تتم عملية التصويت على ملتزم الرقابة إلا بعد مرور 3 أيام من تاريخ ايداعه⁴.
- لا تتم الموافقة على ملتزم الرقابة إلا بالحصول على نصاب ثلثي النواب⁵.
- في حالة المصادقة على الملتزم يستوجب على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية⁶.

أخيرا يمكن القول أنه بالنظر لمدى أهمية هذه الآلية التي تؤدي إلى إسقاط الحكومة فإن الشروط التي قيدها بها الدستور ايجابية فيما يخص كل من تمكين المجلس من تحريكها وإتاحة مهلة بالنسبة للمؤيدين والمعارضين من أجل التفكير والتروي وإقناع الآخر، غير أنه

¹ إضافة إلى ذلك فكل من القانون العضوي 02/99 من المادة 57 إلى المادة 61 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تطرقا إلى مسألة تنظيم ملتزم الرقابة.

² الفقرة 1 من المادة 153 من الدستور المعدل 2016. تقابلها الفقرة 1 المادة 161 من دستور 2020.

³ الفقرة 2 من المادة 153 من الدستور المعدل 2016. تقابلها الفقرة 2 المادة 161 من دستور 2020.

⁴ الفقرة 2 من المادة 154 من الدستور المعدل 2016. تقابلها الفقرة 1 المادة 162 من دستور 2020.

⁵ الفقرة 1 من المادة 154 من الدستور المعدل 2016. تقابلها الفقرة 2 المادة 162 من دستور 2020.

⁶ المادة 155 من الدستور المعدل 2016. تقابلها الفقرة 3 المادة 162 من دستور 2020.

لا يمكن قول ذلك فيما يخص شرط النصاب القانوني اللازم من أجل الموافقة إذ يعد صعب التحقيق خاصة في إطار وجود أغلبية برلمانية موالية للحكومة أو في إطار برلمان تعددي فسيفسائي (متنوع الاتجاهات السياسية). فيكفي للحكومة أن تضمن تأييد ثلث النواب زائد نائب واحد خلال الثلاثة أيام السابقة للتصويت حتى تتأكد من تكسير ملتصم الرقابة وتجنب السقوط، ما يعني السماح للحكومة بالبقاء حتى لو استندت في ذلك على رضا الأقلية فقط في البرلمان¹.

ثالثاً: التصويت بالثقة

يعد التصويت بالثقة نتيجة مترتبة عن بيان السياسة العامة للحكومة شأنه شأن ملتصم الرقابة، غير أنه على خلاف تقديم هذا الأخير فإن طلب التصويت بالثقة يكون على أساس مبادرة من الحكومة ممثلة في الوزير الأول²، هذا الطلب الذي يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، الأمر الذي يثير الاستغراب لأول وهلة من جدوى منح المؤسس الدستوري الوزير الأول هذه الإمكانية التي قد ترتب سقوط الحكومة في حالة سحب الثقة منها ما يمكن رئيس الجمهورية في المقابل بعد قبوله للاستقالة من حل المجلس الشعبي الوطني حسب النص الدستوري³. ما يعني أن التوجه لطلب التصويت بالثقة يعد بمثابة تخيير الوزير الأول للنواب إما بالقبول بالسياسة المتخذة وبقاء كل منهما في منصبيهما، أو الرفض وذهاب كليهما⁴. من ثم يتحول طلب التصويت بالثقة إلى وسيلة ضغط تستعملها الحكومة في حالات متباينة:

- كوسيلة ضغط في حالة وجود نزاع بين كل من الحكومة ورئيس الجمهورية فيلجأ الوزير الأول لاستعمالها من أجل تأكيد الثقة في الحكومة وبالتالي الضغط على الرئيس وعدم إقالته لها.

- كوسيلة دفاعية يلجأ إليها في حالة استباق حدوث ابداع ملتصم الرقابة.

¹ عمار عباس، المرجع السابق، ص276/277.

² الفقرة 5 من المادة 98 من الدستور المعدل 2016. تقابلها المادة 111 من دستور 2020.

³ الفقرة 6 من المادة 98 من الدستور وإحالتها للمادة 147 من نفس الدستور المتعلقة بحل المجلس.

⁴ « L'exécutif peut mettre le législatif devant des responsabilités, il pose alors une question de confiance et tient au parlement le langage suivant : ou bien vous acceptez la politique qu'il convient d'entreprendre et nous resterons eu place, ou bien vous refusez et nous partirons tous les deux » CFA Mahdjoub, Etat, origine et fonctionnement, OPU, Alger, 1989, p90.

- كوسيلة تقوية من أجل الحصول على التأييد أو المحافظة على الاستقرار الحكومي في حالة وجود خلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول موضوع معين¹ أو عدم موافقته على قانون معين وعرقلة إطار عملها.

تخضع عملية طلب التصويت إلى بعض الضوابط اللازمة:

- لا يمكن أن يتم تحريكها إلا عن طريق الوزير الأول ولم يذكر الدستور ضرورة استشارة رئيس الجمهورية في هذا الخصوص فالرجوع إليه غير ضروري قانونيا بقدر ما هو سياسي، كما يعد الطلب اختياريًا حسب السلطة التقديرية للوزير الأول عكس طلب الثقة لدى عرض البرنامج حيث يعد ملزما.

- يتم تسجيل طلب التصويت على لائحة بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني بصفة وجوبية² ثم تتم مناقشته خلال جلسة لا يمتلك فيها حق التدخل سوى كل من الحكومة ونائب مؤيد للتصويت وآخر معارض له³.

- لم يحدد المؤسس الدستوري صراحة النصاب اللازم في عملية التصويت، حيث تباينت النصوص القانونية المتعلقة بذلك، إذ نصت أرضية الوفاق الوطني على أن التصويت بالثقة يتم بالأغلبية البسيطة حسب المادة 19 منها، وهو ما اتجه إليه القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان في المادة 64 منه بالمقابل فقد حدّد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في المادة 122 منه النصاب بالأغلبية المطلقة للأعضاء⁴.

أخيرا يجب القول أن آلية طلب التصويت على لائحة الثقة يعد سلاحا ذو حدين قد تمتد آثاره لكل من البرلمان والحكومة لذا يجب أخذ الحيطة في استعمالهما. في الجزائر قد حدث أن تم طلب الثقة مرة واحدة وكان ذلك من قبل رئيس الحكومة مولود حمروش عقب عرضه لبيان السياسة العامة سنة 1990 وكان ذلك بهدف الحصول على دعم المجلس من أجل استمرار سير العمل الحكومي.

¹ ابراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 69.

² المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99 والمادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ المادة 63 من القانون العضوي رقم 02/99 والمادة 121 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁴ عمار عباس، المرجع السابق، ص 293.

المبحث الثاني: ممارسة السلطة وفق الظاهرة المحلية

الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم المحلي، يفرض بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، تمارس ما يناط إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية. إذ ينص الدستور الجزائري على أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الهيئات المحلية وأن الجماعات الإقليمية للدولة هما البلدية والولاية مع الإشارة إلى أن البلدية هي الجماعة القاعدية¹، كما بين أن عملية تعبير الشعب عن إرادته ومراقبته لعمل السلطات العمومية يكون في إطار مجالس منتخبة، بحيث يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية².

ولمّا كان القانون يسعى لجعل كل من الحق والإدارة في متناول الفرد من خلال تسهيل وصول المواطنين إلى القواعد القانونية وتخصيص العلاقات بين العاملين والمتعاملين³، كان من الضروري تأطير نظام قانوني للجماعات المحلية، يبين شكلها واختصاصاتها ويساير التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية في الدولة. هذا التطور في النصوص القانونية من شأنه أن يؤهل ويضمن نجاعة أكبر لكل من البلدية والولاية وأجهزتهما للمساهمة بشكل حقيقي في عملية التنمية.

المطلب الأول: انعكاسات الإصلاح الدستوري والإداري على الجهاز المحلي

إن عملية التنمية السياسية تستدعي تنمية إدارية ناجعة، لا يمكن ضمانها إلا بإحداث إصلاحات إدارية تواكب التغيرات المستمرة في حياة الفرد والتي تتعلق أساسا بالوظيفة العامة، الإدارة المحلية والخدمة العمومية. فالإصلاح الإداري جزء أساسي ومحور فعّال من الإستراتيجية التنموية الشاملة بكل أبعادها الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الإدارية والعلمية⁴. وفي حقيقة الأمر فإن خلق جهاز إداري كفؤ قادر على مواجهة المشاكل المتجددة والقضاء عليها من خلال البرامج والخطط الإدارية التنموية، يعد من بين الأهداف الأساسية

¹ المادة 16 من الدستور المعدل والمتمم في 2016. نقابلها المادة 16 من دستور 2020.

² المادة 15 من نفس الدستور المعدل والمتمم في 2016. نقابلها المادة 17 من دستور 2020.

³ « La loi cherche à rendre le droit et l'administration plus accessibles, en facilitant l'accès des citoyens aux règles de droit et en personnalisant les relations entre les agents et les usagers » Bénédicte Delaunay, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Revue du Droit Public, Numéro spécial « Quinquennat » n04, LGDJ, France, 2000, p1199.

⁴ شريف ماشطي، المشاركة السياسية أساس العمل الديمقراطي، مجلة الباحث الاجتماعي، العدد 10، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، سبتمبر 2010، ص162-165.

لعملية التنمية السياسية. لذا شهدت الجزائر عدة إصلاحات دستورية صاحبها أخرى إدارية ساعية إلى مواكبة التطورات المستحدثة بفعل عوامل مختلفة، انعكست هذه الإصلاحات أساسا على تشكيل الجهاز المحلي وطبيعة الاختصاصات المنوط بممارستها.

الفرع الأول: انعكاسات الإصلاح على تشكيل الجهاز المحلي

إن بناء الدولة من القاعدة يستدعي بشكل أولوي إنشاء أجهزة محلية على اعتبار أنها تمثل تنظيمات لا مركزية قاعدية أساسية للدولة، فهي تعد وسيلة هامة من وسائل السلطة المركزية لمواجهة مسؤولياتها المتجددة. تم تكريس هذا التوجه في الجزائر بعد سنتين من الانقلاب العسكري الذي شهدته عقب استقلالها¹ من خلال إعداد قانوني البلدية والولاية على التوالي²، إلى غاية تغير التوجه الدستوري سنة 1989 والإصلاحات الدستورية التي تلتها أين تم تبني اللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب لتمثيل الإرادة الشعبية فطبقا للمادة 16 من دستور 1989 يعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، فهذا النظام يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والهيئات المحلية ما يسمح بتأثير هذه الهيئات على عملية التنمية السياسية بالأخص لكونها أكثر الأجهزة احتكاكا مع المواطن من جهة والمسؤولة عن تقديم الخدمات العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة من جهة أخرى. من أجل التكيف مع التصورات الجديدة التي جاءت بها النصوص الدستورية لتنظيم السلطات تم إصدار قوانين جديدة منظمة للهيئات المحلية³.

تبعاً للإصلاحات الدستورية التي كرّست نظام التعددية السياسية مما أثر بشكل مباشر على نمط تشكيل أجهزة الإدارة المحلية الجزائرية، واستدعى تعديل قانون الانتخابات بالدرجة الأولى لكونه كان يقتصر على نوع من طلب تزكية قائمة الحزب الواحد فقط من طرف المنتخبين دون أية حرية للاختيار بين المرشحين. نظرا لأن الحزب الواحد هو الذي هو الذي كان يلعب في ظل ذلك النوع من النظام الانتخابي الدور الفاعل في اختيار مناضليه لعضوية المجالس المحلية، ونظرا لتداخل أجهزة الإدارة والحزب في هذه المرحلة فقد أثير التساؤل حول العلاقة المزدوجة للإدارة المحلية بالحزب من جهة وبأجهزة الدولة الإدارية

¹ يقول بومدين: "إن الذين سبقوني تصرفوا بشكل مقلوب بدؤوا بالبرلمان كأنهم وضعوا الهرم بالمقلوب وأنا قررت البدء من القاعدة" عن جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 2012/05/23 ص26.

² الأمر 67-204 المؤرخ في 18 جوان 1967 والأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 على التوالي.

³ القانون رقم 90-80 و90-90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتضمنين قانوني البلدية والولاية ثم بقانوني رقم 11-10 و12-07 المؤرخين في 22-06-2011 و21-02-2012 على التوالي.

المركزية من جهة أخرى¹. لذا كان من الضروري أن يعمل المشرع على إيجاد نظام قانوني انتخابي ينظم ويحكم عمليات انقضاء واختيار الأشخاص المرشحين لشغل مناصب في الهيئات الإدارية المحلية وفق الأسس التي تقتضيها التعددية السياسية. فصدر قانون 13/89 المتضمن قانون الانتخابات، والذي استندت عليه أولى الانتخابات التعددية المحلية في تاريخ الجزائر المستقلة، والتي لم تعمر طويلا بفعل الأزمة السياسية التي عاشتها الدولة وما تبعها من وقف للمسار الانتخابي وحل للمجالس المنتخبة التي أعيد انتخابها في 23 أكتوبر 1997 بعد تعديل قانون الانتخابات من جديد بمقتضى الأمر 07/97 ثم الأمر 01-04 والقانون العضوي رقم 01-12 وصولا للقانون العضوي رقم 01-16 المعمول به حاليا.

ما يمكن قوله حول التعديلات التي خضع إليها قانون الانتخابات فيما يخص الإدارة المحلية أنه أصبح يسمح على المستوى النظري على الأقل بتنافس أحسن على شغل الوظائف الإدارية المحلية في ظل المجالس بين الأحزاب السياسية، عن طريق قوائم انتخابية متعددة تستند إلى برامج ذات أبعاد مختلفة مما يساهم في ظهور كفاءات بشرية تستطيع التكفل بتسيير الشؤون الإدارية المحلية وفق ما يتطلبه القانون بشرط توافر الظروف الملائمة للممارسة الديمقراطية من جهة والنضج الذي يجب إبرازه من طرف الأحزاب السياسية سواء على مستوى اختيار طاقات وكفاءات قادرة على تصور برامج جدية، أو اعتماد مناهج عمل مؤسسة على الحوار والشفافية في التسيير، وفي وضع منظومة قانونية متكاملة تنظم بدقة اختصاصات الجماعات المحلية وطرق تدخلها في جميع ميادين اختصاصها. هذه المنظومة من شأنها وحدها أن تعمل على إبراز مسؤولية المسيرين المنتخبين².

أولا: انعكاسات الإصلاح على تشكيل البلدية

تعد البلدية أساس التنمية المحلية بحكم قربها من المواطن، وهي عبارة عن إدارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها لها القانون، بهدف تسيير شؤون الأفراد وتحسين أوضاعهم على مختلف الأصعدة. وذلك من خلال إتباع نظام اللامركزية من أجل تخفيف الضغط على الجهات المركزية وتسهيل عملية تواصل المواطن مع الأجهزة المعنية.

¹ شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 108.

² زغداوي محمد، انعكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية الجزائرية، حوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي، المجلد 13، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة الجزائر، 1999، ص 65.

تعتمد البلدية في إطار القيام بمهامها على هيئات تتشكل منها، ويمكننا أن نميز حسب الظروف السياسية التي عاشتها الجزائر بين تنظيمين بلديين، الأول في الحالات العادية أما الثاني في الحالات الاستثنائية. نقصد بهذا الأخير الأجهزة الاستثنائية التي عرفت البلدية الجزائرية بمناسبة حدوث ظروف خاصة، كالمندوبية الخاصة في 1962 نتيجة الوضعية الموروثة عقب الاستقلال، ثم المجلس البلدي الموسع في 1971 نتيجة قيام الثورة الزراعية، بعد ذلك المجلس البلدي المؤقت خلال المرحلة الانتقالية 1989-1990، والمندوبية البلدية في 1992 عقب استقالة الرئيس وإنشاء المجلس الأعلى للدولة وحل المجالس الشعبية البلدية¹.

أما بالنسبة للحالات العادية فيتكون التنظيم البلدي من الهيئات التالية:

أ. المجلس الشعبي البلدي:

يعد الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويشرف على إدارة شؤونه من خلال مجلس منتخب يمثل الإدارة الرئيسية للبلدية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية. يتألف المجلس من أعضاء يتم انتخابهم بواسطة الاقتراع العام السري والمباشر لعهدة انتخابية مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد عن طريق نموذج الاقتراع النسبي على القائمة² المعدة من قبل الحزب.

يعد عبارة عن هيئة تداولية، جلساتها علنية تجتمع على الأقل ست مرات في السنة بمعدل دورة كل شهرين³، تدوم كل دورة فترة أقصاها خمس أيام. تتخذ فيها المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء والممارسين الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس لدى تساوي الأصوات. كما يمكن لرئيس الجهاز التنفيذي دعوة المجلس للانعقاد متى رأى ذلك ضروريا، كما يجتمع بناء على طلب الوالي أو ثلث أعضائه⁴. يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي لاختلاف عدد سكان البلديات التي يمثلها حسب المعيار الآتي⁵:

- 13 عضو لكل بلدية يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.

¹ ناصر لباد، الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 09، العدد 01، الجزائر، 1999، ص101

² المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-01 المتعلق بالانتخابات.

³ المادة 16 من قانون البلدية رقم 11-10.

⁴ المادة 17 من قانون البلدية رقم 11-10.

⁵ المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-01 المتعلق بالانتخابات.

- 15 عضو لكل بلدية يبلغ عدد سكانها 10000-20000 نسمة.
- 19 عضو لكل بلدية يبلغ عدد سكانها 20001-50000 نسمة.
- 23 عضو لكل بلدية يبلغ عدد سكانها 50001-100000 نسمة.
- 33 عضو لكل بلدية يبلغ عدد سكانها 100001-200000 نسمة.
- 43 عضو لكل بلدية يزيد عدد سكانها عن 200000 نسمة.

تجدر الإشارة إلى أن القانون قد كفل استقلالية المجلس اتجاه الدولة بأن منع تعيين أشخاص ضمنه أو ترشيح بعض الموظفين، كما حدد مدة النيابة مما جعل النائب بعيدا عن تأثيرات السلطة الرئاسية المعروضة في الإدارة ويكفل له بالتالي نوع من الاستقلالية في تأدية مهامه بالنظر لتقرير عدم عزله إلا استثناءا ولأسباب معقولة ومشروعة¹.

غير أنه من جهة أخرى كفل حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده الكلي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بشؤون الداخلية²، ويتولى الوالي تعيين متصرف ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية خلال 10 أيام الموالية للحل، تنتهي مهامهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد³ المنتخب في أجل أقصاه ستة أشهر⁴. يحدد القانون على سبيل الحصر الحالات التي يتم فيها الحل وهي كالآتي⁵:

- خرق أحكام دستورية
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
- في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضائه تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار موجه للمجلس من قبل الوالي دون الاستجابة له.

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص143.

² المادة 47 من قانون البلدية 10-11.

³ المادة 48 من قانون البلدية رقم 10-11.

⁴ المادة 49 من قانون البلدية رقم 10-11.

⁵ المادة 45 من نفس القانون استحدثت الحالة الأولى والثانية مقارنة مع النص القديم.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- ما يمكن ملاحظته أن المشرع قد وسّع من الحالات التي يتيح فيها للسلطة التنفيذية التدخل في سير المجلس الشعبي البلدي الذي يعد بدوره ممثلاً للإرادة الشعبية المحلية. فإن كان فهم بعض الحالات منطقياً (الفقرتين الأخيرتين) فمن غير المعقول إدراك حالات أخرى لاعتماد المشرع معياراً فضفاضاً وترك صلاحية تقدير ثبوت الحالة للسلطة التنفيذية وحدها ما يعد خرقاً واضحاً وتعدياً على تعبير الشعب عن إرادته في وضع ممثليه.
- ب. الهيئة التنفيذية البلدية:

هي عبارة عن جهاز جماعي يضم كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه. يعلن رئيساً للمجلس متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً، المترشح الأصغر سناً¹، وذلك في جلسة يستدعي فيها الوالي المنتخبين خلال أجل 15 يوم من إعلان نتائج الانتخابات². أما بالنسبة لبقية أعضاء الجهاز التنفيذي فيختلف حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي التابع له وفق الشكل التالي³:

- نوابان للمجالس المكونة من 7 إلى 9 أعضاء.
 - 3 نواب للمجالس المكونة من 11 عضو.
 - 4 نواب للمجالس المكونة من 15 عضو.
 - 5 نواب للمجالس المكونة من 23 عضو.
 - 6 نواب للمجالس المكونة من 33 عضو.
- يلاحظ أن معيار تقدير عدد النواب الذي ينص عليه قانون البلدية، لا يتلاءم مع النص الجديد لقانون الانتخابات، والذي يحدد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب الكثافة السكانية للبلديات ما يستوجب تحديث قانون البلدية.

¹ المادة 65 من قانون البلدية 10-11.

² المادة 64 من قانون البلدية 10-11.

³ المادة 69 من قانون البلدية 10-11.

تتم المصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي على قائمة النواب المعروضة من طرف الرئيس ويتم تنصيب كل من الرئيس ونوابه في حالة الوفاة، الاستقالة بنفس الأشكال¹.

بالإضافة إلى الحالات السابقة يعد الغياب غير المبرر للرئيس حين تجاوزه للشهر تخل عن المنصب، يقوم الوالي بإثبات هذا الغياب بعد انقضاء 40 يوم ثم يتم استخلافه².
ت. الأمين العام:

إن أهم ما جاء به قانون البلدية رقم 10-11 هو إدراج منصب الأمين العام ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية باعتباره هيئة من هيئات البلدية المنصوص عليها صراحة في المادة 15 تحت مسمى "إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

ثانيا: انعكاسات الإصلاح على تشكيل الولاية

تعد وحدة إدارية أساسية من وحدات الدولة تكتسي أهمية كبيرة باعتبارها حلقة الوصل بين الدولة والبلدية، كونها تمثل امتدادا للبلدية كما تمثل أيضا عنصرا للامركزية. فالولاية هيئة ذات طابع مزدوج باعتبارها مقاطعة إدارية غير ممرضة للدولة، وجماعة إقليمية لامركزية. فهي تنظيم يشمل عددا من البلديات ويلعب دور الوسيط بينها وبين الدولة، حيث أنها تعتبر فضاء لتخفيف السياسات العمومية للدولة عبر مصالحها الممتدة في الولاية، إضافة إلى أنها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

تجد الولاية أساسها في النصوص الدستورية ثم القوانين المنظمة لها، غير أن الملاحظ أن الولاية لم تحظ بنفس الاهتمام الذي حظيت به البلدية من حيث الإصلاحات الإدارية، حيث استوجب إصدار التعديلات المتعلقة بالبلدية بداية كونها أساس اللامركزية في الدولة. النظام الإداري في الولاية يجمع بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري مما يجعل هذا النظام يمتاز بسرعة اتخاذ القرار وتقسيم العمل³.

تقوم الولاية من حيث الهيكلية على جهازين رئيسيين المجلس الشعبي الولائي والوالي.

¹ المادتين 70 و71 قانون البلدية 10-11.

² المادتين 74 و75 من قانون البلدية 10-11.

³ نابلي محمد، الولاية كأداة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 11، الجزائر، 2017، ص 89.

أ. المجلس الشعبي الولائي:

يمثل الهيئة التداولية على مستوى الولاية تعمل على إدارة شؤون الولاية، وهي عبارة عن مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر السري لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة¹، غير أن المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع بنفس الاستقلالية التي يتمتع بها المجلس الشعبي البلدي².

يعقد المجلس دورات عادية علنية وجوبية خلال الأشهر (03-06-09-12) من كل سنة، ولا يجوز جمع هذه الدورات، كما لا يجوز أن تتجاوز مدة كل منها 15 يوم على الأكثر³. بالإضافة لذلك قد يعقد المجلس دورات غير عادية إما بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه، أو بطلب من الوالي، أما في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية فيجتمع بقوة القانون.

يشترط لصحة الاجتماع والمداولة حضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وفي حالة عدم توافر النصاب القانوني يستدعى الأعضاء للمرة الثانية ويصح وقتها الاجتماع والمداولة ولو لم يصل الحضور النصاب⁴، تتخذ القرارات بالأغلبية المعبرة الحاضرة وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس.

إلى جانب الحالات التي حددها القانون سابقا فيما يخص الاستخلاف، أضافت المادة 64 من قانون الولاية 07-12 الجديد فيما يخص غياب رئيس المجلس عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول فإنه يكون في حالة تخلي عن العهدة بعد مداولة المجلس. أما فيما يتعلق بحل المجلس الشعبي الولائي فهي نفس الحالات التي تخص المجلس الشعبي البلدي بما في ذلك المستحدثة منها.

يختلف عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب معيار الكثافة السكانية لكل ولاية كما يلي⁵:

- 35 عضو بالنسبة للولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.
- 39 عضو بالنسبة للولايات التي يبلغ عدد سكانها 250001-650000 نسمة.

¹ المادة 65 من قانون الانتخابات 01-16.

² سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 147.

³ المادة 14 من قانون الولاية 07-12.

⁴ المادة 19 من قانون الولاية 07-12.

⁵ المادة 82 من قانون الولاية 07-12.

- 43 عضو بالنسبة للولايات التي يبلغ عدد سكانها 650001-950000 نسمة.
 - 47 عضو بالنسبة للولايات التي يبلغ عدد سكانها 950001-1150000 نسمة.
 - 51 عضو بالنسبة للولايات التي يبلغ عدد سكانها 1150000-1250000 نسمة.
 - 55 عضو بالنسبة للولايات التي يزيد عدد سكانها عن 1250000 نسمة.
- ب. الوالي:

يتشكل الجهاز التنفيذي للولاية من مسؤولين للمصالح المناط بها مختلف النشاطات على مستوى الولاية تحت إشراف وسلطة الوالي ممثل السلطة المركزية والممارس لسلطة الدولة على مستوى الولاية. فهو ممثل للدولة ومفوض الحكومة على المستوى المحلي من جهة، وممثل الولاية في جميع الشؤون المدنية والإدارية والقضائية من جهة أخرى.

يعد منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة حيث يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، كما يتم إنهاء مهام الوالي من قبل رئيس الجمهورية.

نظرا لأهمية مركز الوالي كهيئة تجمع بين التركيز واللامركزية، وكوظيفة تجمع بين السياسة والإدارة، احتل مكانة مهمة في الهرم التنظيمي الإداري الإقليمي المحلي غير أنه لا يتمتع بقانون خاص ينظم المركز القانوني للولاية¹ ويحدد الشروط والمعايير التي يتم بموجبها تعيينهم، أما إنهاء مهامهم فيبقى ذلك خاضعا لتقدير السلطة التي تملك صلاحية التعيين.

تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت تصرف الوالي على ما يأتي²: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان وأخيرا الدائرة³. فرغم عدم تنصيب قانون الولاية على كونها جهاز من أجهزة الولاية إلا أنه أخضع تنظيم الدائرة الذي كان عن طريق مرسوم تنفيذي وليس قانون إلى سلطة الوالي، فأُسند لرئيس الدائرة مساعدة الوالي في تأدية مهامه.

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، المؤرخ في 1994/07/23، ج ر العدد 48.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، المؤرخ في 1990/07/25، ج ر، العدد 31، تحدد أن وظيفة الوالي والكاتب العام للولاية ورئيس الدائرة وظائف عليا في الإدارة المحلية. كما تحدد المادة 19 من نفس القانون أنه "يعين الولاية من بين الكتاب العامون للولايات، رؤساء الدوائر، كما يمكن تعيين 5% من سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المذكورة سابقا"

³ الدائرة ليست جماعة إقليمية بل تقسيم إداري فقط، ينسق بين البلدية والولاية قد تم انتقادها لكونها تركز البيروقراطية الإدارية وتعيق استقلالية البلدية ما يعرقل عجلة التنمية المحلية.

الفرع الثاني: انعكاسات الإصلاح على اختصاصات الجهاز المحلي

انعكس نظام الأحادية الحزبية على ممارسة وظائف الدولة المركزية منها واللامركزية، حيث استأثرت الدولة في ظلّه بتسيير الاقتصاد الوطني بشكل مركز استناداً إلى خطة اقتصادية مركزية ذات طابع إلزامي، تضع وتضبط أولويات التنمية الوطنية في جميع المجالات من خلال دمج الأشخاص الإدارية الإقليمية بواسطة ميكانيزمات قانونية¹. ما يعد نتيجة طبيعية لانعكاس التوجهات الاشتراكية دستورياً في الدولة على وسائل ممارستها من الناحية القانونية، إلا أن التنبؤ الدستوري لمبادئ التعددية من شأنه أن يثير التساؤل حول الدور الجديد الذي تلعبه الدولة ممثلة في الجماعات المحلية، وعن الشكل القانوني الذي سيتخذه هذا التدخل.

على الرغم أن الجانب التشريعي يشرح بوضوح انعكاسات الإصلاح الإداري والدستوري على نمط تشكيل الأجهزة المحلية، إلا أنه أبقى على نوع من الغموض فيما يخص ممارسة هذه الأجهزة لاختصاصاتها. ذلك يعود أساساً للظروف التي دفعت الدولة لتغيير توجهها الاشتراكي، هذا التغيير كان لا بد من اتخاذه بشكل تدريجي وممنهج يهدف تحديد الدور الجديد الذي يجب على الدولة القيام به والمفترض تناسبه التوجه الليبرالي المكرس دستورياً، وليس فقط من أجل التخلص من الأعباء الاقتصادية والاجتماعية المتركمة على الدولة نتيجة التوجه السابق. لذا يجب النظر لاختصاصات المجالس المحلية من بلديات وولايات من خلال القوانين المنظمة لها حالياً بعد أن حافظ المشرع نسبياً من خلال كل من القانون 08/96 المتعلق بالبلدية والقانون 09/90 المتعلق بالولاية على الاختصاصات التي كانت موكلة إليها في ظل النظام الاشتراكي بصياغة أقل إلزاماً وأكثر مرونة مما كانت عليه القوانين في السابق.

أولاً: انعكاسات الإصلاح على اختصاصات البلدية

أ. المجلس الشعبي البلدي:

يجسد نظام المجالس المحلية مبدأ الجماعةية في التسيير، إلى جانب الدورات التي يعقدها ونظام المداولات الذي يعتمده. ينشأ المجلس لجاناً دائمة من بين أعضائه لدراسة المسائل التي تهم الجماعة المحلية، وتحضير القرارات التي تدخل في صلاحياتها في مجالات متخصصة. يحدد عدد اللجان بعدد السكان وفق الشكل الآتي:

¹ زغداوي محمد، المرجع السابق، ص66.

- 3 لجان للمجالس البلدية البالغ عدد سكان بلدياتها أقل من 20000 نسمة
 - 4 لجان للمجالس البلدية البالغ عدد سكان بلدياتها من 20001-50000 نسمة
 - 5 لجان للمجالس البلدية البالغ عدد سكان بلدياتها من 50001-100000 نسمة
 - 6 لجان للمجالس البلدية البالغ عدد سكان بلدياتها أكثر من 100001 نسمة
- تجدر الإشارة أنه على الرغم من أنه كان من الواجب أن تكون آلية اللجان دفع لتقوية دور المجتمع المدني في الحركة التنموية المحلية على مستوى البلدية، ومن ثم المساهمة الفعالة للمشاركة الشعبية في عملية التنمية إلا أن الناحية العملية أثبتت انعدام فاعلية هذه اللجان إما لصعوبة التنسيق بين أعضائها أو لكونها تتكون في الغالب من غير المختصين في الجوانب الفنية للمشاريع المعروضة عليها، أو عدم الاهتمام لعملها كون القانون في حد ذاته لم يحدد الكيفيات والآليات لعمل اللجان.
- من خلال قانون البلدية 10-11 فإن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي تشمل المجالات التالية:

- التهيئة والتنمية: صلاحية إعداد المخططات التنموية وتنفيذها على المدى القصير، المتوسط، الطويل. بالتنسيق مع برامج الحكومة والولاية إلى جانب المشاركة في الإجراءات المتعلقة بعملية التهيئة العمرانية من خلال إبداء رأيها بالمشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي والمساحات الخضراء والموارد المائية مثلاً¹.
- التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز: صلاحية تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشركات التابعة لها والعمل على إنشاء مساحات مخصصة لاحتضان النشاطات الانتخابية إلى جانب السهر على مراقبة احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها وشروط البناء المحددة².
- التربية، الحياكة الاجتماعية والنشاطات الثقافية: صلاحية القيام بكل إجراء قصد إنجاز أو صيانة أو تسيير مؤسسة تعليمية والمرافق التي تصاحبها، بالإضافة إلى الأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة، وتشجيع حركات الجمعيات في هذا المجال³.

¹ المادة 107 إلى المادة 112 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

² المادة 113 إلى المادة 121 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ المادة 122 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

- النظافة، حفظ الصحة والطرق: صلاحية إنجاز وصيانة المراكز الصحية وقاعات العلاج وفقا للاحتياجات المحلية، كما تسعى إلى الاستفادة من بعض الطرق التي أصبحت لها أهمية جهوية من أجل السماح بدعم قاعدة الإصلاح المحلي وفك العزلة، وأخيرا مجال نظافة المحيط من جمع نفايات ونقلها ومعالجتها والحفاظ على الأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور¹.

ب. رئيس المجلس الشعبي البلدي:

• بصفته ممثلا للبلدية (كسلطة محلية):

إن مهام التنفيذ في الجهاز التنفيذي للبلدية تنحصر في يد الرئيس، فهي ليست جماعية إذ لا يلزم الرئيس باللجوء لمساعدة نوابه من جهة كما حالات الإنابة للقيام ببعض مهامه جوازية وفي حال حدوثها تبقى تحت مسؤوليته. وعموما فإن اختصاصات رئيس المجلس بوصفه سلطة محلية متعددة ومتنوعة تشمل كل من الأوجه التالية²:

- تمثيله للبلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية والقضائية، وتمثيلها في كل التظاهرات والاحتفالات.
- إعداد جدول أعمال المجلس واستدعائه للانعقاد.
- رئاسة الجلسات وإدارة المناقشات.
- إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية وهو الأمر الوحيد بالصرف في البلدية.
- المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها واتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.
- السهر على تنصيب المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.
- اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية.
- إبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بالأشغال البلدية والإشراف على حسن تنفيذها.
- إبرام العقود والصفقات.

¹ المادتين 123 و124 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية..

² المادة 77 إلى المادة 84 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

• بصفته ممثلاً للدولة (كسلطة عدم التركيز):

باستثناء اختصاص الحالة المدنية والعمليات المتعلقة بالتصديق على الوثائق فإن اختصاصات رئيس المجلس بوصفه سلطة لتركيز، اختصاصات حصرية يمارسها لوحده بعيداً عن أية مشاركة من المجلس أو نوابه. أهم هذه الاختصاصات¹ مايلي:

- المتعلقة بصفته ضابط للحالة المدنية:

يستطيع الرئيس تفويض جزء من صلاحياته إلى نوابه، أو موظفي البلدية في ما يتعلق بمهام مصلحة الحالة المدنية من: استقبال تصريحات بالولادة أو الوفيات وتسجيلها، تحرير عقود الزواج وتسجيلها، تسجيل الأحكام القضائية.

- مجال الضبط الإداري:

منذ صدور القانون البلدي لسنة 1990 أصبح الضبط الإداري نشاطاً قومياً - كما هو الحال في فرنسا - يمارسه رئيس البلدية بوصفه ممثلاً للدولة² تحت سلطة الوالي، وتصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي وفي حالة الاستعجال تنفذ فوراً القرارات بعد إعلام الوالي. وعلى العموم يقوم رئيس المجلس لأجل الحفاظ على السكينة، الصحة العامة والأمن العام بالسهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية دون إهمال واجب حماية الحريات الأساسية.

- مجال الضبط القضائي:

تتمثل مهام الضبط القضائي في الإجراءات الردعية التي تتخذها السلطات على سبيل الحصر تحت إشراف النيابة العامة لدى وقوع حادث من خلال تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً للبحث والتحري عن الجرائم المقررة قانوناً أو جمع الأدلة والبحث عن مرتكبيها. إجراءات الضبط الإداري والقضائي والإداري متداخلان لحد كبير فالقانون يجمعهما في يد واحدة (الشرطة) غير وجه الاختلاف يكمن في أن صلاحية الضبط القضائي تتحرك بعد الإخلال بالنظام العام³.

¹ المادة 85 إلى المادة 95 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

² مسعود شهبوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد 02، 2000، ص 18

³ عبد الرؤوف هاشم البسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، 2008، ص 41.

يمكن القول أخيراً أن رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنظر لازدواجية اختصاصه فهو يشكل سلطة محلية حقيقية إلى حد ما بحكم صلاحياته كمثل البلدية على العكس من كونه سلطة رمزية للدولة على المستوى البلدي تخضع في غالب الأحيان إلى سلطة الوالي رغم انعدام صفة السلطة الرئاسية بين كليهما.

ثانياً: انعكاسات الإصلاح على اختصاصات الولاية

أ. المجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس حلقة وصل بين الجهاز الإداري وسكان الولاية، يتمتع باختصاصات شاملة كما يتولى التنسيق بين نشاطات ومبادرات البلديات، نظراً لكون المجلس هيئة مداولة فقد خولها القانون سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بميادين اختصاصاته كما خولّه وظيفة استشارية يقدم بموجبها اقتراحات وآراء حول مواضيع عدة منها إعداد المخطط الوطني للتنمية ومتابعة تنفيذه على المستوى الولائي، كما يقدم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات ويبيد الملاحظات والاقتراحات في كل ما يخص شؤون الولاية. الحقيقة أن مهام المجلس يطغى عليها يطغى عليها الطابع الاستشاري أما السلطة الفعلية فهي بيد الجهاز التنفيذي¹.

تتنوع صلاحيات المجلس في مجالات متعددة عن طريق اللجان الدائمة التي يشكلها من بين أعضائه لاسيما فيما يتعلق بـ²: الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، الإعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل والسكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن بين البلديات، التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات والتوعية المحلية.

بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي فيختص برئاسة وإدارة أشغال المجلس كما يقوم في إطار تأدية مهامه بالسهر على تطبيق النظام الداخلي، إصدار المداولات ومتابعة تنفيذها، تنظيم سير الجلسات وسير المصالح الإدارية للمجلس وتمثيل المجلس في التظاهرات

¹ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص148.

² المادة 77 من قانون الولاية 12-07.

الرسمية. يمكن ملاحظة أن رئيس المجلس لا يملك أي مكانة خاصة في مجال التنمية المحلية، إذ يقتصر دوره على تسيير شؤون المجلس.

ب. الوالي:

بالنظر إلى الطبيعة المزدوجة لمركز الوالي، فإنه بذلك يتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يتمتع بسلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة.

• بصفته ممثلاً للولاية (هيئة تنفيذية): أهم وظائفه في هذا المجال¹:

- نشر وتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي.
- تتولى أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية.
- يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية كما يمثلها أمام القضاء.
- إعداد مشروع الميزانية وتولي تنفيذها بعد مصادقة المجلس وهو الأمر بالصرف.
- السهر على حسن سير الولاية ومؤسساتها العمومية وتولي تنشيط ومراقبة نشاطاتها.
- تقديم بيان سنوي حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، كما يمكن أن يتبع بتوصيات يتم إرسالها لوزير الداخلية.

• بصفته ممثلاً للدولة (سلطة عدم التركيز):

إن الاختصاصات اللاتركيزية للوالي تجد أساسها في مضمون المادة 110 من القانون 01-12 "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة". بهذه الصفة يمارس اختصاصات عديدة هامة ومتنوعة يصعب حصرها² على رأسها:

- اختصاصات سياسية:

باعتباره ممثل لدى الحكومة يقوم بنقل أوضاع الحالة الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والسياسية في الولاية للسلطة المركزية، ويستعين لأجل هذا بمصالح الأمن للقيام بالتحريات وإعداد التقارير اللازمة.

¹ المادة 102 إلى المادة 109 من قانون الولاية 07-12.

² المادة 110 إلى المادة 123 من قانون الولاية 07-12.

- اختصاصات إدارية:

العمل على تنفيذ القانون واحترامه وحماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وكذا تنفيذ تعليمات الحكومة، تسيير الأموال العقارية في إقليم الولاية، الأمر بالصرف، تسيير الجهاز الوظيفي في الولاية، تنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة في الولاية، ويستثنى من ذلك بعض القطاعات نظرا لخصوصيتها: كالعامل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز بالنظر إلى طبيعته أو خصوصية إقليم الولاية.

- اختصاصات رقابية:

ممارسة سلطة الوصاية كمثلين على البلديات والمؤسسات العمومية المحلية، ممارسة سلطات الرقابة الرئاسية على موظفي الولاية ورؤساء البلديات.

- اختصاصات متعلقة بالحماية المدنية:

إعداد وتنفيذ إجراءات الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا، المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية، يقوم باختصاصات الضبط الإداري، إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتنفيذها.

المطلب الثاني: التكييف القانوني للنظام المحلي الجزائري

إن الإطار القانوني والتنظيمي للنظام المحلي يحدد مدى علاقة الإدارة المحلية بالحكومة سواء من حيث التأثير السياسي المتبادل أو النقصي الإداري البحت. يتمثل هذا الإطار القانوني فيما يحدد الدستور من مبادئ تترجم واقع هذه العلاقة وتتمثل في جانبين: الأول مبدأ استقلالية التسيير أما مبدأ مراقبة المركز للفرع. لكن تلاقي المبدئين لا يخلو من تشنج تحكمه المصالح والحسابات السياسية التي كثيرا ما يظهر أثرها عند الانتخابات.

إن ما يميز الإدارة المحلية في الجزائر من حيث طبيعتها، كونها جسم منقسم بين دائرتين دستوريتين متباينتين، دائرة الحكومة المعنية بتنفيذ البرامج السياسية ودائرة الجماعة المحلية المعنية بتسيير الخطط التنموية الإقليمية. إذ يعد التوازن بين البعد الإداري والبعد السياسي في إطار الإدارة المحلية شرطا ضروريا للتعيش بين البعدين، بالقدر الذي يحقق الاعتبار الإدارية من حيث مستويات الكفاية والفعالية واعتبارات الكفاية السياسية من حيث مستويات الإنجاز الديمقراطي.

الفرع الأول: مبدأ استقلالية التسيير

تعتبر استقلالية الأجهزة المحلية نتيجة من نتائج تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية، غير أن الاستقلال المحلي لا يعني تحديد التسيير الذاتي للجماعات المحلية بواسطة قوانينها الخاصة، وإلاّ عدت الأجهزة المحلية الجزائرية غير مستقلة، بل وحتى أجهزة نظم الاستقلال المحلي الواسع التي تتمتع بصلاحيات سن قوانينها الأساسية تبقى مقيدة تطبيقا للدستور الفيدرالي، ما يعني أنها لا تزال مرتبطة بالسلطة المركزية (النظام اليوغسلافي)، فالقانون الوضعي لا يعترف بالاستقلال المحلي في المجال التشريعي بل أن استقلال الجماعات المحلية لا يتجاوز وظيفة واحدة من وظائف الدولة ألا وهي الوظيفة التنفيذية، فهو بذلك استقلال نسبي يمارس ضمن القواعد المحددة في الدستور وفي قوانين الدولة¹.

يأخذ مبدأ الاستقلالية شكلان فالسلطات الإدارية المحلية لا تتمتع فقط بالاستقلال العضوي الذي يترجم من خلال وجودها القانوني سواء من حيث التركيب والنظام الذي تخضع له، وإنما تتمتع أيضا بالاستقلال الوظيفي في ممارسة مهامها ما يبين موقعها الفعلي في عملية صنع السياسة العامة.

أولا: الاستقلال العضوي

يتبن الاستقلال العضوي للجماعات المحلية انطلاقا من نقطتين رئيسيتين هما الأساس القانوني لهذه النظم وشكل الهيئات الممارسة للسلطة المحلية.

إن فهم الوضع القانوني للنظم المحلية في مختلف الجماعات بدون استثناء، يبقى مؤكدا على حقيقة أن إنشاء النظم المحلية وخلقها، ومهما كانت درجة الكلية أو الاستقلالية التي تمنح لها، لا بد من أن يتم في إطار المقتضيات التي يفرضها مطلب السيادة الواحدة، لأن النظم المحلية لن تخلق بأي حال من الأحوال نوعا من الازدواجية في السيادة الوطنية، بل ستسعى أساسا إلى تحقيق إمكانية تمتعها بمزيد من السلطات العامة ما يمكنها من الابتعاد "الوظيفي" عن المركز بصورة ملموسة².

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الأمة، عدد خاص بمدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، الجزائر، أكتوبر 2002، ص 64.

² عبد المعطي عساف، التكييف القانوني للنظام المحلي الجزائري في ظل التمييز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، سبتمبر 1978، ص 612.

من أجل معرفة حقيقة مدى استقلالية الجماعات المحلية عن المركز وبيان حجم السلطات التي تتمتع بها لابد من فهم أساسها القانوني، ونعني بذلك مجموعة المظاهر القانونية التي تتعلق بكيفية تناول النصوص القانونية لكل من البلدية والولاية في الجزائر. فإذا كانت تستمد وجودها من مجموع اللوائح والأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية، فهي عبارة عن أجهزة لامركزية إدارية سلطاتها محدودة جدا. أما إذا كانت تستمد وجودها من مجموع الأحكام القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، فهي عبارة عن إدارة محلية سلطاتها ذات طابع إداري وتسييري غالبا. وأخيرا إذا كانت تستمد وجودها من الدستور مباشرة فهي إذا تعد حكما محليا وتتمتع بكافة السلطات والاختصاصات التي تتعلق بسير العمل في إطار الوحدة المحلية المعنية¹.

بالنسبة للوضع في الجزائر، فالمؤسس الدستوري قد حرص على الإقرار بإتباع التنظيم المحلي دون المساس بوحدة الدولة وبهدف ردع المخاطر المركزية والحلول دون نقشي مظاهر البيروقراطية. يمكن القول أن الأساس القانوني الذي انبثقت منه الإدارة المحلية هو أساس دستوري، إذ نصت مجمل الدساتير الذي عرفتها الجزائر باختلاف الإيديولوجيات التي تبنتها على ضرورة إسناد تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية موردة اعترافا دستوريا بالجماعات الإقليمية للدولة ممثلة في البلدية والولاية، مع اعتبار البلدية هي الهيئة القاعدية للتنظيم المحلي. الأمر الذي يمثل مؤشرا ضمنا للتعبير عن استقلاليتها إذ أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية، واكتفى بمنحه إياها المرجعية الدستورية اللازمة من أجل تأسيسها ما يكفل دوام واستمرارية هاته الهيئات، وعدم إمكانية تغييرها أو إلغائها بموجب عمل تشريعي أو تنفيذي. نخلص للقول أن معالجة الدستور الجزائري للتنظيم المحلي كانت غير كافية وتتسم بالعمومية، لعدم تنصيبه بشكل صريح على تمتع الجماعات الإقليمية بالشخصية القانونية أو الاعتراف لها بمبدأ استقلالية التسيير.

إذا كان الاعتراف الدستوري أساس مرجعية وجود الأجهزة المحلية لا يغني عن ضرورة وجود وسيلة قانونية لإنشائها. إذ تعد السلطة التشريعية مسؤولة عن ذلك من خلال

¹ المرجع السابق، ص 613.

إصدار قوانين عادية موضوعها إنشاء الجماعات الإقليمية¹. مما يشكل ضمانة من ضمانات تجسيد استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية وعدم خضوعها لهذه الأخيرة.

أخيراً، إن شكل الهيئة الممارسة يوحى بنسبة الاستقلال التي تتمتع بها نسبياً، فتبني المشرع الجزائري لأسلوب الانتخاب من أجل اختيار أعضاء المجالس المحلية يعد في حد ذاته مظهراً هاماً للتعبير عن استقلالية هاته المجالس، ذلك أن نظام الانتخاب يعد الضمانة الفعلية الأساسية لتجسيد فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية، فلا يكفي تحققها فقط من خلال الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية واللامركزية وإنما يجب أن يمتد إلى شكل الهيئة الممارسة للسلطة المحلية، والتي لا يتوجب أن تكون منتخبة لضمان عدم تبعثتها للسلطة المركزية من جهة، وإشراك الشعب في العملية السياسية من جهة أخرى.

في المقابل يجب القول أنه رغم تجسيد أسلوب انتخاب لفكرة الديمقراطية واللامركزية الإدارية إلا أن العبرة في الاستقلالية لدى اتخاذ الإدارة المحلية لقراراتها وممارستها لاختصاصاتها المختلفة.

ثانياً: الاستقلال الوظيفي

يمكن تحديده من خلال معرفة موقع الجماعات الإقليمية في عملية صنع السياسة العامة، فيعد النظام المحلي وسيلة وغاية في آن واحد بالنسبة للسياسة العامة. فهو بمثابة حلقة الوصل بين السلطة المركزية والأفراد، فيصعد إلى السلطة المركزية الأحداث التي تتم على الصعيد المحلي من أجل أخذها بعين الاعتبار لدى وضع السياسة العامة، ومن ناحية أخرى يقوم بتعبئة الجهود المحلية من أجل تنفيذ السياسة العامة لدى إصدارها، فهو بذلك ضمانة جوهرية لنمو جدلية منطقية بين الوسائل والأهداف. غير أن موقع النظام المحلي من العملية السياسية يختلف من نظام سياسي إلى آخر، حسب الدور الذي يلعبه فقد يمتد للاشتراك مباشرة في صنع السياسة العامة وإقرارها، كما قد يلعب دور المستشار في ذلك، وأخيراً قد يقتصر دوره على عملية التنفيذ فقط².

¹ المادة 140 من دستور 2016 الفقرة 10 "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها الدستور وكذلك في...-التقسيم الإقليمي للدولة...". شهدت الجزائر عمليتين لإنشاء البلدية منذ الاستقلال، أولهما سنة 1974 بموجب الأمر الصادر في 1974/07/20 رقم 69/74 الذي أنشأ 704 بلدية ضمن 31 ولاية، والثانية سنة 1984 الذي أنشأ البلديات الحالية بموجب القانون رقم 09/84.

² عبد المعطي عساف، المرجع السابق، ص610.

يجدر القول إلى أن موضوع المشاركة في إقرار السياسة العامة لا زال حكرا بدرجة ملموسة على السلطة المركزية غذ تلجأ معظم النظم المعاصرة إلى حجب هذا الدور عن أنظمتها المحلية¹، في المقابل تمنحها الحق في لعب هذا الدور بصورة شبه كاملة على الصعيد المحلي، أما إذا تعلق الأمر بالدور الاستشاري فغالبا ما يتحدد هذا الاختصاص بحدود قانونية صريحة ما يجعل مجاله جزئيا. وبالنسبة للاقتصاص على الدور التنفيذي فهذا ما يعني أن الجهاز المحلي ما هو إلا امتداد طبيعي للجهاز الإداري للدولة يفنقد إلى أية اختصاصات تقريرية أصلية ومستقلة.

بالنسبة للجزائر، فإنه يلاحظ أن النظام المحلي لا يتواجد في موقع مركزي أو متقدم من الناحية الواقعية حيث تختص السلطة المركزية لوحدها بتقرير السياسة العامة، أما بالنسبة للجماعات الإقليمية ففضلا عن المهام التنفيذية، تبقى مشاركتها محصورة فيما قد تقدمه من اقتراحات سنوية لمشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية²، والآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات في كل ما يخص شؤون الولاية³. ما يدل عن تراجع الدور الاستشاري الذي كانت تلعبه من قبل⁴، وانعدام المشاركة الفعلية في إطار تسيير الحياة العامة.

إن مسألة تحديد الاستقلال المحلي مسألة دستورية ترجع للدولة نفسها فهي التي تختار من الشؤون التنفيذية ما تتنازل عنه لتجعله محليا، هذا الاختيار يرتبط بعوامل تقنية ومالية وسياسية تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والمجتمعات والظروف التي تعيشها. فقد تتحدد مجالات الاستقلال بالمجالات التقليدية التي كانت تفرض على الجماعات المحلية، أو

¹ النظام اليوغسلافي مثلا يعطي الهيئات المحلية دورا ملموسا في هذا المجال خاصة في مراحل الإقرار الأولى لبعض السياسات.

² المادة 73 من قانون الولاية رقم 07/12.

³ المادة 79 من قانون الولاية 12-07.

⁴ حيث كانت المادة 66 من قانون الولاية رقم 38/69 تدعو المجلس الشعبي الولائي للمساهمة في عملية وضع المخططات الوطنية وكذا إبداء رأيه في الأشياء التي تخص الولاية ولو كانت ذات بعد جهوي أو وطني، وله أن يقدم كل الاقتراحات التي تهمة في هذا المجال، بالإضافة إلى المادة 136 من قانون البلدية رقم 24/67 التي تعطي المجلس الشعبي البلدي الحق في المساهمة في وضع تنفيذ المخطط الوطني للتنمية ويستشار مسبقا في كل مشروع تنفذه الدولة أو أية جماعة عامة أخرى في إطار البلدية.

باقتصارها على المجالات التي تصدر اختصاصا حصريا، كما قد يرتبط بمدى تمتعها بسلطة تقدير الملائمة أو بسلطة تقرير واسعة أو بطبيعة المهام المحلية التي تقوم بها¹.

وبما أن مسألة الاستقلال المحلي ليست مسألة موضوعية بقدر ما هي ذاتية، فلا يمكن الإجماع على معيار حصري يحدد حجم ومضمون الاستقلال المحلي لذا فإن كل دولة تتميز بخصوصيتها في تنظيمها للإدارة المحلية ومدى تطبيقها لمبدأ استقلالية التسيير وهذا يتبين في الواقع العملي من خلال المظاهر القانونية لاستقلال الإدارة المحلية في كل دولة. كحرية الجماعات المحلية وسلطتها في اتخاذ القرارات اللازمة من أجل تسيير الشؤون المحلية، وكضمان لفعالية هذه السلطة التقريرية صاحبها المشرع بقابليتها للتنفيذ فور مضي مدة معينة دون الحاجة للتصديق عليها من سلطة الوصاية - باستثناء مواضيع معينة-، كما أن حصر سلطة الوصاية في التصديق على الأعمال وعدم امتدادها لحق توجيه الأوامر أو تعديل محتوى قرارات الجماعات المحلية، يعد مظهرا قانونيا لمبدأ الاستقلالية إلى جانب بقاء الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية كاستثناء عن الأصل العام وهو "الاستقلال" تمارس في إطار قانوني محدد.

يمكن القول إذا أن الاستقلالية الوظيفية تنقيد بحدود تتمثل إما في موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن بعض الهيئات المشتقة في صورة التصديق مثلا، أو من خلال العرض السنوي الذي تقره السلطة الإدارية المحلية وتقوم بإرساله إما للسلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، إلى جانب خضوع بعض الهيئات المحلية للسلطة التنفيذية لدى وضع نظامها الداخلي إلى موافقتها، زيادة على التبعية المالية لها².

ثالثا: الاستقلال المالي

الاستقلال المالي مفهوم معقد ومتطور له عدة جوانب سياسية، اقتصادية وقانونية. حيث تركز الزاوية القانونية على القواعد المتعلقة بالحكم الذاتي المحلي، أي الاعتراف بالتملك الكافي والخاص لأملاك متنوعة وقابلة للتطوير، مع توفير تدابير التكافؤ على الأقل للحد من عدم المساواة بين الجماعات المحلية³.

¹ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 65/66/67.

² أحسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المحلية، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11، الجزائر، سنة 2015، ص 249.

³ Fathi Zerari, L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systemes juridiques d'inspiration française, Les Annales de Droit, n12, 2018, P36.

يتخذ مفهوم الاستقلال المالي أشكالاً مختلفة: استقلالية التسيير، استقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية، بالإضافة إلى كفاءات تمويل السلطات الإدارية المحلية، فلا تتمتع كل السلطات بالاستقلال المالي خاصة إذا تعلق الأمر بعملية تمويل النشاطات¹. عن طريق حصر مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية في مواردها المالية ووضعها للميزانية.

أ. الموارد المالية للجماعات المحلية:

• الموارد الذاتية:

إذ تجمع بين كل من الاستقلال المالي ومقدار الموارد الذاتية علاقة جدلية فكما اعتمدت الجماعة المحلية بشكل أساسي على موارد ذاتية، اتسعت دائرة استقلاليتها الخاصة بممارسة صلاحياتها. ما يعني الارتباط المباشر والوثيق بين مباشرة الصلاحيات والموارد المالية فيزداد الاستقلال قوة وضعفاً من الناحية العملية وفقاً لزيادة هذه الموارد وانخفاضها. تشمل الموارد الذاتية كل من المجالات التي يعترف القانون بأحقية الاستفادة منها وتتنوع بين إيرادات الاستغلال المالي والإيرادات الجبائية وعوائد الأملاك، بالإضافة إلى الإيرادات الضريبية ومجموع الرسوم المباشرة وغير المباشرة.

• الموارد غير الذاتية:

انطلاقاً من كون موارد أملاك الجماعات الإقليمية موارد ضعيفة، وكون فعالية الموارد الجبائية المحلية تظل محدودة، فإن مداخيلها لا تساعدها على تنمية مواردها الذاتية، ما يضطر البلدية والولاية إلى البحث عن موارد مالية غير ذاتية تتمثل أساساً في الإعانات والقروض والهبات والوصايا. الأمر الذي يؤدي لا محالة إلى التبعية المالية للجهات الممولة ما يعني التضييق من نطاق استقلالية هذه الجماعات.

ب. وضع الميزانية الخاصة:

يشكل الميزانية المحلية الإطار الذي تمارس فيه الجماعات الإقليمية من خلاله نشاطاتها المالية والإدارية من أجل تحديد الخطة المالية المتبعة على مستوى السياسة الإيرادية من خلال رسم مختلف توجهات الموارد المالية الذاتية التي تركز عليها الجماعات الإقليمية في تحديد هامش الاستقلال المالي ثم الموارد المالية الاستثنائية التي تشكل دعامة أساسية لتعويض النقص².

¹ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 234.

² ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 100.

فالميزانية عبارة عن الجدول الخاص بتقديرات الإيرادات والنفقات السنوية، وتشمل أقسام مختلفة كقسم التسيير، التجهيز والاستثمار تقوم بإعداده الجهة المختصة قانوناً ويخضع لمصادقة السلطة المركزية من أجل تنفيذه. ما يعبر بطريقة مباشرة عن مدى استقلالية الجماعات الإقليمية في التسيير، كونها تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها بإعداد الميزانية يحظى بأهمية قانونية وسياسية كبيرة.

أخيراً، تبقى مشكلة الموارد المالية للجماعات المحلية العائق الأكبر لتفعيل الخيار اللامركزي لما ينجر عنها من نتائج تبعية. إذ أن الاستقلالية المالية لا تتركس إلا بتوفر شرطان ضروريان: أن تكون للجماعات المحلية موارد مالية ذاتية كافية لمجابهة النفقات، بالإضافة إلى أن تكون لهذه الجماعات الحرية في ضبط مواردها ونفقاتها.

الفرع الثاني: مبدأ مراقبة المركز للفرع

إن فكرة الرقابة تعد الوجه المقابل لفكرة الاستقلال، فهي تعبر عن الحدود التي يخضع لها مبدأ الاستقلال ومدى جزئيته، كونه يتعلق بوظيفة حصرية هي الوظيفة التنفيذية. إلى جانب مدى نسبة كونه يخضع بمناسبة ممارسته لهاته الوظيفة إلى رقابة، تختلف مظاهرها وتعدد أشكالها وتمارس على كل من أعمال الإدارة وهياكلها.

أولاً: الرقابة السياسية

هي وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد، يتمثل هذا الطريق من الرقابة في رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، ويتحدد شكلها بما هو مرسوم في الدستور. أما على الصعيد المحلي فتتمثل أولاً في كون الجماعات الإقليمية تنشأ أساساً بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، وثانياً في كون البرلمان صاحب الصلاحية في المصادقة على الميزانية مما يسمح بمراقبة المالية المحلية.

من جهة أخرى، تتخذ الرقابة السياسية مظهرها آخر تقوم به الأحزاب السياسية. فهذه الأخيرة العنصر الأكثر قدرة وملائمة على إحداث التغييرات الإيجابية على مختلف الأصعدة سواء من حيث اختيارها للمرشحين للمجالس الشعبية المحلية، أو العلاقة التي تجمع بين كل منهما فكلما كانت العلاقة بين الحزب والعضو متينة حافظ ذلك على سمعة الحزب وأكد على حسن اختياره وإمكانية تجديد انتخاب العضو، إذ تقوم الأحزاب السياسية بإخطار الأعضاء بكل ما يحدث في الدائرة الانتخابية، وتعمل على تعزيز العلاقة بين العضو والناخبين. كما

تعمل على حماية العضو من التأثير عليه من مختلف الأحزاب السياسية المتعارضة¹. الأمر الذي يثير الجدل حول إلزامية عضو المجلس الشعبي المحلي بإتباع سياسية وبرنامج الحزب المنتمي إليه في إطار القيام بمهامه النيابية والعراقيل التي قد تظهر لدى تنفيذ الصلاحيات المسندة إلى المجلس، بالنظر للانتماءات السياسية المتعارضة بين أعضاء المجلس المحلي في ظل التعددية السياسية.

تتجسد الرقابة السياسية كذلك في الرقابة التي يمارسها الرأي العام إما عن طريق وسائل الإعلام المختلفة، أو عن طريق المواطنين المحليين مباشرة، وذلك من خلال الاطلاع على كيفية تسيير الجماعات المحلية من وسائل الاتصال من صحافة وإذاعة وتلفزيون، ومن خلال تجسيد الحق في الإعلام، إذ يحق للرأي العام تقييم أعمال المجلس المحلي وتوجيه النقد لها وتباشر هذه الرقابة انطلاقاً من معطيات أساسها علنية الجلسات ونشر القرارات إلى جانب حق الاطلاع على محاضر المداولات.

ثانياً: الرقابة الإدارية

تتخذ إما صورة النموذج الإنجليزي أو النموذج الفرنسي.

بالنسبة للأول فتمتتع الجماعات المحلية في ظل هذا النظام باستقلال واسع إزاء السلطة المركزية، التي لا تقوم إلا بإشراف بسيط جداً على أعمال السلطة المحلية يقتصر أساساً على إجراءات التفتيش الهادفة للثبوت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية، ومن ثم تحديد حجم الإعانة المقدمة من طرف الإدارة المركزية للوحدات المحلية والتي تنخفض بسبب الإخفاق المحلي في أداء الخدمات، إلى جانب طلب إلغاء القرارات المحلية التي تتجاوز اختصاصها قانوناً والذي يندرج في حقيقة الأمر تحت الرقابة القضائية حيث يفصل القضاء في هذا الطلب².

أما بالنسبة للنموذج الفرنسي فقد مر بمرحلتين، فاتبعت بداية بالرقابة الإدارية الشديدة التي كانت تمارسها السلطة المركزية سواء على مستوى أعضاء المجالس المحلية من خلال تمتعها بصلاحيات الإيقاف، العزل، حل المجالس المنتخبة طبقاً للشروط المحددة قانوناً. أو

¹ مزياني فريدة، الإطار القانوني للجماعات المحلية "واقع وآفاق"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 24، قسنطينة الجزائر، ديسمبر 2005، ص 174

² شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق، ص 70.

على مستوى أعمال هذه المجالس من خلال تمتعها بسلطات واسعة التصديق، الإلغاء، الحل والوصاية التقنية¹.

الأمر الذي جعلها شريكا في تسيير الشؤون المحلية بل وفاق ذلك في بعض الأحيان ليصبح شكلا من أشكال السلطة الرئاسية ما يناقض تماما مفهوم الاستقلال المحلي، لذا تم التراجع عن نظام الوصاية الإدارية والاستعاضة عنها بنظام الرقابة القضائية². حيث أصبحت قرارات السلطة المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، أما سلطة الإلغاء أو حتى التعليق فهي بيد القضاء الذي يتم اللجوء إليه بناء على طلب ممثل الدولة أو الأشخاص الطبيعية والقانونية. من جهة أخرى تم إلغاء الوصاية المالية عن طريق السلطة المركزية وتحويل اختصاص تقدير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى هيئات قضائية تعرف بالغرف الجهوية للمحاسبة، والتي تمارس رقابة ذات طابع توجيهي وإرشادي. بالإضافة إلى تخفيف الوصاية التقنية من خلال إصدارها قانون يجمع بين الإجراءات والشروط اللازم إتباعها في تقنين واحد وعدم جواز فرض السلطة المركزية على الجماعات المحلية أية إجراءات إلا إذا كانت صادرة تطبيقا للقانون³.

إن ميزان القوى داخل الدولة بين المستويين المحلي والوطني يقتضي النظر في العلاقة التي تجمع بين كل من الهياكل المركزية واللامركزية، وطبيعة الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة المحلية سواء ذاتية، مشتركة أو منقولة⁴. بالنسبة للوضع في الجزائر فاستقلالية الجماعات المحلية تقاس بقدرتها في التعبير عن كيانها في شتى الميادين ضمن الأطر المحددة قانونا دون الرجوع إلى سلطة أخرى إلا إذا نص القانون على عكس ذلك. أو ما يمكن التعبير عنه بحق المبادرة في مباشرة الصلاحيات المخولة لها والتي تمارس إما من خلال سلطتها في توظيف الجهاز البشري التابع لها من تقنيين وفنيين وإداريين ومستشاريين وتحديد مهامهم وتصنيفهم وكذا رواتبهم، إلى جانب إمكانية الاعتماد على وضع السلطة الإدارية المحلية لنظامها الداخلي من أجل تقرير مدر الاستقلالية الوظيفية التي تتمتع بها، أو من خلال

¹ نقصد بالوصاية التقنية La Tutelle technique الأشكال النموذجية أو التصرفات التي تملي الدولة بموجبها على الجماعات المحلية السلوك الواجب اتباعه في سبيل التسيير قبل اتخاذ القرار.

² قانون رقم 213/82 المتعلق بحقوق وحرية الجماعات الإقليمية المؤرخ في 12 مارس 1982.

³ شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 76.

⁴ منى كرفي، الاستقلالية مبدأ من المبادئ الدستورية للسلطة المحلية، مركز الدراسات الإستراتيجية والدبلوماسية، تونس، فيفري 2019، www.csds-center.com

قيامها بتصرفات قانونية مثل آليات تسيير أملاكها والطرق المخولة لها لاكتسابها وأهليتها لإبرام الصفقات العمومية والمناقصات. غير أن ذلك لا ينفى خضوع المجالس المحلية لرقابة إدارية من طرف السلطة المركزية ممثلة في رئيس الجمهورية، وبصفة أساسية في وزير الداخلية إذا تعلق الأمر بالولاية، وفي الوزراء المعينون إذا تعلق الأمر بقطاعاتهم اللاتي يشرفون عليها، وأخيرا الوالي باعتباره ممثل السلطة المركزية إذا تعلق الأمر بالبلديات.

تتخذ الرقابة الإدارية صورتين أساسيتين رقابة على الأعضاء ورقابة على الأعمال:

أ. بالنسبة للأعضاء:

تتخذ دورها شكلين، أولا رقابة تمارس على المجلس بصفة كلية ونقصد بها إمكانية حل المجلس وهو إجراء خطير جدا يشترط فيه أن يتم بموجب مرسوم الهدف منه إنهاء الوجود القانوني للمجالس الشعبية البلدية والولائية طبقا للحالات المحددة قانونا على سبيل الحصر، فهي تمس إذا بالممارسة السياسية على المستوى المحلي وتعّدل من إرادة الناخبين وتقيد استقلالية هذه الهيئات التمثيلية.

يلاحظ كما ذكرنا سابقا (الفرع الثاني من المطلب الأول - الانعكاسات على التشكيل-) أن المشرع قد وسّع من حالات الحل مع الإبقاء على طابع العمومية لدى ذكرها، ما ينتج إبهاما وتأويلات تبقى بموجبه السلطة المركزية المخول الوحيد لصلاحيه التفسير حسب سلطتها التقديرية، فكلما اتسع مجال الحل ضاقت دائرة الاستقلال الذي تتمتع به الإدارة المحلية الأمر الذي دفع النظم المعاصرة إلى السعي لإلغاء الرقابة الإدارية لضمان الاستقلال المحلي¹.

كما تمارس هذه الرقابة على المجلس بصفة جزئية أي على الأعضاء منفردين، حيث يخضعون لرقابة إدارية تمارس من خلال آليات تختلف بين الاستقالة الحكيمة بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية في حال تغييبهم لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة دون عذر مقبول². أو التوقيف وهو إجراء مؤقت يقتضي تجميذا لعضوية المنتخبين في

¹ يذكر من بين التطبيقات العملية التي مارست إجراء الحل تلك المتخذة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية والولائية لكل من ولايتي تيزي وزو وبجاية، بالإضافة إلى مجموع 14 مجلس بلدي لكل من ولايات الأغواط، بسكرة، البويرة، بومرداس، خنشلة. بموجب المرسوم الرئاسي رقم 307/05 الصادر في 25 أوت 2005 المتضمن لاستدعاء الناخبين لانتخابات جزئية للمجالس المحلية، ج ر، العدد 58، ص 03.

² المادة 45 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

المجالس المحلية في حالة متابعتهم قضائياً¹، أو الإقصاء الذي يعد إنهاءً كلياً للعضوية في حالة الإدانة الجزئية للعضو المنتخب أو ثبوت حالة تنافي بحقه أو عدم القابلية للانتخاب². إضافة للحالات السابقة استحدثت القوانين الحالية للبلدية والولاية حالتين جديدتين، أولهما حصول مانع قانوني دون ذكر ماهية هذا المانع وترك مهمة تحديده للسلطة التقديرية صاحبة الرقابة³، ثانياً التخلي عن العهدة الانتخابية⁴ وتكون فقط بالنسبة للرئيس في المجالس البلدية وذلك لدى استقالته دون دعوة المجلس للاجتماع، أو لدى غيابه بدون مبرر لأكثر من شهر فيثبت التخلي من طرف المجلس بعد مرور 40 يوم. أما بالنسبة للمجالس الولائية فيعنى التخلي بكل من الرئيس والأعضاء على حد سواء، وذلك لدى تغيب الأول عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، ولدى تغيب الثاني بدون مبرر لأكثر من 3 دورات عادية في نفس السنة.

ب. بالنسبة للأعمال: تتخذ ثلاث صور رئيسية

• التصديق:

هو عمل إداري يصدر من السلطة المركزية ويقع على تصرفات الجماعات الإقليمية قصد التحقق من مشروعيتها أو عدم مخالفتها للمصلحة العامة، فباتخاذها تقرر صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه من عدمها دون امتداده إلى تعديل جزء منه فالتصديق يقوم على العمل كله⁵.

القاعدة العامة أن القرارات البلدية والولائية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى موافقة السلطة الوصية، فتتخذ قرارات المجلس الشعبي البلدي بعد مضي 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية⁶، والاستثناء من القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية لنفاذها، الوالي بالنسبة للبلديات ووزير الداخلية بالنسبة للولايات. هذا التصديق يكون إما صريحاً لدى إفصاح

¹ المادة 43 من قانون 10-11 والمادة 45 من قانون 07-12 حيث يعتبر إجراء جوازي في قانون الولاية عكس قانون البلدية الذي اعتبره إجراء لازماً.

² المادة 44 من قانون 10-11 والمادة 46 من قانون 07-12 لا تعنى الهيئة التداولية باتخاذ قرار الإقصاء بل يجسد من خلال قرار الوالي أو قرار وزير الداخلية بالنسبة للمنتخب البلدي والولائي على التوالي فهو ذو أثر قانوني مباشر.

³ المادة 40 من القانونين 07-12 و10-11.

⁴ تضمنتها كل من المادتين 43 و64 من القانون 07-12 والمادتين 74 و75 من القانون رقم 10-11.

⁵ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق-، أطروحة دكتوراه، قانون عام، جامعة تلمسان، 2014-2015، ص237.

⁶ المادة 56 والمادة 54 من قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 على التوالي.

صاحب الرقابة عن رأيه أو ضمناً حين الاكتفاء بمرور المدة المطلوبة قانوناً (30 يوم) دون إصدار أي قرار. حدد المشرع المجالات الخاضعة لسلطة التصديق على سبيل الحصر بالنسبة لكل من البلدية والولاية¹، المسائل المتعلقة بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية²، اتفاقية التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية إضافة إلى اقتنائها أو تبادلها بالنسبة للولاية.

يمكن القول إذا رغم أن التصديق عبارة عن استثناء إلا أنه استثناء يجمع أهم الاختصاصات التي تتمتع بها المجالس المحلية والتي من شأنها أن تمكنها من تنفيذ برامجها وتطبيق سياستها.

• الإلغاء:

يشمل إمّا القرارات الباطلة بحكم القانون³ لكونها سواء غير شرعية أي مخالفة للأحكام الدستورية والقانونية ونقصها بالمدونات التي تمس برموز الدولة أو المدونات غير المحررة باللغة العربية، أو خارجة عن نطاق اختصاص المجلس الولائي، أو اتخذت خارج اجتماعاته الرسمية. كما يشمل القرارات القابلة للإبطال⁴، وذلك في المدونات التي تتعارض مصالح البلدية أو الولاية فيها مع مصالح رئيس المجلس أو أعضائه سواء كان ذلك باسمه الشخصي أو باسم أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو وكلاء لحضور المداولة. والغاية في إقرار هذه الحالة ضمان النزاهة والحياد من أعضاء المداولة.

• الحلول:

تعد سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية وهي آلية يتم اتخاذها في نظام الرقابة الإدارية بغرض المصلحة العامة، إذ تقتضي تدخلاً مباشراً من السلطة المركزية في الأعمال القانونية المتعلقة بالشخصية اللامركزية مما يمس بشكل مباشر باستقلالية هذا الشخصية⁵. تقتصر صورة الحلول كمظهر من مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية دون الولاية حيث يتدخل الوالي في عمليات توازن الميزانية وإدراج النفقات الإلزامية

¹ المادة 57 من قانون 57 من قانون 11-10 والمادة 55 من قانون 12-07.

² يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للتصريح المسبق أي الموافقة السابقة للوزير بالنسبة للولاية حسب المادة 134 من قانون 12-07 والبلدية حسب المادة 174 من قانون 11-10.

³ المادة 59 و53 من قانوني 11-10 و12-07 على التوالي.

⁴ المادة 60 و56 من نفس القانونين.

⁵ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص252.

بالطريقة المحددة قانوناً¹. أو عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بعد إعداره وانقضاء الآجال المحددة². بالإضافة إلى إمكانية حلول الوالي قصد القيام بكل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق عام في حال عدم قيام سلطات البلدية بذلك خاصة فيما يتعلق بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

في الأخير وجب القول أن وضعية الإدارة المحلية في الجزائر تأثرت بالنموذج التقليدي الفرنسي بالنظر لخضوعها لرقابة مركزية واسعة، لذا فإن القول باستقلاليتها يبقى نسبياً بشكل ملاحظ ما أدى إلى جمود الأجهزة المحلية لتواجهها الدائم تحت سلطة ورقابة المركز.

ثالثاً: الرقابة المالية

هي عبارة عن منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية بهدف المحافظة على الأموال العامة وترشيد استخدامها، باعتبار أن الاستقلال المالي لا يقل أهمية عن الاستقلال الإداري بل قد يتجاوزه، إذ أن الاستقلالية الإدارية تستوجب ذمة مالية مستقلة تمكن الهيئات الإقليمية من تنفيذ المشاريع المحلية والقرارات التنموية دون الحاجة للرجوع إلى موافقة السلطات المركزية. بالمقابل ضرورة توفير الحماية اللازمة للأموال العامة من أي إساءة في التسيير والإهمال من خلال الرقابة المالية التي تهدف أساساً إلى التفتيش وملاحظة الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمالية مع احترام النصوص القانونية الخاصة بها عن طريق التحقق من مدى مطابقة الإنجازات والواقع العملي للخطة الموضوعة والتعليقات الصادرة بشأنها والعمل على منع تكرار الأخطاء والانحرافات التي حدثت.

تأخذ الرقابة المالية شكلان:

أ. رقابة وقائية:

نقصد بها رقابة مسبقة تحقق أهدافها قبل حدوث الأثر المالي عبر منع ارتكاب أي خطأ أو خلل محتمل الوقوع. يتم ذلك من خلال خضوع الأعمال الإدارية للجماعات الإقليمية متمثلة في الميزانية بشكل رئيسي إلى مجموعة من الإجراءات المتعلقة بجوانب مالية تخص صرف النفقات، فلا ينتج العمل الإداري أثره إلا بموافقة الهيئة المكلفة بالرقابة.

¹ المادة 102 من قانون 07-12.

² المادة 101 من نفس القانون.

• رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي على ميزانية ونفقات البلدية والولاية:

فيمثل المراقب المالي الرقابة في إطار نظام عدم التركيز الإداري وهو موظف مختص يعين من طرف وزير المالية، يمارس بالدرجة الأولى رقابة تقنية تهدف إلى مراقبة شرعية وقانونية النفقات من خلال التأثير على القرارات والوثائق المتضمنة نفقات عمومية من طرف الأمر بالصرف¹. اتسعت مهامه لتشمل نطاق ميزانية البلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إضافة إلى جميع ميزانيات المؤسسات والإدارات التابعة للدولة والحسابات الخاصة بالخرينة وميزانيات الولايات².

أما بالنسبة للمحاسب العمومي، فهو كل شخص يعين قانونا للقيام بعمليات معينة تخص كل ما يتعلق بالتحصيل والدفع وتداول الأموال وحركتها³. فيقوم بالدفع بالتأشير على الأموال أو الحوالة بعبارة "مقبولة الدفع" متى كانت النفقة المأمور بدفعها شرعية، أما في الحالة العكسية فيمتنع عن الدفع معللا رفضه.

• رقابة لجان الصفقات العمومية:

إذ تختص الصفقات العمومية نظرا لأهميتها بتدابير رقابية خاصة تمارس من لجان مختصة قصد التحقق من مطابقتها للتشريع والنظام المعمول به على مراحل مختلفة سواء من قبل تنفيذ الصفقة أو أثناءها أو حتى بعدها.

• رقابة المجالس المحلية التداولية والسلطة الوصية على الميزانية المحلية:

يحق للمجالس الشعبية البلدية والولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الأمر بالصرف (رؤساء المجالس البلدية أو الولاية) من خلال مطالبتهم بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية، أضيف إلى ذلك اشتراط مصادقة المجلس على بعض العمليات المالية من أجل مباشرتها⁴. أما بالنسبة للسلطة المركزية ممثلة في الوالي ووزير الداخلية فيمارس كليهما الرقابة المالية عن طريق عرض الميزانية قصد المصادقة إلى جانب إدراج النفقات الإجبارية في حال إغفالها من طرف الهيئات التداولية.

¹ المواد 5-6-7 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المعدل بالمرسوم رقم 374/09 المؤرخ في 19-09-2009.

² المادة 02 من نفس المرسوم.

³ المادة 33 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁴ المادة 133 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية والمادة 166 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

ب. رقابة لاحقة:

تمارس من طرف أجهزة متخصصة خارج تنظيم السلطة التنفيذية، تبدأ بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الإداري للولاية والبلدية، وهي لا تنصب فقط على النفقات بل تمتد إلى الإيرادات العامة والتأكد من قيام الجماعات الإقليمية بتحصيل جميع مواردها وإيرادها بالفعل إلى الخزينة¹. تتخذ صورتين أساسيتين:

• رقابة مجلس المحاسبة:

هو هيئة تؤسس بموجب نصوص دستورية، فلا يمكن للسلطة الوصية فرض هذه الرقابة لأنها تطبق بحكم القانون، بالإضافة إلى أنها لا تؤثر على عمل الإدارة الأمر الذي يعزز استقلالية الجماعات المحلية ويحارب الفساد المالي في آن واحد. يعتبر الجهاز الأعلى المختص بممارسة الرقابة اللاحقة على مالية الدولة والجماعات الإقليمية والمصالح العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيرها أو المستفيدين منها. كما يخول له سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ الميزانية دون إبداء رأيه في صحة النفقات العمومية أو التدخل في صحة السياسات وأهداف البرامج المسطرة. فيصدر التوصيات والاقتراحات التي يراها لازمة من أجل تحسين نوعية المردودية والفعالية²، كما يراقب المحاسبين العموميين في حالة وجود مخالفة يصدر في شأن ذلك إما قرار نهائي يبرئ المحاسب العمومي بعد الرد والدفاع الذي يقدمه هذا الأخير - أو وضعه في حالة مدين والحكم عليه بدفع النفقات المسددة غير المبررة أو غير الشرعية. أما فيما يخص رقابة الانضباط المالي والميزاني فيعاقب مجلس المحاسبة كل مسؤول أو عون ممثل للجماعة الإقليمية ودون المساس بالمتابعات الجزائية بغرامات مالية من خلال قرارات قابلة للطعن، وذلك لدى خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو تجاهل الالتزامات في سبيل كسب امتيازات مالية أو عينية على حساب الجماعات الإقليمية³.

¹ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص 279.

² المادة 73 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة الصادر في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 02/10 الصادر في 2010/08/26، ج ر، العدد 50.

³ المادة 04 من الأمر 20/95.

• رقابة المفتشية العامة للمالية:

تمارس على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية¹ بواسطة مفتشين يخضعون لدى مباشرتهم لمهامهم لأداء اليمين، وينظمون في شكل وحدات متنقلة تسيّر من قبل رؤساء بعثات أو رؤساء فرق، حيث تتم عملية التفتيش في مقرات البلديات والولايات إمّا بناء على الوثائق وفي عين المكان، أو بصورة فجائية، أو بعد الإخطار والتبليغ المسبق. تمس عدة جوانب²: دقة المحاسبات، مستوى الإنجازات، مدى تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك، إبرام الصفقات وتنفيذها، تسيير اعتمادات الميزانية، شروط وتعبئة الموارد المالية، شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات المقدمة، تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة، سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي. وفي ما يخص نتائج ممارسة هذه الرقابة فالملاحظ أنها ذات مردود ضعيف بالنظر لعدم اقترانها بجزاءات فعلية ما يفسر عدم حؤولها دون منع التجاوزات ومحاربة الفساد المحلي.

المطلب الثالث: الديمقراطية التشاركية المحلية لتعزيز عملية التنمية السياسية

إن التطورات المختلفة التي شهدتها العالم ولا يزال يشهدها أدت لظهور مفاهيم حديثة تطلبت بدورها حتمية إيجاد آليات وميكانيزمات جديدة لتصاحب التغييرات الجذرية التي أحدثتها هذه المفاهيم وتضمن الاستقرار والاستمرارية بالدولة. فتم الانتقال من حكم مركزي فيه الدولة هي المسير الوحيد إلى حكم لامركزي متعدد الفاعلين والمؤثرين في الحياة السياسية³، من خلال تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية. هذه الأخيرة التي تعد آلية فعّالة من أجل تحقيق عملية التنمية السياسية خاصة على المستوى القاعدي، باعتبارها تقوم على أساس توسيع خيار المشاركة والتعاون مع مختلف الفواعل الرسمية منها وغير الرسمية من أجل إدماج المواطن ومشاركته في اتخاذ القرارات وسير الحياة السياسية ومتابعة البرامج التنموية والمساهمة في تحقيقها. ممّا يجعل من عملية صنع القرار على المستوى المحلي صورة للمشاركة الشعبية تعبر عن البعد المحلي للديمقراطية.

¹ المادة 02 من المرسوم رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة، ج ر، العدد 50، ص 11.

² المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08.

³ مغربي فريال، الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية المحلية "المملكة المغربية نموذجاً"، مجلة المفكر، العدد 17، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2018، ص554.

الفرع الأول: تكريس الديمقراطية التشاركية

الديمقراطية في حقيقة الأمر ليست المشاركة في الحكم فحسب ولكن القبول مبدئياً بكل ما يأمر به الذي اختير للحكم وعكس ذلك ما هو سوى انتماء شكلي فقط لا يرقى لمفهوم الديمقراطية. فالعمل الديمقراطي ليس بالضرورة عملاً صحيحاً غير أنه عمل متفق عليه، ممارسته تعد انعكاساً لطبيعة فاعليه وكذا فعالية المجتمع الذي يحتضن هذه الممارسة. فالدولة تفتح المجال الديمقراطي وتغلقه والدولة تزيد من الحركة الديمقراطية وتنقص منها، ولكن لا تملك الدولة أن تخلق الديمقراطية، لأنها ثقافة تنشأ وتحيى مع الفرد. من هنا ظهرت الحاجة على الديمقراطية التشاركية¹. هذا الاصطلاح الذي يثير لبساً باعتبار أنه ليس بالإمكان تصور ديمقراطية دون تشارك، كما لا يمكن تصور ديمقراطية دون حوار، إذن فإن هذا التحامل على الذات لا يمكن أن يعني سوى ردة فعل على شيء ما أوتجاهه، وفي الحقيقة الديمقراطية بهذا المفهوم لن تكون سوى ديمقراطية داخل الديمقراطية مما يستوجب أن تنفرد بموضوعها وأطرافها ووسائلها.

أولاً: مفهوم الديمقراطية التشاركية

لقد برزت الديمقراطية التشاركية نتيجة النقاش المتزايد حول حدود الديمقراطية التمثيلية منذ النصف الثاني من القرن العشرين، حيث لم يعد يوفر النظام النيابي فكان ظهور الديمقراطية التشاركية ليس لإلغاء الديمقراطية التمثيلية كلياً، ولكن لتتجاوز قصورها وعجزها على التفاعل والتجاوب مع معطيات اجتماعية جديدة ولحل المشاكل عن قرب، وضمان انخراط الجميع، وتطوير التدبير المحلي والوطني عن طريق التكامل بين الديمقراطية التمثيلية وآليات الديمقراطية التشاركية². وما يميز الديمقراطية التشاركية أنها ظاهرة جديدة تنظيمها جاء لاحقاً على إتيانها، بمعنى أن واقعها كان سابقاً للفكرة، ذلك أن ممارسات العمل التشاركي ظهرت من قبل في المجتمعات الأنجلوسكسونية والاسكندنافية والأمريكولاتينية بصفة تكاد تكون عفوية³. فكانت البرازيل أول الدول تأسيساً لها خلال فترات السبعينيات في مدينة بورتو-ألغري بحيث تشكل أحد النماذج البارزة والتي لا تزال من بين أنجح تطبيقات الديمقراطية التشاركية، بعد ذلك تم اعتمادها وتضمينها في الدستور

¹ حاشي يوسف، الديمقراطية التشاركية.

² عبد المجيد رمضان، الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية-حالة الجزائر-، دفاثر السياسة والقانون، العدد 16، ورقلة الجزائر، جانفي 2017، ص76.

³ حاشي يوسف، المرجع السابق

البرازيلي عام 1988، ثم امتدت إلى الدول الأوروبية خلال الثمانينات فسميت بالديمقراطية التداولية في إنجلترا ثم جسدت في ألمانيا، بينما في فرنسا أطلق عليها مصطلح الديمقراطية الجوارية عبر إصدارها لقانون سنة 2002.

الملاحظ أن هذه التسميات المختلفة تجعل من الديمقراطية التشاركية ذات بعد محلي، أي تطبق على مستوى الجماعات المحلية فقط الأمر الذي يعد غير صحيح بحكم وجود تجارب على مستوى وطني، إلى جانب أن ذلك السبب الرئيسي في ظهورها سبب وطني مرتبك بالنظام التمثيلي على جميع مستوياته على رأسها البرلماني¹. غير أن ذلك لا ينفى أن المستوى المحلي هو المجال الأنسب والأفضل لتجربة وتطبيق الديمقراطية التشاركية، انطلاقاً من إرادة المواطن في المشاركة في حياة وسير المنطقة التي يشعر بالانتماء لها. فالديمقراطية التشاركية لا تعني حق الفرد في اختيار ممثليه بحرية فحسب بل تشمل على المستوى العملي مستويات متكاملة تكمن غالباً في حقه في الإعلام والاستشارة وحقه في التشاور في بعض الأحيان، بل ويمتد إلى المشاركة في اتخاذ قرار مشترك ما يعد نادر التطبيق.

يرتبط مفهوم الديمقراطية التشاركية بمفاهيم مشابهة له أو قريبة منه، على رأسها مفهوم الحوكمة الرشيدة ويختلف مفهوم الحوكمة عن الحكومة التي تشير إلى المؤسسات الرسمية للدولة والتي في ظلها تتخذ القرارات الرسمية في إطار قانوني وإداري محدد، وتستخدم الموارد بطريقة تخضع للمساءلة المالية. أما الحوكمة فيشتمل على الحكومة بالإضافة إلى هيئات أخرى عامة وخاصة لتحقيق نتائج مرغوبة بالاعتماد على عناصر أساسية: المشاركة، المساءلة، الشرعية، الكفاءة والفعالية، الشفافية، الاستجابة². وبالتالي يمكن القول أن العلاقة التي تجمع كل من الديمقراطية التشاركية والحوكمة الرشيدة علاقة تكاملية باعتبار أن المبادئ التي تقوم عليها هذه الأخيرة تسمح بتكريس الديمقراطية التشاركية.

تتعدد التعريفات المتعلقة بالديمقراطية التشاركية غير أنها تصب في نفس الاتجاه وهو توسيع دائرة مشاركة المواطن وإعطائه الحيز اللازم من أجل التعبير عن آرائه وطرح البدائل المشتركة من خلال أساليب معينة كالنقاش والحوار.. فهي عبارة عن مجموعة

¹ الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية "الأسس والأفاق"، مجلة الوسيط، الجزائر، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، العدد 06، السداسي الثاني 2008، ص25.

² بومدين طاشمة، الحكم الرشيد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، تلمسان الجزائر، العدد 26، جوان 2010، ص05.

متباينة من التقنيات والإجراءات والسبل التي تتيح للمواطن الانخراط بشكل مباشر في تسيير الشؤون العامة، وتبعاً لذلك فلا يتم تعريف الديمقراطية التشاركية بوصفها مفهوماً بقدر ما يتم تعريفها من خلال الوسائل التي توفرها في سبيل تحقيق الأهداف المقصودة من تكريسها¹. والأهداف المرجوة من ممارسة الديمقراطية التشاركية متعددة، فمن حيث الجانب الوظيفي والإداري تعمل على تحسين إدارة الشؤون المحلية انطلاقاً من إدماج صياغة السياسة العامة المحلية بغرض دعم اختيار البدائل العقلانية للقرارات الإدارية المتخذة من قبل المجالس المحلية والمتعلقة بتسيير شؤون الهيئة الإقليمية والدفع بعجلة التنمية².

فحسب الجانب التسييري يجب الأخذ بعين الاعتبار آراء مستعملي المرافق العامة والمستهلكين من أجل الاستفادة من خبراتهم، إلى جانب الوقاية من النزاعات المحتملة وضمان تقبل المواطنين لقرارات الإدارة³ وتنفيذها بشكل أسهل. أما من حيث الجانب الاجتماعي فهي تعمل على نسج الروابط الاجتماعية ما يسمح بإعادة بناء الثقة بين المواطن والإدارة المحلية وخلق ديناميكيات تفاعلية جديدة بين الدولة والمجتمع، من جهة أخرى فإن الديمقراطية التشاركية باعتبارها نظام ديمقراطي قائم على أساس الشعور بالكفاءة السياسية التي تغذي الاهتمام بالمشاكل الاجتماعية، والمساهمة في تشكيل كتلة من المواطنين قادرين على المشاركة المباشرة في تنظيم مختلف المؤسسات⁴. فهي إذا تقوم بتكوين وبناء مواطن كفاء وتسمح بتوسيع الوعاء الانتخابي من خلال تسييس بعض الفئات الاجتماعية بفعل إرساء بيداغوجية سياسية جديدة وتكريس ثقافة الحوار⁵، أخيراً من حيث الجانب السياسي فإنها ترتقي بالمواطن إلى مرتبة متميزة فهو أعلى من مجرد ناخب وأقل من صاحب مركز قرار، كما أنها تسمح بتقريب المواطن من السلطة السياسية.

ثانياً: أطراف الديمقراطية التشاركية

قبل التطرق لأطراف الديمقراطية التشاركية وجب تحديد مجال العمل التشاركي، فإذا اعتبرنا أن الديمقراطية التشاركية إنما هي ردة فعل على أزمة التمثيل الديمقراطي وعجزه

¹ تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، DRI مكتب تونس، 2018، ص6.

² عبد المجيد رمضان، المرجع السابق، ص77.

³ عيساوي عز الدين، الديمقراطية المحلية - من الديمقراطية التمثيلية على الديمقراطية التشاركية -، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، الجزائر، 2015، ص223.

⁴ مغربي فريال، المرجع السابق، ص555.

⁵ عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص223.

عن الاستجابة للمشاكل اليومية للمواطن فإننا نكون قد حددنا بالفعل النطاق الذي يشمل العمل التشاركي، فتستثنى المسائل ذات البعد الدولي والأمني والاستراتيجي الداخلي لتبقى المسائل ذات الصلة المباشرة بالحياة اليومية للمواطن في بعد جغرافي محلي معين¹، هذه المسائل تتحدد وفق الزمن والثقافة التي تسود هذا البعد وهي وإن اختلفت من محيط إلى آخر تبقى تركز على أساسيات من بينها: العمران والتهيئة العمرانية، الصحة العامة، البيئة، النقل... انطلاقاً من مواضيع العمل التشاركي يتبين أن المواطن العادي هو المستهدف الأول من هذه العملية إلى جانب إمكانية إشراك أطراف جدد قد يتخذون عدة صور.

أ. المواطن:

يعتبر المواطن الفاعل الأساسي الذي تقوم عليه وله السياسة العامة خاصة على المستوى المحلي، لذا كان من اللازم إشراكه في عملية صياغة السياسة العامة المحلية على اعتبار أنه المعني بها. هذا الإشراك يعد بمثابة إتاحة الفرصة للطرف المتلقي لهذه السياسة العامة من أجل التعبير عن آرائه، انطلاقاً من تجربته الخاصة من خلال استشارته ومحاورته، كل ذلك في سبيل تفادي الأخطاء التسييرية وفشل البرامج التنموية. إذ لا يمكن نجاح عملية التنمية في أي من جوانبها إذا لم يكن الفرد عنصر مشارك فيها أو أن تكون حدود مشاركته لا ترقى للمستوى المطلوب.

المواطن هنا هو ذلك الفرد العادي بغض النظر عن جنسه أو مركزه الاجتماعي أو مستواه الثقافي والعلمي، إنه فقط ذلك المعني بالمسألة والمستثنى منه ممثل الحزب بصفته تلك.

ب. الجماعات المحلية:

إن قيام هيئات السلطة المحلية بجميع أدوارها المختلفة على وجه من الفعالية والكفاءة في أنه سيكون ضامناً أساسياً لممارسة الديمقراطية التشاركية. فتعد الجماعات المحلية مسؤولة عن توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات والمشاركة في صنع السياسة العامة وتنمية وتدريب الموارد البشرية ما يجعلها طرفاً في العمل التشاركي. ومن أجل ضمان فعالية هذا الطرف يجب أن يتحلى بكل من الشفافية وما تتطلبه من وضوح وعلنية وتوافر المعلومات المتنوعة، وكذا الانفتاح في التعامل مع المواطنين ومختلف هيئات المجتمع المدني

¹ حاشي يوسف، المرجع السابق.

والقطاع الخاص من جهة أخرى. وأخيرا المساعلة أي التمكين من المراقبة والمحاسبة من خلال آليات محددة.

تتخذ الجماعات المحلية عدة صور فقد تكون على شكل ممثل الإدارة بصفة صاحب مهمة أو مؤطر للنقاش، كما قد تكون على شكل خبير أو فني بصفته مستشارا تقنيا.

ت. المجتمع المدني:

تمثل منظمات المجتمع المدني أحد الركائز الأساسية الفعالة في دعم التدبير العقلاني للموارد والمشاريع التنموية على المستوى المحلي. مهمتها الأساسية الربط بين المواطن والسلطة السياسية، من خلال تعبيرها عن الإرادات ونقلها للمطالب الشعبية والمواقف الفردية للمواطنين¹. إذا فالمجتمع المدني يوفر قناة اختيارية للمشاركة في المجال العام، نابعة من الإرادة الحرة وليس التبعئة الإجبارية التي تفرضها الدولة، ومن خلاله تتم المساهمة في تنمية وتطوير المهارات والقدرات الفردية بشكل يقلل العبء عن الحكومة². تظهر أهمية دور منظمات المجتمع المدني في ارتباط نجاح مفهوم التنمية باستشارة المواطن المحلي من جهة، وفاعلي المجتمع المدني من جهة أخرى. نظرا لقيام هذا الأخير بتعبئة جهود فئات من المواطنين وحملها على المشاركة في الشأن المحلي، وبالتالي نقل المواطن من حالة سلبية تتمثل في لامبالاة سياسية وانتخابية إلى حد أدنى من النشاط الإيجابي إلى جانب ترسيخ ثقافة المقاربة في علاقة الإدارة بالمواطن، وتعزيز الجودة السياسية من خلال تأسيس ثقافة مدنية ووعي سياسي لدى أفراد المجتمع.

تتخذ منظمات المجتمع المدني عدة أشكال: اتحادات طلابية، جمعيات نسوية، ثقافية، رياضية..

ث. القطاع الخاص:

يقصد به مجموع المؤسسات الحرة والمستقلة ماليا ومهنية عن الحكومة تنشأ عن طريق مبادرات فردية الهدف منها تحقيق الربح وخدمة مصالح الأفراد. يؤدي القطاع الخاص دورا كفاعل في تحقيق الديمقراطية التشاركية عن طريق مساهمته في عملية التنمية نتيجة ضعف المؤسسات العمومية في تدبير المرافق العامة وتطور وظيفة الدولة، مما فتح

¹ نوال لصلج، الديمقراطية التشاركية رافعة التنمية المحلية قراءة في قانون البلدية 11-10، مجلة الحقيقة، المجلد 17، العدد 03، سبتمبر 2018، ص 216.

² مغربي فريال، المرجع السابق، ص 560.

المجال لخلق أنماط جديدة¹ (اقتصاد مختلط، تدبير مفوض، عقود الامتياز). يعد تنفيذ السياسات التنموية المحلية من طرف القطاع الخاص أكثر فعالية لاعتبارات تميزه بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات المطلوبة وابتعاده عن صراع المصالح المتضاربة والتعرض للضغط والنفوذ من قبل جماعات معينة، الأمر الذي يتوقف على البيئة التي توفرها الحكومة وتناسبها مع ممارسة النشاطات المرجوة.

أخيرا يجب القول أن العمل التشاركي محوره الفرد أو المواطن بالدرجة الأولى، أما الإدارة المحلية فتتمثل الطرف المؤطر، وبالنسبة للشركاء الجدد (المجتمع المدني والقطاع الخاص) فمهمتهم الأساسية الدفع بالفرد وتشجيعه على ممارسة الديمقراطية التشاركية، مما يؤكد على كون المواطن أساس هذه العملية.

الفرع الثاني: ممارسة الديمقراطية التشاركية

إن رهانات الديمقراطية التشاركية متعددة كالتماسك الاجتماعي، وإمكانية الوصول إلى الخدمات العامة من قبل الجميع، وكل ما ينعكس على سياسة المدينة ويؤدي إلى اتخاذ تدابير أكثر أو أقل كفاءة للتسيير المحلي بالتشاور مع السكان² وهو ما يجعلها تتخذ أشكالا مختلفة، وتستخدم مجموعة متنوعة من الطرق التي تمكنها من التأقلم مع مختلف السياقات، فتنوع التجارب المتعلقة بها على حسب الأهداف والأساليب المتبناة والدور الممنوح للمواطن من أجل ممارستها.

مما يعني وضع إطار قانوني يسمح بالربط بين التمثيلية والتشاركية، إلى جانب ضرورة توفر وعي فكري واحترام للآخر واستعداد لتباين الآراء والمواقف. فممارسة الديمقراطية التشاركية تتوقف أساسا على وجود آليات ووسائل تسمح للأفراد بالمشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بهم ما يؤثر على تطبيقات هذه الممارسة في الواقع العملي.

¹ نوال لصلح، المرجع السابق، ص218.

² « Les enjeux de la démocratie participative sont nombreux : cohésion sociale, accessibilité des services publics pour tous, toute une réflexion sur la politique de la ville a conduit à la mise en place de dispositifs plus ou moins performant pour mener une gestion de proximité en concentration avec les habitants » Beatrice Carmel- Depitre, la démocratie locale : modalités et gestion d'une ville, Démocratie et management local, 4ème rencontre ville management, Edition Dalloz, France, 2001, p327.

أولاً: وسائل ممارسة الديمقراطية التشاركية

إن ممارسة الديمقراطية التشاركية تستلزم خلق آليات تجسّد مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، والملاحظ تعدد هذه الآليات واختلافها من حيث درجة تأثيرها وقاعدة المشاركة فيها. على رأسها الوسائل والآليات التالية:

أ. الإعلام:

الحق في الإعلام يمثل الشرط المسبق والضروري لأي عمل تشاركي، ويتجسد من خلال قيام السلطات المحلية بالاتصال بالمواطن على نطاق واسع بهدف إعلامه بالسياسة المحلية (البلدية) بجميع الأشكال الممكنة والأكثرها شفافية¹. تتضح أهمية الإعلام في حجم تأثيره على مبدأ المشاركة باعتبار أن غياب الأول يؤثر بالسلب لا محالة على الثاني، إلى جانب أنه يشكل أداة هامة لخلق الحوار بين الإدارة والمواطن، بحيث يقلل من امتيازات وسرية عمل الإدارة. فالحق في النفاذ إلى المعلومة أصبح في النظام المعاصرة مكرّساً دستورياً²، وذلك من أجل مسايرة الوعي والتطور الذي عاشته المجتمعات والذي أصبح يستلزم ولوج المواطن إلى مختلف مصادر المعلومة خاصة فيما يتعلق بالوثائق الإدارية بعرض إنماء وتفعيل دوره التشاركي.

لكي تكون هذه المشاركة ممكنة وفعالية وأن تستطيع التأثير على قرارات السياسة العامة المتخذة وجب أن يعلم المواطن بطريقة اتخاذها وفحواها، من أجل ذلك تستعمل الإدارة العديد من وسائل الإعلام والاتصال:

- علنية جلسات المجالس المحلية والإشهار حول اجتماعات الهيئات التداولية.
- عمليات الأبواب المفتوحة التي تسمح بعرض نشاطات ومشاريع البلدية إضافة إلى تحديد مشاغل المواطن وتطلعاته.

¹ تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص14

² أقدم تشريع في العالم يتعلق بهذه المسألة في السويد حيث تم الاعتراف بحق النفاذ إلى الوثائق الإدارية منذ عام 1776، أعيد تكريس هذا الحق دستورياً عام 1974، كما كرّس في إسبانيا (دستور 1978 وقانون 1992/11/26) وإيطاليا (قانون 1990/08/07) وفي ألمانيا (القانون الفيدرالي دول حرية المعلومة دخل حيز النفاذ سنة 2006) وفي فرنسا (قانون 1992/02/06 إضافة إلى تكريسه عبر ميثاق البيئة المضاف بالدستور الفرنسي سنة 2005) أما في تونس فأصبح حقا دستورياً ينص عليه الفصل 32 من دستور 2011، كما أكد عليه القانون الأساسي المؤرخ في 2005/03/24 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة وأساليب ممارسة هذا الحق الجديد.

- تقديم تقارير دورية حول مدى الإنجازات التي تم تحقيقها خلال الفترة الانتخابية ومطابقتها للوعود الانتخابية المقدمة خلال الحملات الانتخابية.
- استخدام وسائل الإعلام المختلفة من مكتوبة (مجلات محلية) ومسموعة (إذاعات محلية) ومرئية (محطات تلفزيونية محلية) من أجل تمكين المواطن من الاطلاع على خطط الإدارة وإنجازاتها.

أخيرا يجب الإشارة إلى دور آليات الديمقراطية الإلكترونية الحديثة، وقصد بها توظيف وسائل التكنولوجيا الرقمية بغرض تجديد مضمون الممارسة الديمقراطية وتوسيع قاعدتها ومجال فعاليتها، بالنظر للانتشار الهائل الذي عرفته هذه الأساليب والدور الذي باتت تلعبه، كونها أنشأت فضاءات عامة حديثة تتيح الأفراد التعبير عن آرائهم بكل حرية¹، ومشاركة هذه الآراء وفتح النقاشات العامة وتبادل الأفكار بين مستعمليها. الأمر الذي أحدث ثورة في مجال الديمقراطية التشاركية باعتبار أن الوسائل الحديثة للاتصال حطمت القيود الإجرائية الإدارية التمييزية التي كانت تفرضها الأحزاب بصفتها حلقة الوصل بين الدولة والمجتمع، وخلقت مساحة لا تخضع لحدود أو قيود من أجل التعبير عن المواقف والآراء.

من هنا كان من الواجب على الدولة أن تستغل هذه الوسائل وتسخرها من أجل تنظيم العمل التشاركي وتقريبه للمواطن وتعميمه. عن طريق تخصيص مواقع إدارية رسمية للجماعات المحلية على شبكة الانترنت، يتم فيها نشر مختلف الوثائق بغرض تدعيم آليات الرقابة ومحاربة الفساد. بالإضافة إلى عرض جميع النشاطات السياسية عبر المواقع الحزبية مما يطور علاقة المواطن بالهيئات السياسية وينمي مفهوم التجمعات الشعبية الإلكترونية. إلى جانب مساهمة آليات التكنولوجيا الحديثة في النهوض بحق الإعلام فهي تطور باقي الحقوق من اقتراح، تشاور واستشارة واستفتاء. فسهولة استخدامها والوصول إليها من قبل المواطن إلى جانب عدم تكلفتها، سمحت بتبني أساليب جديدة كاستطلاع رأي الشعب إلكترونيا وتبني أنظمة الاقتراع الإلكتروني. غير أن هذه الأساليب قد تنعكس سلبا في حال اعتمادها في ظل نقص في الكفاءات التقنية أو التلاعبات الإدارية والسياسية أو نقص في الوعي السياسي العام للأفراد، ما يقتضي شروط معينة وبيئة مناسبة من أجل تبنيها.

¹ عبد المجيد رمضان، المرجع السابق، ص80.

ب. الاقتراح:

الحق في الاقتراح يمثل التصرف الإيجابي الذي يقوم به المواطن من أجل المشاركة في صياغة قرارات السياسة العامة، فلا يكفي بمجرد إحاطته علما بما يدور حول تسيير الشؤون المحلية بل يساهم في العمل التشاركي كونه يمثل طرفا فيه. تتخذ هذه الآلية عدة أشكال أهمها:

- الحق في تقديم العرائض:

هي آلية تتيح للمواطن تقديم عريضة إلى السلطة المختصة بغرض عرض مشروع تعديل أو اقتراح قانون أو مبادرة مماثلة، وهي تقنية عرفت منذ القدم ابتداء من عهد الميثاق الأعظم في النظام الملكي في بريطانيا 1215، حيث كانت تخص المظالم الشخصية للأفراد في الديوان الملكي¹، تطور هذا المبدأ وتبلوره ساهم في اتساع قاعدته إلى أن أصبح يمثل حق تقديم العرائض التي تهم المصلحة العامة بشكل عام، والهدف من ذلك سد الشغور التشريعي وتلبية إرادة ومطالب الشعب. ليس من الضروري التنصيص على هذه الآلية دستوريا من أجل العمل بها على المستوى المحلي غير أن العديد من الدول بادرت بذلك كفرنسا والبرتغال والمغرب.

- المبادرة الشعبية:

تمثل الصورة الثانية في تجسيد حق الاقتراح، وهي لا تقتصر على ضمان مشاركة واسعة للمواطنين بل يمتد إلى تكريس روح المبادرة لدى الفرد، فهي من أسمى صور الديمقراطية التشاركية. نقصد بالمبادرة الشعبية، الآلية التي تتيح للمواطن تقديم مقترح قد يصل لمرحلة الاستفتاء إذا استوفى الشروط المحددة قانونا ليصبح مقترحه نافذا إذا تم إقرار مضمونه من خلال الاستفتاء. تكتسي هذه الآلية أهمية بالغة غير أنها تستوجب إضافة إلى الشروط القانونية التي غالبا ما تدور حول استيفاء المبادرة لنصاب معين من التوقيعات السلمية، وشرط الميعاد الزمني ومدى توافقها مع النص الدستوري². تستوجب شروطا

¹ باديس بن حدة، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 10، الجزائر، جانفي 2017، ص 290.

² تشرع سويسرا لهذه الآلية منذ عام 1891 وتتطلب 100000 توقيع في ظرف أقصاه 18 شهر. رغم عدم تنصيصها على وجوب موافقتها النصوص الدستورية والقانونية والاتفاقيات الدولية، إلا أن المحكمة العليا الفيدرالية قضت بعدم تطبيق المبادرة الشعبية المتعلقة بالطرد الآلي للمجرمين الأجانب سنة 2012.

اجتماعية، سياسية، ثقافية إذ نجاح هذه الآلية مرهون بطبيعة البيئة التي تمارس فيها والتنظيم السياسي الذي تخضع له.

ت. النقاش العام:

تسمح هذه الآلية بتجسيد الحوار بين المواطن والإدارة المحلية ومناقشة المشاريع المزمع تنفيذها وأخذ رأي الطرف المستهلك من أجل تفعيل العمل التشاركي، وتتخذ شكلين رئيسيين:

- التشاور:

هو إجراء يسمح بتفعيل مساهمة المواطن في عملية صنع القرار، ويهدف أساساً إلى تبادل وجهات النظر وتقريب أطراف العمل التشاركي (المواطن والإدارة) في سبيل البناء المشترك للقرار، يتجسد خاصة على المستوى المحلي من خلال الاجتماعات العامة والفضاءات التي تنشئها الجماعات المحلية بإرادتها الحرة، أو عندما تلزم الإدارة المحلية قانوناً على إدماج الفاعلين المحليين بشكل مباشر في مسار إعداد قرار متعلق بمشروع معين.

- الاستشارة:

تختلف الاستشارة عن التشاور باعتبار الآلية الأولى إجراء سابق لاتخاذ القرار المتعلق بالمشروع المهيأ للبدء في إنجازه، أما الآلية الثانية فهي إجراء يتم في المرحلة الأولى من إعداد القرار. إذ تمثل الاستشارة التعبير القانوني عن رأي المواطن سواء بصفة فردية أو جماعية اتجاه الإدارة المحلية، إذ يمكنها توجيه خياراتها وقراراتها وفقاً للآراء والملاحظات المعبر عنها حيث تبقى تحتفظ المجالس المحلية بسلطة القرار¹.

ث. القرار المشترك:

يتم اتخاذ القرار بصفة مشتركة إذا ساهم طرفا العمل التشاركي من إدارة ومواطن بقدر متناسب من التأثير على مضمون القرار. الأمر الذي يتم وفق شكلين هما:

- الميزانية المشتركة:

تسمح هذه الآلية بالانتقال من مستوى التشاور والنقاش إلى الاشتراك الفعلي في صياغة أحد أهم القرارات المحلية والمتعلق بالميزانية. ونقصد بالميزانية المشتركة طريقة بديلة لإدارة العال العام عبر تخصيص جزء من الميزانية المحلية أو العامة يعنى المواطنون بكيفية

¹ تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص 11.

إنفاقها، وبالتالي إتاحة الفرصة لهم بشكل مباشر من أجل صياغة مشاريعهم وتمويلها من الميزانية العامة.

تمثل هذه الآلية أفضل الممارسات التشاركية نظرا لأثرها الملموس على واقع الأفراد لاسيما على المستوى المحلي وتحفيز مشاركتهم في الشأن العام بشكل مباشر بل وحتى زيادة استعدادهم لدفع الضرائب¹. أول تجربة لهذه الآلية كانت في مدينة بورتو-ألغري في البرازيل في أواخر الثمانينات، نجحها أدى لانتشارها في دول أمريكا اللاتينية وأوروبا.

- الاستفتاء المحلي:

هو آلية تشرك المواطن في عملية اتخاذ القرار على المستوى المحلي من خلال إبداء رأيه دون تقديم مقترحات أو تعديلات على القرار محل الاستفتاء. يعد أسلوب الاستفتاء المحلي أسلوبا حديثا جاء نتيجة اتساع مفاهيم اللامركزية والديمقراطية المحلية والمواطنة تم اعتماده في الديمقراطيات الغربية² من أجل ترقية العمل التشاركي.

ج. الهياكل التشاركية: نقصد بها الآليات التأسيسية والتي يشكل وجودها دعما للممارسة التشاركية أهمها:

- مجلس الأحياء:

حيث تنظم النصوص التشريعية لبعض الدول الأوروبية هذه الهيئة التشاركية المحلية التي تختلف تركيبتها وطريقة سيرها من نظام لآخر. فيتم إنشاء مجالس على مستوى الأحياء التي يبلغ عدد سكانها نصابا محددًا، وتتعلق مهامها إما بالاستشارة وصياغة الآراء بشأن المسائل الخاصة بالحي، أو الاشتراك في صياغة وتنفيذ وتقييم الأنشطة المتعلقة بالحي³.

- اللجان الاستشارية:

تمثل الصيغة الأكثر شيوعا للديمقراطية التشاركية، وتجد أساسها أحيانا في نصوص تشريعية ملزمة، كما يمكن أن تبادر البلديات بإنشائها. تتسم هذه الهيئات بتنوعها من حيث الموضوع والتركيب لكنها تشترك في كونها وسيلة فعالة تلجأ إليها الجماعات المحلية من أجل فهم الرأي المحلي واحتياجاته بشكل أكبر عبر ممثليه في هذه المجالس.

¹باديس بن جدة، المرجع السابق، ص 291.

² كرس دستوريا في فرنسا منذ تعديل 2003 (فصل 1)، في المجر سنة 2011 (فصل 31)، في البرتغال منذ تعديل 2000 (فصل 240)، في بلغاريا منذ دستور 1991 (فصل 136)،

³ تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المرجع السابق، ص 17.

ثانيا: واقع الديمقراطية التشاركية في الجزائر

أصبحت الديمقراطية التشاركية واقعا يجب تقبله وطلبا يستلزم التحقيق، وذلك بالنظر للأهمية التي تكتسبها وانطلاقا من تأثيراتها الإيجابية على العمل السياسي وتوطيد العلاقة بين الإدارة والفرد، بالإضافة إلى تنمية حس المواطنة وروح المشاركة والتمكين من ممارسة الديمقراطية على مستوى محلي، مما يرفع من نسبة الوعي ويحسن من نوعية الأفكار فيكون المواطن الكفاء القادر على المساهمة في عملية التنمية بشتى مجالاتها. لذا اتجهت الدول إلى تكريس الديمقراطية التشاركية من خلال تبني مبادئها وترسيخ أفكارها على أرض الواقع بما يخول للمواطن ممارستها.

بالنسبة للجزائر فرغم محاولاتها مسايرة التطور واللاحق بركب الممارسة الديمقراطية الحديثة في شكلها التشاركي، غير أن هذه المحاولات ترجمتها تأسيسات دستورية وقانونية محتشمة لا ترقى للمستوى المطلوب من أجل ضمان فعالية الديمقراطية التشاركية والنهوض بمستوى التنمية، خاصة بالمقارنة مع التجارب الجوارية لكل من تونس والمغرب في هذا المجال.

أ. الإطار الدستوري:

إن مبدأ المشاركة المحلية من أجل تمكين المواطنين من المشاركة في التسيير واتخاذ القرار على المستوى المحلي هو مبدأ يتمتع بالحماية الدستورية لمختلف الدساتير التي تعاقبت على الجزائر¹، أدرج سواء في الديباجة على أن الدستور يعتزم به بناء مؤسسات دستورية أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية²، أو لدى التطرق إلى نظام اللامركزية الإدارية حيث جعل من المجلس المنتخب مكانا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³.

التعديل الدستوري الذي عرفه الدستور الجزائري سنة 2008، ساهم في توسيع مشاركة المرأة في مجال الحياة السياسية⁴، غير أن مصطلح الديمقراطية التشاركية لم يتم

¹ دبوشة فريد، الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في ظل الدستور المغربي لسنة 2011 والتعديل الدستوري الجزائري

لسنة 2016، حوليات جامعة الجزائر، العدد 33، الجزء الثالث، الجزائر، سبتمبر 2019، ص35

² ديباجة الدستور الجزائري لسنة 1963 وسنة 1976.

³ المادة 16 من دستور 1989.

⁴ المادة 31 مكرر المضافة بموجب تعديل 2008.

التنصيب عليه بشكل صريح سوى بعد التعديل الدستوري لسنة 2016¹. حيث حرص المؤسس الدستوري على تشجيع الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، بالإضافة لتوسيع التشاور من خلال وضع مؤسسات استشارية جديدة لدى السلطة التنفيذية مثل: المجلس الأعلى الإسلامي، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المجلس الأعلى للشباب، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات. وذلك بغرض تعزيز ممارسة الديمقراطية التشاركية لدى مؤسسات التسيير وفي كافة المجالات، من أجل حكمة عمومية محلية رشيدة ومشاركة شعبية فعّالة وترقية المستوى المعيشي للمواطن². ما يمكن قوله أن التأسيس الدستوري للديمقراطية التشاركية في الجزائر ورغم الاعتماد على المبادئ المؤسسة لها إلا أن عدم إيضاح الوسائل والآليات المتبعة من أجل تجسيد الديمقراطية التشاركية، جعل منه تأسيسا شكليا وغير كاف من أجل إدارة وتسيير السلطات المحلية على أساس شراكة فعلية وحقيقية مع المواطن.

ب. الإطار القانوني:

نقصد به مجموعة النصوص القانونية التي تؤسس للديمقراطية التشاركية وتجسد معالمها على الواقع العملي، تأخذ إما الطابع الوطني أو المحلي.

- ذات الطابع الوطني: على رأسها:

قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وتتمثل مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي تهم البيئة من خلال آلية الإعلام³ والحصول على المعلومة⁴، أو آلية الاستشارة⁵ كإجراء مسبق عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة، إضافة إلى أسلوب التحقيق العمومي⁶.

¹ المادة 15 فقرة 03 المضافة حسب التعديل لسنة 2016 "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، تقابلها الفقرة 3 من المادة 16 من دستور 2020.

² عبد المجيد رمضان، المرجع السابق، ص77.

³ المادة 02 من القانون 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر، العدد 43.

⁴ المادة 07 من نفس القانون.

⁵ المادة 03 من نفس القانون.

⁶ المادة 21 من نفس القانون.

قانون الوقاية من الفساد ومكافحته: حيث ينص على تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد عن طريق تدابير معينة أهمها اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وتمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد بالإضافة إلى اعتماد برامج تعليمية وتحسيسية¹.

قانون التهيئة العمرانية والتعمير: حيث يكرّس آلية الاستشارة والتحقيق العمومي أثناء إعداد كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي².

- على المستوى المحلي:

يتعلق الأمر بكل من قانون البلدية وقانون الولاية. فوجد قانون البلدية قد أكد على التسيير الجوّاري والديمقراطية المحلية باعتبار أن البلدية الإطار المؤسساتي الذي تمارسان فيه³، كما ضمن حق الإعلام من خلال إتاحتها لاستعمال الوسائل الإعلامية المختلفة من طرف المجلس الشعبي البلدي لإحاطة المواطنين علماً بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية بميادينها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁴، وكذا ضمانه الطابع العلني في التصرفات الإدارية وجلسات المناقشة. إلى جانب حق الاطلاع على المداولات والقرارات والحصول على نسخ، بالإضافة لفتح المجال للمبادرات المحلية الهادفة لتحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة عن طريق وضع الأطر الملائمة من قبل المجالس الشعبية البلدية⁵، والاستعانة بصفة استشارية بفاعلين محليين لتقديم مساهمات مفيدة لأشغال المجلس⁶، أو منح المواطنين الحق في المشاركة عن طريق اللجان الدائمة والمؤقتة التي يشكلها المجلس البلدي.

بالمقابل، فإن قانون الولاية قد أسس هو الآخر لمبدأ المشاركة بالنظر لكون المجلس الشعبي الولائي الإطار الثاني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب بواسطته عمل السلطات العمومية، ويتيح للمواطنين المشاركة في تسيير الشؤون العمومية. وقد كرّس نفس الوسائل والآليات المعتمدة في قانون البلدية من حق في الإعلام والاطلاع والاستشارة حول

¹ المادة 15 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 14.

² المادة 15 و 10 من القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، العدد 52.

³ المادة 11 من قانون البلدية رقم 10-11.

⁴ المادة 12 من قانون البلدية رقم 10-11.

⁵ المادة 14 من قانون البلدية رقم 10-11.

⁶ المادة 16 من قانون البلدية رقم 10-11.

أولويات التهيئة والتنمية المحلية، والعمل على توطيد العلاقة بين المواطن والمنتخبين، وحثه على المشاركة الفعلية¹.

في الأخير نجد أن الوسائل والآليات المكرّسة من أجل ممارسة العمل التشاركي في الواقع الجزائري، تحصر دور المواطن في نقطتين لا غير: الاطلاع على عمل الجماعات المحلية يبقى يصاحبه التحجج بالسرية وعدم استعمال التكنولوجيا الحديثة من أجل تعميم المعلومة وضمان الشفافية، بالإضافة إلى حالات الاستشارة والتي تبقى مقتصرة على حالات معينة، وتتعلق بشخصيات محلية خبراء أو تقنيين وعادة ما يتم تجاهل المواطن العادي.

هذه الآليات لا تسمح بمشاركة ايجابية فعلية من قبل المواطن، لذا وجب النظر في هذه النصوص القانونية واعتماد آليات أكثر فعالية وتعميق الإصلاحات من أجل إرساء الديمقراطية التشاركية بشكل فعلي. ما يساهم بالتأكيد في تقوية الديمقراطية التمثيلية إثر بناء تواصل بين المواطن والمنتخب، والقضاء على مظاهر البيروقراطية وإضفاء الشفافية على العمل الإداري. طبعاً ذلك مرهون برغبة السلطة السياسية في تبني وتفعيل العمل التشاركي بصورة جدية وليست شكلية فحسب، في سبيل النهوض بعملية التنمية السياسية عن طريق الارتقاء بمستوى المواطن من متلقي إلى شريك فعلي يتقاسم المسؤولية مع السلطة.

¹ تطرق قانون الولاية 07-12 إلى هذه الأساليب في كل من مواد 13-18-32-36.

الباب الثاني :
الإطار المعياري للحقوق والحريات في
التنمية السياسية

إن المعيارية تعني وصف الشيء بما ينبغي أن يكون، فمعيار كل شيء هو ما يعرف به معرفة مزيلة للبس والإبهام، وبما أن لكل علم غايته ومعياره، فالقانون يعد علما معياريا وذلك باعتبار أن غاية القانون تحقيق العدالة والأمن والاستقرار من خلال ضبط سلوك الدولة والأفراد ومعياره في ذلك القاعدة القانونية باختلاف مصادرها. فالقانون هو مجموعة قواعد معيارية تميّز صحيح الأفعال وباطلها عبر تحديدها للنمط النموذجي الواجب اتباعه. وفق هذا المفهوم سنخصص هذا الفصل لتحديد إطار معياري للحقوق والحريات السياسية في الجزائر انطلاقا من كون ما يميّز المحتوى المعياري عن المحتوى الوصفي، أنّ الأول يميل إلى تقييم الأشياء بينما يكتفي الثاني بوصفها.

إن الحديث عن الحقوق والحريات يعني في الحقيقة الحديث عن القيود التي يمكن أن يخضع لها الفرد، ويمكن ربط إشكالية القيد بفكرة الديمقراطية، حيث يرى الفرد الديمقراطية وفق منظورين، الأول أنها المطالبة وضرورة المشاركة في إدارة شؤون الجماعة، والثاني أنّها إمكانية المقاومة وحق معارضة القيود التي تتبع من الجماعة نفسها. وفي الحقيقة أننا نعتبر في أغلب الأحيان أن إرادة المقاومة لكل قيد هي معارضة للسلطة غير أنّها في الواقع تتعلق بما هو أعمق من ذلك بفكرة المطالبة بالاستقلال عن الجماعة نفسها التي ننتمي إليها. ويمكن القول أنّ لا وجود مجتمع بدون قيد غير أنه في المقابل يجب القول أن لا احتمال لوجود مجتمع ديمقراطي دون تقييد شرعي أو عرفي للقيود¹.

هذه الحقيقة قادت لتساؤل لا زال يطرح منذ بداية القرن التاسع عشر، إذ كيف يمكن شرح مفارقة قيام المجتمع الديمقراطي على مبدأ المساواة بين المواطنين، وفي نفس الوقت

¹ « Pour l'individu, la démocratie a deux sens profonds : d'une part, elle est revendication, exigence de participation à la direction des affaires du groupe humain dont il fait partie, d'autre part, elle est possibilité de résistance, droit d'opposition devant toute contrainte venue de ce même groupe humain. On considère trop souvent cette volonté de résistance à toute contrainte comme une opposition à l'autorité arbitraire de l'état et des puissants. Il s'agit en fait de quelque chose de plus profond =M la revendication de l'indépendance vis-à-vis du groupe même dont on fait partie . Il n'y a pas de société possible sans contrainte, mais il n'y a pas de société démocratique possible sans une limitation légal ou coutumière de cette contrainte » Club Jean Moulin, L'Etat et le Citoyen, Edition de Seuil, France, 1961, p192.

استدعائه على المدى الطويل بعض التفاوتات (اللامساواة) وبشكل عام كيف يمكن التوفيق بين المساواة والحرية¹.

من أجل ذلك سنعرض في هذا الباب صور الحماية الدستورية والقانونية لحقوق الفرد وحياته السياسية ومدى خضوعها لفكرة القيد من جهة ومبادئ المساواة من جهة أخرى.

¹ « Comment expliquer le paradoxe d'une société démocratique qui se fonde sur le principe d'égalité des citoyens alors que persistent à long terme certaines inégalités, plus généralement, comment concilier égalité et liberté ? » Michel Forcé, Analyses du changement social, Mémo Seuil, Paris France, 1998, p51.

الفصل الأول:

الحماية الدستورية للحقوق والحريات السياسية

إن مسألة حماية الحقوق والحريات في الدولة، تستدعي إلحاقها بالوثيقة الدستورية التي تتميز بالاختصاص التأسيسي أكثر منه التشريعي ضمانا لهذه الحقوق والحريات كون القواعد المتضمنة في الدستور تتوفر لديها حماية وفعالية أكثر لأنها تحظى بأعلى مرتبة في الهرم التسلسلي للقاعدة القانونية، غير أنه من جهة أخرى تتميز القاعدة القانونية بترتيب جزاءات على كل انتهاك يقع على حق الفرد وحرية، بالمقابل فإن القواعد الدستورية تكفي بكونها ضمانات لهذا الحق أو الحرية.

وفي الواقع فإن الحماية أكثر فعالية من الضمان لأنها مشمولة بالردع على خلاف طبيعة النص الدستوري¹. من أجل ذلك عمل الدستور على إيجاد آليات تمكنه من توفير حماية أكثر لحقوق وحريات المواطن بغض النظر عن التصييص عليها بشكل عام. إذ اعتمد من ناحية تخصيص مكانات جديدة لفئات أوألاها اهتماما منفردا، في إطار كفالة حقوقها وحرياتها وتعزيز فعالية ضمانها دستوريا بهدف إحداث مساواة بين جميع المواطنين. وكرّس من ناحية أخرى تأسيس أجهزة دستورية على شكل مجالس مدّعمة، تعنى بالاهتمام بوضعية الحقوق والحريات الأساسية في الدولة إما من خلال تطويرها أو الرقابة عليها أو حمايتها.

¹حاشي يوسف، المرجع السابق، ص412

المبحث الأول: خلق مكانات دستورية جديدة

إن المكانة المركزية التي يحتلها الدستور في سير الدولة وحياة الشعوب، تعود لكونه مرجعا لجميع قوانين الدولة وتدابيرها المختلفة التي يجب أن تكون متوافقة معه، ولكونه ضامنا لحقوق الأفراد وحرياتهم. إذ تبدأ العلاقة بين حقوق الإنسان والنظام الدستوري الديمقراطي من العملية المؤدية لاعتماد الدستور أو تعديله، فينبغي تهيئة الظروف التي تسمح بأن تستجيب عملية الصياغة ومحتوى الدستور لاحتياجات الشعب بصفة عامة والفئات التي تتطلب حماية قانونية محددة بصفة خاصة. وأن يكون ذلك جزءا من إطار السعي لتحقيق التنمية السياسية من خلال ضمان حقوق وحريات المواطن وتجسيد عملية إصلاح دستوري بشكل يتناسب مع طبيعة المجتمع والحياة السياسية في الدولة. تحقيقا لهذه الغاية يجب اتخاذ الترتيبات التي تضمن تفعيل الحماية الدستورية لهذه الفئات لدى اعتماد أو تعديله. يرجع السبب في الاهتمام الخاص الذي يبديه المؤسس الدستوري بفئات معينة لوضعيتها الاستثنائية والمؤثرة، مما يسمح لها بالاستفادة من هذه الحماية ويمثل مؤشرا ايجابيا بحق نوعية الوثيقة الدستورية.

أبرز هذه الفئات، المرأة كونها تحتل قسما هاما من المجتمع ولا زالت تتعرض للتمييز أحيانا، الأقليات كونها تمثل قسما ضئيلا من المجتمع يعاني نتائج اختلافه عن الأغلبية، والمعارضة كونها فاعل سياسي مؤثر في الحياة العامة وغالبا ما يتعرض للتضييق.

المطلب الأول: المكانة الدستورية للمرأة

لطالما كانت قضية المرأة من قضايا حقوق الإنسان التي حظيت ولا زالت تحظى باهتمام دولي بالغ¹، انعكس على التشريعات الوطنية المختلفة، والتي جعلت من المساواة بين المرأة والرجل هدفا لأنشطتها في مجال حقوق الإنسان.

الفرع الأول: الوضع السياسي للمرأة

يعد مبدأ المساواة حجر الارتكاز في كل تنظيم قانوني للحقوق والحريات العامة باعتبارها يهدف إلى ضمان عدم التمييز بين الأفراد سواء بسبب الأصل، الجنس، الدين، اللغة

¹ الاتفاقية الخاصة بالحقوق السياسية للمرأة المعتمدة في 20 ديسمبر 1952 صادقت الجزائر عليها في 19 أبريل 2004، اتفاقية جنسية المرأة المتزوجة في 1957، إعلان القضاء على التمييز ضد المرأة في 1962 ومن ثم اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة المعتمدة بموجب القرار 34-180 المؤرخ في 18 ديسمبر 1979 ودخلت حيز التنفيذ في 3 سبتمبر 1981 صادقت الجزائر عليها في 22 ماي 1996.

أو المركز الاجتماعي في اكتساب الحقوق وممارستها، وتحمل الالتزامات وأدائها. هذا ما ينطبق على النصوص الدستورية والتشريعية التي سعت لتحقيق المساواة بين المرأة والرجل خاصة في المجال السياسي ومجال تولي الوظائف العامة.

أولاً: الاهتمام الدولي بمكانة المرأة سياسياً

إن الاهتمام بمشاركة المرأة في الحياة السياسية يعد وليد الأفكار المتعلقة بالمواطنة كحق من حقوق الإنسان، فمسألة المساواة والتكافؤ ما هي إلا بحث عمّا افتقدته المرأة من حقوق في الجانب السياسي على رأسها حق الانتخاب. تكمن أهمية الوضعية السياسية للمرأة في مجتمع ما في إمكانية الكشف عن مدّخر يضاعف حجم القدرات لدى هذا المجتمع، وبالتالي يدفع بمعدلات نموه إلى مستويات أعلى، من جهة أخرى يرسّخ لدى المرأة مفهوم المواطنة ويساعد على منحها حصانة ثقافية وفكرية تحول دون اختراقها، الأمر الذي يزيد من قوة وعمق تمثيلها للمجتمع ممّا يكرّس مفاهيم الانتماء الوطني والاعتزاز القومي وينمي قوى العطاء وفعالية الإنتاج فيعزز مكانتها في المجتمع ويطور مهارتها في تربية أجيال فاعلة وواعية¹.

تحمل المرأة مسؤولية التنشئة الاجتماعية ومن ثم السياسية للأطفال، حيث يشد ارتباط الطفل بها خاصة في المراحل الأولى من حياته، وقد اختلفت نتائج الدراسات التي أجريت في الغرب على دور الأم وأثرها على السلوك السياسي حيث أثبتت بعض الدراسات أن الطفل يميل عند تعارض الانتماء الحزبي للأبوين إلى تبني اتجاه الأم ممّا يدل على أثر الأم في بناء التوجهات السياسية للفرد، في حين تؤكد دراسات أخرى على دور الأب باعتباره الفاعل الأساسي في المجتمع سياسياً، وصاحب درجة وعي سياسي تفوق المرأة في أحيان كثيرة، وتبرز أهمية ذلك في كون مؤشر الانتماء الحزبي للأبناء وفقاً للانتماء الحزبي الآباء يعد أبرز المؤشرات التي استخدمت لقياس أثر التنشئة السياسية للأسرة².

لقد انتشر مبدأ منح الحقوق السياسية للمرأة في كافة الدول بعد الحرب العالمية الثانية، حيث اتجهت الأنظمة الديمقراطية نحو الأخذ بمبدأ الاقتراع العام أي الاعتراف بحق الانتخاب لجميع الأفراد البالغين سواء نساء أو رجال، وذلك ما سمح باشتراك أكبر للمواطنين

¹ جميلة وزاني، ترقية الحقوق السياسية للمرأة في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 10، جانفي 2017، الجزائر، ص 340.

² Kenneth P.Langton and Kent Jennings, Mothers Versus Fathers in the formation of Political Orientations, in Langton, Journal of Political Orientations, May69, p55

في مباشرة الحقوق السياسية، وسمح لهيئة الناخبين بالنمو والانتساع بصفة مستمرة مع احترام الشروط التي يضعها كل تشريع من أجل تنظيم هذه المسألة سواء بتخفيف القيود التي ترد عليها أو التشديد عليها أو الاستغناء عنها¹. وكان من أثر ذلك، الاتجاه نحو تحقيق المساواة بين الجنسين من الناحية السياسية والقانونية، مما استدعى دسترة هذه المساواة وما استتبعها من إعادة النظر في القوانين الداخلية بشكل يعيد إعادة توزيع الحقوق والواجبات بين المرأة والرجل على قدم المساواة.

الأمر الذي دفع مثلا المشرع الفرنسي إلى التدخل والقيام بإصلاحات تمس كل من ديباجة دستور 1946 والأحكام التي يوردها بشكل يؤكد على أن الحقوق المعترف بها للرجال معترف بها للمرأة كذلك²، لأن المشرع الفرنسي كما هو الحال في إعلان حقوق الإنسان والمواطن، طالما استعمل مصطلح "L'HOMME" وهي الصبغة المعتادة للتعبير عن مفهوم النمط الإنساني دون الإفصاح بشكل صريح أو ضمني بأن للنساء نفس الحقوق المضمونة للرجال. وهو الأمر الذي تداركه المشرع انطلاقا من سنة 1944 وباقي القوانين التي تلتها، حيث سعت إلى تكريس المساواة بين الجنسين وعدم التمييز بينهما، إلا ما خضع لاستثناءات واردة بأحكام خاصة. فممارسة الوظائف العامة مثلا أصبح حقا للنساء، شأنه في ذلك شأن الرجل، مع مراعاة الاستثناءات الممكنة التي تخضع لرقابة القاضي الإداري من حيث مرجعيتها وأساسها. بحيث تعد كل من طبيعة ممارسة الوظائف وشروط ممارستها العنصران الأساسيان اللذان تم تحديدهما من قبل القضاء الإداري الفرنسي لتبرير إمكانية اللجوء في بعض الحالات إلى توظيف خاص على أساس الجنس، أو التوظيف أصلا من خلال تحديد شروط الالتحاق بالوظيفة المرغوب شغلها مع مراعاة اختلاف الجنسين³. غير أن الانتقادات الموجهة له جعلت الحكومة الفرنسية تقوم بتعديله⁴.

¹ عبد الحميد الشواربي، الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام مع المقارنة بالأنظمة الدستورية الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 1988، ص202.

² يذكر أن الاعتراف بممارسة حق التصويت جاء متأخرا في فرنسا سنة 1944 وتمت ممارسته لأول مرة في الانتخابات المحلية التي أجريت في 1945 حيث بلغت نسبة مشاركة النساء 3% بالمقابل لقد كانت بعض الدول الأوروبية السبّاقة فيما يتعلق بالاعتراف بهذا الحق للمرأة كفنلندا 1907، النرويج 1913، الدنمارك 1915...

³ مقدم السعيد، المرأة واقعها ومكانتها في الوظيفة العمومية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد9، العدد 01، الجزائر، 1999.

⁴ حيث تم تعديل القانون رقم 599-75 المؤرخ في 10-07-1975 والمعدل للمادة 7 من الأمر المؤرخ في 04-02-1959 بالقانون رقم 82-380 المؤرخ في 07-05-1982.

الملاحظ أن القضاء الإداري الفرنسي تمتع بدور مهم في مجال احترام مبدأ المساواة على أساس الجنس، عن طريق الرقابة التي مارسها (قضية cite de clairevivre 1985 /قضية Buret 1990) أو القيود التي فرضها مجلس الدولة الفرنسي لصالح النساء (كمنع تسريح المرأة الحامل، تخفيض السن الأقصى للتقاعد بسبب الأمومة، منح تسهيلات خدماتية للنساء الحوامل)

ثانيا: الوضعية السياسية للمرأة في الجزائر

بالنسبة للجزائر، فطالما كرّست الدساتير المتعاقبة ابتداء من 1963 إلى يومنا هذا حقوق المرأة بمختلف تصنيفاتها، وعلى رأسها الحقوق السياسية خاصة بعد الاتجاه نحو التعددية الحزبية والانفتاح الذي أصبحت تشهده الجزائر والذي بلغ أوجه بعد تنصيب عبد العزيز بوتفليقة رئيسا للجمهورية، وتعهد برده الاعتبار للمرأة الجزائرية. حيث اعتبرت وضعية المرأة من أولويات السياسة العامة للدولة. في سبيل ذلك تم إعادة النظر في عدة قوانين لصالح المرأة من خلال تعديل قانون الأسرة¹، قانون الجنسية²، قانون العقوبات³، قانون الانتخابات⁴، قانون العمل... بل وبلغ الأمر تعديل الدستور في سبيل تجسيد وترقية الحقوق السياسية للمرأة وذلك كل من سنة 2008-2016.

إنّ إلقاء نظرة على محتوى التعديلات التي جاءت في مضمون الوثيقة الدستورية لسنة 2016، يفسّر لنا الفلسفة المعتمدة من طرف المؤسس الدستوري في الارتقاء بكل جوانب الحياة السياسية والاجتماعية للدولة عن طريق محاولة إشراك كل الفاعلين والفئات الاجتماعية في اتخاذ القرار العمومي، ولو كان ذلك بالاعتماد مرحليا على ما سمّي بصيغ تمييزية ايجابية دون أن يشكل ذلك إخلالا بالمبادئ الدستورية العامة، شريطة أن يترك أمور

¹ الأمر 02-05 المعدل والمنتم للقانون 84-11 المؤرخ في 9 يونيو 1984 المتضمن قانون الأسرة عمل على استعادة التوازن في الحقوق والواجبات بين الزوجين، الاعتراف بحق المرأة في إبرام عقد زواجها دون ولي، توحيد سن الزواج بين المرأة والرجل 19 سنة.

² الأمر 01-05 المعدل والمنتم للأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية عمل على تكريس المساواة بين الأب والأم في حالة اكتساب الطفل الجنسية، منح امتياز الحصول على الجنسية عن طريق الزواج من جزائري أو جزائرية.

³ حيث تعاقب أحكامه العامة أي شخص قام بارتكاب جريمة دون تمييز بين مرتكبيها، أما تعديل 2005 فتضمن تجريم التحرش الجنسي وإعطاء الضحية الوسيلة القانونية التي تمكنها من المطالبة بحقوقها ومتابعة المسؤول عن هذه الممارسات، وفي 2008 تم تجريم التصرفات المرتبطة بالتجار بالنساء والفتيات.

⁴ حيث تم إلغاء تصويت الرجل محل المرأة عن طريق الوكالة كما كان منصوصا عليه في السابق.

تقدير تطبيقها وإيجاد الآليات المناسبة لتفعيلها المشرع ليتصرف فيها¹. غير أنه من غير الممكن عدم التساؤل حول مفهوم هذه الصيغ التمييزية وهل يمكن تقييم التمييز إلى تمييز سلبي وآخر إيجابي، أليس مصطلح التمييز في مدلوله اللغوي والاصطلاحي نقيضاً لمصطلح المساواة، هل يمكن للمصطلح أن يشتركا في مفهوم معين، هذا ما عبّر عنه البعض بالتمييز الإيجابي.

يقصد بهذا الأخير أن المساواة القانونية لا تعني المساواة الفعلية بين أفراد الجماعة أو ذوي المراكز المتماثلة، إذ بالرغم من تحقيق المساواة القانونية لمبدأ التكافؤ في الفرص أو الإمكانيات القانونية إلا أن الأفراد غير متساويين في القدرات الشخصية، ما نتج عن ذلك تفاوت فعلي نتيجة اختلاف الظروف المادية والطبيعية بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية والاجتماعية، مما استجوب تدخل السلطة لمحاولة تقليل هذه الآثار الناجمة من خلال فكرة العدالة الاجتماعية وضرورة تقرير حقوق وحريات تخفف وطأة الفوارق المادية بين الأفراد².

من أجل توضيح ذلك يمكن الاستشهاد بواقع التمثيل النسوي للمجالس المنتخبة في آخر عهدة (2007-2012) سبقت التعديلات الدستورية والقوانين التي في نفس السياق. حيث كانت نسبة تمثيل المرأة في المجلس الشعبي الوطني لا تتعدى 7,7% مقارنة مع الجنس الآخر، إذ تواجدت ثلاثون نائبة من أصل 389 نائب، أما بالنسبة لمجلس الأمة فلم تتعدى نسبة 4,8% ما يعني 7 أعضاء من أصل 144 عضو. في نفس الوقت بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية فوصل عدد السيدات اللواتي تولين رئاسة هذه المجالس ثلاثة من أصل 1541، بالمقابل لم تتمكن أي سيدة من تولي رئاسة المجالس الشعبية الولائية الثماني والأربعين خلال نفس الفترة. هذه المعطيات المؤكدة لضالة تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة دفعت بالسلطة العامة إلى تعديل الدستوري وقانون الانتخابات من أجل إزالة العوائق أمام المرأة وتوسيع حجم مشاركتها السياسية. غير أن المقصود بإزالة العوائق ليس تحقيق مساواة الشروط بل مساواة النتائج، لأنه في ظل مبدأ المساواة لم تستطع المرأة النجاح بفرض مشاركتها، ما جعل كلا من المؤسس الدستوري والمشرع يضعان المرأة في كفة خاصة

¹ عمار عباس، مساهمة في إثراء النقاش حول مشروع التعديل الدستوري المقترح، مقال منشور على مدونة الأستاذ بتاريخ

10 يونيو 2014، الجزائر www.ammrabbes.blogspot.com

² حداد فاطمة، ترقية الحقوق السياسية للمرأة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد الثاني، العدد الثاني، مارس 2017، الجزائر، ص122.

ويخصانها بقوانين تميزها عن الرجل بهدف إعطائها أسبقية في العمل السياسي، وذلك في سبيل توسيع مشاركتها والتحاقها بالرجل.

المثير للتساؤل أن هذه المكانة الخاصة التي حظيت بها المرأة في الجزائر بهدف جعلها مساوية للرجل، تعد خروجاً صريحاً عن المبدأ الدستوري العام القاضي بوجود عدم التمييز على أساس الجنس، فهل يعد هذا الأخير مساواة إذا كان في صالح المرأة وتمييزاً إذا كان عكس ذلك، أليس من الواجب السعي لحماية الرجل في هذه الحالة باعتبار أنه في ظل تكافؤ الفرص انحصرت نسبة التمثيل النسوي النيابي ما بين 4% و8%، وبالتالي فإن فرض المشروع لقواعد قانونية تزيد من هذه النسبة سيكون لا محالة على حساب الجنس الآخر، بالإضافة إلى أن هذا التحول المفروض على الواقع السياسي سيدفعنا للتساؤل حول نوعية النواب التي سيجبر البرلمان على احتضانها في ظل حقيقة عدم تجاوز النواب السيدات نسبة 8% في الحالة العادية. كيف يمكن الرفع من هذه النسبة والتركيز على الأرقام والإحصائيات دون الاهتمام بنوعية النواب وحجم الإضافة الممكن تقديمها من طرفهم.

بالرجوع إلى أن هذه القوانين تمييزية، فيجب القول أنها ليست تمييزية ضد الرجل فحسب، بل ضد المرأة بحد ذاتها، فهو يعد بمثابة اعتراف السلطة العامة بضعف المرأة وعدم قدرتها على المنافسة في العمل السياسي، ما استدعى تغيير قوانين المنافسة السياسية عن طريق تفضيلها وإعطائها دفعا مقارنة مع الرجل¹. وفي هذا المنطلق نشير إلى نتائج دراسة علم الاجتماع في ما يخص هذا الموضوع، إذ خلصت إلى أنها كلما زادت المساواة في المجتمع زادت الفوارق بين المرأة والرجل، حيث يوجد سببان فقط للفوارق بينهما هما فوارق ثقافية وأخرى بيولوجية. فكلما حاولنا التضييق من نوع هذه الفوارق اتسع النوع الآخر وهو أمر منطقي إذ أن الهدف من بناء مجتمع يقدم أقصى حدود المساواة هو توفير القدر الأكبر من المساحة للاختيار الحر، وكلما زادت مساحة الاختيار الحر زادت حدة الاختلاف بين الناس، والنتيجة أنه لا يمكن الحصول على الأمرين معا باعتبار أن سياسة المساواة لها تأثير معاكس.

¹ هذا ما نلمسه كذلك مثلا في حالة تساوي الأصوات بين المرشحين للقاعدة العامة أن يكون المقعد للأصغر سناً، أما الاستثناء فأن يكون المقعد للمرأة إذا ما كانت تمثل أحد المرشحين، وذلك حسب المادة 174 (المحلية) والمادة 197 (التشريعية) من الأمر 21-01 المتعلق بالانتخابات.

في الدستور الجزائري، حظيت المرأة بوضعية متميزة ومنظومة متكاملة ومتناغمة بين الحقوق والحريات. يتجلى ذلك بدءاً من ديباجة الدستور¹، وفي بعض المواد على رأسها المادة 40² التي استحدثتها دستور 2020، والتي تنص على ضرورة حماية المرأة من كل أشكال العنف، والمادة 68³ التي تنص على المناصفة بين الرجل والمرأة ليس كمبدأ قائم بذاته، بل كهدف تسعى الدولة إلى تحقيقه في الممارسة الفعلية للحياة السياسية لدى المرأة، ومن ثم تطور عملية ديمقراطية الحياة السياسية بالبلاد، وذلك عن طريق فتح المجال أمام المشرع لإيجاد صيغ قانونية من شأنها تحفيز تواجد المرأة على مختلف المستويات. الملاحظ أن استخدام المصطلحات جاء بشكل أكثر دقة ووضوح، إذ حرص المؤسس الدستوري على تبيان الفئات المستهدفة باستعمال مصطلح الرجال والنساء، وتفادى المصطلحات الفضفاضة السابقة مثل "المواطنين، الأشخاص، الأفراد"، كما حرص على ضبط مصطلح المناصفة وعدم استعماله بصفة مطلقة عندما ربطه بسوق التشغيل، كي لا يسقط مفهوم المناصفة على مجالات أخرى كقانون الأسرة⁴.

أما بالنسبة للشق الثاني من المادة فهو عبارة عن التزام إيجابي تضعه الدولة على عاتقها لإقحام المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات العمومية، وذلك من خلال وضع شروط متساوية بين الرجل والمرأة في التوجه التوظيفي والمهني والالتحاق المناصب والمشاركة بالمسابقات، وكذا الحصول على الدرجات العالية والشرفية في الرتب. غير أنه في نفس الوقت قد تخلق المادة 63 نوعاً من الاستفهام، بحيث أن فكرة المناصفة والتناصف قد نفهم بمعناها المجرد على أنها جعل الجنسين على نفس المرتبة عدداً في المناصب

¹ "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية، وهو متمسك بسيادته واستقلاله الوطني، ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات أساسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمن الحرية لكل فرد في إطار دولة ديمقراطية وجمهورية"

² المادة 40 من دستور 2020 " تحمي الدولة المرأة من كل أشكال العنف في كل الأماكن والظروف، في الفضاء العمومي وفي المجالين المهني والخاص، ويضمن القانون استنفاد الضحايا من هياكل الاستقبال ومن أنظمة التكفل ومن مساعدة قضائية". تجدر الإشارة إلى أن تخصيص الحماية للمرأة على وجه خاص يطرح التساؤل بشأن جميع فئات المواطنين الأخرى، فهل تتمتع المرأة بالحق في الحماية من العنف أكثر من الرجل، من الطفل، من ذوي الاحتياجات الخاصة.. أليست الحماية واجبة على الدولة لمجرد كون المرأة مواطناً جزائرياً، أليس هذا ما يضمنه الدستور أساساً، فلما الحاجة لهذا النوع من التمييز بالرغم من أنه مناقض لطبيعة النص الدستوري صياغة ومضمونا.

³ "تعمل الدولة على ترقية التناصف بين النساء والرجال في سوق التشغيل، تشجع الدولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية على مستوى المؤسسات"

⁴ رمضاني فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 158/159

والوظائف ومراكز المسؤولية، ما يعني تحديد نظام الكوتا 50% 50% لكل من الرجال والنساء. إلا أن مسابقات التشغيل تقوم على أساس التقييم الكتابي والشفهي للمتسابقين، فهل يجب توظيف الجنسين بالنسبة نفسها حتى لو كان التفوق لأحدهما، فإذا كان الأمر كذلك عدّ تشجيعاً لترقية اللاكفاءة في عالم الشغل لا غير ذلك. وهو ما ينطبق على ما ذكرناه سابقاً بالنسبة لمسألة التمثيل النيابي والعمل السياسي وسوق التشغيل عامة.

أما فيما يخص الوظائف العليا في الدولة ذات الطابع الهيكلي، فيخضع التعيين إلى السلطة التقديرية للهيئة المؤهلة لاقتراح الموظفين رجالاً أم نساءً على أساس الكفاءة والجدارة إضافة إلى الشروط التي ينص عليها التنظيم¹. فبالنسبة للتشكيل الحكومي استطاعت المرأة ابتداءً من 1982 حجز مكانتها في الطاقم الحكومي، غير أن معدل مشاركتها لم يتجاوز لحد الآن الخمس حقائب وزارية في نفس الحكومة، كما لكالمات تميزت هذه الحقائق باقتصارها على المسؤوليات ذات الصيغة الاجتماعية كوزارة التضامن، الثقافة، البيئة، التربية الوطنية. أما بالنسبة للقطاع الدبلوماسي قدرت نسبة تواجد المرأة سنة 2009 سواء بالإدارة المركزية لوزارة الخارجية أو في المصالح المعتمدة بالخارج بـ25,63% من مجموع العاملين. أما في القطاع المالي يمثل العنصر المالي 18% من مجموع الموظفين، ووفقاً لدراسة أجرتها وزارة المالية فإن معدل مشاركة المرأة في صنع القرار في الإدارة التي توظف 9130 امرأة من مجموع 50475 موظف تقدر بـ49,13%. أما قطاع الصحة فنفوق نسبة 40% من مجموع اليد العاملة². وبالنسبة لقطاع العدالة فقد سجل تطورا كميًا بالنظر لبلوغ عدد السيدات القضاة 2064 من مجموع قدر بـ4984 أي ما يمثل 41,41% وهو ما يقارب نصف العدد الإجمالي مقارنة بسنة 2014 حيث بلغ عددهن 957 من مجموع 2897 قاضياً أي ما يعاد الثلث تقريباً³. على سبيل المثال تعيين ست سيدات في منصب مستشار في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تعيين نائبة محافظ بنك الجزائر، وعضو مجلس القرض والنقد بالإضافة إلى ترقية أول امرأة برتبة جنرال سنة 2008 من طرف رئيس الجمهورية.

¹ المادة 16 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 2006/07/15

² سورية سعداوي وايناس ايشاف، المرأة وقانون الأسرة والنظام القضائي في الجزائر والمغرب وتونس، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، مكتب اليونسكو بالرباط، المغرب، 2010، ص38

³ كلمة الوزير الأول، الملتقى الدولي حول المشاركة الفعلية والمستدامة للمرأة في المجالس المنتخبة، يومي 11/10 نوفمبر 2013، ص6.

الفرع الثاني: المعالجة التشريعية لترقية مكانة المرأة سياسيا

يعتبر العمل السياسي للمرأة مؤشرا من مؤشرات التنمية السياسية، وركيزة من ركائز الديمقراطية، حيث أصبحت المشاركة النسائية في الحياة السياسية الحديثة تمثل مطلباً أساسياً من مطالب الحركات الإنسانية والنسائية مقترنة بضرورة تواجد المرأة في مراكز صنع القرار والتمثيل المتساوي للجنسين في الهيئات الوطنية والدولية. باعتبار أن المواطنة الفعالة تقتضي من جهة حق المواطن امرأة أو رجل في الانتخاب، ومن جهة أخرى حقه في الترشح للمجالس المنتخبة، وأن مستوى ديمقراطية الأنظمة السياسية وتطورها يرتبط بمستوى هذه المشاركة. لذا لجأت مختلف الحكومات إلى تبني عدة آليات للتمكين السياسي للمرأة وترقية مكانتها سياسيا سواء من خلال تبني نصوص قانونية أو سياسات تهدف لتوسيع مشاركتها أو تعيينها في مناصب حساسة.

أولاً: تبني نظام الحصص الإلزامية

يعد حق الانتخاب وحق الترشح أبرز الحقوق السياسية المطالب بها من قبل المواطن من أجل المشاركة في الحياة السياسية وتسيير شؤونها، وفي إطار السعي إلى المساواة بين المرأة والرجل، تم كفالة هذه الحقوق لكليهما دون أي تمييز على أساس الجنس في تحديد شروط التصويت أو الترشح، فالمرأة الجزائرية ضمنت حقوقها السياسية دستوريا منذ قيام الدولة الجزائرية الحديثة وعلى مر الدساتير المختلفة التي عرفتها والقوانين المنظمة للعملية السياسية التي تبعتها. غير أن اعتراف الدستور والقوانين ذات الصلة بالحقوق والحريات الأساسية بالمساواة بين الجنسين لم يحقق المساواة الواقعية الفعلية لـ2008 وظل شكليا، لذا بادرت الجزائر بتفعيل مجموعة من الإصلاحات القانونية تماشيا مع التوصيات الدولية الهادفة لترقية الحقوق السياسية للمرأة من جهة¹، والتوجه الدستوري الداعي لتوسيع حجم المشاركة النسوية في المجالس المنتخبة من جهة أخرى². وذلك من خلال إصدار القانون العضوي رقم 12-03 وتبني نظام الكوتا.

¹ القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12/01/2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية العدد 01 المؤرخة في 14-01-2012.

² المادة 59 من دستور 2020 "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة"
³ لم يتم النص صراحة على إجراء نظام الحصص كتدبير لصالح التمثيل النسوي في اتفاقية القضاء على أشكال التمييز ضد المرأة، حيث اكتفت في كل من مادتيها 3 و4 على النص على ضرورة تطبيق اجراءات ايجابية تضمن المساواة في الفرص والحظوظ والمعاملة وعدم الاكتفاء بالمساواة الشكلية. أما فيما يخص التوصية رقم 05 المتبناة في الدورة 17 سنة 1988 من

نظام الكوتا أو كما يسمى نظام الحصص النسبية أو الحصص الإجبارية. يقصد به تخصيص حد أدنى من المقاعد التمثيلية أو المقاعد الإدارية والتنفيذية لفئة معينة بهدف تحسين مشاركتها وإعادة التوازن بينها وبين باقي الفئات. أطلقت هذه التسمية لأول مرة (QUOTA) في الولايات المتحدة الأمريكية على سياسة تعويض الجماعات المحرومة، إمّا من قبل السلطات الحكومية أو أصحاب العمل في القطاع الخاص. فكان الرئيس كينيدي أول من عمل به سنة 1961، ثم تبعه جونسون في برنامج الذي يمثل جزءا من الحرب على الفقر لصالح الأقليات منتهكة الحقوق. فأصل فكرة نظام الكوتا هو معالجة مشكلة اجتماعية خاصة بفئة مهمشة¹، هذا المفهوم تم إسقاطه على وضعية المرأة.

قد يكون نظام الحصص على شكل تخصيص نسب قانونية أو حتى دستورية للمقاعد التمثيلية المختلفة، كما قد يقتصر على مقاعد ترشيحية بمعنى التزام الأحزاب قانونا بترشيح نسب محددة، وقد يكفي بنسب طوعية بمعنى تبني الأحزاب لنسب في لوائحها دون وجود نص قانوني ملزم كما هو الحال في الدول الاسكندنافية².

انطلاقا من اختلاف أشكال نظام الكوتا وآليات تطبيقه، أصدر القانون رقم 03-12 الذي يهتم بهذا الخصوص. وبما أن الكوتا هي النسبة المئوية التي تحددها السلطة العامة لضمان ممارسة حقوق مترتبة أو زيادة المشاركة الفعلية، حدّد القانون 03-12 كيفية استخدامها لتمثيل المرأة وتوسيع حظوظها في تشكيل المجالس المنتخبة، إذ حددت المادة 02 منه نسبة الحصص الواجب احترامها في قائمة الترشيحات الحرة أو المعتمدة من قبل حزب أو عدة أحزاب سياسية حسب عدد المقاعد المتنافس عليها كالآتي:

– بالنسبة لانتخابات المجلس الشعبي الوطني :

طرف لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة فنصت بشكل صريح على اللجوء لإجراءات خاصة مؤقتة كالمعاملة التفضيلية ونظام الحصص منه أجل إدماج المرأة في النشاط السياسي وسوق العمل بصورة عامة، وهو ما تم التأكيد عليه مرة أخرى في المؤتمر الدولي الرابع حول المرأة المنعقد ببكين في 4-5 سبتمبر 1995.

¹ زهيدة رباحي، ترقية المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة – بين الضمانات القانونية والمعوقات العملية –، المجلة الجزائرية للسياسيات العامة، العدد 09، فيفري 2016، الجزائر.

² نظام الكوتا: نماذج وتطبيقات حول العالم، نظرة للدراسات التسويقية، 28 أبريل 2013، ص2 على الموقع التالي:

20% عندما يكون عدد المقاعد يساوي 4 مقاعد / 30% عندما يساوي أو يفوق 5 مقاعد / 35% عندما يساوي أو يفوق 14 مقعد / 40% عندما يساوي أو يفوق 32 مقعد / 50% بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية بالخارج .

- بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية الولاية:

30% عندما يكون عدد المقاعد 35،39،43،47 / 35% عندما يكون عدد المقاعد من 51 إلى 55.

- بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية:

30% عندما يتعلق الأمر بالمجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة، والملاحظ إقصاء البلديات الأقل كثافة سكانية من هذا الالتزام. يتم توزيع المقاعد بين القوائم حسب عدد الأصوات المحصل عليها في كل قائمة وتخصص وجوبا للمترشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة¹.

الجدير بالذكر أن الالتزام المنصوص عليه يقع تحت طائلة رفض القائمة ككل، فعدم احترام شرط الحصص الإجبارية وعدم تصحيح ذلك خلال أجل شهر يسبق تاريخ الاقتراع بالنسبة للقوائم المترشحة يؤدي إلى معاقبة الجهة المخالفة وإلغاء قائمتها بشكل كامل². كما تلتزم من جهة أخرى في جميع حالات الاستخلاف باستبدال المترشحين أو المنتخبين بأخرين من نفس الجنس³. المقابل ومن أجل تحفيز الأحزاب السياسية فيما يخص تطبيق القواعد القانونية التي تهدف لمنح فرض أكثر للمرأة في العمل السياسي، تعهدت الدولة بتوفير مساعدات مالية للأحزاب الناشطة بهذا الشأن حسب عدد مترشحاته المنتخبات في المجالس المحلية⁴.

الملاحظ أن المشرع الجزائري قد استطاع إحراز تقدم كبير في تنفيذ التزاماته الدولية وتكريس التوجهات الدستورية على أرض الواقع، فيما يتعلق بترقية الحقوق السياسية للمرأة من خلال الضمانات التي نص عليها والممكن تلخيصها فيما يلي:

¹ المادة 03 من القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12-01-2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر، العدد الأول، 2012.

² المادة 05 من نفس القانون.

³ المادة 06 من نفس القانون.

⁴ المادة 07 من نفس القانون.

- وضع حصة محددة للنساء المترشحات في القوائم الحزبية (سواء لدى الترشح أو بعد الفوز في الانتخابات)
- شرط تحديد الجنس في قائمة الترشح.
- رفض القوائم غير المتبعة لنظام الحصص النسبية.
- الاستخلاف من نفس الجنس.
- التحفيز المادي للأحزاب السياسية حسب درجة المشاركة النسوية لكل منها.

أما فيما يخص الانتخابات المحلية فقفزت النسبة المئوية للنساء من 0,76% في 2007 إلى 16,56% في 2012، ونفس الأمر بالنسبة للانتخابات المحلية الولائية حيث كانت تقدر بـ 6,89% في 2007 وارتفعت إلى 29,69% في 2012. إن الانتخابات التشريعية لـ 10 ماي 2012 كانت أول تجربة يطق فيها نظام الحصص الإجبارية، حيث تم تسجيل تقدم ملحوظ في نسبة تمثيل السيدات النواب في البرلمان. إذ بلغت وجود 147 نائبة من أصل 462 نائب، أي ما يمثل 31% من إجمالي الغرفة. في حين لم تستطع بلوغ 8% في انتخابات 2007. هذه النسبة سمحت للجزائر بأن تصنف كأول دولة عربية في مجال التمثيل النيابي النسوي، كما احتلت المرتبة 26 عالمياً¹.

يجب الإشارة إلى أن المتوسط العالمي لتمثيل المرأة على مستوى برلمانات العالم بلغ اعتباراً من يونيو 2018 حوالي 23,8%²، الأمر الذي يعكس مدى اهتمام الرأي الدولي العام بقضية المرأة خاصة فيما يتعلق بالجانب السياسي منها والالتزامات التي تقع على عاتق الدول الأطراف. الملاحظ أن الجزائر قد بذلت جهداً واضحاً من أجل تمكين المرأة سياسياً، مما يحيل إلى إمكانية وصولها إلى مواقع صنع القرار والسياسية العامة من خلال المجالس النيابية، عن طريق استحداث نظام الحصص النسوية الإجبارية الذي سمح بنقله نوعية للسياسة موفراً القدرة والموارد اللازمة من أجل ضمان المشاركة الفعالة للفرد وبشكل أخص

¹ التمثيل النسوي في الغرفة السفلى، مجلة مجلس الأمة، العدد 52، جوان جويلية 2012، الجزائر، ص 35.

² يذكر أنه قد أحرز تقدماً متواضعاً مقارنة مع العامين الماضيين بزيادة تقدر بـ 0,5%، كما بلغت نسبة تمثيل المرأة في الولايات المتحدة الأمريكية 19,5% أما الصين 24%، واحتلت المركز الأول رواندا 61% ثم كوبا 53,2% وبوليفيا 53,1% ثم ناميبيا 46%. أما بالنسبة للدول الأوروبية الرائدة في مجال الاهتمام بحقوق الإنسان فاحتلت المراكز التالية فيما يخص التمثيل الجندي: فنلندا 11/ النرويج 13/ إسبانيا 15/ فرنسا 16/ أيسلندا 20

Sintia Radu, Woman still a rare part o world's parlements, US news world report, sept 4 2018.

المرأة، بعيدا عن التحيز الاجتماعي الذي كانت تخضع له والعادات والتقاليد المناوئة لحرية المرأة ومساواتها بالرجل في مختلف المجالات، فكان بمثابة عمل حقيقي من طرف السلطة في سبيل تحسين أوضاع المرأة وتمكينها من طرح القضايا التي تخصها، كمناقشة ظاهرة العنف ضد المرأة، أو محاولة فك العزلة عن المرأة الريفية. هذا الضغط المستمر انعكس على مراجعة قانون الأسرة وإنشاء صندوق المطلقات وتعديل قانون العقوبات وتجريم العنف اللفظي والعنف الاقتصادي والتحرش في الأماكن العامة. كما أحدث نظام الحصص الإجبارية تغييرات جذرية في نظرة المجتمعات المحافظة للمشاركة السياسية للمرأة ودورها في الحياة العامة¹.

بالمقابل، يعد الاعتماد على هذا النظام من قبيل المعاملة التفضيلية، والتي ستؤدي لا محالة إلى الإنقاص من قيمة المرأة لا إعلانها من خلال النظر إليها نظرة دونية باعتبار أنها تحتل مراكز غير مستحقة، جاءت نتيجة فرص مجانية منحت لها على أساس هويتها الجندرية لا غير. فتحديد الانتماء الجنسي كأولوية على حساب كفاءة ممارسة العمل النيابي، يخلق سلبيات أكثر من الايجابيات التي يسعى إليها أي زيادة المشاركة السياسية النسوية.

فمن جهة يكرّس تمييزا ضد الرجل ويحرمه من مقاعد قد يكون الأحق بها في ظل تكافؤ الفرص، كما يقيد من حرية الناخبين من خلال فرض اختيار عدد معين من المترشحات، بالإضافة إلى أنه يقيد من حرية الأحزاب السياسية بإلزامها بضم نسبة نسوية معينة وربط ذلك بمساعدات مالية. ما يعني أن إشراك الأحزاب السياسية للمرأة يكون لأطماع مادية محضة دون الاعتماد على المستوى الثقافي والعلمي أو الأهلية السياسية، والاكتماء بالهوية الجندرية بل وتفضيل الفئات غير المدركة للعمل النيابي وغير المؤهلة في مباشرة الحياة السياسية، من أجل ضمان سهولة التحكم بها وعدم تشكيلها لمنافسة فعلية. من جهة أخرى فإن أكثر نقطة سلبية هي تلك التي تخص مكانة المرأة في حد ذاتها، فنظام الحصص يعد إقرارا بعدم جدارة المرأة بمنافسة الرجل، وعدم قدرتها على خوض المعركة الانتخابية بطريقة متكافئة وبالتالي عدم استحقاقها لنيل المقاعد النيابية التي ضمنها لها نظام الكوتا.

¹ جميلة وزاني، المرجع السابق، ص347.

يمكن القول إذا أن الإحصائيات التي باتت تتمتع بها مسألة تمثيل المرأة لا تعد مكسبا لكفاح قامت به أو ثمرة لنضالها السياسي، بل هو عبارة عن أمر واقع فرضته السلطة لصالح المرأة، لا لشيء سوى لكونها امرأة.

إنّ تبني نظام الكوتا لتسهيل وصول المرأة إلى المجالس المنتخبة لا يعني الوصول إلى الحياة السياسية بأكملها ، فهو لا يشكل ضمانا لتمثيل المرأة في الجهاز الحكومي ولا حتى في مجلس الأمة. بل وإنه فيما يخص المجالس التمثيلية نفسها، تستثني بعض النماذج كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبية البلدية التي تقع في مقرات الدوائر والبلديات التي يبلغ عدد سكانها أقل من 20 ألف نسمة¹. وعلى الأرجح أن المشرع أدرج هذا الاستثناء لتجنب رفض القوائم الانتخابية التي قد يستحيل عليها تحقيق النسبة المطلوبة لتمثيل المرأة نظرا للطبيعة الاجتماعية والثقافية التي تتسم بها هذه المناطق، هذا ما يحيلنا إلى القول أن التحجج بالقيود الاجتماعية والثقافية يعد في حد ذاته اعترافا بعدم جدوى إلزام الأحزاب السياسية بنظام الحصص الإجبارية، كون مشكل تمثيل المرأة يعد أعمق من أن يعالج بطريقة رياضية. فالمساواة تعتبر من المفاهيم القليلة التي لا يقدر على حصرها العقل الرياضي رغم كونها معطى رياضيا بحتا، وعليه فأى محاولة اقتراعية تبقى خاضعة أصلا لمعطيات حضارية وفلسفية وروحية وسياسية.

ثانيا: اعتماد العقوبة كآلية ردع

تماشيا مع التكريس الدستوري لفكرة مساواة المرأة والرجل وتفعيلها من خلال إصلاحات قانونية تضمن توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، حمل القانون العضوي 04/12 المتعلق بالأحزاب السياسية مجموعة من المقترحات التي تعزز مشاركة المرأة على مستوى مختلف مراحل تأسيس الحزب وهياكله، انطلاقا من فكرة أو دور الحزب السياسي لا يقتصر على تقديم المرشحين والمرشحات، بل يعمل على تكريس الفعل الديمقراطي والتداول على السلطة وترقية الحقوق السياسية للمرأة². عن طريق احترام جميع التدابير التي تضعها الدولة لضمان المساواة بين الجنسين سواء في الترشيح وقوائم الأحزاب أو البنية الحزبية،

¹ الفقرة 2 من المادة 3 من القانون العضوي 03/12

² الفقرة 8 من المادة 11 من القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر، العدد الثاني، 2012.

وربط ذلك بوجود وضع عقوبات متنوعة عند تخلف الأحزاب عن الامتثال لمثل هذه التدابير القانونية بشكل تتناسب فيه العقوبة مع طبيعة الانتهاك.

أ. بالنسبة لمرحلة التصريح بتأسيس الحزب السياسي:

في سبيل عدم احتكار الرجل لعملية تأسيس الحزب ومن أجل إشراك المرأة في شتى المراحل المتعلقة بهذه العملية، نص القانون العضوي 12-104¹ على ضرورة تواجد نسبة ممثلة من السيدات ضمن الأعضاء الذين يتكفلون بتأسيس الحزب وإيداع الملف لدى وزارة الداخلية، دون تحديد هذه النسبة وترك المجال أمام الأحزاب السياسية للنظر في ذلك، لصعوبة التقيد بنسبة معينة بالنسبة لجميع الأحزاب خاصة في بداية التأسيس.

ب. بالنسبة لمرحلة انعقاد المؤتمر التأسيسي للحزب:

نقصد بهذه المرحلة اجتماع ما بين 400 و500 من المؤتمرين المنتخبين من طرف 1600 منخرط على الأقل، وموزعين على ثلث ولايات الوطن من أجل إضفاء البعد الوطني على الحزب السياسي بغرض المصادقة على القانون الأساسي، هيئات القيادة والإدارة الخاصة بالحزب. ذلك في أجل أقصاه السنة ابتداءً من تاريخ إشهار الترخيص وفقاً للمادة 24 من قانون 12-04 والتي تنص كذلك بشكل صريح على وجوبية تمثيل المرأة فيما يخص المؤتمرين.

ت. بالنسبة لمرحلة تشكيل البنية الحزبية:

تشمل كلا من الهيئات التنفيذية والهيئة القيادية، فقد سعى القانون المتعلق بالأحزاب السياسية إلى إقرار إجراءات لضمان مشاركة المرأة في المجالس الإدارية وفي هياكل صنع القرارات في الحزب، إذ يدل مستوى تمثيل المرأة في مثل هذه الهياكل على درجة التزام الحزب بالمساواة بين الجنسين خاصة فيما إذا تعلق الأمر بالمراكز القيادية²، حيث تنص المادة 35 على ضرورة تعيين نسبة من السيدات ضمن هيئة المداولة والهيئة التنفيذية، أما على مستوى الهيئة القيادية فتتص المادة 41 على وجوب ضم كل حزب سياسي نسبة من السيدات ضمن هيئاته القيادية من أجل تمكين المرأة من التأثير على الاستراتيجيات المعتمدة والقرارات المتخذة وقيادة الحزب.

¹ تحديداً الفقرة الأخيرة من المادة 17 من نفس القانون.

² مسراتي سليمة، دور الأحزاب السياسية في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة "الأطر واستراتيجيات التمكين السياسي"، مجلة صوت القانون، المجلد 05، العدد 02، أكتوبر 2018، ص176.

ث. بالنسبة لمرحلة الترشيح:

تدعيما لما ذكرناه سابقا فيما يخص استفادة الأحزاب السياسية من إعانات مالية مقدمة من طرف الدولة بهدف فرض تطبيق نظام الحصص، حيث بات يستخدم التمويل الحكومي كآلية لتشجيع الأحزاب على تناول التمكين السياسي للمرأة، وليس فقط من أجل ميدان تنافسي متكافئ أثناء المعركة الانتخابية بين الأحزاب المختلفة. أكد القانون العضوي رقم 12-04 أن التحفيز المالي المعتمد يكون حسب عدد المقاعد المحصل عليها في البرلمان وحسب عدد المنتخبات في المجالس¹.

كما أنه قد يتوافر شكل آخر من أشكال التمويل الحكومي غير المباشر ونقصد بذلك الاستفادة من وسائل الإعلام الحكومية والخاصة، تحديدا في فترات الحملات الانتخابية. حيث قد تمنح الأحزاب التي وضعت النساء في مراتب متقدمة على القوائم الحزبية وقتا إضافيا في وسائل البث الإعلامي ما يزيد من احتمال قيام رابط بين المرشحين والناخبين².

أخيرا يجب القول أن الحزب السياسي يمثل الآلية الأساسية التي تستطيع تفعيل مشاركة المرأة في الحياة السياسية، وتغيير الرأي العام بصفة تدريجية من خلال تطبيق إصلاحات، وخلق قواعد دعم جديدة، واستقطاب فئات عمرية مختلفة ومن ثم تحسين أداء العمل التمثيلي والسياسي بشكل عام. لذا كان من الواجب اعتماد نظام العقوبة الإدارية من أجل حث بل وإلزام الأحزاب على مواكبة الإصلاحات السياسية التي جاء بها المشرع، باعتبار أن العقوبة تبقى الوسيلة الأكثر فعالية أو عن صح القول الوسيلة الوحيدة التي تضمن نجاعة النص القانوني. حيث رتب كجزء لكل حزب سياسي يخالف الأحكام التي كرسها القانون العضوي 12-04، غلق مقراته والتوقف المؤقت لنشاطاته³ بقرار صادر عن مجلس الدولة باعتباره مختصا مع احترام إجراء مسبق يتمثل في إعداز وزير الداخلية للحزب المعني بضرورة

¹ المادة 58 من القانون العضوي 12-04 "تقيد مبالغ الإعانات المحتملة التي تمنحها الدولة للأحزاب السياسية في ميزانية الدولة"

² جولي بالينغتون وآخرون، تمكين المرأة من أجل أحزاب سياسية أقوى، دليل الممارسات الجيدة للنهوض بالمشاركة السياسية للمرأة، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الأمم المتحدة، أكتوبر 2014، ص30.

³ المادة 66 من نفس القانون.

استيفاء النقص المعين خلال أجل محدد¹، كما أنه قد يصل الأمر إلى حد الحل القضائي في حالة العود بعد أول توقيف للحزب جرّاء مخالفته لشرط التمثيل النسوي².

تجدر الإشارة كذلك إلى أن التمييز بصفة عامة بما فيه التمييز الواقع على أساس الجنس في الميدان السياسي يعد جريمة يعاقب عليها بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات، وبغرامة 50000 دج إلى 150000 دج³، ما يكرّس ضماناً هامة في مجال حماية الحقوق السياسية للمرأة.

الفرع الثالث: عراقيل النهوض بمكانة المرأة سياسياً

إن الغاية من النهوض بمكانة المرأة سياسياً أن يكون لها صوت حقيقي في مختلف مؤسسات الحكم من المؤسسات السياسية إلى الأجهزة المدنية، وأن تتمكن من المشاركة على قدم المساواة مع الرجل في الحوار العام والتأثير على القرارات التي تحدد مستقبلهم ومستقبل مجتمعاتهم. غير أن تحقيق ذلك يختلف من دولة إلى أخرى ومن مجتمع إلى آخر، كل حسب طبيعة خصوصيته. بالنسبة للجزائر فإن مشاركة المرأة في العمل السياسي لم تكن يوماً ذات تأثير وفعالية، بل اقتصر في غالب الأحيان على الجانب العددي ومدى اتساع القاعدة النسوية فيه لا أكثر، ويرجع ذلك للعديد من العراقيل التي تعترض مسألة تمكين المرأة سياسياً والتي يختلف في مدى صحتها.

أولاً: معوقات دينية

لا يوجد نص يمنع المرأة من ممارسة الحقوق السياسية في العقيدة الإسلامية، بل على العكس قد يستنتج من بعض المواضع إقرار الشرع بهذه الحقيقة. ففكرة الحقوق السياسية في الإسلام أساسها فكرة الولاية، وجميع المسلمين ذكورا أو إناثاً، سواءً في الخطاب بالأحكام الشرعية وخطاب الذكور موجه للنساء إلا ما ورد تخصيصه بنص أو إجماع، والولاية هي واجب على كل فرد مسلم ينبغي عليه القيام بها وألاً يتخلف عنها⁴. فالإسلام أتاح للمرأة أن تتعاقد وأجاز لها أن تكون وصية ووكيلة وشاهدة، بل وأجاز لها بعض الفقهاء أن تتولى القضاء ومن ثم يتعين منحها الحق السياسي. ومسألة البحث في ذلك لا تعد من قبيل مسائل

¹ المادة 67 من نفس القانون.

² المادة 70 من نفس القانون.

³ المادة 295 مكرر 1 من قانون 01/14 المؤرخ في 04-02-2014 ج الرسمية، 07، ص4.

⁴ سورة التوبة الآية 71 " والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر"

الأحوال الشخصية، فلا يجوز النظر إليها من هذه الزاوية بل من تلك المتعلقة بالنظام الدستوري للدولة، حيث أن أحكام الشريعة اقتصرت على المبادئ الأساسية فيه تاركة تنظيم باقي التفاصيل لملائمة ظروف كل بيئة اجتماعية وسياسية¹.

ما يحيلنا للقول أن مشكل عرقلة المرأة في الحياة السياسية هو في الأصل ليس دينياً.

ثانياً: معوقات قانونية

إن معالجة إشكالات سياسية من منطلق قانوني بحث قد يعد إشكالا في حد ذاته، إذ رغم أن المنطق يلعب دورا كبيرا في مجال التفسير خاصة في ميدان القانون الخاص، إلا أنه يتسم بدور ضعيف فيما يخص الشؤون الدستورية. فالعقلية المنطقية تعد خطرا على الأنظمة الدستورية باعتبار أنها تدفع بأصحابها إلى التفكير بطريقة الاستنباط من مبادئ نظرية مجردة². فإذا طبق هذا الأمر على نظام سياسي معين، اتجه إلى محاولة تطبيق كل النتائج المنطقية للمبدأ المعتمد على هذا النظام دون النظر إلى آثاره العملية، ولا مدى ملائمتها لظروف البيئة المطبق فيها، وما التجربة الغربية إلا دليل على ذلك. فالحقوق السياسية في أوروبا وعلى رأسها حق الانتخاب لم يكن وليدا نظرية قانونية مجردة، وإنما ثمرة تطور سياسي واجتماعي مرت به المجتمعات الغربية وناضلت في سبيله تدريجيا إلى أن أصبح بشكله الحالي. من هنا كانت المؤسسات والبنى في المجتمع المدني الغربي لا تقوم على منظومة قيمية أخرى سوى الرابطة المهنية والوظيفية والمادية بشكل عام³.

وفي الواقع، أن مسألة تمثيل المرأة ما هي إلا نموذج من ذلك، فالعديد من الأنظمة السياسية للدول النامية والتي لا تكاد تكفل حقوق وحريات الفرد عامة والمرأة خاصة، تتمتع بمعدل تمثيل نسوي يفوق الأنظمة السياسية للدول المتقدمة (ذكرنا ذلك في الفرع الثاني من هذا المطلب). وذلك يرجع أساسا إلى محاولة الوصول إلى نتائج متكافئة عمليا بين الجنسين لعكس صورة المبدأ الديمقراطي القاضي بالمساواة، أي تمسك المشرع بالرغبة في ترتيب نتائج منطقية انطلاقا من نظرية قانونية بغض النظر عن الوسائل المستعملة (نظام تبني الحصص) والآثار الناجمة عنها، ومدى ملاءمتها مع الواقع الخاص بكل دولة. إذ نخلص للقول أن الضمانات القانونية لا تعد بالدرجة الأولى الصعوبة التي تعيق المرأة من تمكينها

¹ عبد الحميد شواربي، المرجع السابق، ص232/230/229

² المرجع السابق، ص235.

³ متروك الفالح، المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية، مركز الدراسات الوحدة العربية، لبنان، 2002، ص150.

سياسيا، بل إنه وبالرغم من تكريس هذه الضمانات وتقويتها بمختلف الأساليب القانونية وترتيبها للنتائج المبتغاة نظريا. إلا أنه لا يمكن الجزم بمدى نجاحها إلا بالرجوع للواقع السياسي والاجتماعي أي البيئة العملية.

ثالثا: معوقات اقتصادية

قد يبدو الجانب الاقتصادي غير مؤثر على سير الحياة السياسية في بعض الأحيان، إلا أنه بالنسبة لعملية اشتراك المرأة في العمل السياسي قد يلعب دورا مهما، إذ أن عامل الاقتصاد يشكلّ عنصرا هاما في حياة الإنسان ذكرا كان أم أنثى ويؤثر على اهتمامه بالاتجاه نحو الحياة السياسية من عدمه. فالتأهيل الاقتصادي للفرد يعتبر سبيلا مباشرا للتأهيل السياسي خاصة إذا تعلق الأمر بالمرأة. باعتبار أنها متى كانت مستقلة ذاتيا من الناحية المادية، كانت مستعدة لتتحصل على كفاءات تؤهلها إلى العمل في الساحة السياسية. بالإضافة إلى عامل آخر وهو ارتباط المرأة بالعمل وما قد يوفره لها من مكاسب كالقدرة على إدراك العلاقات الاجتماعية والمهنية والتعرف على المحيط الخارجي وبالتالي اكتساب وعي وخبرة بالتعامل مع الآخر¹.

في الأخير يجب القول أن السبب في إمكانية تشكيل العامل الاقتصادي عائقا في الحياة السياسية للمرأة، يرجع لارتباط الوضعية الاقتصادية أساسا بالوضعية الاجتماعية التي تعيشها المرأة والتأثيرات المتبادلة بينهما.

رابعا: معوقات سياسية

إن الكيفية التي تقوم بها الأحزاب السياسية بتشجيع ورعاية مشاركة المرأة هي محدد رئيسي لآفاق التمكين السياسي للمرأة. ذلك أن الحزب السياسي هو أهم مؤسسة تؤثر على المشاركة السياسية انطلاقا من اختيار المترشحين وضبط برامج الأعمال الخاصة بكل حزب² وصياغة السياسات المعتمدة، مما استدعى دعوة منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية إلى التركيز والاهتمام بدور الأحزاب السياسية.

إنّ ضعف تواجد المرأة ضمن التشكيلات الحزبية يرجع لعوامل مختلفة، على رأسها تلك المتعلقة بالحزب في حد ذاته. فانعدام ثقة الأحزاب في كفاءة المرأة هو نتيجة حتمية لعدم قناعة القيادات الحزبية بتبني هذه القضية والإحجام عن دعم التيار النسوي للوصول لمراكز

¹ حداد فاطمة، المرجع السابق، ص126.

² دليل الممارسات الجيدة للنهوض بالمشاركة السياسية للمرأة، المرجع السابق، ص8.

صنع القرار وإلى مناصب قيادية في الهياكل الحزبية. وإنّ فرض القانون لذلك جعل تواجد المرأة سوريا بحيث غالبا ما تستبعد من المواقع المؤثرة وتكتفي بأن يسند إليها مهام ثانوية، أو لجانا تتعلق بقضايا اجتماعية وقضايا المرأة على وجه خاص. باعتبار أن تواجد المرأة في المجالس السياسية يؤثر على طبيعة الحوار، إذ تبين الأبحاث أنه كلما زاد عدد السيدات في المجالس التمثيلية، كلما زادت احتمالية تناول هذا المجلس قضايا المرأة ممّا يوحي إلى الاعتقاد بأن المرأة لا تستطيع أن تكون سوى ممثلة لقضايا المرأة. وهذا ما يتناقض مع مفهوم العمل النيابي من جهة ويكرّس حالة اللامساواة بين المرأة والرجل من جهة أخرى. فتسهيل وصول السيدات إلى مقاعد تمثيلية من أجل حصر مهامهن في تعزيز المطالب النسوية سيكون سببا لاتساع الفجوة بين الفئتين، وبالتالي الابتعاد عن الهدف الأصلي وهو المساواة. ما يعني أن التحيز (الانحياز) لفئة ضد الأخرى ولو على سبيل إجراء مؤقت سيؤدي إلى تأزم الأوضاع وتزايد حدتها لا إلى التوفيق بينهما.

كما أن الأحزاب السياسية غير مستعدة لتقديم بعض التنازلات من أجل تشجيع السيدات على خوض المعارك الانتخابية بصفة خاصة والمشاركة في العمل السياسي بصفة عامة، وذلك إمّا بوضع استراتيجيات لرفع القدرات النسائية أو من خلال أجهزة متخصصة تعنى بالتدريب والتأهيل.

من الأسباب أيضا تلك المتعلقة بطبيعة العمل الحزبي، إذ تستوجب نضالا ومشاركة في أنشطة واجتماعات الحزب والمساهمة في الانتخابات وتحديد الهياكل والمؤتمرات ما يعني التنقل والاختلاط وعدم انتظام أوقات الدوام¹.

كل هاته العوامل قد تنقص من جاهزية المرأة الخاصة بالنظر لالتزاماتها الأسرية والاجتماعية والعملية، ما يجعلها تبتعد عن العمل الحزبي حتى أن ذلك جعل الأحزاب تلجأ على تقديم مرشحات لم تدرج أسماؤهن في ممارسة أية أنشطة سياسية، فاخترن إمّا على أساس شخصهن أو مكانتهن الاجتماعية ولعلاقة قرابة تجمع بينهن وبين قادة الحزب. الأمر الذي لا يعكس روح المبادرة الشخصية أو الإرادة الحقيقية لخوض العمل السياسي.

خامسا: معوقات ثقافية واجتماعية

لا يمكن إنكار الطابع الأبوي للمجتمع الجزائري حاله حال المجتمعات العربية كلها، فطالما كان مصدر القرار للرجل رغم كافة التطورات التي عرفها المجتمع وهو ما يرجع

¹ مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 182

أساساً لخصوصية تكوين هذا الأخير. الأمر الذي انعكس على ممارسة السياسة، حيث ظلت ترتبط دائماً بالرجل وهو ما يمكن تفسيره من خلال كون العمل السياسي يستوجب النضال مما قد يؤدي أحياناً إلى السجن، فكلمة السجن رافقت دائماً الممارسة السياسية في ذهنية المجتمع وجعلتها مسألة شاقة لا يستطيع التعامل معها سوى الرجل. إلى جانب العائق الاجتماعي والنفسي والمتمثل في النظرة الدونية للمرأة والحكم المسبق بعدم قدرتها أو نقص كفاءتها، يصاحبه عدم تفاهم طبيعة العمل السياسي التي تستدعي حرية اتصال المرأة بأفراد غرباء. كل ذلك أدى إلى بروز نتيجتين:

- عدم اندماج المرأة في إجراءات التطور السياسي بسبب ازدياد ضغط المانع الاجتماعي والثقافي لمجتمع رجولي، والذي قاد إلى غياب الشعور المدني بالمواطنة الضروري لصيرورة التطور بمعنى غياب نصف المجتمع عن عملية التطور (خاصة في المناطق الريفية)

- إن مشاركة المرأة في الشأن السياسي إذا نظر إليها كبرهان على حرية المرأة، قادت هذه الحرية ومع استمرار ظروف التخلق إلى ردود فعل متطرفة من قبل بعض المجموعات، التي رأت فيها عملية مصطنعة لا تتلاءم مع ظروف التخلف والأمية، بل تسعى إلى إشباع السلطة السياسية للحصول على الشرعية مستغلة الوزن العددي للنساء داخل المجتمع من جهة، أو الحصول على سمعة التقدمية والتطويرية على المستور الدولي من جهة أخرى¹.

هذا الموروث الثقافي بالإضافة إلى التنشئة الاجتماعية التقليدية ومسألة الفروق البيولوجية بين الجنسين، والتي أثبتت في الواقع تشابه الاستعدادات النفسية لكل من الذكر والأنثى لدى الولادة، وأن التمييز الذي قد يحصل يكون بفعل عوامل خارجية. هذه العوامل التي أثرت على المرأة من الناحية النفسية، فخلقت عوائق تتعلق بطبيعة المرأة ذاتها، أهمها:

- ضعف ثقة المرأة بنفسها فيما يخص مدى قدرتها على منافسة الرجل في الميدان السياسي بالنظر إلى افتقارها لعنصر الاستعداد لمواجهة العمل العام.

- عدم إلمام المرأة بالشأن السياسي ووقوعها تحت تأثير الزوج أو الأب لدى ممارستها.

- عدم التصويت للبرامج السياسية وإنما للشخصيات المعروفة، ما يعني تضائل فرصة الفوز بالمعركة الانتخابية بالنسبة للمرأة بالنظر لعدم احتكاكها مع الهيئة الناخبة كما هو الحال مع الرجل.

¹ سويم العزي، السلوك السياسي في المجتمع العربي، دار الألفة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 1992، ص54.

- وجود فجوة بين الخطاب السياسي والواقع الفعلي.

- ضعف المؤسسات النسائية في توجيه المرأة نحو العمل السياسي.

وتبقى في الأخير طبيعة الأجواء السياسية السائدة في الجزائر والتي تنطوي على سلوكيات سلبية غالبا ما تشكل تهديدا لسمعة المرأة وتعرضها للانتقاد والأحكام المسبقة من طرف الغير، السبب الرئيسي الذي يعيق توجه المرأة المثقفة الكفوءة إلى ولوج عالم السياسة. بل وإن البيئة السياسية الجزائرية أدت قبل ذلك إلى عزوف الكفاءات الرجالية عن العمل السياسي.

المطلب الثاني: مكانة المعارضة في الممارسة السياسية بالجزائر

إن العملية الديمقراطية ترتكز على فكرة الاختلاف في التوجهات السياسية مع احترام جميع التيارات المتباينة، حيث أنه من شروط الممارسة السياسية الديمقراطية وجود منافسة سياسية مشروعة دستوريا، فطبيعة الدستور تحدد طبيعة هذه المنافسة ونطاقها، فينعكس أثر النص الدستوري على واقع الحياة العملية السياسية ومدى مساهمة الأطراف المختلفة في توجيه الموارد السياسية للدولة.

ولمّا كان نجاح العملية الديمقراطية جزءا من نجاح عملية التنمية السياسية، وجب العمل على إيجاد صيغ تضمن توازن القوى السياسية في النظام السياسي للدولة بحيث أنه يجب أن يعتمد هذا الأخير على الافتراض بأن هناك مجالا أمام الأقلية لتصبح أكثرية عن طريق الإقناع، وهو ما يمكن أن نعبر عنه بضمان فرصة حقيقية للمعارضة بأن تنتقل للحكم من خلال توفير بيئة سياسية مناسبة تمكّن عناصرها من مباشرة العمل السياسي والرقابي وطرح البدائل.

الفرع الأول: مفهوم المعارضة وصورها

إنّ النظم السياسية الديمقراطية وعلى وجه خاص تلك التي تسعى إلى تحقيق تنمية سياسية فعلية تتميز بحضور معارضة سياسية من خلال وجود الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني والرأي العام والجماعات الضاغطة، الأمر الذي يفترض حدا معيناً من مساهمة المواطن وفي سبيل أن تكون هذه المساهمة فعّالة يشترط تمتع المواطن بدرجة عالية من الاطلاع على الشأن السياسي والتمتع بثقافة المعارضة. فكثيراً ما ينشأ عجز في التمييز بين حق المعارضة وإصرار المرء على الوصول على مآرب شخصية، لذا تقوم الديمقراطية

على أساس الافتراض بأن هناك مجالات مناسبة على شكل مؤسسات لتقرير الشؤون التي اختلفت فيها الآراء¹ وهو ما يقصد به المعارضة السياسية.

أولاً: مفهوم المعارضة السياسية

إن فكرة المعارضة موجودة منذ الأزل، فهي نتيجة حتمية لطبيعة تركيبية الإنسان، فالإنسان يتأثر بفعل المؤثرات الفكرية الداخلية والخارجية المحيطة به، ويتحرك وفق هذا التأثير من خلال ترجمة المفاهيم التي يتبناها كل إنسان لأعمال مادية مختلفة يمارسها في حياته. وبفعل تناقض المفاهيم التي تعتقها القوى السياسية والفكرية، تتناقض لا محالة المواقف التي تتخذها هذه الأخيرة اتجاه الأحداث المختلفة. وتفاعل هذه الاتجاهات المتناقضة يعبر عنه بالمعارضة.

المعارضة السياسية هي عبارة عن خلاف بين المفاهيم السياسية يتفرع عنه خلاف في المواقف بين القوى السياسية²، ما يعني أن المعارضة استناداً على المعيار العضوي هي الجهات المناهضة للحكومة والتي تسعى للحلول محلها. أما استناداً على المعيار الموضوعي فهي العمل الذي تقوم به هذه الجهات للتعبير عن إرادتها السياسية من خلال الرقابة، المحاسبة والتقويم. وفقاً لكون الاختلاف حقا مشروعاً وأن النسق لا يمكن له أن يكون متسقاً إن لم يكن مستوعباً للقوى والجماعات السياسية والمتنافسة ذات التوجهات المتباينة من أجل اكتمال العمل السياسي بشكل منظم، ذلك أن هذا الأخير لا يمكن له أن ينتظم بغياب معارضة سياسية بناءً وهادفة³.

من ثم، فإن البناء الدستوري والقانوني للنظام السياسي، والثقافة السياسية السائدة في المجتمع بالإضافة إلى مدى تلاحم قوى المعارضة وكيفية الاتفاق في العمل السياسي، كلها عوامل تحدد آليات التوافق السياسي بين السلطة والمعارضة وبالتالي نسبة فعالية المعارضة في دولة ما⁴. فحجم المعارضة ومدى قوتها يتناسب مع القيود المفروضة على التعبير عن الإرادة السياسية من طرف كل نظام سياسي، من حيث درجة حرية المنافسة ونسبة المشاركة، إذ تضع القواعد القانونية والدستورية أسساً محددة لتكوين نشاط المعارضة من

¹ مورتون أكبلان، تعريب سامي عادل، المعارضة والدولة في السلم والحرب، دار الأفاق الجديدة، بيروت لبنان، ص96/97

² عبد الحكيم عبد الله، المعارضة السياسية، مجلة الوعي، العدد 126، أكتوبر 1997.

³ توفيق إبراهيم مصطفى، في معنى المعارضة السياسية، التراث للنشر، تونس، 1994.

⁴ وليد سالم محمد، المعارضة في التحليل السياسي الرسمي العربي، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد 16، العدد

11، أكتوبر 2009، ص309

خلال النظام الحزبي والانتخابي الذي تعتمد عليه كل دولة وتكريسها للاعتراف القانوني بالمعارضة وبحقوقها الأساسية.

تتفاوت نتائج هذا الاعتراف وفقا لطبيعة كل نظام سياسي فقد تصل في الديمقراطيات الغربية لأن تؤسس بصفة حكومة ظل، تضم أعضاء يتقاسمون المهام ويرأسهم زعيم الحزب المعارض الذي يتقاضى مخصصات مالية سنوية له ولحكومته الوهمية التي تختص بممارسة مهام المعارضة للحكومة الرسمية.

نقصد بالمعارضة البرلمانية مجموعة ممثلة بالبرلمان متكونة من نواب وأحزاب ومستقلين وأيضا مجموعات سياسية غير ممثلة في الحكومة تشكل سلطة مضادة لها على المستوى الدستوري تسعى في حدود وظائفها التي حددها الدستور والنظام الداخلي للبرلمان إلى تقديم البدائل السياسية للحكومة وكشف أخطائها المرتكبة في المجالات المختلفة. مما يبرز أهمية المعارضة البرلمانية كونها عنصر أساسي في أي دولة تعتمد التعددية الحزبية، حتى أصبحت معيارا للتفرقة بين الأنظمة الديمقراطية والأنظمة غير الديمقراطية. حيث أن الأولى تعترف بحقوق المعارضة البرلمانية على قدم المساواة مع الأغلبية البرلمانية بينما الثانية لا تعترف بها.

هذا حسب ما أكدته المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمانات المنعقدة في جوان 2010، في حين ذهبت الجمعية البرلمانية الأوروبية إلى أبعد من ذلك، حيث أن الاعتراف بحقوق المعارضة البرلمانية وحده لا يكفي لقياس ديمقراطية النظام السياسي للدولة، بل أن ذلك يبقى مرتبطا بنوعية الضمانات الممنوحة للمعارضة البرلمانية من أجل ممارسة حقوقها بكل حرية، وقد سار مجلس حقوق الإنسان لهيئة الأمم المتحدة في أفريل 2012 على نفس النحو إذ تعرّض لمدى أهمية دور المعارضة البرلمانية في ضمان حسن سير العملية الديمقراطية¹.

ثانيا: صور المعارضة السياسية

يختلف تصنيف المعارضة السياسية باختلاف الزاوية التي ينظر إليها منها، فقد تقسم

حسب:

¹ المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الحقوق الدستورية للمعارضة، مذكرة إعلامية، العدد 34، ماي 2013، ص 02. عن: بوصباح وسيلة، مكانة المعارضة البرلمانية في الدساتير المقارنة، مجلة العلوم السياسية والقانونية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، المجلد 03، العدد 13، يناير 2019.

أ. المعيار الفكري:

حيث يكمن أساس التصنيف في جوهر المعارضة ومحتواها فتكون إمّا:

- معارضة مبدئية: يستند فيها الاختلاف السياسي والفكري على أسس مبدئية كالاتجاه الإسلامي والاتجاه العلماني، حيث تتناقض مبادئ كل اتجاه مع الآخر ممّا يحتم تبني سياسة المواجهة بشكل دائم بين هذه الاتجاهات المتناقضة.

- معارضة إستراتيجية: يستند فيها الاختلاف السياسي على أسس إستراتيجية، قد ترجع أحياناً إلى خلافات مبدئية فتعارض المفاهيم الإستراتيجية مع المبدأ. غير أن ذلك لا يمنع احتواء هذه الأفكار أو المفاهيم ومعالجتها من خلال العمل على تغيير جوهرها وأبعادها ووسائلها، من أجل تسخيرها لخدمة المبدأ ومصالحه كفكرة حقوق الإنسان واستخدامها وفق أسس إستراتيجية متباينة¹.

- معارضة عرضية: يستند فيها الاختلاف السياسي على أسس إدارية أو مبدئية فرعية لا تمس بأصول المبدأ، وإنما بطريقة معالجة الأحداث والتعامل معها كقطبي الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الأمريكية، فتعارض الاتجاه الديمقراطي والاتجاه الجمهوري لا يستند على قواعد إيديولوجية.

ب. المعيار المؤسساتي:

حيث يكمن أساس التصنيف في المستوى الذي تنشط فيه المعارضة أو بعبارة أخرى الشكل الذي تتخذه أثناء ممارسة أعمالها، فتكون إمّا معارضة للنظام دون تمثيل في المؤسسات الدستورية الرسمية أو معارضة للحكومة مع تمثيل في البرلمان. وفي كلتا الحالتين لا تنفي عنها صفة الشرعية ولا ينكر عنها حق الممارسة والمنافسة السياسية².

- معارضة خارج البرلمان: حيث يغيب إطارها المؤسساتي، فتعتبر معارضة غير مقيدة، تعبر عن وجودها وعدم رضاها عن الأداء الحكومي من خلال وسائل متفرقة كالخطابات، المظاهرات، تنظيم المسيرات المناهضة للسياسة المتبعة، وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي. غير أنها تبقى غير مؤثرة باعتبار أنها غير مدمجة في المؤسسات المعنية، وبالتالي فإن مأسستها تبقى مقتصرة على بعض الوسائل التي تضيي طابع الرسمية

¹ عبد الحكيم عبد الله، المرجع السابق.

² عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، الإلمعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص165.

عليها كالاتفاف حول الأحزاب السياسية أو العمل ضمن منظمات المجتمع المدني وال نقابات والجمعيات الناشطة في الشأن السياسي.

- معارضة داخل البرلمان: يعد البرلمان الإطار المؤسسي الأمثل للسماح بأفضل ممارسة فعلية لعمل المعارضة من خلال المجموعات التي يضمها، حيث تعبر تركيبة البرلمان السياسية عن تفاعل مفترض بين أغلبية برلمانية تشكل الحكومة وتساندها، ومعارضة برلمانية تشكل حارسا على العمل الحكومي وتنتقده وفق ما تقتضيه الوسائل الممنوحة والآليات الدستورية المكفولة، التي تمكنها من مباشرة مهامها بشكل فعلي. فتجسد المعارضة البرلمانية الإطار القانوني لرأي الأقلية المنتخبة على مستوى البرلمان، وتظهر أهميتها وفقا لنتائج نشاطها حسب النظام السياسي¹ وهي بشكل عام تهدف إلى المشاركة في العملية الديمقراطية والمساهمة في النقاش العام وتسيير الشؤون العمومية، بالإضافة إلى احتواء الاضطرابات الاجتماعية وتأطيرها واقتراح الحلول البديلة. من أجل ذلك يجب أن تتمتع بضمانات قانونية كالحق في حرية التعبير والنقد والحق في الحصول على المعلومة والحق في المشاركة في مختلف أنشطة البرلمان من تشريع، رقابة، إخطار. في المقابل تلتزم بجملة من الواجبات كالالتقيد بأحكام الدستور ونصوص النظام الداخلي للبرلمان، والاعتراف بالأغلبية البرلمانية المشكلة للحكومة، واحترام النظام العام والآداب العامة ورموز الدولة والمساهمة في العمل البرلماني بشكل بناء².

إذ تتميز المعارضة بخاصيتها السياسية فتعتمد في قيامها أساسا على استغلال الأخطاء التي ترتكبها الحكومة ورصد الثغرات التي تخلفها سياستها العامة واقتناص ذلك من أجل طرح البدائل وكسب الجماهير وكسر ولائها للحكومة، استعدادا للاستحقاقات الانتخابية القادمة بهدف الوصول إلى السلطة. كما تتميز المعارضة بخاصية السلمية فتلتزم بالابتعاد عن استخدام وسائل العنف باعتبارها مؤسسة منتظمة تعمل وفق الأساليب القانونية والدستورية، غير أن طابع السلمية ينبع كذلك من البيئة السياسية التي تعيش فيها المعارضة والنمط الثقافي السائد في المجتمع³. أخيرا تتميز المعارضة بخاصية العلنية فتعتبر مؤسسة

¹ البرج محمد، الضوابط القانونية لتكوين ونشاط المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، مجلة الفكر القانوني والسياسي، العدد 03، ص111.

² بوصباح وسيلة، المرجع السابق، المرجع السابق، ص277.

³ أحسن غربي، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين ضرورة التفعيل والمعوقات، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد12، العدد 01، ص188.

علنية من حيث التنظيم والتكوين والنشاط، وتتمتع بحماية دستورية في العديد من الأنظمة السياسية. كما أنها ملزمة بالإعلان عن آرائها وأهدافها التي تحترم فيها مبادئ الموضوعية والواقعية واستهداف المصلحة العامة والاعتماد على الدعم الداخلي دون أي مؤثرات خارجية.

وفي الواقع أن المعارضة داخل البرلمان تتخذ أشكالاً متباينة حسب طبيعة أطرافها، وأجواء الحياة السياسية التي تتغير وفق استعداد السلطة الحاكمة فعلا بالسماح بممارسة عمل المعارضة أو اقتصاره على المشهد الصوري لعلاقة المعارضة بالسلطة. وتبعاً لهذه التأثيرات تنقسم المعارضة إلى:

- معارضة مستأنسة: تلك التي لم تتمكن من أن تكون جزءاً من النظام القائم، فقبلت بما يمنح من تسويات إما على شكل مقاعد برلمانية أو تسهيلات. بالمقابل اكتفاؤها بالتعبير عن مصالح نخبة سياسية أو اقتصادية، وتدعيم شرعية نظام هي جزء منه ولو لم تكن بداخله¹.

- معارضة مستمرة: تلك التي تكتفي بالتعبير عن صوت احتجاجي صرف، دون طرح بدائل واقعية لغياب التنظيم والأفكار عنها، وعدم قدرتها على البناء مع دعوتها للهدم. غالباً ما تشغل العالم الافتراضي (مواقع التواصل الاجتماعي)، وتستغل الأحداث الراهنة لإحراج النظام ولو على حساب الوطن، الأمر الذي يساهم في نفور الأفراد من العمل السياسي. والمفارقة أن هذا النوع من المعارضة سبب رئيسي في دعم شرعية نظام قد يراه الناس سبيلاً لتجنب هذه المجموعات².

- معارضة إصلاحية: تلك التي تسعى إلى تقديم سياسات بديلة عن سياسة السلطة الحاكمة التي تختلف معها دون أن يمنعها ذلك من تأييدها فيما تتفق معها به. فهي تلعب دوراً إصلاحياً وبنّاءاً بشكل منظم يعبر عن مطالب الشعب ويهدف إلى كسب تأييده تدريجياً من أجل القدرة على المنافسة والسعي نحو السلطة.

¹ نادين عبد الله، أنواع المعارضة السياسية، المصري اليوم، 2015 على الموقع الإلكتروني:

www.almazryalyoum.com

² المرجع السابق.

الفرع الثاني: واقع المعارضة في الجزائر

إن أكبر مشاكل المعارضة في الجزائر وفي العالم العربي ودول العالم الثالث، أنها تعمل في مجال سياسي لا يقدم لها إمكانية حقيقية للاشتغال الطبيعي، فالغالب على البنى السياسية العربية غياب المجال السياسي الوسيط بين الدولة والمجتمع بمعناه الحقيقي كفضاء عمومي لممارسة المنافسة السياسية السلمية، والصراع الديمقراطي على كسب الرأي العام، وعلى المشاركة في صنع القرار وصياغة المستقبل والمصير.

ففقدان الممارسة السياسية لفاعليتها الاجتماعية يجعلها غير قادرة على تحقيق وظيفتها كدينامية التطور¹، إذ يفترض في كل معارضة سياسية أن تستمد شرعيتها من وجود حاجة اجتماعية لها، فضلا عن الحاجة السياسية والضمانات القانونية التي تتمتع بهما. فآزمة المعارضة هي أزمة موضوعية ناجمة أساسا عن ظروف عملها الخارجية من المجال السياسي الذي تعمل فيه وموقف السلطة منها. حيث غالبا ما تسمح السلطة نسبيا للمعارضة السياسية بالوجود والحراك السياسي، إلا أنها تقيدتها في نفس الوقت عن طريق تضيق أفق العمل عليها من خلال حيل قانونية دستورية تارة وسياسية تارة أخرى. يحقق النظام بذلك هدفين جوهريين فيضمن من جهة عدم قدرة المعارضة على تحقيق تهديد حقيقي ومباشر له، ومن جهة أخرى يستخدم المعارضة كوسيلة لإضفاء صورة الديمقراطية في المشهد الإعلامي².

بالنسبة للجزائر، لطالما عاشت المعارضة في ظل أزمة على اختلاف المراحل التي طرأت على الظروف السياسية للدولة. انطلاقا من الفترة التي سبقت تاريخ الاستقلال حيث بالرغم من عدم وجود سلطة حاكمة إلا أن الممارسة السياسية كانت في أوجها، إذ أن كل حزب من الأحزاب السياسية كان يعتمد على أسس ومبادئ تمثلان رؤيته للعمل النضالي وسياسته في الدفاع عن القضية الوطنية، إما من خلال المطالبة بالإدماج أو المساواة أو التحرر. هذا الاختلاف في الأهداف والآراء والأساليب المستعملة كان يعبر في حد ذاته عن تنافس سياسي وفكري فعلي خاصة بالنظر إلى إمكانية تغيير المواقف تبعا للأحداث الراهنة وعدم التعصب للأفكار وشخصنة القضايا (فرحات عباس مثلا). انتهت هذه المرحلة بتوحيد

¹ عبد الله بلقزيز، المعارضة والسلطة في الوطن العربي، أزمة المعارضة السياسية العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2001، ص19.

² وليد سالم محمد، المرجع السابق، ص314.

صفوف جميع التيارات السياسية وانضمام الاتجاهات المتعارضة تحت راية واحدة هي راية جبهة التحرير الوطني، وذلك لخدمة هدف أسمى هو تحرير الوطن.

انطلقت المرحلة الثانية بانطلاق الدولة الحديثة، غير أن حداثة الدولة لم تمنع من تحكم الحسابات القديمة في سيرها. فظهرت نتائج الاختلاف الفكري والسياسي الذي كان سائدا بين التيارات السياسية إبان الاستعمار الفرنسي، ومدى أحقية كل اتجاه بتولي السلطة خاصة باحتواء حزب جبهة التحرير الوطني مختلف هذه الاتجاهات. فبدأت عملية تصفية الحسابات ابتداء من التحالف ضد الحكومة المؤقتة تم إقصاء الأطراف المعارضة واستبعاد جميع الشخصيات التي قد تشكل تهديدا على رأسها محمد بوضياف الذي أنشأ أول حزب معارض (حزب الثورة الاشتراكية 1962). فاختلقت أساليب الاستبعاد من اعتقال ونفي واغتيال، وذلك في سبيل حصر أصحاب الشأن السياسي في الأطراف الموالية للسلطة الحاكمة التي سرعان ما شهدت انقلابا عسكريا بدورها ثم عاشت هذه المرحلة تستند فيها على شرعية ثورية وتاريخية تسوّل لها الانفراد بالسلطة وإخضاع الرأي الآخر.

أما عن انطلاق المرحلة الثالثة، فكان بعد الأحداث التاريخية التي شهدتها الجزائر في أواخر الثمانينات وما خلفته من تغييرات جذرية وإصلاحات على رأسها تبني التعددية الحزبية وبالتالي الإقرار القانوني بتشكيل أحزاب معارضة بلغت ستون حزبا في فترة قصيرة. كان أشهرها الإسلاميون الذين أنعشت آمالهم خلال حكومة الشاذلي حيث أبدى نظامه طوال فترة 79-82 تسامحا معقولا مع التوجه الإسلامي المتصاعد لأسباب كانت تخدم النظام نفسه، لكن سرعان ما أصبح هذا النشاط مصحوبا بالعنف في سبيل تحقيق الهدف السياسي¹. كانت الجبهة الإسلامية للإنقاذ أبرز الأحزاب المعارضة وأحسنها فيما يخص التأطير السياسي، مما جعلها البديل المنافس للحزب الحاكم، الأمر الذي أثبتته لدى فوزها بالانتخابات المحلية في يونيو 1990، ثم الانتخابات التشريعية لديسمبر 1991.

هذه الفترة التي شهدت صراعا بين السلطة والمعارضة (الإسلامية)، فسعى الطرف الأول إلى الضغط عن طريق اتخاذ إجراءات قانونية كتقليص سلطات المجالس المحلية المنتخبة، إعادة النظر في النظام الانتخابي من خلال إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية ورفع عددها ومنع التصويت بالوكالة. فيما ضغط الطرف الثاني في الشارع عن طريق تنظيم

¹ مايكل ويليس، ترجمة عادل خير الله، التحدي الإسلامي في الجزائر، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1999، ص 100-101.

عصيان مدني والمطالبة بإجراء انتخابات تشريعية مسبقة للوصول إلى الحكم بأقصر الطرق¹. وهو الحزب الذي لا يعترف بالدستور والقانون الوضعي إلا إذا تعلق الأمر باستخدامه لتولي السلطة.

هذا الصراع الذي تشكل بين قطبي السلطة والمعارضة لم يكون أبدا من قبيل بناء الديمقراطية بل سعيًا لاحتكار السلطة لا غير، وهو ما أثر على الحياة السياسية في الجزائر إلى يومنا هذا. حيث رسّخت هذه الأزمة السياسية والأمنية الاعتقاد لدى المواطن أن العمل السياسي ويشكل خاص المعارضة هي عمل انتحاري.

إن أزمة المعارضة في الجزائر ترجع أولا لكونها لم تولد في جو سليم، ولو تتكون في ظروف عادية. وترجع ثانيا إلى تعامل النظام مع المعارضة وفق منهجين اثنين، إما الإقصاء أو الإخضاع. وترجع ثالثا وأخيرا لفقدان الشعب ثقته في كلا الطرفين (المعارضة والسلطة).

لعلّ التجربة التي عاشتها الجزائر في 2019 تكاد تكون النموذج الأمثل للتعبير عن الوضع السياسي المتأزم في الدولة بين الأطراف الفاعلين الرئيسيين من: شعب، سلطة، معارضة. فهي تعد تجربة استثنائية وفريدة من نوعها وما يجعلها كذلك أنها نابعة من إرادة شعبية محضة، فلا أحد دعا إليها أو راهن على نجاحها. غير أن الشعب عن وعي كبير نتاج تجاربه السابقة، فاتخذ من السلمية منهاجا له وأصر على مطالبه ولم يرضى بالتنازلات المقدمة. من جهتها أبانت السلطة عن نضج نسبي فاحترمت حرية الشعب في التعبير عن إرادته واستبعدت استعمال وسائل العنف، واستجابت للمطالب الشعبي الرئيسي مع محاولة التحكم في الأوضاع السائدة. وحدها المعارضة التي لم تستفد من تجاربها، فأبانت عن عقم سياسي ولعبت دورا سلبيا خلال هذه التجربة، فلم تكن حتى طرفا فيها، ولم تطرح البدائل الفكرية والسياسية، بل فشلت ورغم الفرصة التي قدمها لها الشعب طيلة ثماني أشهر في تقديم مرشح مؤهل للتنافس على كرسي الرئاسة يلتف حوله الشعب.

لذا يمكن القول أنه لا يمكن الحديث عن المعارضة في الجزائر لأنها تعيش أزمة ذاتية فأزمة المعارضة مع نفسها قبل أن تكون مع السلطة. ويتجلى ذلك على مستويات عدة²:

¹ عنصر العياشي، سوسيولوجيا الديمقراطية والتمرد بالجزائر، دار الأمير للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 1999، ص 11

² عبد الله بلقزيز، المرجع السابق، ص 27.

أ. نمط الثقافة السياسية لدى المعارضة:

فالعامل السياسي لا يملك أن يكتسب أسباب الفعالية والتأثير إلا إذا كان مستندا على مشروع سياسي واجتماعي يبرره ويؤسس له عوامل النجاح، فلا سياسة بلا مشروع سياسي. فالأصل أن الأحزاب السياسية تسعى إلى الوصول إلى السلطة لا امتلاكها، فالوصول إلى السلطة بالنسبة لأي حزب سياسي ليس غاية بل وسيلة لتنفيذ برنامج معين والتداول على قيادة الحزب¹.

ب. نمط العلاقات داخل المؤسسات التنظيمية للمعارضة:

من المثير للسخرية أن فلسفة السلطة وفلسفة أحزاب المعارضة التي يفترض تجسيد الديمقراطية، هي متشابهة إلى حد بعيد حيث نلاحظ أزمة القيادة الحزبية والانفراد السلطوي داخل هياكل الأحزاب التي باتت تجسد بدورها الدكتاتورية، انطلاقا من تمسك غالبية قيادي أحزاب المعارضة في الجزائر بالبقاء على هرم الحزب دون منح هامش للمشاركة والتجديد إلى جانب معاناتها من فقدان الاستقلالية في اتخاذ القرار مما يعني فقدان الشرعية بالنسبة للأحزاب فشرعية حزب ما هي ناجمة عن تمثيله السياسي لمصالح قسم من المجتمع وعدم القدرة على امتلاك القرار السياسي المستقل، والاكتفاء بالاستقلالية التنظيمية أي الاستتباع السياسي لقوى أخرى سياسية اجتماعية على درجة متفاوتة داخل كل تشكيل، هذه القوى تكون إما في الداخل (النظام القائم/عصبية محلية) أو في الخارج (الأجنبي)

ت. نمط القدرة التمثيلية للمعارضة:

الذي يتسم بضعفه اعتبارا أن علاقة المعارضة التي تجمعها بجمهورها الحزبي والاجتماعي في تراجع مستمر، وذلك لعجزها عن جذب اهتمام الجماهير إليها أو تجديد ثقتهم بها، واتساع الفجوة بين الطرفين نتيجة انعدام الممارسة الديمقراطية داخل التنظيم الحزبي وضعف الخطاب السياسي للمعارضة.

أما بالنسبة للحديث عن السلطة، فيجب القول أن أبرز نجاح للنظام السياسي الجزائري هو تحطيمه للمعارضة وتفتيتها، حتى بلغ الأمر خلو ساحة المنافسة السياسية رغم ضعف السلطة والاكتفاء بالمنافسة الشكلية. الأمر الذي أحبط المواطن الجزائري وجعله يتشبث بمدعي المعارضة تارة، ويقبل بما تقدمه السلطة من بدائل تارة أخرى.

¹ محمد سنوسي، جدلية السلطة والمعارضة، -قراءة لواقع الأحزاب السياسية في الجزائر-، مجلة الحوار، يونيو 2015، على

الموقع الإلكتروني: www.Elhiwardz.com

- فالسطة السياسية الجزائرية أنشأت لنفسها نظاما تكون فيه المنافس الوحيد وإن غابت من المنافسة، وجعلت الصراع الفعلي نحو السطة يدور في كواليسها وليس بالممارسة السياسية الديمقراطية مستغلة في ذلك عدة عوامل:
- الماعدة بين النص الدستوري والواقع العملي.
 - الازدواجية القانونية والدستورية¹.
 - الاعتماد على الخطاب الجهوي وتعزيز النزعة القبلية.
 - خلق بيئة سياسية نابذة عن طريق تكريس الرداءة في مختلف المؤسسات العامة، واستبعاد الكفاءات مما يؤدي إلى نفورها.
 - استهداف فئات معينة من الهيئة الناخبة (المجاهدين، الفلاحين، النساء...) عن طريق الدعم المالي أو التسهيلات الممنوحة من أجل ضمان ولائها وعدم السماح باستقطاب فئات جديدة تمثل الأكثرية الشعبية (الشباب، المتقنين...)

الفرع الثالث: دسترة المعارضة في الجزائر

إن موضوع المعارضة السياسية يعتبر من المواضيع الأكثر تعقيدا في الفكر السياسي، لذا وجب إحاطته بإطار معياري يعمل على تنظيم ممارسته، ومن أجل تعزيز مكانة المعارضة في الدولة وحمائتها وتمكينها، اتجهت الأنظمة السياسية إلى أبعد من مجرد التنصيص القانوني على دور المعارضة بل وجعل هذا التنصيص ذو منشأ دستوري.

إن دراسة مدى فعالية معارضة ما حسب "سورال"، تحدد وفق ثلاث أبعاد رئيسية هي: وضعيتها، وظيفتها، ديناميتها². ذلك بالاعتماد على سلسلة من العوامل التفسيرية كالبعد المؤسسي، الديناميات السياسية، تأطير الدور المعارض قانونيا، بالإضافة إلى الموضوعية وكيفية رفض التوظيف من قبل السطة³.

¹ لا شك أن الدستور يعد أسمى وثيقة في الدولة، وهو المسؤول عن تنظيم الحياة السياسية فيها غير أنه يستدعي وجود وثائق قانونية أخرى لتفصل في الشؤون المدسرة، الأمر الذي استغلته السطة للمناورة والالتفاف والتحايل على النصوص الدستورية والعمل على توسيع مصالحها تارة وتضييق الخناق على الجهات المعارضة تارة أخرى، خاصة بالنظر لانعدام تأثير البرلمان على الصعيد التشريعي في الجزائر.

² أو ما يمكن التعبير عنه بـ: المكانة/ الدور/ الحراك position/ fonction/ mobilisation

³ عصام بن الشيخ، أداء المعارضة الجزائرية في ضوء -مبادرة الإجماع الوطني-، مجلة الحوار المتمدن، العدد 4802، ماي 2015.

لمّا كانت المعارضة البرلمانية أمثل أوجه المعارضة السياسية وأكثرها فعالية، باعتبارها الآلية العملية لمواجهة السلطة. كان من اللازم تحديد إطارها القانوني في الحياة السياسية، ورغم اختلاف الدول في طريقة معالجة موضوع المعارضة البرلمانية، إلا أن الاعتراف بمكانة المعارضة بموجب الدستور سواء بشكل صريح من خلال منحها حقوقاً خاصة، أو بشكل ضمني من خلال منح حقوق لكافة النواب يعد أكثر ضماناً من النص عليها في النظام الداخلي للبرلمان وأكثر ديمومة، نظراً لسمو النص الدستوري واستقراره. إذ تعتبر عملية إعداد النص القانوني بما تحتويه من مراحل مختلفة، المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وعقلنة العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية بصورة متناسقة ومتفاعلة في الأداء¹.

إن دسترة موضوع المعارضة في الجزائر ظهر بشكل صريح لأول مرة في التعديل الذي خضع له دستور 1996 في 2016، فأصبحت المعارضة تتمتع بمكانة رسمية جديدة، بعد أن شملت عملية الدسترة الجانب العضوي والوظيفي، فتم إقرار الصفة للمعارضة من خلال التصريح بالطبيعة السياسية لها دستورياً². كما تم إقرار الممارسة لها من خلال دسترة حقوقها الوظيفية.

تتمتع مسألة دسترة حقوق المعارضة بأهمية كبيرة إذ أنها تكشف عن المركز الدستوري للمعارضة البرلمانية كفاعل سياسي رسمي مستحدث في النظام السياسي الجزائري على مستوى البرلمان، باعتبار أن نوعية هذه الحقوق ودرجة الاعتراف بها تشير إلى مدى تمكين المعارضة من وسائل العمل السياسي في مواجهة الأغلبية البرلمانية. هذه الحقوق تصنف حسب المادة 114 من دستور 2016³، وفق مجال ممارستها إلى صنفين:

أولاً: حقوق المعارضة في مجال الأشغال البرلمانية (الأساسية)

أ. مجال التشريع:

إن العمل التشريعي هو الاختصاص الأصيل للعمل البرلماني، ويقصد بعملية التشريع كلا من المبادرة باقتراح القوانين ودراستها ومناقشتها، مع حق إدخال التعديلات عليها من قبل الغرفة الأولى في البرلمان عن طريق اللجنة المختصة بدراساتها القوانين، ثم التصويت

¹ بوضوح وسيلة، المرجع السابق، ص 280

² يعرف النص الجديد للدستور المعارضة بأنها "مكون أساسي في المجلسين" مطة 5

³ تقابلها المادة 116 من دستور 2020.

على القوانين وإحالتها على الغرفة الثانية لمناقشتها والمصادقة عليها. كما أن العملية التشريعية تمتد إلى مراحل أخرى خارج البرلمان تتكفل بها السلطة التنفيذية وأيضاً المجلس الدستوري¹. أما فيما يخص دور المعارضة البرلمانية في هذا المجال فقد ضمن لها الدستور المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية حسب الفقرة 3 من المادة 114 من تعديل 2016. الهدف من ضمان هذه المشاركة الفعلية، إحداث التوازن والتوافق السياسي بين كل من الأغلبية البرلمانية والمعارضة البرلمانية، عن طريق إقرار صلاحية المساهمة في العملية التشريعية والتي تكون وفق الأشكال الآتية:

– المبادرة باقتراح القوانين:

لا تتمتع المعارضة البرلمانية بأي امتياز بهذا الخصوص، فهي تمتثل للإطار العام الذي ينظم إمكانية تقديم مقترحات القوانين². وتجدر الإدارة أن التعديل الدستوري لسنة 2016، قد وسّع حق المبادرة ليشمل أعضاء مجلس الأمة لأول مرة إلى جانب كل من نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، بحيث يختص أعضاء مجلس الأمة بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي بمكتب مجلس الأمة³. أما بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني فيختصون بإيداع باقي مشاريع القوانين حسب ما ينص عليه الدستور⁴ بمكتب المجلس.

إضافة إلى شرط الاختصاص، حدّد المؤسس الدستوري شرط النصاب القانوني حيث ربط إمكانية تقديم مشروع قانون بالزامية توقيعه من طرف 20 نائبا أو عضواً، وهو النصاب الذي يفوق الحد الأدنى لعدد أعضاء المجموعة البرلمانية الواحدة. مما يفتح المجال لوجوب التحالفات الأمر الذي يعكس تكريس المشاركة الفعلية للمعارضة من طرف المؤسس الدستوري، خاصة بالنظر إلى كفالة بعض الدساتير المقارنة ممارسة هذا الحق لكل نائب في المجلس المنتخب⁵.

¹ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 189

² العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مارس 2003، ص 63.

³ المادة 137 من تعديل 2016. تقابلها المادة 144 من دستور 2020.

⁴ المادة 140 تحدد مجالات القانون العادي، والمادة 141 تحدد مجالات القانون العضوي. تقبلهما المادتين 139 و140 من دستور 2020 على التوالي.

⁵ البرج محمد، المرجع السابق، ص 117.

وإن كانت في الواقع مسألة المبادرة باقتراح القوانين تستوجب اقتناع مجموعة معينة كحد أدنى للتعبير عن قيمة النص القانوني بشكل أولي والعمل على إقناع بقية الأعضاء به. ويبقى قصور الناحية العملية في ارتباط هذه المرحلة بجدول أعمال يحدد وفق سلطة الحكومة، ويرتّب وفق الأولوية التي تراها مناسبة¹. الأمر الذي يؤثر في تجسيد هذا الحق بشكل فعلي، لذا خصّ المؤسس الدستوري المعارضة البرلمانية بآلية قانونية تتيح لها التعبير عن أفكارها وبرامجها ومقترحاتها، وتتمثل في تخصيص جلسة شهرية لكل غرفة من غرفتي البرلمان من أجل مناقشة جدول أعمال تقوم بإعداده مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة².

- مناقشة القوانين والمصادقة عليها:

أما بالنسبة للمناقشة فلا تتمتع المعارضة البرلمانية بأفضلية خلال هذه العملية، فهي تمارسها وفق الإطار العام لها، شأنها شأن الأغلبية البرلمانية. فتقوم اللجنة المختصة بتقرير مدى صلاحية النص للمناقشة ثم تعد تقريرها التمهيدي الذي يضم التعديلات المقترحة على المبادرة المقدمة وصياغتها، فإن قبل صاحب الاقتراح (سواء معارضة أو غيرها) التعديلات المطروحة تتم عملية عرض المشروع للمناقشة ومن ثم التصويت، أما إذا رفض تعديلات اللجنة وغالبا ما يكون ذلك لمساسها بجوهر المبادرة المقدمة وإفقادها لمضمونها الأصلية، فله سحب مبادرته بالاقتراح. وأما بالنسبة لعملية التصويت فلا شك أنها تستدعي نصا قانونيا معيناً حسب نوعية النص القانوني المصوّت عليه، غير أنها في كل الأحوال تستلزم أغلبية محددة قد تكون بسيطة أو مطلقة أو موصوفة ما يعني فرصة تأثير المعارضة تتحدد وفق عاملين هما: النسبة التي تشكلها في تركيبة البرلمان، ومناسبة التصويت. فعلى سبيل المثال يجب أن تشكل أكثر من نسبة 25% إذا تعلق الأمر بالتأثير على عملية تمرير تعديل دستوري أو اقتراح تعديل دستوري³. كما يجب أن تشكل على الأقل 34% من النسبة الإجمالية للبرلمان في حال طلب الرئيس لإجراء مداولة ثانية⁴. وفي ما إذا تم التصويت

¹ معمر ملائي، المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 17، جانفي 2018، ص486.

² الفقرتين الأخيرة وما قبل الأخيرة من المادة 114 دستور 2016 والمادة 116 من دستور 2020.

³ المادة 211/210 من الدستور المعدل والمتم لسنة 2016. تقابلها المادة 221 و222 من دستور 2020.

⁴ المادة 145 من الدستور المعدل والمتم لسنة 2016. تقابلها المادة 149 من دستور 2020.

بمناسبة المصادقة على قانون عضوي يجب أن تبلغ نسبة 50% على الأقل¹. وفيما يخص القوانين العادية عليها أن تشكل أغلبية برلمانية، وهو أمر مستحيل كون المعارضة عبارة عن أقلية. أخيراً يمكن القول أن فرصة تأثير المعارضة في البرلمان الجزائري محدودة جداً بالنظر للعوامل المحددة لها.

ب. مجال الرقابة:

إن الوجه الآخر للعمل البرلماني يتمثل في العمل الرقابي. فهو غاية ووسيلة من أجل الوقوف على أخطاء الحكومة والعمل على تقويمها مما يجعله الفرصة المثالية لبروز دور المعارضة البرلمانية، خاصة مع التأكيد الصريح للمؤسس الدستوري على المشاركة الفعلية لها في هذا المجال. وفي سبيل تمكين البرلمان من ممارسة رقابة فعّالة، أتيحت له وسائل يستطيع من خلالها الاطلاع على عمل الحكومة والتأثير عليه عن طريق إمكانية ترتيب المسؤولية الحكومية (الوزارية).

- الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية: تمارس من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة وتكون وفقاً لاحتمالين:

عمل الحكومة:

يتم تقديم المخطط من طرف الوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني بغرض مناقشته مناقشة عامة، ثم التصويت عليه² إما بالموافقة أو الرفض. حيث تتطلب عملية التصويت نصاب الأغلبية البسيطة مما يجعل ذلك مستحيل الوصول إليه من طرف المعارضة البرلمانية حيث يتوافق (في النموذج الجزائري) توجه الرئيس مع توجه الأغلبية البرلمانية. فتعد الموافقة بمثابة تأييد الحكومة ورخصة لانطلاق بدء تنفيذ المخطط، ويعد الرفض أداة يترتب عليها إلزام الوزير الأول دستورياً بتقديم استقالة حكومته. غير أن الرفض للمرة الثانية على التوالي يترتب عليه حل البرلمان وجوباً، مما يسمح بالقول أن هذه المناسبة تعد مواجهة بين رئيس الجمهورية ممثلاً في الحكومة والأغلبية البرلمانية، أي أن دور المعارضة البرلمانية محدود وغير مؤثر فهو يقتصر على المناقشة. يعد حق مناقشة المخطط

¹ المادة 141 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 140 من دستور 2020.

² المادة 94 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 105 و110 من دستور 2020. حيث تم النص على تقديم مخطط عمل الحكومة إلى البرلمان في حالة وجود وزير أول أي أغلبية رئاسية، وفي حالة وجود أغلبية برلمانية يقوم رئيس الحكومة بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية ثم يعرضه على مجلس الوزراء ثم البرلمان.

حقاً فردياً لكل برلماني مما يسمح للمعارضة رغم عدم تأثيرها على نتيجة التصويت، بممارسة دورها الرقابي وإبداء آرائها وتقديم ملاحظاتها، مع محاولة الضغط من أجل الإقناع ومن ثم إمكانية تكييف المخطط من قبل الوزير الأول بعد مشاوره الرئيس مع الملاحظات المقدّمة. ويكن بالمقابل فإن مسألة آجال المناقشة قد تعد عائقاً أمام فعالية ممارسة هذا الحق، فتحدد فترة 7 أيام من أجل دراسة موضوع بهذه الأهمية والحساسية والتفصيل، مع تقديم الملاحظات المناسبة والوصول إلى النتائج الصحيحة. هذا الأجل يبدو غير كافياً لجعل المناقشة العامة مثمرة وجدية ودقيقة.

بيان السياسة العامة:

حيث يجري بصفة إلزامية سنوياً، تقدم فيه الحكومة نتائج أعمالها خلال سنة كاملة ويطلع البرلمان على مدى التزام الحكومة بتنفيذ مخطتها من خلال مناقشة ما تم تطبيقه وما هو في طور التطبيق والعوائق المعترضة والآفاق المستقبلية. تحتل هذه الوسيلة عدة نتائج، فقد ترتب مسؤولية سياسية تفضي إلى الاستقالة إذا ما تم طلب ملتصق الرقابة من طرف النواب أو طلب تصويت بالثقة من طرف الحكومة، كما قد لا ترتب مسؤولية سياسية فتفضي إلى إصدار لائحة مؤيدة أو معارضة بشكل جزئي أو كلي، كما قد لا تفضي إلى أي منهما¹.

بالنسبة لدور المعارضة فيمكن أن يكون مؤثراً وفق شكلين: إمّا تقديم طلب ملتصق الرقابة²، وهو ما يستلزم نسبة 7/1 سبع النواب أي أكثر من 14% من النسبة الإجمالية، وهو ما يعد قابلاً للتحقيق في الكثير من الأحيان غير أن باقي الشروط المتعلقة بتقديم الاقتراح والمناقشة³، وشرط المدة الزمنية (3 أيام من أجل التصويت)، وبشكل أخص شرط النصاب القانوني الذي يستدعي ثلثي النسبة الإجمالية من أجل الموافقة على الملتصق، تعد قيوداً على ممارستها لهذا الحق. تستطيع كذلك المعارضة في حالة عدم بلوغها لنسبة السبع، الاكتفاء بتقديم لائحة معارضة موقعة من طرف 20 نائب على الأقل في ظرف 3 أيام من تقديم البيان ثم عرضها للتصويت. مع الإشارة إلى عدم تحديد القيمة القانونية التي تمتلكها هذه اللائحة.

¹ المادة 98 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 111 من دستور 2020.

² المادة 153 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 161 من دستور 2020.

³ المادة 56/54 من القانون العضوي رقم 16-12.

- الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية:

يقصد بها وسائل العمل البرلماني التي تهدف لمتابعة نشاطات الحكومة وطرح الاستفسارات حول مواضيع معينة والسعي للحصول على المعلومات. هذه الوسائل غير مقترنة بجزء وتهدف أساسا لتقويم وإصلاح عمل الحكومة من جهة وإطلاع المواطن وتقريبه من العمل السياسي، وذلك وفق إجراءات وضوابط معينة بغية الصالح العام. تختلف هذه الآليات حسب تأثيرها فتكون إما عبارة عن: أسئلة برلمانية شفوية أو كتابية تقدم بشكل فردي من طرف كل نائب.

الاستجواب البرلماني: يعد أكثر جدية ويحمل طابع الاتهام ويستدعي توقيع 30 نائب، هو حق عام لكل مجموعة برلمانية يمكن للمعارضة ممارسته بشرط تعلقه بإحدى قضايا الساعة، ويمكن أن يفضي بعد المناقشة إلى اقتراح لجنة تحقيق.

التحقيق البرلماني: يكون من خلال لجان دائمة، أو مؤقتة تنشأ للتحقيق في مسألة معينة، بناء على اقتراح لائحة موقعة من طرف 20 نائب أو عضو، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها بعد مرور 6 أشهر قابلة للتجديد. مما يمكن المعارضة من تفعيل هذه الآلية انطلاقا من إمكانية طرح هذه اللائحة دون ضمان نتيجة التصويت عليها ومن ثم إنشاء هذه اللجنة من عدمه، وبالتالي التمتع بحق الاقتراح لا الإنشاء.

ت. مجال التمثيل:

إن تجسيد المشاركة الفعلية للمعارضة البرلمانية يستوجب حضور هذه الأخيرة في مختلف هياكل البرلمان الدائمة والمؤقتة بشكل يسمح لها بالاشتراك في العمل البرلماني، والتواجد الفعلي داخل هذه المؤسسة، إذ يجب أن تتناسب كل من اللجان البرلمانية والأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان حسب نسبة هذه التمثيل، بشكل لا يمنع فيه نظام التمثيل النسبي مشاركة المعارضة في تشكيلة هذه اللجان. غير أن الصراع الحزبي السياسي والتفوق العددي لأحزاب الأغلبية وبالمقابل اقتصار المعارضة على كتل متفرقة غالبا ما يحول دون ذلك. لذا كان من الواجب تحديد كيفية تمثيل المعارضة والنسبة الذي تشغلها بغض النظر عن حجمها، أو تخصيص لجنة أو اثنين للمعارضة للتعبير عن الرغبة الحقيقية في تفعيل دورها من خلال لجان دائمة عضويا ووظيفيا. غير أن المؤسس الدستوري اكتفى بضمانه للمعارضة تمثيلا مناسباً في أجهزة البرلمان دون الخوض فيما قد يعنيه مصطلح "مناسب"، فتبنت هذه الصيغة العمومية ليترك صلاحية تقديرها للأغلبية البرلمانية نفسها.

قد تركز للمعارضة ضمانات أخرى في هذا المجال، ونقصد بذلك منحها حق رئاسة بعض اللجان البرلمانية مما يدعم ويبرز دورها داخل هذه المؤسسة، وهو ما ينص عليه النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لدى تشكيل اللجان الدائمة. حيث تعنى المعارضة بترأس لجنة واحدة أو لجنتين على الأقل. غير أن أهمية اللجان تتفاوت من واحدة على أخرى حسب المجال الذي تشغله، وبهذا الخصوص أوصت الجمعية البرلمانية الأوروبية في قرارها 1601 الصادر في سنة 2008 بمنع رئاسة اللجان البرلمانية المسؤولة عن مراقبة عمل الحكومة مثل لجنة المالية والميزانية ولجنة الإشراف على الأمن وأجهزة المخابرات لعضو من أعضاء المعارضة. على سبيل المثال يخصص الدستور المغربي رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع للمعارضة، أما الدستور التونسي فيخصصها بالحق في تشكيل لجنة تحقيق كل سنة وتروؤها، أما فيما يخص الدستور الفرنسي فينص على حق المعارضة في رئاسة اللجنة المالية¹.

ث. مجال الإخطار:

يعد الإخطار آلية دستورية يتوقف عليها تفعيل المجلس الدستوري ويتحدد نشاطه وفقها، ولما كانت تبلغ هذا القدر من الأهمية، كانت مسألة تحديد مجالها تكتسي نفس القدر من الاهتمام من طرف المؤسس الدستوري.

بعد أن كان حق الإخطار متاحا حصرا لرئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، عمل تعديل 2016 على توسيعه ليشمل أيضا الوزير الأول أو أعضاء البرلمان²، فأصبحت المعارضة البرلمانية قادرة على ممارسة حق الرقابة القبلية على دستورية القوانين. حيث يتطلب إخطار المجلس الدستوري توافر النصاب القانوني المحدد لكل غرفة، فيشترط أن يكون من طرف 50 نائب إذا تعلق الأمر بالمجلس الشعبي الوطني، وأن يكون من طرف 30 عضوا إذا تعلق الأمر بمجلس الأمة، وهي نسبة معقولة وقابلة للتحقيق بالنسبة للمعارضة. حتى أن دستور 2020 خفض من هذه النسبة لتصبح 40 نائب في المجلس الشعبي الوطني أو 25 عضو في مجلس الأمة.

تجدر الإشارة إلى أن المادة 114 التي تكفل الحقوق المعارضة البرلمانية، وعلى العكس من المادة 187 التي تكفل حق الإخطار الدستوري بصفة عامة قد حددت المجال

¹ بوضوح وسيلة، المرجع السابق، ص 287.

² المادة 187 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016. تقابلها المادة 193 من دستور 2020.

الذي يمكن للمعارضة أن تمارس فيه حق إخطار المجلس الدستوري، فأكدت أنه يتعلق بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان وبالتالي عدم امتداده للمعاهدات واللوائح التنظيمية. وهو ما تراجعت عنه نفس المادة (116) في دستور 2020، إذ حذفت هذا التخصيص لتبقي فقط على إمكانية الإخطار، بالمقابل فإن المادة 190 نصت صراحة على إمكانية الإخطار بشأن دستورية المعاهدات قبل التصويت عليها، والقوانين قبل إصدارها، والتنظيمات خلال شهر من نشرها.

في الأخير يمكن القول أن منح حق أعمال العدالة الدستورية للمعارضة البرلمانية يعد أبرز أوجه تفعيل مشاركتها والتعبير عن مكانتها الجديدة في الدستور، فبالرغم من أن النصوص الدستورية والتشريعية والأنظمة الداخلية لغرف البرلمان لم تمنح المعارضة البرلمانية أفضلية من الناحية العملية، إلا أن توسيع حق الإخطار للبرلمان ليشمل المعارضة يعد تقدماً في إرساء دولة القانون والحفاظ على جودة العمل المعياري، بالإضافة إلى تشكيله لضمانة فعالة للتصدي للأغلبية البرلمانية دون إمكانية تأثير هذه الأخيرة على ممارسة هذا الحق.

ثانياً: حقوق المعارضة في مجال الحياة السياسية

أ. المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية:

يقصد بها مجموع ما يقوم النائب البرلماني من جهد فردي أو جماعي بالتواصل مع الداخل أو الخارج للإسهام في أداء البرلمان دوره المنوط به في خدمة المجتمع¹. تتميز الدبلوماسية البرلمانية عن الدبلوماسية الرسمية (الحكومية) بكونها غير مقيدة بالبروتوكولات المعروفة، فهي تمارس إما على مستوى ثنائي أو متعدد الأطراف، فتكون على شكل تبادل الزيارات بين الوفود أو المشاركة في أنشطة المنظمات والاتحادات البرلمانية.

تتفاوت درجة تأثير الوظيفة الدبلوماسية للبرلمان استناداً لبعدين رئيسيين، الأول يتعلق بحجم القدرات المؤسسية التي يفرضها بشكل عام وتفرضها المعارضة بشكل خاص، أما الثاني فيتعلق بمدى تأثير البرلمان في نسج العلاقات الخارجية وتعزيزها عن طريق لجانه المعنية.

¹ يوسف أزروال، الدبلوماسية البرلمانية، دراسة في دور البرلمان الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، العدد 06، جوان 2017، ص191.

مما يحيلنا للقول أنّ ممارسة هذا الحق بالنسبة للمعارضة محدودة في الواقع وذلك لعدم وجود مبادرات خاصة أو اعتماد إستراتيجية واضحة بهذا الخصوص، ما يجعل المشاركة الفعلية للمعارضة في العمل الدبلوماسي البرلماني تقتصر على تمثيلها في اللجان البرلمانية، خاصة تلك المسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية للدولة، وضبط برنامج النشاط الخارجي للمجلس من حيث استقبال الوفود الأجنبية أو إرسال البعثات الدبلوماسية. ف ضمانة تمثيل المعارضة وحدها تسمح بالمشاركة في التظاهرات الرسمية، والانضمام إلى المنظمات البرلمانية العالمية والإقليمية. فتعزيز تمثيل المعارضة في البرلمان ينعكس بالدرجة الأولى على مستوى مشاركتها في العمل الدبلوماسي، ممّا ينعكس بدوره إيجاباً على دعم السياسة الخارجية والمكانة الدولية للبلاد.

ب. الاستفادة من الإعانات المالية:

إن مسألة التمويل تعد عنصراً هاماً ومؤثراً في نشاط المعارضة وفعاليتها في الوصول إلى السلطة، فهي لا تقل أهمية عن الجوانب البنيوية في الحياة الحزبية خاصة مع تطور هذه الأخيرة وتوسع نشاطاتها وتطلبها لموارد مالية متنامية، من أجل تلبية متطلبات التنافس للوصول إلى الحكم¹.

لذا حرص المشرع على تنظيم مسألة الاستفادة من الإعانات المالية وضمانها للمعارضة، خاصة بعد تأكيد الدستور على وجوب تكريسها في المادة 114. استند المشرع الجزائري على توجه المؤسس الدستوري لدى تنظيمه لحق التمويل العمومي للأحزاب بشكل عام، ومنها المعارضة بشكل خاص. حيث اعتمد نسبة التمثيل البرلماني كميّار للاستفادة من الإعانات المالية المقدمة بشكل متناسب فيه مقدار الإعانة بمعدل النواب فتزيد بزيادته وتقلص بنقصانه²، الأمر الذي يؤدي من ناحية إلى إقصاء الممثلين الأحرار من هذه المساعدات، ومن ناحية أخرى إلى استبعاد الأحزاب الصغيرة التي لم تتمكن من افتتاح مقاعد برلمانية رغم مشاركتها في الانتخابات³. فعدم تشجيع هذه الأحزاب على ممارستها السياسية واقتصار المساعدات على الأحزاب المؤسسة بشكل قانوني دون النواب الأحرار، يحيل للقول بأن هذه

¹ عمر جمعة العبيدي، إشكالية البنية السياسية لنظم الجمهورية في المنطقة العربية، دار الجنان للنشر والتوزيع، العراق، 2013، ص 205

² إضافة إلى المادة 114 من الدستور المعدل والمتمم لسنة 2016 تنص المادة 53 منه على استفادة الأحزاب السياسية من تمويل عمومي يرتبط بتمثيلها في البرلمان. تقابلها المادة 58 من دستور 2020.

³ عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 165.

الإعانات المالية التي تقدمها الدولة ليست موجهة للحياة السياسية بل لفاعلين معينين. حيث أن المستفيد الأكبر من مسألة التمويل هم أحزاب الأغلبية البرلمانية، لأن حجم المساعدات مرتبط بعدد المقاعد المحصل عليها.

هذا ما أثبتته لدى تحديد مبلغ المساعدة بمناسبة التصويت على القانون التكميلي لميزانية الدولة سنة 2008¹، حيث رحّبت الأغلبية البرلمانية بمقترح الحكومة واعتبرته تجسيدا لتشجيع الممارسة الديمقراطية، باعتبار أن المساعدة كانت تقدر بـ200000 فقط وأصبحت مقدّرة بـ400000 عن كل عضو دون التصريح حول ما إذا كانت هذه المساعدة تمنح بصفة سنوية أو بمناسبة كل عهدة تشريعية. أخيرا يجب القول أن رغم ما يكتسبه موضوع التمويل العمومي للأحزاب من أهمية كبيرة من حيث مساهمتها في دعم المسار السياسي للأحزاب وتشجيع المنافسة الديمقراطية وتفعيلها، إلا أنه من جانب آخر قد يمثل خطرا على هذه المنافسة، إذ أن تحكم السلطة في مسألة التمويل وتقنينها وفق مصالحها يجعلها وسيلة ضغط وابتزاز لأحزاب المعارضة ويضيق من احتمالية فعاليتها.

ت. حرية الرأي والتعبير والاجتماع:

انطلاقا من أن فكرة مباشرة الحقوق السياسية وعلى رأسها المشاركة السياسية تتطلب وسائل عمل ديمقراطية، كان من اللازم ضمان حرية الرأي والتعبير كونها تعد مصدرا أساسيا للكثير من الحريات. لذا حرص المؤسس الدستوري على ضمانها للمعارضة باعتبار أنها تشكل أهم وسائل عملها، وفتح مجال حرية الرأي والتعبير والاجتماع أمام المعارضة بغية ممارسة حقها في نشر أفكارها وآرائها وتوضيح سياستها وتوجهاتها المنتهجة للسعي نحو السلطة.

في هذا الإطار خصّ المؤسس الدستوري المعارضة البرلمانية بتتصيص هذه الضمانة في المادة 114، بالرغم من كفالته مسبقا في ما يخص الحقوق والحريات الأساسية للمواطن في عدة مواد على رأسها المادة 53 التي تؤكد على استفادة جميع الأحزاب السياسية من هذه الحريات بدون تمييز بهدف تنشيط الحياة السياسية².

¹ المادة 65 من الأمر رقم رقم 08-02 المؤرخ في 24 جويلية 2008 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 المعدلة لأحكام المادة 75 من القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 والمتضمن قانون المالية لسنة 1998.

² تناولها دستور 2020 في المادة 116 والمادة 58.

يعد حق الوصول إلى الإعلام مشتقا من التمتع بحرية الرأي والتعبير مما دفع المؤسس الدستوري بضمانه من خلال ضمان حيز زمني للأحزاب السياسية في وسائل الإعلام العمومية مستندا في ذلك على معيار التمثيل البرلماني على المستوى الوطني. حيث يتفاوت حجم هذا الحيز وفق نسبة التمثيل. فللمعارضة البرلمانية أن تستفيد من وسائل الاتصال البرلمانية أو الوسائل العمومية بشكل عام في إطار ممارستها لعملها البرلماني على أن تتحلى في ذلك بالموضوعية وأن تبتعد عن العنف اللفظي، وفي الواقع فإن تكريس هذه الضمانات دستوريا يهدف أساسا لمنع السلطة من اللجوء إلى التحكم في وسائل الإعلام من أجل تهميش أحزاب المعارضة والتعتيم عليها.

نخلص في الأخير إلى القول بأن المركز الدستوري للمعارضة البرلمانية كفاعل سياسي مستحدث في النظام السياسي الجزائري لا يرقى لكفالاته لها لعب دور فعال كمقوم أو بديل للسلطة، إذ باستثناء إمكانية الإخطار الدستوري فلا تتمتع المعارضة البرلمانية بأي ضمانات خاصة، فهي لا تستفيد من أي نوع من الأفضلية أو الأسبقية في العمل البرلماني، فتمارسه وفق الإطار العام بل تظل مقيدة بمعيار تناسب التمثيل، مما يحرمها من تفعيل وسائل العمل التشريعي والرقابي أو التمتع بالإمكانيات والمساعدات. وبالتالي يجب القول أن حجم تأثير المعارضة ومشاركتها الفعلية يرتبط بحجمها داخل البرلمان فإذا لم تستطع المعارضة البرلمانية بلوغ نسبة معتبرة من خلال التكتل ضد الأغلبية البرلمانية واكتفت بالمقاعد المحصل عليها دون السعي لخلق الاختلاف في واقع التمثيل داخل البرلمان فلا يمكن الحديث عن الحديث عن تفعيل المعارضة.

المطلب الثالث: المكانة الدستورية للأقليات

من المفترض أن الدولة الديمقراطية تعكس القوانين وتحمي القيم والمثل العليا التي يقوم عليها المجتمع، الأمر الذي يتجسد لدى تأسيس الحقوق الدستورية، كونها تمثل ذاك الجزء من الدستور الذي يفترض أن تتبلور فيه جميع القيم الأساسية ذات الصلة بالأفراد والجماعات. لذا وجب الحصول على تأييد جميع شرائح المجتمع من خلال المشاركة في النقاش الدستوري، دون أن تؤدي مسألة وجود رأي تؤيده الأغلبية إلى فرض هذا الرأي إذا كان من شأن انتهاك حقوق الأقليات¹.

¹ حقوق الإنسان ووضع الدستور، الأمم المتحدة حقوق الإنسان مكتب المفوض السامي، نيويورك جنيف، 2018، ص32.

إذ تمثل الأقليات فئة مميزة تستدعي حماية خاصة انطلاقاً من وضعيتها المختلفة عن الأغلبية، وقد شهد موضوع حماية حقوق الأقليات اهتماماً دولياً بالغاً خاصة مع التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي أصبحت تعيشه الدول وتشعب الحياة، وارتقاء مسألة مطالبه حقوق الإنسان مما جعل التشريعات الوطنية تسعى لمواكبة هذا الاهتمام عن طريق معالجة المسائل المتصلة بالأقليات من خلال احترام حقوق الأفراد والجماعات في الأقليات على رأسها الحقوق الثقافية نظراً لتحديدها لهوية الفرد.

الفرع الأول: مفهوم فكرة الأقليات

إن الإشكال المتعلق بمسألة الأقليات يكمن أساساً في تحديد مفهومها قبل التطرق إلى حقوقها، فالاختلاف حول مفهوم الأقليات وتصنيفها وعدم اعتماد تعريف موحد جامع وثابت، جعلها عرضة لعدة اعتبارات قانونية وسياسية واجتماعية، تمدد في هذا المفهوم تارة وتضيّق فيه تارة أخرى.

لقد وردت عدة محاولات في إطار وضع تعريف للأقلية، حيث عرّفها الموسوعة الأمريكية بأنها "جماعات لها وضع اجتماعي داخل المجتمع أقل من وضع الجماعات المسيطرة فيه (المجتمع نفسه)، وتمتلك قدراً أقل من القوة والنفوذ، وتمارس عدداً أقل من الحقوق مقارنة بالجماعات المسيطرة في المجتمع وغالباً ما يحرم أفرادها من الاستماع الكافي بامتيازات مواطني الدرجة الأولى"¹. أما مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة فوصفت مصطلح الأقلية بأنه يعبر عن "مجموعات لها نفس الخصائص الإثنية، اللغوية، الدينية ويغلب عليها الطابع القومي، ويعرف على أعضائها امتلاكهم لشعور أنهم يشكلون مجموعة تختلف عن العنصر المسيطر". أما بالنسبة للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات فقد قدمت عدة محاولات لمشاريع قرارات تتعلق بتعريف مصطلح الأقلية²، إلا أن لجنة حقوق الإنسان باعتبارها اللجنة الرئيسية للجنة الفرعية فقد ردت في كل مرة مشروع قرار التعريف للمزيد من الدراسة. ومن بين محاولاتها أن الأقلية عبارة عن جماعة من المواطنين في دولة ما

¹ مراد فول، التدخل الإنساني وحماية الأقليات، المجلة العلمية لجامعة الجزائر 3، المجلد 06، العدد 11، جانفي 2018، ص30.

² ابتداء من دوراتها رقم 5/4/3، 3 (سنة 1950) 6 (سنة 1954) 20 (سنة 1967) ثم اتخاذها القرار بالاهتمام بشكل خاص بتحليل مفهوم الأقلية وموافقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره 1418 الصادر في 6 يونيو 1969 على تعيين مقرر خاص للقيام بهذه الدراسة بناء على توصية من لجنة حقوق الإنسان والذي انتهى بتعريف المقرر "فرانثيسكو كابوتورتى" للأقلية، غير أنه تعرّض للانتقاد كذلك نظراً لافتقاره التحديد.

يشكلون أقلية عددية، يكونون في وضع غير مسيطر في هذه الدولة، ولهم خصائص إثنية، دينية، لغوية تختلف عن خصائص أغلبية السكان ويكون لديهم شعور بالتضامن فيما بينهم يشجعه وجود -ولو ضمنيا- إرادة جماعية في البقاء كجماعة متميزة، وهدفهم هم تحقيق المساواة مع الأغلبية في الواقع وفي القانون¹.

لا يمكن القول إذا بوجود تعريف للأقلية مقبول على نحو واسع من جانب القانون الدولي، غير أنه بالمقابل توجد عناصر يمكن الاعتماد عليها لتحديد هذه المفهوم وهي:

أ. البعد الديمغرافي:

يقصد به العنصر الكمي، حيث أن الحجم العددي يمثل المعيار الأساسي من أجل وصف جماعة معينة في مجتمع ما بأنها أقلية من خلال تحديد وضع الجماعات داخل إطار الدولة. غير أن الإشكال يكمن في كون العدد عملية متغيرة قابلة للنقصان والزيادة، خاصة إذا لم تكن هناك فروق كبيرة، فما هي النسبة التي يمكن أن نسند لها وصف الأقلية. إذ من غير المعقول أن جماعة تمثل 40% من مجتمع معين وأخرى تمثل 5% من مجتمع آخر، تمثل كليهما أقلية تستوجب حماية خاصة. إذا كان المجتمع الواحد يحتوي طوائف كثيرة بأعداد متفاوتة نسبيا فكيف يمكن تحديد الأقلية فيه دون الأخرى².

ب. البعد الثقافي:

إن ما يميز الأقلية في مجتمع ما هو تمتعها بخصائص مستقرة لها تختلف بوضوح عن بقية الأفراد، فهذا المعيار يحدد الأقلية بأنها مجموعة من الأفراد تتميز عن أغلبية الشعب من حيث العرق، الدين، اللغة. باعتبار ألا تكون هذه الفئة المسيطرة في الدولة³. فالبعد الثقافي يمثل الجانب الموضوعي وجوهر الاختلاف بين كل من الأقلية والأغلبية، ولولاه لتمثلت الجماعتان وأصبحت جماعة واحدة تخضع للفروق الطبيعية بين أفرادها فقط. ويجب الإشارة إلى أنه إذا كان تحديد الدين واللغة يعد بسيطا إلى حد معين لأنه يفترض بسلوك الشخص نفسه، فإن تحديد العرق يبقى مسألة معقدة لا يمكن البت فيها أو التأكد من صحتها لاختلاط واندماج الجماعات عبر الزمن وعدم إمكانية الحفاظ على البنية البيولوجية.

¹ وائل أحمد علام، حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 2001، ص 21.

² خلواتي مصعب، الحماية القانونية للأقليات في القانون الدولي، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 30، ص 67.

³ كما هو الشأن بالنسبة لسادة الإمبراطورية الرومانية حيث كانوا يمثلون الأقلية الرومانية الحاكمة أما الأغلبية المحكومة فكانت عبارة عن البرابرة الأرقاء.

ت. البعد الذاتي:

يشكل هذا العنصر أهمية كبيرة لأنه في الواقع تستمد الأقلية قوتها من مدى حرصها على الإبقاء على خصوصيتها. فهذا المعيار ينبع من داخل كل شخص منتم للأقلية وراغب في الحفاظ على الروابط التي تميزهم عن البقية من خلال تضامنهم وتعاونهم، غير أن ذلك يبقى صعبا لكون العيش المشترك يستلزم الانسجام، والعلاقات تستند على أسس المصلحة والنفع المتبادل، ناهيك عن المشاعر التي لا تعرف التمييز. بالإضافة إلى أن هذا المعيار قد يكرّس العنصرية ويزيد من حدّة الاختلاف وبالتالي يجسّد بدوره الأساس الذي تحاربه الأقليات.

بناء على ما سبق يمكن تعريف الأقليات انطلاقا من عناصر معينة هي: عنصر المواطنة¹، عنصر التميز، العنصر العددي، عنصر السيطرة، بالإضافة إلى العنصر الشخصي. بأنها جماعة غير مهيمنة في الدولة تمثل مجموعة مواطنين أقل عددا من بقية الشعب، يرتبط أفرادها بروابط مشتركة تميزهم عن البقية قد تكون عرقية، دينية، لغوية أو ثقافية ويتضامنون فيما بينهم للحفاظ على هذه الخصائص وتمييزها.

أما فيما يخص تصنيف الأقليات فهي تتنوع بدرجة كبيرة تمنع وضعها في تصنيف عام موحد لاختلاف المعايير التي قد تصنف على أساسها، فقد تقسم من حيث توزيعها الجغرافي على الدول أو توزيعها داخل الدولة الواحدة، غير أن تصنيفها وفق الخصائص المميزة لها يبقى الأهم باعتبار أن أهمية هذا التقسيم تظهر في نوع المطالب التي تنادي بها كل أقلية. تتركز مطالب الأقلية اللغوية في حقها في استعمال لغتها في الحياة الخاصة والعامة وفي وجود مدارس خاصة لها، أما مطالب الأقلية الدينية فتتركز مطالبها حول حقها في إظهار دينها وممارسته بحرية والدعوة إليه²، أما مطالب الأقلية الإثنية فتسعى للمطالبة بالتمتع بحقها في التعبير عن ثقافتها وتدعيم هويتها. فنلاحظ أن مطالب الأقلية تحدد وفق تميزها، وتتنحصر في السعي لإيجاد ضمانات من أجل ممارسة هذه الخصوصية دون محاولة تعميمها أو إلزام الأغلبية بهذه الممارسة، فالأقلية مطالبة باحترام التوجه السائد لأغلبية المجتمع.

¹ يقصد بالمواطنة إضافة إلى العنصر القانوني أي الجنسية، العنصر المعنوي أي الانتماء الوطني. يترتب على عنصر المواطنة أن كلا من: الأجانب، المهاجرين، اللاجئين.. لا يعدّون من قبيل الأقلية، كما تجدر الإشارة إلى أنه يمكن للأقليات أن تمتلك جنسيات دول مختلفة، فتكون مشكلة في أجزاء من عدة دول.

² وائل أحمد علام، المرجع السابق، ص23.

الفرع الثاني: الحقوق الثقافية في الجزائر

إن النسيج البشري للمجتمع يضم أعراقا وأجناسا وألوانا ما تلبث أن تتفجر تريد فرض إرادتها وهويتها وجعل الواحدة تطغى على الأخرى عند كل حدث دستوري، ورغم حضور مسألة الهوية وما صاحبها من لغط وصراع لدى إعداد دستور 2020. إلا أن الدستور الجزائري لا يتعرض لأي مجموعة دينية أو عرقية بوصفها أقلية فهو لم يستعمل هذا المصطلح قط، مما يشير إلى أن موقف المؤسس الدستوري يستند على أساس أن جميع المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، العرق، الجنس، الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي¹. فطالما أن المواطنين متساويين بالحقوق والواجبات فما الداعي إذن لمنح جماعة امتيازات دون الأخرى، وفي الحقيقة يعد هذا الموقف صائبا بشرط وجود مساواة فعلية وليست شكلية من جهة وضمان حقوق الأفراد من جهة أخرى.

نقصد بحقوق الأفراد، الحقوق الثقافية بشكل خاص باعتبار أنها تتميز بتفرداها حيث من الصعب الربط بينها وبين الطابع العالمي لحقوق الإنسان، فيبدو أن مفهوم حقوق الإنسان لا يمكن تحريره من السياقات الاجتماعية والثقافية المختلفة مما ينتج إلزامية التوفيق والتفاعل بين حقوق الإنسان والخصائص الثقافية وبالتالي السماح بتحديد حقوق الإنسان بشكل تستوعب فيه مختلف التنوعات الثقافية²، الأمر الذي يستدعي قبول نهج متعدد الثقافات من خلال ضمان الانفتاح على الآخر.

ويمكن القول أن المشكلة الثقافية التي تعيشها مجتمعاتنا هي في الواقع مشكلة مركزية، إذ تكمن وراء الأزمة السياسية التي تعيشها آليات التمثيل، أزمة أعمق تخص ميكانيزمات

¹ المادة 32 من دستور 2016، وهو نفس الموقف الذي أخذه الدستور الفرنسي حيث لا يعترف بوجود أقلية في فرنسا بالمقابل يكفر الحقوق والحريات بشكل متساو لجميع المواطنين الفرنسيين. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن تقرير منظمة العفو الدولية الصادر في 2016 رقم MDE/28/3366/2016 والمعنون "الجزائر: الدستور في حاجة لضمانات أقوى لحقوق الإنسان" يشير إلى قصور الدستور الجزائري كونه يحظر التمييز ضد المواطنين الجزائريين دون شمل غير المواطنين، مما اعتبره مخالفة للالتزامات الجزائر بحماية الحقوق الإنسانية لجميع الأفراد تحت ولاياتها. هذا بالرغم من كون مفهوم الأقلية يعتمد على عنصر المواطنة وأن الفئات الأجنبية تعنى بتنظيمات خاصة بها.

² Rachid Aboutaib, entre universalité et spécifiques : de la question des droits culturels, ouvrage collectif Etude des groupes et des institutions (identités, culturalités, institutions), Dar El-Radouane, 2010, p43

التعرف، وهو ما ينعكس من خلال البحث عن الهوية التي أضحت تبدو مهددة من جميع الجهات بآليات هيمنة جديدة¹.

تظهر أهمية الحقوق الثقافية في ارتباطها بتكوين هوية الفرد ممّا يجعل الهويات المبنية في ثقافات معدّلة باستمرار، هويات معاد هيكلتها فلا يمكن فهمها على أنها واحدة وغير قابلة للتجزئة. هذا ما يمكن التحقق منه بشكل أفضل اليوم في عالمنا غير المتجانس ثقافياً، كون الإنسان الجديد أصبح ينتمي إلى عدّة مجموعات بحيث لا تكفي مجموعة واحدة للتعبير عنه، وإدراك هذا الواقع سيجنب معاناة الأفراد في حصر عضويتهم ونبذهم من خلال كل مجموعة بداعي الولاء لمجموعة أخرى، وهو حال مزدوجي الجنسية في الجزائر مثلاً. وبالتالي يمكن القول أن هوية الفرد تتحدد بطبيعته البيولوجية وموروثه الاجتماعي بالإضافة إلى اختياراته الثقافية²، حيث يبقى الإشكال في مدى تمكين كل دولة جميع مواطنيها من ممارسة مختلف صور حقوقهم الثقافية، بغض النظر عن انتمائهم للأغلبية والأقلية.

أولاً: الحق في التمتع الثقافة

لقد اهتمت النصوص الدولية بمنح حق الثقافة للأقلية باعتبار أن هذه الأخيرة تعد مطلباً أساسياً فيما يتعلق بالحماية الدولية لهوية الأقلية وخصوصيتها، والمقصود بحق الأقلية في التمتع بالثقافة، تمكينها من تعزيز الخصائص التي تميّزها عن الأغلبية وتطويرها فيما يتصل بالجانب الثقافي من نمط الحياة، القيم، التعاليم، الفنون، الآداب، المسلكيات... كما تستوجب كذلك المشاركة في الحياة الثقافية وهو ما يتم في إطار العلاقات الجماعية بين الأفراد الذين ينتمون للأقلية من خلال ممارستهم لنشاطات ثقافية معينة تستلزم اشتراك أعضاء هذه الجماعات.

¹ « Le problème de notre société est un problème culturel, derrière la crise politique des mécanismes de représentation se dissimule une crise plus profonde des mécanismes de reconnaissance : ce qui traduit la recherche éperdue d'une identité qui apparaît menacée de toute part de nouveaux mécanismes de domination » Pierre Grémion, Le pouvoir périphérique, Editions du Seuil, Paris France, 1976, p471.

² Zahra Guerraoui, Identités et inter culturalité, op.cit, p28

في الجزائر تمت دسترة الحق في الثقافي في تعديل 2016¹، وقد عمل دستور 2020 على تأكيد ذلك²، ليصبح حقا من الحقوق الأساسية للمواطن الجزائري الأمر الذي يعد مكسبا للشعب بصفة عامة، والأقليات والناشطين في المجال الثقافي بصفة خاصة. اعتراف المؤسس الدستوري بهذا الحق وضمّانه للمواطن يعزّز من القيم الثقافية للبلاد نظرا لتنوع اللهجات والعادات فيها وراثتها بتراتها، وبالتالي عملية الدسترة ستسمح بصيانة هذا الموروث وتضع على عتب الدولة حماية التراث الثقافي المادي وغير المادي.

غير أن تفعيل ذلك يستوجب بداية إصدار نصوص قانونية تنظم عملية إدارة الشؤون الثقافية وفق شكل يضمن حيوية وتوزيع نشاط وزارة الثقافة وهياكلها المختلفة فالواقع العملي لطالما أثبت مركزية الفعل الثقافي في العاصمة وبعض المدن الكبيرة، هذه الإستراتيجية التي اتخذتها وزارة نتج عنها عدم توفير المنشآت الثقافية، والموارد المالية المناسبة وعدم تفعيلها وإن وجدت، ممّا أعاق المواطنين في المناطق الداخلية الريفية والصحراوية من مباشرة حقهم في التمتع بالثقافة. ما يحيلنا إلى الإشكال الثاني وهو عدم تحديد آليات الحق في الثقافة للمواطن وكيفية وصوله إليها، فالمعروف دوليا أن الحق في الثقافة مؤسس على زاويتين: الأولى هي حق الاستمتاع بالمادة الثقافية والثانية هي حق التعبير عنها أي ممارسة الفعل الثقافي³.

أما الصيغة التي اتخذتها دسترة هذا الحق في الجزائر توحى بتأسيسها على الزاوية الأولى (الاستهلاك الثقافي) دون الثانية (الإبداع الثقافي) وقد يبرر النقص الذي تخلل هذه المادة التي تتعلق بالثقافة بشكل مباشر بوجود مواد قد تتعلق بشكل غير مباشر بهذا الحق حيث تضمن المادة 44 من نفس الدستور⁴ حرية الابتكار الفكري، الفني، العلمي للمواطن

¹ المادة 38 من الدستور " الحق في الثقافة مضمون للمواطن، تحمي الدولة تراثها الثقافي الوطني المادي وغير المادي، وتعمل على المحافظة عليه"

² من خلال المادة 76 التي أبتت على نفس الصياغة السابقة مع إدراج فقرة إضافية تنص على أن التمتع بالحق في الثقافة يكون بشكل متساو مع الآخرين، ما يشير إلى أن ضمان حق الثقافة للفرد يستتبعه بعد آخر ألا وهو ضمان حق الآخر في الثقافة وبالتالي فإن التمتع بهذا الحق يرتبط بضرورة ضمانه بشكل متساو بين الأفراد.

³ عمار كساب، الأمازيغية في الجزائر بين الدسترة السياسية والهوية الثقافية، السياسات الثقافية في المنطقة العربية،

فبراير 2016، على الموقع الإلكتروني: www.arabcp.org

⁴ تقابلها المادة 74 من دستور 2020.

وحقوق المؤلف، وكان من الواجب إضافة حق الإبداع والتعبير الثقافي¹ بشكل صريح ليتسنى للمواطن التمتع بهذا الحق بكافة أبعاده في ظل الحماية الدستورية.

أخيرا يبقى الإشكال الرئيسي حول تحديد مفهوم الثقافة باعتبارها حقا دستوريا، لأن مفهوم الثقافة يختلف من دولة إلى أخرى حسب تراكماتها التاريخية والحضارية، فهو مفهوم واسع وفضفاض وبإمكانه أن يؤدي إلى انزلاقات مفاهيمية تمس بأساسيات أكثر عمقا وخطورة على المجتمع كمشكل الهوية، التاريخ، اللغة. حيث يمكن لأي طرف أن يمدد فيه كما يريد، ولأي صياغة رسمية مأسسة أن تضيّق فيه وفق حيز قانوني محدد مما قد يتولد عنه صعوبات لدى التطبيق واختلاف الرؤى والأفكار.

فكان من الواجب تقديم رؤية المؤسس الدستوري لمفهوم الثقافة من أجل تجنب الإشكالات الناتجة عن التأويلات الخاطئة، خاصة مع الاعتقاد الراسخ بكون الثقافة تراثا ماديا ينظر إليه من منظور الفلكلور، المهرجانات، السينما، الأدب، المسرح. بينما الثقافة في بعدها الحقيقي والعميق أكثر من مجرد ذلك، فهي مشروع حضاري ورؤية مستقبلية غير محصورة في التاريخ² يمكن توجيهها تربويا وسياسيا واستثمارها حضاريا لبناء الشخصية الجزائرية وروحها (تجربة اليابان)، كما يمكن من خلالها معالجة شعور الاختلاف لدى الأقلية والعمل على ضمان فكرة المساواة بين الثقافات المختلفة.

ثانيا: الحق في التواصل اللغوي

إنّ اللغة تمثل أهم أركان حياة الإنسان الفكرية والاجتماعية وهي بفرعها الشفوي والتحريري تساعد على نمو الحياة الاجتماعية واتساعها زمانا ومكانا وموضوعا. بالنسبة للجزائر ولبلاط المغرب العربي بشكل عام، فقد عرفت اللغة العربية مع الفتوحات الإسلامية التي بدأت في منتصف القرن الأول هجري حيث لم تكن اللغة الأمازيغية (البربرية) السائدة آنذاك في شمال إفريقيا قادرة على الوقوف أمام لغة العرب الفاتحين، فقد كانت لغة شفوية أكثر منها كتابية ولم تتخط في مستوى الكتابة المراحل الأولى من نشأتها فتعربت الإدارة والدواوين الحكومية وأصبحت اللغة العربية لغة رسمية. أقبل الأهالي على تعلمها لرفع

¹ ينص الدستور التونسي لسنة 2014 على أن " الحق في الثقافة مضمون، حرية الإبداع مضمونة، تشجع الدولة على الإبداع الثقافي وتدعم الثقافة الوطنية في أصلها وتنوعها وتجدها بما يكرس قيم التسامح والانفتاح على مختلف الثقافات والحوار بين الحضارات، تحمي الدولة الموروث الثقافي وتضمن حق الأجيال القادمة فيه"

² عبد القادر بوعرفة، البعد السياسي لترسيم الثقافة الجزائرية والدفاع عنها، يومية النصر، فبراير 2016، على الموقع الإلكتروني: www.annasonline.com

مكانتهم الاجتماعية وللمشاركة في العمل السياسي والإداري، بالإضافة إلى تأثير التزاوج العربي الأمازيغي وإنشاء المراكز الحضارية التي أصبحت محاور النشاط الثقافي والاقتصادي، مما أدى إلى انتشار اللغة العربية وتعريب بلاد المغرب العربي بالكامل ابتداء من منتصف القرن الخامس هجري¹.

حافظت الجزائر على أبعادها الوطنية ومقومات هويتها، على رأسها اللغة العربية طيلة تاريخها وخلال فترة الحكم العثماني، وعلى الرغم من الجهود الاستعمارية الفرنسية في تدمير الهوية الوطنية ومحاولة فرنسة الشعب الجزائري الذي تمسك بلغته رغم تأثير العامل الزمني الذي استمر لفترات طويلة. لدى استقلال الجزائر، تم اعتماد اللغة العربية لغة وطنية رسمية باعتبارها إحدى مقومات الدولة، وخلال فترة السبعينيات شهدت الجزائر موجة من الاضطرابات المحلية للمطالبة بالاعتراف بالبعد الأمازيغي في البلاد مستغلة في ذلك حالة اللااستقرار التي كانت تعيشها الدولة، فتم إدخال الأمازيغية في تعليم منطقة القبائل وإنشاء المحافظة السامية للأمازيغية، كما تم اعتماد نشرات إخبارية ناطقة باللهجات الأمازيغية الثالث.

في عام 1996 تمت دسترة المكون الأمازيغي كونه أحد المقومات الرئيسية للهوية الجزائرية بجانب الإسلام والعروبة. في 2001 تصعدت الأحداث باندلاع احتجاجات واسعة (إثر وفاة شاب بأحد مقرات الشرطة في تيزي وزو) في منطقة القبائل وتقديم لائحة عرفت باسم "لائحة القصر"، تتكون من 15 مطلباً أهمها تلبية المطلب الأمازيغي بكل أبعاده في الهوية الحضارية والثقافية دون استفتاء شعبي ودون شروط مسبقة²، فتم تمرير تعديل دستوري على البرلمان ترسم فيه اللهجة الأمازيغية كلغة وطنية، ثم اعتبارها ابتداء من 2016 عبر تعديل دستوري برلماني كذلك لغة رسمية تعمل الدولة على ترفيتها، كما تم النص على استحداث مجمع جزائري للغة الأمازيغية لدعم تنفيذ هذا الوضع الجديد³.

ما يمكن قوله حول حق استعمال اللغة في الجزائر أنه قد تعدى كونه مجرد استعمال وتواصل بين أفراد مجموعات معينة، بل أصبح ينافس اللغة الأصلية الوطنية من خلال دسترته وتأسيسه كلغة وطنية رسمية. المثير للتساؤل هو عدم الرجوع للشعب من أجل تبني

¹ نازلي معوض أحمد، التعريب والقومية العربية في المغرب العربي، سلسلة الثقافة القومية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1986، ص20.

² عمار كساب، المرجع السابق.

³ المادة 04 من دستور 2016 ودستور 2020.

موقفه في التأسيس الدستوري لهذه اللغة رغم مساسها المباشر به وبمقومات هويته، ومحاولة تعميمها لدى مختلف المؤسسات العمومية في الوطن وإدراج إمكانية تدريسها في المؤسسات التربوية والتعليمية. فهل يرجع ذلك لإدراك أن الشعب يرفض هذا المقترح، ذلك أن المطالبين أنفسهم دعوا بعدم إدراج استفتاء شعبي. إذ كان من الواجب ضمان حق التواصل اللغوي بين هؤلاء الأفراد وفي المناطق التي يقطنون بها، فما الداعي من اعتماد لغة في مناطق لا يتقن سكانها هذه اللغة ولا يبدون أي اهتمام بل ويرفضون أحيانا تواجدها. فاستعمال اللغة حق شخصي تابع للفرد لا يمكن توجيهه في ذلك، وضمانه للأفراد يعني ضمان حرية استخدامهم للغتهم الخاصة فيما بينهم على الصعيدين العام والخاص وليس تعميمه في جميع أنحاء الوطن.

من جهة أخرى فإن عملية الدسترة تطرح إشكالات أخرى إلى جانب مدى دستورية هذا التعديل، فليس من الواضح كيفية تنفيذ هذا الوضع الجديد من الناحية العملية. حيث لا توجد لغة "تمازيغت" واحدة في الجزائر، بل توجد عدة لغات تتحدث بها جماعات الأمازيغ المختلفة في مناطق متفرقة في البلاد. كما أنها لغة لم تحرز تقدما منذ قرون ولا تستند إلى أبجدية خاصة بها، فهي تعتمد على الجانب الشفهي فقط، ولا تقدم أي إنتاج فكري بل يلجأ المطالبون بها للكتابة بالفرنسية من أجل التعبير عن أفكارهم في عداء واضح للغة العربية.

ثالثا: حرية المعتقد

تعد الديانة الإسلامية المكون الرئيسي للهوية الجزائرية، فإن كان من الجائز النقاش حول المسألة العرقية، فإن المسألة الدينية لا تقبل أي تجاوزات أو احتمالات لدى المجتمع الجزائري للحساسية التي تشتمل عليها. فالدين لدى الفرد الجزائري هو الإسلام ودين الدولة هو الإسلام وهو من الثوابت الوطنية والدستورية¹، غير أن ذلك لا يمنع أن يضمن الدستور عدم المساس بحرية المعتقد إضافة إلى خضوع حرية ممارسة العبادة للحماية الدستورية² وفق تعديل 2016.

تعتبر الحرية الدينية مبدأ يدعم حرية الفرد والجماعات في الحياة الخاصة أو العامة في الجهر بدينهم أو معتقداتهم أو شعائرهم الدينية، سواءً بالتعليم أو الممارسة أو الاحتفال. كما

¹ المادة 02 من دستور 2016 ودستور 2020.

² المادة 42 من دستور 2016.

يشمل المصطلح كذلك حرية تغيير الدين أو عدم اتباع أي دين¹. وتعد من أهم حقوق الإنسان المنصوص عليها في مختلف الوثائق الدولية²، والتي صادقت عليها الجزائر دون تحفظات ليقع على عاتقها الالتزام بتضمين قوانينها الداخلية للحقوق والحريات المذكورة في هذه الوثائق على رأسها الحرية الدينية. خاصة بعد الانتقادات التي وجهت إليها دوليا فيما يخص هذا الموضوع، مما جعلها تؤكد على دستورية الحق في حرية المعتقد وتعزز ذلك بدسترة حرية ممارسة العبادة.

إن استعمال مصطلح حرية المعتقد بدلا من الحرية الدينية يشكّل نقطة استفهام بالنظر للفوارق الموجودة بين كليهما، إذ لا تمثل حرية المعتقد سوى الجزء الباطني (الداخلي/الفردي) للحرية الدينية، هذه الأخيرة التي لا تكتمل إلا بمظهرها الخارجي الذي تمثله حرية أداء الشعائر الدينية. فكفالة الحرية الدينية تضمن حرية المعتقد ضمنا أما العكس فغير صحيح³. لذا يمكن القول أن ادعاء المؤسس الدستوري كفالة هذه الحرية دون التنصيص على باقي محتوياتها يجعل من هذه الدسترة أمرا شكليا، إذ أن حرية الفرد بالاعتقاد أمر مفروغ منه لرجوعها للفرد نفسه، أما العبرة فهي في التعبير عن هذا الاعتقاد أي الممارسة.

وهو ما عزّزه موقف الدستور الجزائري في 2020⁴ من خلال تراجعها عن الاعتراف بحرية المعتقد والالتزام بحمايتها وعدم المساس بحرمتها، والاكتفاء بضمان حرية ممارسة العبادات باعتبارها جوهر الحرية الدينية. كما أضاف الدستور في هذا الخصوص التزام الدولة بضمان حماية أماكن العبادة، وهو التزام غير مطلق حيث حدّده فيما يتعلق بنطاق الحماية من التأثيرات السياسية أو الأيديولوجية التي قد تتعرض إليها هذه الأماكن.

تضمن حرية ممارسة العبادة في الجزائر في ظل احترام القانون، حيث ينظم الأمر 03/06 الصادر في 2006/02/28 قواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين. فهو ينص على ضمان الدولة الجزائرية التي تدين بالإسلام الحماية لغير المسلمين فيما يخص

¹ ذبيح عادل، حقوق وحريات المواطن في التعديل الدستوري 2016 أي جديد، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الخامس، مارس 2017، ص200.

² المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 18/27 من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

³ بولطيف سليمة، التمييز بين مصطلح حرية المعتقد وحرية الدين في التشريع الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد السادس، مارس 2015، ص205.

⁴ المادة 51 من دستور 2020.

أداء ممارستهم الدينية، بالإضافة إلى توفير الحماية للجمعيات الدينية لغير المسلمين، كما يؤكد على حظر استعمال الانتماء الديني كأساس للتمييز ضد أي شخص أو جماعة¹ مما يرسّخ المساواة بين جميع الأفراد ويحفظ حقوق الأقليات.

من جهة أخرى قيّد القانون ممارسة هذه الشعائر باحترام الشروط التي حدّدها²، والتي تمحورت حول الأماكن التي تمارس فيها العبادة والجمعيات التي تنظم الممارسات الجماعية وكيفية القيام بالتظاهرات الدينية ولأجل السهر على احترام حرية ممارسة الشعائر الدينية والتكفل بالشؤون المتعلقة بذلك، ثم إنشاء لجنة وطنية للشعائر الدينية لدى وزارة المختصة. في الأخير نصّ على أحكام جزائية³، لكل من المخالفين لهذه الشروط والممارسين للتبشير الديني من خلال التحريض، الضغط، الإغراء واستعمال كل من المؤسسات والوسائل المادية المختلفة أو قبول الهبات وجمع التبرعات المالية دون علم السلطات.

تعرّض الأمر 03/06 لعدة انتقادات خارجية على المستوى الدولي⁴، وداخلية من قبل الجماعات المسيحية المتواجدة في مناطق معينة (القبائل)، حيث اعتبر من سبيل التضييق على حق الأفراد والجماعات في ممارسة عباداتهم، باعتبار أن الحكومة هي من تمنح التراخيص من أجل القيام بالممارسات الدينية لغير المسلمين. كما أنها تستعمل حجة عدم الامتثال للتنظيم من أجل إغلاق دور العبادة، التي هي في الأصل عبارة عن مستودعات غير نظامية تخصص لأغراض ممارسات دينية بشكل غير قانوني.

ففي الحقيقة أن موضوع ممارسة العبادة في الجزائر موضوع مضخم، بالنظر لكونه يمس أفراداً قلة، وغالبا ما يستعمل لأغراض سياسية ومصالح معينة، أما الهدف من إصدار الأمر 03/06 فهو تنظيم هذه الحرية والعمل على إبقائها في النطاق القانوني والعلمي، والقضاء على الممارسات السرية وغير القانونية مع احترام النظام العام والآداب العامة وحقوق الآخرين وحررياتهم.

رابعا: حقوق مزدوجي الجنسية

تمثل الفئة التي تحمل إلى جانب الجنسية الجزائرية جنسية أخرى، حيث لا يمكن اعتبارها أقلية استنادا على المعيار الرئيسي وهو البعد الثقافي من عرق، ديانة، لغة... غير

¹ المادة 04 من الأمر 03/06 المنظم لقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين.

² المواد 5 إلى 9 من نفس الأمر.

³ المواد من 10 إلى 15 من نفس الأمر.

⁴ على رأسها تقرير الخارجية الأمريكية الصادر سنة 2008.

أنه لا يمكن إنكار أنها تشتمل على البعد الديمغرافي بالنظر لعدد أفرادها الذي بلغ بضع ملايين فهي تمثل طائفة كبيرة من المجتمع الجزائري، كما أنها تشترك في رابطة مميزة تجمع بين هؤلاء الأفراد وهي حيازتهم لجنسية إضافية غير الجنسية الأصلية الجزائرية، هذه الرابطة التي لا تمثل خصوصية معينة ولا ترقى لأن تشكل البعد الذاتي في أغلب الأحيان غير أنها قد ترتب أحيانا آثارا كإيراد قيد الأحكام المسبقة وطعن في الولاء من طرف الأغلبية مما يخلف لديهم الشعور بالاختلاف والتميز.

فهل يؤثر معيار ازدواج الجنسية على مدى وطنية الشخص رغم أن الدستور الجزائري يضمن مساواة جميع المواطنين ويحظر أن يتذرع بأي شرط أو ظرف من أجل التمييز بينهم.

إن المواطنة لا تكتمل إلا بتوافر ركنين، الأول قانوني وهو الجنسية أما الثاني معنوي وهو الانتماء والهوية. نقصد بالانتماء، الانتماء الوطني وليس الديني أو العرقي أو العائدي باعتبار أنه المصدر الأساسي للحقوق والواجبات العامة. تجدر الإشارة إلى أن مفهوم المواطنة بدوره يشهد تطورا في العصر الحالي من كونه يقوم على الإقامة والانتماء والوطن المحدد بالحدود الوطنية والثقافية للدولة، إلى حق يكتسب بالإقامة¹.

والأصل أن المواطنة تعني الفضاء العام الذي تم إنشاؤه من قبل تجمع بشري، والمواطن هو كل من شغل مكانا في هذا الفضاء، فهو إذا الشخص الذي يتمتع بحقوق ويتحمل التزامات تحددها قوانين وأعراف المدينة، فالمواطنة قبل كل شيء نتيجة الاندماج الاجتماعي، حتى أن التمدن يعني أولا أن تصبح مواطنا². وهو ما يكسب مسألة المواطنة أهمية فائقة، خاصة بالنظر إلى تأثيرها على ما أصبح يسمى بـ"العجز الديمقراطي"³.

¹ محمد أحمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2007، ص98/92.

² « La citoyenneté est donc l'espace public créé par le rassemblement des hommes, le citoyen est celui qui prend sa place à l'intérieur de cet espace, il est donc celui qui jouit des droits et s'acquitte des devoirs définis par les lois et les mœurs de la cité. La citoyenneté est avant tt le résultat d'une intégration sociale, si bien que la civiliser veut d'abord dire « rendre citoyen » » Philippe Boistel, La citoyenneté: une responsabilité des villes? Une approche par la communication, Démocratie et management local, Edition Dalloz, France, 2001, p433.

³ « le déficit démocratique », maintes fois dénoncé, n'en demeure pas moins, compte tenu de l'absence de lien direct entre la commission et les citoyens, entre le conseil et les citoyens, sans compter le fonctionnement « comotologique » de nombreux processus communautaires. Les instances communautaires produisent de très grandes quantités de normes sous un contrôle citoyen

بالنسبة للجزائر، لم يثر موضوع مزدوجي الجنسية إشكالا إلا بتعديل المادة 51 والتي أصبحت تحمل رقم 63 بموجب التعديل الدستوري ل2016، حيث أسال هذا التعديل الكثير من الحبر وثار جدل حول مدى دستوريته، إذ أبقى المؤسس الدستوري على مبدأ تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة وفي نفس الوقت أدرج شرط حصرية الجنسية الجزائرية من أجل تولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية.

بعد ذلك تم إصدار القانون¹ الذي يحظر على مزدوجي الجنسية تولي المناصب العليا في الدولة تطبيقا لنص المادة 63. حيث حدّد قائمة الوظائف المعنية والتي اتسمت بالتنسيق لأبعد حد إلى أن وصفها البعض بأنها لم تأت بأي جديد كونها اقتصرت على بعض الوظائف التي كانت تخضع لمراسيم رئاسية في الأصل والمتعلقة بالأمن والدفاع وبعض المناصب المدنية².

ذلك نتيجة حملة الانتقادات التي طالته، انطلاقا من مساسه بحق تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة والمكفولة دستوريا، وتدرع الدولة بتعبئة المواطنين الجزائريين المقيمين بالخارج من أجل تنمية البلاد في حين أنها لم تكن مهتمة منذ عدة عقود بإعادة إدماجهم في الوطن. خاصة أن مسألة ازدواج الجنسية لطالما كانت جزءا من النظام السياسي الجزائري، بالنظر لعدد الشخصيات التي تحتل مناصب مهمة في الهياكل المؤسساتية للدولة، والتي عاشت لفترة طويلة خارج الجزائر. حيث تشير الإحصائيات الصادرة عن وزارة الداخلية لفرنسا أن قرابة 50000 مسؤول وإطار سياسي جزائري حاصلون على الجنسية الفرنسية ويتمتعون بنفوذ كبير في النظام، وهم يمتلكون حسابات عقارية ومصرفية، وقاموا باستثمارات في فرنسا. بينما قام آخرون بإعادة بناء

qui demeure assez réduit » Jean-Bernard Auby, La Globalisation, le droit et l'état, Clefs politiques, Edition Montchrestien, France, 2003, p105-106.

¹ القانون رقم 01-17 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1438 الموافق لـ 10 يناير 2017 والمحدد لقائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، الجريدة الرسمية العدد 02، 2017/01/11.

² المادة 02 من الأمر 01-17 تحدها كالتالي: " رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري، أعضاء الحكومة، الأمين العام للحكومة، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، محافظ بنك الجزائر، مسؤولي أجهزة الأمن، رئيس الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات، قائد أركان الجيش الشعبي الوطني، قادة القوات المسلحة، قادة النواحي العسكرية وكل مسؤولية عسكرية محددة عن طريق التنظيم"

حياتهم أو انضموا إلى العيش رفقة أسرهم في فرنسا¹. إلى جانب استغلال ازدواج الجنسية غالباً من طرف المسؤولين من أجل التهرب مع العدالة.

في الواقع إن مسألة حرمان مزدوجي الجنسية من تولي مناصب العليا ورغم الجدل حول مدى دستوريتها، إلا أنه لا يمكن اعتبارها من قبيل تمييز الأقليات كونها تتعلق بوظائف على قدر من الحساسية محددة بشكل حصري، وتستند غالباً إلى تعيين رئاسي. كما أنها تمنح فرصة الاختيار للفرد من أجل أن يحدد انتماءه الوطني الفعلي²، فهي لا تحرمه من حقه في تولي الوظيفة وإنما تلزمه بالتخلي عن الجنسية الأجنبية من أجل توليها. وهو شرط متداول لدى العديد من الدول الحديثة كاليابان، ألمانيا، استراليا مع اختلاف تنظيمه من دولة إلى أخرى.

يجب القول أن دستور 2020 عدّل من مضمون المادة 63³ بحذف الفقرة التي تنص على شرط التخلي بالجنسية الجزائرية دون سواها، ليؤكد على تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة مع إدراج استثناء بشأن المهام والوظائف ذات الصلة بالأمن والسيادة الوطنيين، حيث يحدد قانون شروط تطبيق هذا الاستثناء. وهو ما يشكل تهديداً وتجاوزاً بحق قداسة النص الدستوري، فسبقاً كان يختص بوضع القيد في ممارسة هذه الوظائف (الجنسية الجزائرية فقط)، إلا أن النص الحالي يخلو من أي قيد دستوري، ما يعني الترخيص للمشرع أو منحه السلطة المطلقة في إدراج القيود التي يراها مناسبة من أجل تقلد هذه الوظائف، الأمر الذي سيشكل لا محالة مساساً بمبدأ المساواة بين المواطنين المكفول دستورياً.

¹حكيمة ذهبي، تقرير: قرابة 50 ألف مسؤول جزائري يحمل الجنسية الفرنسية، جريدة البلاد، 2019 على الموقع الإلكتروني: www.elbilad.net

² لعلّ حالة تعيين النائب "سمير شعابنة" كوزير منتدب للجالية الوطنية في الخارج ضمن التعديل الحكومي المجري في 23 يونيو 2020 أبرز دليل على نجاعة شرط حصريّة الجنسية، حيث فضّل المعني بالأمر احتفاظه بالجنسية الأجنبية على تولي حقيبة وزارية، ممّا يبرز انتماءه الفعلي وأولوياته الشخصية. ولا شك أنه ليس من مصلحة الدولة والشعب الاستعانة بأي شخصية لا ترحّج خدماتها الوطن. إضافة لذلك كشفت هذه التجربة عن مستوى الممارسة السياسية لدى السلطة، حيث تم تعيين المعني بموجب مرسوم رئاسي استتبع بموافقة المعني على قبول المهام الوزارية ومباشرته لها، إلى أن طلب منه من طرف المجلس الدستوري الامتثال إلى الحكم المتعلق بالتخلي عن الجنسية الأجنبية حيث رفض ذلك مفضلاً تخليه عن مهام الوزارة فتم إلغاء تعيينه في 27 من نفس الشهر.

³ المادة 67 من دستور 2020 " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين. يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم"

المبحث الثاني: إشراك القوى الذكية عن طريق المجالس المدعّمة

إن الرغبة في تحقيق عملية التنمية السياسية بالرغم من التكوين المعقد الذي آلت إليه الدولة، جعلها تتجه إلى خلق مراكز إمّا للتفكير أو التسيير بغية احتواء المشاكل المتزايدة التي باتت تؤرق المجتمع وتعيق المسار التنموي. ولعلّ فكرة الاستشارة في حد ذاتها قديمة ولكن مأسستها إنّما هي حديثة نسبياً، فقد لجأت إليها الدول الحديثة لدى نشأتها. إذ اعتمدها في سياق إداري مؤسّساتي ضمن رؤى سياسية مبرمجة ومنظمة ومؤدّجة.

فرضت النظرة الديمقراطية التي طبعت الدولة الحديثة تصورات مختلفة مردها أساساً إلى نظام الحكم ذاته في صورته السياسية والإدارية، ولقد كادت هذه الفلسفة الجديدة في التسيير تعم جميع أوجه الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية...، بل وامتدت أحياناً إلى استراتيجيات مستقبلية شملت الأمن القومي وحقوق الأجيال القادمة والأمن الاجتماعي¹.

بالنسبة للجزائر فقد سارت على نفس النهج من خلال تأسيس عدة مؤسسات استشارية مركزية، اتخذت صورة مجالس مدعّمة على اختلاف أشكالها ومهامها وهيكلتها وطبيعتها عملها، منها المؤسسة دستورياً، وغالبيتها لها نظام قانوني مغاير وتتمتع باختصاصات استشارية بحتة. إن تعديل 2016 تناول هذا الموضوع²، فأسس لأجهزة جديدة كالمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ودستر أجهزة قانونية قائمة كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ووسّع من اختصاصات أجهزة أخرى كمجلس المحاسبة.

المطلب الأول: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

هو عبارة عن إطار استشاري للتفكير والحوار والاقتراح في القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي³، فهو يمثل وسيلة لمعالجة القضايا التشغيلية والاجتماعية التي يعتبرها الشركاء الاجتماعيون ذات أولية، والتوافق حولها من أجل دفع العمل التنموي على الصعيدين الوطني والجهوي، سواء فيما يتعلق بالتشغيل أو بالعلاقات المهنية أو بتوفير شروط العمل

¹ كما هو الحال بالنسبة للمجلس من أجل حقوق الأجيال القادمة الذي أنشأ في فرنسا سنة 1993، أو اللجنة الاستشارية الوطنية للأخلاق من أجل علوم الحياة والصحة سنة 1983.

² أبقى -دون أي تغيير- على كل من المجلس الإسلامي الأعلى والمجلس الأعلى للأمن كأجهزة استشارية تابعة لرئاسة الجمهورية تختص في المجال الديني والأمني على التوالي، كما أسس لبعض الهيئات الجديدة كالمجلس الوطني للبحث العلمي والهيئة العليا لمراقبة الفساد والمجلس الأعلى للشباب.

³ رمضاني فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 231.

اللائق وتطوير نظام الحماية الاجتماعية ومراجعة سياسات التدريب والتكوين المهني¹. بالإضافة إلى مساهمته في النهوض بعملية التنمية عن طريق قراءته للوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، وتحديد مدى نجاعة السياسات العامة المتخذة واقتراح البدائل.

الفرع الأول: تنظيم المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

إن فكرة خلق هيئة تمثيلية للنشاطات الاقتصادية والاجتماعية بجانب المجالس السياسية انبثقت من إدراك التحولات الضرورية للديمقراطية السياسية إلى ديمقراطية اقتصادية واجتماعية. ففكرة تمثيل الأفراد باعتبارهم يمارسون نشاطا اقتصاديا تم الدفاع عنها في مختلف توجهات المدارس الفكرية². حيث تمت رؤيتها كوسيلة لتغليب مجموعة المصالح التي يمكن أن توجد داخل فرع من فروع نشاط أومهنة معينة، على الأقسام الفاشية بين المستخدمين والمستخدمين. والواقع أن أصل هذه المجالس المؤسسة على قاعدة مهنية وجد في اللجنة الاستشارية للعمل ثم استمرت الفكرة بالتطور إلى أن طالبت النقابات العمالية بعد الحرب العالمية الأولى بإنشاء مجلس يمثل القوى الاقتصادية والاجتماعية فظهر لأول مرة اسم المجلس الوطني الاقتصادي بموجب مرسوم 1925/01/16 ثم دستور 1946- أين أصبح جزءا من البنية الدستورية الفرنسية إلى جانب الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية ولكن بسلطات أقل من هذين المجلسين.

أولا: تأسيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي من أهم الأجهزة الإدارية المركزية الوطنية، فهو عبارة عن هيئة مختلطة تضم خبراء ينتمون لقطاعات مختلفة. يهتم بتشجيع التعاون بين مختلف الفئات وضمان مشاركتها في السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، ودراسة التعديلات والاقتراحات اللازمة.

يرجع أصل نشأة هذا المجلس إلى فرنسا وبهدف نقل التجربة الفرنسية، قام المؤسس الدستوري الجزائري بتأسيس أول مجلس اقتصادي في الجزائر من خلال أول دستور عرفته في 1963 تحت تسمية "المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي"، وبعد توقيف العمل بالدستور تمت إعادة النص عليه وإحيائه، لكن خارج النطاق الدستوري بموجب الأمر 610-68، ليتم بعدها إجراء تعديلات عليه بموجب الأمر رقم 69-70 ثم حله في 1976

¹ المادة 204 من الدستور المعدل والمتمم 2016. تقابلها المادة 209 من دستور 2020.

² Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Sciences politique, Armond colin, 6ème édition, 1985, p282

غداة انتخاب أول مجلس شعبي وطني في الجزائر للاكتفاء بهذا الأخير والاستغناء عن وجود مجلس اقتصادي واجتماعي، إضافة إلى الاعتقاد بأن توجيه البلاد للنمو لا يفتح مجالاً للتشاور. ليعاد تأسيسه مرة أخرى سنة 1993 بموجب مرسوم رئاسي¹. وتتم دسترته وفق التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المؤسسات الاستشارية المعتمدة من قبل الدولة. وهو ما حافظ عليه دستور 2020 مع تعديل تسميته ليصبح المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ما يعكس اهتمام المؤسس الدستوري بمجال البيئة من خلال إدراجها لها في المجالات الرئيسية التي يختص بها المجلس، غير أن ما يؤخذ عليه أن هذا الاهتمام تجسّد فقط من الناحية الشكلية دون انعكاسه على الناحية الموضوعية كالتنصيب عليه بشكل خاص فيما يتعلق بصلاحيات المجلس مثلاً.

إنّ الملاحظ حول المناسبات التي كرّست إنشاء هذا الجهاز أنها تتشارك في كونها منعرجات شهدتها الجزائر اتسمت بتغيرات اقتصادية، جعلت السلطة تفكّر في تنصيب هذا المجلس من أجل العمل على إيجاد الحلول المناسبة للخروج بالاقتصاد من الأزمات التي يعيشها والتي أثرت على الأفراد والنظام السياسي على حد سواء. ابتداء من ظروف حداثة الاستقلال وبناء الدولة سنة 1963 إلى المعطيات الجديدة التي طرأت على الجزائر من التخلي عن النهج الاشتراكي والدخول في اقتصاد السوق والتقلبات التي عاشتها بعد انخفاض قيمة الدينار سنة 1993. وصولاً إلى التوجه الجديد الذي تريد تبنيه الدولة من أجل حكمة عمومية رشيدة عن طريف إشراك الفاعلين وعلى جميع الأصعدة، وانتقال دور الدولة من مستثمر اقتصادي إلى محفز للاستثمار.

يمكن القول أن السلطة لطالما رأت المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الوسيلة المثالية لمعالجة الأزمات الاقتصادية من خلال تحقيق تعاون بين المتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص ورجال الاقتصاد ورجال السياسة ورجال الميدان ورغم اختلاف التوجهات السياسية والرؤى الاقتصادية في سبيل توسيع الحوار وضمان استمراره من خلال هذه المؤسسة الدستورية.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 225/93 المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1414 الموافق لـ 05 أكتوبر 1993 المتضمن إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ج ر، العدد 64، ص 11، المرسوم التنفيذي رقم 398/94 المؤرخ في 19 نوفمبر 1994 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ج ر 78 ص 09.

ثانيا: هيكله المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

إن دستور 1963 قد نص على تشكيله المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حيث حددها في مادته 69 بخمس نواب يعينهم المجلس الوطني وأعضاء يعينهم رئيس الجمهورية كمدير التصميم، وحاكم البنك المركزي للجزائر، ومسؤولون عن المنظمات القومية وممثلين للنواحي الرئيسية في النشاط القومي الاقتصادي والاجتماعي، أما بالنسبة لرئيس المجلس فينتخب من طرف الأعضاء. لم يتعرض باقي الدساتير لتشكيله المجلس بل لم تنص عليه حتى كجزء من البناء الدستوري المؤسسي إلى غاية صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 والتنصيص على المجلس كمؤسسة دستورية ضمن المؤسسات الدستورية الاستشارية، غير أنه لم يورد في أحكامه ما يقضي باستصدار قانون جديد ينظم ويحدد طريقة تعيين الأعضاء لتبقى المراسيم السابقة سارية المفعول.

يضم التنظيم الهيكلي للمجلس قسمين: التركيبة البشرية والهيكلية الإدارية.

أ. التركيبة البشرية:

يتكون المجلس من أعضاء ممثلين ومؤهلين في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويضم 180 عضوا موزعين حسب النسب الآتية¹:

50% بعنوان الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 25% بعنوان الإدارات ومؤسسات الدولة، 25% بعنوان الشخصيات المؤهلة المعينة بالنظر إلى تأهلها الشخصي.

- بالنسبة لتعيين ممثلي القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من قبل مفوضيهم وإذا كان تمثيلهم ثابتا، فيكون حسب الحالة جمعياتهم أو منظماتهم المهنية أو النقابية، وذلك حسب الكيفيات المحددة بالمرسوم التنفيذي وضمن الحدود الآتية²: 9 ممثلين عن المؤسسات والهيئات العمومية، 9 ممثلين عن المؤسسات الخاصة وأصحاب الحرف وصغار التجار، 9 ممثلين عن المستثمرات والتعاونيات الفلاحية، 9 ممثلين عن الإطارات المسيرة في القطاع الاقتصادي والاجتماعي الثقافي والتربوي، 9 ممثلين لجمعيات ذات طابع اجتماعي وثقافي،

¹ المادة 04 من المرسوم الرئاسي 93-225.

² المادة 05 من نفس المرسوم بالإضافة إلى المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 99/94 المؤرخ في 04 ماي 1994 المتضمن كليات تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وتجديد عضويتهم. المادة 03 قامت بالتفصيل في كيفية تعيين ممثلي القطاعات الثلاث.

9 ممثلين للجالية الجزائرية في الخارج، 30 ممثلاً عن العمال الأجراء، 6 ممثلين عن المهن الحرة.

يمكن القول أن المشرع قد حاول أن يشمل مختلف الهيئات التي لها طابع اقتصادي أو ثقافي أو اجتماعي، سواء كانت عبارة عن مؤسسات عمومية أو خاصة، إذ يختار كل تنظيم ممثليه مع وجود فرق في نسبة المقاعد الممنوحة لكل من هذه التنظيمات، ففي حين يتمتع الاتحاد العام للعمال الجزائريين بثلاث الأعضاء الممثلين لهذه القطاعات، لا تتجاوز نسبة تمثيل القطاع 5 أعضاء، بالإضافة إلى عدم تمثيل بعض التنظيمات كالجمعيات الخاصة بالأمومة والطفولة وبالنسبة لبعض الموظفين العموميين، وبعض المهن الحرة كقنابة المحامين.

- أما بالنسبة لممثلي الإدارات ومؤسسات الدولة¹ فيتم تعيينهم من قبل الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي يتوزعون حسب الشكل الآتي: 11 ممثلاً باسم الإدارة المركزية، 23 ممثلاً باسم الإدارة المحلية، 11 ممثلاً باسم الهيئات والهيكل الأخرى التابعة للدولة.

الملاحظ أنه لم يتم التفصيل في ماهية هذه الهيئات والمؤسسات، إذ لم يحدد المشرع الجزائري ما إذا كان القصد بالإدارة المركزية الوزارات ذات العلاقة بالطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، أو أنها لا تمس بوزارات معينة وجاءت بالمعنى المطلق. من جهة أخرى فإن عدم تحديد نوعية الهيئات والهيكل الأخرى التابعة للدولة يطرح استفهاماً حول ما المؤسسات المنصوص عليها تحت عنوان 50% أو ليست نفسها. وإذا لم تكن كذلك فلما لم يبين المشرع ما المقصود بها طالما أنه أخرجها من نطاق الإدارة المركزية والمحلية والمؤسسات والهيئات العمومية.

- أما عن الشخصيات المؤهلة المعينة بالنظر إلى تأهيلها الشخصي فإن نصفهم يعين من طرف رئيس الجمهورية أم عن النصف الآخر فيعين من قبل الوزير الأول². مع العلم أن نسبة تمثيل هذه الشخصيات 25% من العدد الإجمالي لأعضاء المجلس أي 45 شخصية، فماذا عن الشخصية التي ستبقى بعد تعيين النصفين.

ما نلاحظه فيما يخص عملية التمثيل في المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أن الأعضاء المعينون من طرف مفوضيهم يمثلون جمعياتهم أو منظماتهم المهنية والنقابية،

¹ المادة 06 من المرسوم الرئاسي 225/93 والمادة 04 من المرسوم 99/94.

² المادة 07 من المرسوم 225/93.

عكس ما كان عليه الحال في أول مجلس أسس في 1968، حيث كان الأعضاء يمثلون الهيئات أو القطاعات التي ينتمون إليها، وما نلاحظه أيضا أن التمثيل كبير بالنسبة للدولة حيث هناك 25% من ممثلي الإدارات والمؤسسات التابعة للدولة، بالإضافة إلى 25% من الشخصيات المؤهلة من قبل الرئيس ووزيره الأول إلى جانب الأعضاء التسع التابعين للمؤسسات والهيئات العمومية وكذا الممثلين التسع عن الأطارات المسيطرة في القطاع العمومي الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وكلهم يمثلون جهاز الدولة الأمر الذي قد يؤثر على مدى استقلاليتهم في التعامل مع المشاكل وطرح القضايا خاصة بالنظر إلى أن نشاط المجلس يخضع إلى مبدئين أساسيين هما: مبدأ الانتخاب للوصول إلى وظائف القيادة في المجلس، ومبدأ التصويت للمصادقة على مختلف أعماله¹. مما يجعل للعامل العددي أهمية بالغة في تسيير المجلس.

تجدر الإشارة أن المجلس لا يزال يحتفظ بتركيبته البنيوية التي تبلغ 180 عضو حسب مرسوم 225/93 رغم صدور مرسوم 16/309 والذي يحدد تشكيلته بـ 200 عضو، حيث أن التغيير لم يمس فقط الجانب العددي بل الفئات المكونة له كذلك، إذ حسب النص أصبحت تشكيلة المجلس تتكون من القطاعات الآتية²: 80 عضو عن القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، 50 عضو عن المجتمع المدني، 40 عضو الشخصيات المؤهلة والمعينة لاعتبار شخصي، 30 عن إدارات ومؤسسات الدولة.

نلاحظ بأن التركيبة الجديدة للمجلس حدثت من هيمنة السلطة التنفيذية التي كانت تمثل حوالي 60% وأصبحت تمثل حوالي 40%. بالإضافة إلى فتح المجال لأول مرة لفئات المجتمع المدني، وهذا راجع للتوجه الجديد الذي تم اعتماده لدى تكريس المجلس كمؤسسة دستورية في تعديل 2016 الذي يهتم بالبعد التشاركي.

من جهة أخرى لم ينطرق المشرع إلى طرق انتهاء العضوية، فإذا كان من الطبيعي سقوطها في حالة الوفاة أو الاستقالة، فكيف يمكن انتهاؤها بشكل آخر في ظل عدم تحديد مدتها القانونية. لقد أشار المشرع في هذا الصدد إلى تجديد ثلث الأعضاء كل سنة، حيث

¹ أحمد بوضياف، المؤسسات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 306.

² المرسوم الرئاسي 16-309 المؤرخ في 28 نوفمبر 2016، الجريدة الرسمية عدد 69 المؤرخة في 6 ديسمبر 2016، ص 8.

تسقط صفة العضوية عن الثلث المجدد¹. كما يمكن اتخاذ تدابير التعليق ضد أحد الأعضاء بأغلبية ثلثي المكتب، ويضبط رئيس المجلس قائمة الأعضاء وينشرها كل سنة.

أخيراً، يجب القول أنه تم إعادة النظر مرة أخرى في تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2021، حيث تم الإبقاء على عدد الأعضاء المحدد بـ 200 عضو في التشكيلة الموزعة على²: 75 عضو بعنوان القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، 60 عضو بعنوان المجتمع المدني³، 20 عضو بعنوان الشخصيات المؤهلة يتم تعيينها للاعتبار الشخصي، 45 عضو بعنوان إدارات ومؤسسات الدولة. كما أنه تم تحديد مدة العضوية في المجلس بـ 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، بالإضافة لشرط احتواء تشكيلة الفئات المذكورة على ثلث من النساء على الأقل.

ب. الهيكلية الإدارية:

إن تنظيم المجلس يركز أساساً على تقسيم أعماله على لجان مختصة تجعل عمل المجلس أكثر فعالية، وتمكّنه من مباشرة اختصاصاته كما يجب. تتمثل أجهزة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في كل من الرئيس، مكتب المجلس، الجمعية العامة واللجان الدائمة.

- الرئيس:

يترأس المجلس رئيس ومكتب، حيث فيما يخص عملية تعيين الرئيس فتكون عبر انتخاب أعضاء مكتب المجلس بالأغلبية المطلقة شخصاً من ضمنهم ليتقلد رئاسة المجلس، إضافة إلى 3 نواب ومقررين اثنين من بين أعضائه. وبعد عملية الانتخاب فإنه يقبل مهامه بموجب مرسوم رئاسي، حيث يعد هذا الأخير بمثابة أداة للتصويب وتثبيت الحقوق الشخصية

¹ المادة 8 من المرسوم 225/93 والمادة 06 من المرسوم 99/94 التي توضح أن عملية التجديد الجزئي الأولى والثانية تتم عن طريق القرعة في كل فئة من الفئات المعنية. تجدر الإشارة إلى أن أول تجديد للمجلس في الواقع، كان بعد مرور 5 سنوات على إنشائه.

² المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37 المؤرخ في 6 جانفي 2021 المتضمن تشكيلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، ج ر، العدد 03.

³ توكل المادة 16 من المرسوم رقم 21-37 تحديد الفئات المتعلقة بعنوان القطاعين الاقتصادي والاجتماعي وكذا المجتمع المدني إلى لجنة خاصة يرأسها رئيس المجلس وتتكون من: "وسيط الجمهورية أو ممثله، رئيس المجلس الإسلامي الأعلى أو ممثله، رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أو ممثله، 3 شخصيات مؤهلة يعينها رئيس المجلس، الأمين العام للمجلس، رؤساء أقسام المجلس، المدير المكلف بالحركة الجموعية بعنوان الوزارة المكلفة بالداخلية، المدير المكلف بالحركة النقابية بعنوان الوزارة المكلفة بالعمل".

للشخص المنتخب لرئاسة المجلس. وهو ما لم ينص عليه المرسوم رقم 21-37 المتضمن تشكيلة المجلس، حيث اقتصر على تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي وإنهاء مهامه حسب الأشكال نفسها¹.

لم يفصح المشرع صراحة عن مدة العهدة الرئاسية غير أن ارتباطها بتشكيل المجلس الذي ينتخب مع كل تجديد² يوحي ضمناً بأنها تتمثل في سنة واحدة. الأمر الذي لا يجسده الواقع بتاتا، إذ مثلاً تعدت العهدة الرئاسية للسيد "محمد الصالح منتوري" على رأس المجلس العشر سنوات إلى حين تقديمه للاستقالة سنة 2005، ثم تعيين السيد "محمد الصغير باباس" رئيساً للمجلس في نوفمبر 2005 الذي حافظ على منصبه إلى غاية وفاته سنة 2017، أين ظل المجلس طيلة ثلاث سنوات دون رئاسة حتى تم تنصيب الرئيس الحالي "رضا تيتير"، الأمر الذي إن دل على شيء فهو يدل على عدم اهتمام السلطة بهذه المؤسسة وعدم نفاذية النص القانوني إذ لم يتم تفعيله، واقتصر على جانبه النظري بعيداً عن واقع الحياة العملية، وهو ما يكشف عن المركز الفعلي للقانون بالنسبة للسلطة، وفي الدولة بشكل عام.

يتركز نشاط رئيس المجلس بممارسة المهام المتعلقة بالمجالات التالية: تسيير أشغال المجلس وإدارة المصالح الإدارية والتقنية إلى جانب تمثيل المجلس وصرف الميزانية فيقوم بالمهام التالية: يسهر على احترام تطبيق النظام الداخلي للمجلس، يدير مداورات المجلس، يترأس أشغال مكتب المجلس وينسقها، يمارس سلطته على مصالح المجلس الإدارية والتقنية فيعين في مناصب المجلس وينظم عن طريق المقررات كليات تنظيم مصالحه، يمارس السلطة السلمية على المستخدمين الإداريين والتقنيين في المجلس، يمثل المجلس أثناء التظاهرات أو المناسبات الرسمية، ينظم بالتشاور مع المكتب علاقات المجلس مع مؤسسات الدولة، يقيم بعد موافقة المكتب علاقات المجلس مع المنظمات المماثلة الأجنبية، يقترح بعد موافقة المكتب تعيين الأمين العام ويعين بعد استشارة المكتب في كل المناصب العليا للمجلس، يطلب مساعدة القوة العمومية عند الحاجة، يمثل المجلس في كل أعمال الحياة المدنية وهو الأمر الرئيسي بصرف الميزانية أما الأمين العام فيعتبر الأمر الثني بالصرف، يمكن للرئيس أن يفوض إمضاءه لمستخدمي التأطير المعينين قانوناً بصفة موظفين في

¹ المادة 7 من المرسوم 21-37.

² المادة 12/4 من النظام الداخلي 398/94.

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في حدود صلاحيتهم ويمكنه في حالة حدوث مانع أن ينوب عنه أعضاء مكتب المجلس وفقا للترتيب الانتخابي¹.

- مكتب المجلس:

المكتب هو الجهاز الرئيسي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ينتخب من قبل الجمعية العامة مع كل تجديد، حيث يعتبر الهيئة المديرة للمجلس. يتكون من ست أعضاء حسب المادة 12 من المرسوم المنشئ للمجلس، غير أن النظام الداخلي لهذا الأخير حدّد عدد الأعضاء في المادة 04 بتسع أعضاء على سبيل الحصر، ويكون ذلك من خلال تشاور المجموعات الاجتماعية المهنية المنصوص عليها في المادتين 8 و 9 من النظام الداخلي لتحديد قائمة الأعضاء التي ينبغي أن تعكس التنوع في تمثيل المؤسسات والتنظيمات داخل المجلس².

الأمر الذي يثير التساؤل حول كيفية اختيار أعضاء المكتب بالنظر لاختلاف كل من مصطلح "التشاور" ومصطلح "الانتخاب"، باعتبار أن مرسوم الإنشاء نصّ على انتخاب الجمعية العامة لمكتب المجلس عكس النظام الداخلي. فهل يجب انعقاد الجمعية العامة من أجل انتخاب أعضاء المكتب أم يكفي تشاور المجموعات المهنية وتحديد قائمة الأعضاء باعتبارها تمثل الجمعية العامة. غالبا أن المشرع قصد أن تتم عملية التشاور من طرف المجموعات المهنية، ثم تتبعها عملية الانتخاب من طرف الجمعية العامة من أجل الموافقة على القائمة المطروحة، غير أنه سكت عن احتمال رفضها وقد يرجع ذلك لكون أعضاء هذه المجموعات أنفسهم أعضاء الجمعية العامة ما يعني مصادقتهم على اقتراحهم الخاص³.

انجلى هذا الغموض أخيرا، من خلال استقرار المشرع على تشكيله مكتب المجلس التي حدّدتها مرسوم 21-37⁴، حيث ضمت كل من: رئيس المجلس، رؤساء اللجان السبعة، ثلاث ممثلين عن الشخصيات المؤهلة للاعتبار الشخصي يختارهم مكتب المجلس.

يكلف المجلس بما يلي⁵: تسيير أشغال المجلس، البت في قبول الملفات المعروضة على المجلس، تنسيق أشغال اللجان، تلقي كل المعلومات والوثائق التي من شأنها تسهيل أشغال المجلس، السهر على حسن سير المجلس وهدوء المناقشات، ضبط برنامج عمل المجلس

¹ المادة 37 من نفس المرسوم. بالإضافة إلى المادة 36 من المرسوم 21-37 التي تحدد مهام رئيس المجلس.

² المادة 4 و 5 من النظام الداخلي 398/94.

³ المادة 8 من نفس النظام الداخلي. "يتوزع أعضاء المجلس في مجموعات اجتماعية مهنية"

⁴ المادة 41 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

⁵ المادة 38 من نفس النظام الداخلي. بالإضافة إلى المادة 42 من المرسوم 21-37 المحددة لمهام المكتب.

والدورات وجدول أعمال الجلسات، إعلان الإجراءات التأديبية اتجاه أعضاء المجلس، إعداد التقرير السنوي عن نشاط المجلس، الموافقة على ميزانية المجلس. كما يختص المجلس بتحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي للمجلس¹. أما فيما بين الدورات علاوة عن الصلاحيات الأصلية يقوم المجلس بتقويم أشغال الدورة المنصرمة وتحضير الدورة الموالية².

- الجمعية العامة:

تعتبر الجهاز الأصلي للمجلس، وهي المكان الذي تتم فيه المناقشات وطرح الاقتراحات والمشاريع. تبدأ دورة المجلس باستدعاء الجمعية العامة للانعقاد حيث تضم الجمعية العامة مجموع أعضاء المجلس، تخصص دورة كاملة لدراسة برامج التنمية وتقويم آثارها وضغوطها، كما يجتمع المجلس في جمعية عامة في مداولات يرأسها رئيس المجلس من أجل النظر في نتائج أشغال اللجان. فيجتمع في دورات عادية ثلاث مرات سنويا بناء على استدعاء من رئيسه، كما يمكن أن يجتمع في دورات إضافية غير عادية إذا اقتضى الأمر ذلك³. بحيث يعتمد المجلس على نصاب الأغلبية المطلقة من أجل المصادقة على التوصيات والآراء التي يصدرها، ويكتفي بالأغلبية النسبية فيما يخص التقارير والدراسات⁴. تمتلك الجمعية العامة إلى جانب صلاحية الموافقة على قائمة أعضاء المكتب، المصادقة على تشكيل اللجان الدائمة.

- اللجان:

تتم على مستوى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عملية إنشاء لجان هي المسؤولة عن ممارسة العمل الحقيقي للمؤسسة الاستشارية، من خلال إعداد التقارير ومشاريع الآراء انطلاقا من النقاشات المختلفة. فبالإضافة إلى الجمعية العامة يجتمع المجلس في مجموعات عمل تدعى "اللجان الدائمة" دورها النظر في المسائل التي تخص القطاع الاقتصادي والاجتماعي وهي خمس لجان، يقدر عدد أعضاء كل واحدة فيها بين 20 و35 عضو⁵. حيث

¹ المادة 39 من نفس النظام الداخلي.

² المادة 40 من نفس النظام الداخلي.

³ المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 225/93

⁴ المادة 33 من المرسوم 225/93.

⁵ المادة 05 من النظام الداخلي.

يتوزع جميع أعضاء المجلس في هذه اللجان باستثناء أعضاء المكتب الذين لا يمكنهم الانتماء لأي لجنة¹.

بعد مصادقة الجمعية العامة على تشكيلة اللجان يتم انتخاب رؤساء اللجان الدائمة ونواب رؤسائها ومقرريها عن طريق الاقتراع النسبي وبالأغلبية البسيطة. هذه اللجان اتسمت بتمحورها على الجانب الاقتصادي والاجتماعي وإهمال الجانب الثقافي رغم كونه يمثل جزءا من اختصاص المجلس، وهي كالآتي:

أ. لجنة التقييم²: تعد كل 6 أشهر تقريرا ظرفيا عن التطور الاقتصادي والاجتماعي ويمكنها أن يحدث لهذا الغرض لجنة فرعية تدعى "الظرف"- تعد كل الدراسات عن الوضعية الاقتصادية للبلاد تبرز من خلالها لاسيما الأعمال التي أنجزتها السلطات العمومية بالنظر للأهداف المحددة، وكذا تأثيراتها على النشاط الاقتصادي والتغطية الاجتماعية- تدرس لاسيما المسائل المتعلقة بتقدير الدخل الوطني وتوزيعه.

ب. لجنة آفاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية³: تدرس مشروع المخطط الوطني- تقوم بتحليل كل الوثائق والتقارير المتعلقة بسياسات التنمية المتوسطة والطويلة الأمد وآثارها المحتملة على النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي- تدرس الخيارات الإستراتيجية للتنمية على أساس التوازنات الاقتصادية والاجتماعية والرؤى المستقبلية.

ت. لجنة علاقات العمل⁴: تقوم وتحلل الأدوات القانونية والآليات المتفق عليها التي تحدد تطور الحوار الاجتماعي بين الشركاء الاجتماعيين وتحسين العلاقات الاجتماعية المهنية- تدرس جميع المسائل المتعلقة بمشاكل العمل والتشغيل، ظروف العمل والرقابة من الأخطار المهنية، العلاقات المهنية في عالم الشغل وترقية الحوار الاجتماعي.

ث. لجنة التهيئة العمرانية والبيئية⁵: تدرس المسائل المتعلقة بالتهيئة العمرانية والبيئة والعقار لاسيما العقار الفلاحي وبالتجهيزات الجماعية والتنمية الجهوية والمحلية- تقوم بتحليل ودراسة وتقويم نتائج البرامج وآثارها داخل التوازنات الجهوية وفيما بينها وكذا مدى تقدم

¹ المادة 07 من نفس النظام.

² المادة 44 من نفس النظام والمادة 17 من نفس المرسوم.

³ المادة 45 من نفس النظام والمادة 18 من نفس المرسوم.

⁴ المادة 46 من نفس النظام والمادة 19 من نفس المرسوم.

⁵ المادة 47 من نفس النظام والمادة 20 من نفس المرسوم.

اللامركزية في تحسين نمط الحياة لدى السكان وفي البيئة- تدرس المشاكل النوعية لمختلف الجهات ومسائل النقل والمواصلات.

ج. لجنة السكان والحاجات الاجتماعية¹: إبراز وتقويم نتائج سياسة تغطية الاحتياجات العامة بالاتصال مع السياسات الديمغرافية والتشغيلية والتكوينية والمداخيل وتوزيعها- تهتم بمسائل التضامن الوطني مع الفئات الاجتماعية والمهنية خاصة المحرومة منها- توصي بالتدابير التصحيحية الضرورية لاسيما ما اتصل منها بتحسين ظروف تنفيذ الميزانية الاجتماعية للأمة- تدرس على الخصوص المسائل المتصلة بتطور السكان وتنقلهم والانعكاسات الاجتماعية للتطورات الديمغرافية ومختلف المشاكل الخاصة بالشباب والمسنين والحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والصحة العمومية.

بالإضافة إلى اللجان الدائمة التي تعد الجهاز الرئيسي لتسيير عمل المجلس، يمكن لهذا الأخير أن يؤسس لأجهزة خاصة أخرى تتمثل في: اللجان الفرعية واللجان الخاصة، وذلك بناء على اقتراح ثلث الأعضاء أو بقرار صادر عن المكتب، أما فيما يخص المسائل التي تهتم عدة لجان فيمكن تكوين لجان متخصصة وبالنسبة للمسائل القطاعية ذات المنفعة الوطنية فيمكن تكوين فرق عمل دون تحديد كيفية إنشاء كلا من هذين الجهازين، لتشير المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس لذلك، فتعتبر أنها تنشأ بنفس الطريقة التي تنشأ بها كل من اللجان الفرعية والخاصة. بالمقابل تنص المادة 43 على إنشاء لجنة متخصصة مكلفة بالمسائل الخاصة بالجالية الجزائرية بالخارج، وتورد المادة 49 من نفس النظام اختصاصاتها. فهي إذا لجنة تتماثل طريقة تأسيسها وتحديد صلاحياتها باللجان الدائمة، غير أنها جاءت في سياق منفرد تحت إطار اللجان المتخصصة على الرغم من أنها لم تنشأ لا على سبيل قرار من المكتب ولا اقتراح من الأغلبية.

ح. لجنة الجالية الجزائرية في الخارج²: دراسة جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والحضارية التي يطرحها وجود جالية جزائرية تعيش ببلدان أجنبية- اقتراح كل التدابير أو المساعي الكفيلة بتشجيع التكفل بالمشاركة المتعددة الأبعاد التي تعيشها الجالية- تقديم الاقتراحات التي من شأنها السماح بالإبقاء على روابط الجزائريين المقيمين بالخارج مع

¹ المادة 48 من نفس النظام والمادة 21 من نفس المرسوم.

² المادة 49 من نفس النظام الداخلي.

وظنهم الأم وصيانتها- دراسة الشروط الضرورية لإقامة شبكة اقتصادية وعلمية ومالية باتجاه الجزائر ضمن الجالية.

تجدر الإشارة إلى أن المرسوم الرئاسي الصادر مؤخرا والمتضمن لتشكيله المجلس، عدل من تنظيم هذه اللجان لتلائم التوجه العالمي والطابع الحديث للاهتمام بالمجال الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. حيث حددها ب7 لجان¹ هي: لجنة المنافسة والضبط والاقتصاد العالمي، لجنة الديموغرافية والصحة والأقاليم، لجنة البيئة والانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة، لجنة الحوكمة المالية والسياسات الاقتصادية، لجنة المسارات الديمقراطية والمشاركة المواطنة، لجنة الجزائريين في الخارج.

ثالثا: الطبيعة القانونية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

نظرا لتعدد المشاكل الإدارية التي أصبح الطابع الفني يغلب عليها، ظهرت الحاجة للجوء إلى العمل الاستشاري من أجل رسم معالم جديدة يقوم عليها النظام الإداري في أداء وظيفته وتحقيق قدرته على التكيف مع المستجدات، انطلاقا من تحديث الأنظمة والقوانين وتطويرها بما يتلاءم مع المعطيات المحيطة، وبالتالي تنظيم العلاقات بين الإدارة ومحيطها بشكل يجعلها أكثر فعالية ويحسن من إمكانياتها في مواجهة المشاكل².

يعد المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من بين أهم المؤسسات الاستشارية المعتمدة من قبل الدولة، حيث أن أهمية إنشاء هذا المجلس لها أبعاد سياسية، إذ تهدف الهيئات العليا إلى خلق ذلك الإطار التأسيسي القانوني الذي يجب أن يجرى فيه الحوار السياسي والاقتصادي في نفس الوقت، مما يجعل مسألة تحديد الطبيعة القانونية للمجلس تختلف باختلاف الدول وكذا أنظمة الحكم وتخضع لعدة اعتبارات متباينة.

أ. المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي خلق دستوري:

في الجزائر لم يكن تأسيس المجلس من خلال نص دستوري وإنما من خلال أمر رئاسي، ما يبرز المكانة الحقيقية للمجلس بالنسبة للبناء المؤسساتي في النظام الجزائري. وعلى الرغم من تدارك ذلك من خلال دسترة هذه المؤسسة انطلاقا من تعديل 2016، إلا أن

¹ المادة 44 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

² العربي بن علي بوعلام، دور الهيئات الاستشارية في حوكمة السياسات العامة في الدول المغاربية، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 24، ص17.

هيمنة السلطة التنفيذية لا تزال قائمة عبر طبيعة النصوص المنظمة لهذا الجهاز، وذلك من خلال خضوع المجلس لمختلف المراسيم الرئاسية والتنفيذية¹.

ب. الاستقلالية الإدارية والمالية للمجلس:

حيث يتمتع المجلس باستقلال مالي أساسه المادة الآتية² تضع الدولة تحت تصرف المجلس الوسائل المالية والمادية والبشرية اللازمة لعمله ويزود المجلس لهذا الغرض بميزانية يكون رئيس المجلس هو الأمر الرئيسي بصرفها تحت تصرف المجلس، أما الأمين العام فهو الأمر الثاني بصرفها. يعد الأمين العام ميزانية تسيير المجلس ويوافق عليها المكتب³، بالمقابل يخضع النظام التعويضي لأعضاء المجلس لموافقة الوزير الأول³ أما بالنسبة للرئيس فيتقاضى مكافأة تناسب مهمته ويكون تطبيق ذلك عن طريق تنظيم⁴. الأمر الذي يتيح للسلطة التنفيذية التأثير على الاستقلالية المالية للمجلس.

أما بالنسبة للاستقلالية الإدارية، فرغم ممارسة رئيس المجلس لسلطة التعيين لدى مختلف المهام سواء الإدارية، التقنية، المناصب العليا. إلا أن المادة 95 من المرسوم التنفيذي رقم 398/94 تكشف عن ظاهرة هذا الاستقلال الإداري، إذ يكون تنظيم المصالح الإدارية والتقنية التابعة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي موضوع لائحة من مكتب المجلس يصادق عليها بمرسوم تنفيذي ما يعني تدخل الوزير الأول في مجال التنظيم الإداري للمجلس، حتى أن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس تستوجب الموافقة عليه بموجب مرسوم تنفيذي⁵، بالإضافة إلى تقلد الرئيس مهامه بموجب مرسوم رئاسي.

أخيرا يمكن القول أن لا شك أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعد من بين أهم الأجهزة الديمقراطية الدستورية الأساسية للدولة، غير أن واقع العلاقة التي تجمعها بالسلطة التنفيذية انطلاقا من عملية تأسيسه ووضع نظامه الداخلي مرورا بهيكلته الإدارية

¹ انطلاقا من المرسوم الرئاسي المنشئ للمجلس رقم 225/93، المرسوم التنفيذي المحدد لكيفيات تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وتجديد عضويتهم رقم 99/94، المرسوم التنفيذي المتضمن النظام الداخلي للمجلس رقم 398/94، المرسوم التنفيذي المتضمن الموافقة على اللائحة المتعلقة بتنظيم المصالح الإدارية والتقنية للمجلس رقم 430/94، المرسوم التنفيذي المتضمن الموافقة على اللائحة التي تحدد مبالغ التعويضات الممنوحة لأعضاء المجلس وكيفية تطويرها رقم ...462/94

² المادة 36 من المرسوم الرئاسي 225/93

³ المادة 27 من نفس المرسوم.

⁴ المادة 26 من نفس المرسوم.

⁵ المادة 53 من المرسوم الرئاسي 21-37.

وتنظيمه المالي وصولاً إلى التحكم في تحريك الإجراء الاستشاري وعملية نشر الأعمال والآراء التي يصدرها، إلى جانب كونها المرجع الأساسي الذي يعتمد عليه فيما يخص المعطيات والإحصاءات التي تصدرها في مختلف المجالات. كل ذلك سيجعل منه مؤسسة ملحقة برئاسة الجمهورية تعبر عن أفكارها وتعمل وفقاً لرؤيتها، وليس مؤسسة تمثل الأطياف الاقتصادية والاجتماعية المختلفة وتعمل على تعزيز الديمقراطية التشاركية والمساهمة في النهوض بعملية التنمية.

الفرع الثاني: عمل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

إن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يمارس عمله عن طريق الهيئات المشكلة له، وإن تحديد مجال عمل هذه المجموعات يعد من الصعوبات التي تصادفها عملية تطبيق الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية، إذ قد يبدو من المنطقي إعطاؤها سلطة اتخاذ القرار غير أن ذلك في الواقع قد يؤدي إلى تعدي خطير على مبدأ سيادة الشعب الذي يعبر عنه بالانتخاب نظراً لكون المجلس مشكلاً من أعضاء معينين من قبل التنظيمات المنظمة والتي تتمتع عموماً بقاعدة ضعيفة وأعضاء معينين من قبل الحكومة. لذا وجب النظر في طبيعة اختصاصات المجلس ومدى فعاليته وكيفية مباشرته لهذه المهام.

أولاً: كيفية اتصال المجلس بالمسائل التي تدخل في اختصاصه

يقوم المجلس بممارسة أعماله عن طريق آليات عمل تتمثل في الدورات العادية التي يقيمها أو الدورات غير العادية، كما يقوم بإجراء مداورات تتعلق إما بالمناقشة العامة لأعمال المجلس أو التصويت عليها. غير أنه يحتاج أولاً إلى آلية تمكنه من الاتصال بالمسائل التي تدخل في نطاق اختصاصه ونقصد بذلك الإشعار بضرورة التحرك لدراسة موضوع معين وتقديم الرأي بشأنه، وهو ما يعبر عنه بالإخطار، فالإخطار يعد الآلية القانونية التي يباشر المجلس وفقها اختصاصاته المحددة قانوناً وهي نوعان:

أ. الإخطار الخارجي:

الذي يكون عبر مبادرة خارجية عن نطاق المجلس، إذ تباشره السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، حيث يمكن للحكومة أن تعرض على المجلس أي ملف أو مشروع قانون أو نظام يدخل في مجال اختصاصاته¹، على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي جعل هذه الإمكانية في متناول رئيس الحكومة فقط. الملاحظ في

¹ المادة 03 من المرسوم رقم 398/94. بالإضافة على المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

الحالتين أن المجالس البرلمانية التي تحتاج إلى رأي ما، لا يمكنها إخطار المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يعتبر مستشارا للحكومة وليس للسلطات العامة¹.

أما فيما يتعلق بمواضيع الإخطار، فيمكن القول أنها حدّدت بثلاث مواضيع: مشاريع القوانين، مشاريع المراسيم، أي ملف آخر هذه العبارة التي تضم جميع المواضيع التي تدخل ضمن اختصاص المجلس دون أن تشمل تلك المستثناة بنص صريح أو اقتراحات باعتبارها غير منصوص عليها، وأنها نابعة من البرلمان وهي المؤسسة التي لا تدخل ضمن جهات الإخطار.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري ترك حرية استعمال هذه الآلية للجهات المنوط بها ولم يلزمها بإخطار المجلس في حالات معينة إذ تبقى مسألة اللجوء إلى تقنية الإخطار اختيارية، وترجع للسلطة التقديرية لكل من الرئيس ووزيره الأول وهذا ما يشتق من عبارة "ويريان جدوى من وراء عرض ذلك"، عكس المشرع الفرنسي الذي نصّ على آلية الإخطار حيث يقدم المجلس رأيه وجوبا إذا تعلق الأمر بمشاريع قانون البرنامج أو المخطط ذو الطابع الاقتصادي والاجتماعي، بالمقابل نصّ المشرع الجزائري على وجوب إخطار المجلس حول مدى تطبيق الآراء والتوصيات الصادرة عنه²، حيث يعلم الوزير الأول سنويا المجلس بمدى تطبيق آرائه، وهو أمر أكدته الممارسة.

من جهة أخرى حدّد المشرع سلطة الإخطار بالمدة الواجب احترامها من أجل تسليم المجلس لتقريره أو رأيه، على ألا تقل عن 21 يوم وفي حالة ما إذا لم يتم تحديد هذه المدة بشكل صريح يسلم المجلس عمله في أجل أقصاه شهران من تاريخ الإخطار، مع احتمال طلب المجلس تمديد هذه الآجال دون أن تتجاوز 30 يوم³.

يجب القول أن هذه الآلية تعد الأصل العام لمباشرة المجلس لاختصاصاته، فمن الناحية العملية جلّ الآراء والدراسات والتقارير الصادرة عن المجلس كانت بإخطار من السلطة التنفيذية سواء منى قبل رئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية خاصة في الفترة التي تلت تأسيسه (التسعينيات) حيث قدّم منذ بداية نشاطه أي منذ الدورة الثالثة إلى غاية الدورة الثامنة

¹ Philippe Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, 16 éme édition, Delta, 2014, p596

² لم يتلق المجلس أي إخطار طيلة الفترة الممتدة بين الدورة 11 والدورة 18 أين أخطر من قبل رئيس الحكومة حول ثلاثة مواضيع: المالية المحلية في اقتصاد السوق، استراتيجية التنمية الفلاحية، جهاز الحماية الاجتماعية.

³ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

قراءة 18 موضوع بين رأي ودراسة وتقرير كلها بإخطار من السلطة التنفيذية، وهذا ما يبين الأهمية التي كانت توليها له السلطة، والتي تراجعت منذ سنة 1999، فأصبحت الإخطارات المقدمة من السلطة التنفيذية تشكل استثناء وليس القاعدة العامة، إذ أضحت أغلب أعماله نابعة من الإخطار الذاتي.

ب. الإخطار الذاتي:

حيث يمكن للمجلس بمبادرته الخاصة جلب انتباه الحكومة حول الإجراءات التي تبدو له ذات طبيعة تساعد في تحقيق الأهداف الملقاة على عاتقه، فهو إخطار نابع من داخل المجلس يباشره من تلقاء نفسه. وقد أشارت إليه المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس ضمناً باستعمالها العبارة التالية "يتعرض المجلس إلى أي ملف أو دراسة أو تفكير يدخل في نطاق اختصاصاته في إطار تنفيذ مهامه" كما نصت عليه بشكل صريح في المادة 53 من نفس المرسوم باستعمالها عبارة "في حالة الإخطار الذاتي" لدى تعرضها لشروط المبادرة بالإخطار.

في الواقع فإن استخدام مصطلح الإخطار ووصفه بالذاتي يوحي بتناقض في العبارة، إذ أن الإخطار يستدعي وجود جهة ثانية تقوم بالإعلام أو الإبلاغ للجهة الأصلية. فمن غير المعقول أن يقوم الشخص بإعلام نفسه وإلاّ عدّ علماً مسبقاً وليس إعلاماً. وبالتالي كان من الواجب وصف هذه الآلية بالمبادرة وليس الإخطار باعتبار أن الأولى تتبع من الشخص المعني عكس الثانية.

تم البدء في العمل وفق هذا الأسلوب منذ الدورة التاسعة للمجلس سنة 1997 بصور تقرير عن لجنة التهيئة العمرانية والبيئية حول البيئة في الجزائر ورهانات تطويرها، وكذلك التقرير الصادر عن لجنة السكان والحاجات الاجتماعية حول الأمومة والطفولة، ومن أجل ممارسة المجلس لعمله وفق هذه الآلية يجب أن تعود المبادرة لمكتب المجلس الذي يتداول بشأنه أو لثل أعضاء المجلس على الأقل، كما أنه يشترط عند ممارسته إبلاغ السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة¹.

أخيراً يجب الإشارة إلى أهمية اعتماد هذه الآلية، فكفالة قدرة المجلس على الاتصال بالمسائل التي تدخل في مجال عمله، تحوّل دون جموده وعزله وإفراغه من محتواه من جهة، وتضمن حداً أدنى لمشاركته في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد من

¹ المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس.

جهة أخرى. وذلك بغض النظر عن القصور الذي أشاب طبيعة آلية الإخطار الخارجي والتي تتسم بالطابع الاختياري الذي قد يؤدي إلى إبعاد المجلس وتهميشه كنتيجة لتأثير تحريك الإجراء الاستشاري من قبل الحكومة، فما دام هذا الإجراء غير إجباري سيبقى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بشكل خاص، والمؤسسات الاستشارية بشكل عام ذات منفعة ضئيلة.

ثانياً: اختصاصات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

يمارس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي صلاحيات متنوعة نصت عليها كل من المادة 03 من مرسوم إنشائه، والمادة 02 من نظامه الداخلي، وابتداءً من التعديل الدستوري لـ2016 أصبحت مهام المجلس مكرّسة دستورياً من خلال نص المادة 205¹ حيث يتولى المجلس مهمة: توفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية- ضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين- تقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتكويني والتعليم العالي ودراساتها- عرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.

أ. دور المجلس كمستشار:

يعتبر المجلس مستشاراً للحكومة²، كما يعتبر كذلك وسيطاً بينها وبين المواطن لاطلاع المجلس على واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية وإعداده للدراسات التي تعالج هذا الواقع وتقديمها للحكومة من جهة أخرى. فالهدف الأساسي وراء إنشاء المجلس هو مساعدة السلطة التنفيذية عن طريق تقديم آراء حول الاستشارات المقدمة إليه التي تدخل في مجالات اختصاصه، ويلاحظ أن المؤسس الدستوري قد أكد على الجانب الاقتصادي والاجتماعي، ولم يوسّع المجال ليشمل الجانب الثقافي. والمقصود بالرأي الصياغة الكتابية للنتائج التي توصل إليها المجلس من خلال دراسة ملف عرض عليه من إحدى السلطات المذكورة في المادة 03 من النظام الداخلي (رئيس الدولة، الوزير الأول)، تكون المصادقة على الرأي بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس³.

¹ تقابلها المادة 210 من دستور 2020.

² الفقرة 02 من المادة 204 من دستور 2016. تقابلها الفقرة 02 من المادة 209 من دستور 2020.

³ المادة 60 من النظام الداخلي.

المجلس مسؤول عن خلق جو للتشاور والحوار بين مختلف الفئات المشكّله له (حكومية، عمالية، أصحاب عمل، منظمات ومؤسسات المجتمع المدني...)، وهو أمر يصعب بالنظر لاختلاف مرجعيات أعضائه وبالتالي اختلاف الرؤى والمواقف، ممّا يجعل الحوار والتشاور الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها تقريب وجهات النظر. هذا ما يتم على مستوى اللجان المتنوعة ثم على مستوى الجمعية العامة أين يأخذ المجلس شكل برلمان مصغّر عبر توفيره لمحيط مستقل للتعبير التشاوري الاجتماعي للقوى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إضافة إلى كون المجلس غرفة للحوار والتشاور، وأحاطه المؤسس الدستوري ببعد آخر فأصبح يعمل على مرافقة ديناميكية لحركة المجتمع، عن طريق المساهمة في تفعيل دور المجتمع المدني باعتباره جزءاً أصيلاً ومحركاً فاعلاً في الحياة العامة، وذلك باعتماد الحوار الاجتماعي في سبيل تحقيق رؤية وطنية مشتركة في مواجهة تحديات العولمة. انطلاقاً من فكرة الإيمان بمزايا الحوار البناء كانت الأساس في تدعيم وجود هذا المجلس بوصفه مؤسسة دائمة للدولة تسعى للعمل وفق مبادئ المعرفة، الاحتراف والخبرة، وتستبعد كلا من ثقافة الإقصاء، الأحكام المسبقة والمقاربات الضيقة¹.

من بين نماذج الآراء الاستشارية التي قدمها المجلس رأيه حول ملف إستراتيجية الجزائر 2013، والذي يتناول موضوع تهيئة الجزائر للتحويل إلى مجتمع المعلومات والإقتصاد الرقمي على مدار الخمس سنوات من 2009 إلى 2013، حيث أخطر المجلس من قبل الوزير الأول، وقد أعطى رأيه حول النسق العام لمشروع هذه الإستراتيجية معتبراً إياها مساهمة عامة تستحق التشجيع كونها الأولى من نوعها في هذا المجال، وقد أكدّ على ضرورة التعاون بين القطاعات من أجل النجاح في تحديد هذه الغاية العمومية وتكييفها على أرض الواقع. من جهة أخرى أبدى ملاحظات حول الملف تمحورت أساساً حول عدم كفاية المدة المعتمدة من أجل تحقيق هذا المشروع لعد قدرة النسيج المؤسسي الاقتصادي والاجتماعي على استيعاب النشاطات المختلفة الواجب تنميتها، خاصة بالنظر لضعف الوسائل المادية والبشرية².

¹ جليل مونية، تعزيز الديمقراطية التشاركية من خلال التكريس الدستوري للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد الأول، جانفي 2019، ص 57.

² رأي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حول ملف إستراتيجية الجزائر 2013، الجريدة الرسمية العدد 45 الصادرة بتاريخ 2013/09/16، ص 35.

ب. دور المجلس كمقوم:

حيث يعتبر مسؤولاً عن دراسة وتقويم مختلف تطورات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من خلال التقارير السداسية التي يصدرها عن طريق لجنة التقويم المحدثة لهذا الغرض، والتي تمارس صلاحياتها بصفة تلقائية أي دون الحاجة إلى إخطار.

كما يقوم المجلس بإعداد دراسات في إطار دوره التقويمي، والفرق بين الدراسة والتقارير حسب النظام الداخلي للمجلس¹ أن الأولى عبارة عن وثيقة عمل يعدها أحد أجهزة المجلس أو مجموعة عمل أو هيئة أخرى لحساب المجلس وبعد موافقته عليها، يصادق على الدراسة بالأغلبية البسيطة دون أن يقل عدد الأصوات المؤيدة عن ثلث الأعضاء، أما فيما يخص التقرير فهو وثيقة محررة باسم المجلس، تحتوي على عناصر التقدير (دراسات أولية، معطيات إحصائية، نتائج مناقشات اللجان والجلسة العامة، استشارات الخبراء..) حول أي مسألة عرضت عليه، يصادق على التقرير بنفس طريقة المصادقة على الدراسة.

من أهم المؤشرات التي يعتمد عليها المجلس فيما يتعلق بمسألة التقويم في الجانب الاقتصادي، نسبي النمو والتضخم والتي تعبر عن مدى قوة أو فشل الاقتصاد الوطني، بل يتعدى ذلك للنظر إلى المستوى الدولي من خلال تقديمه للعديد من الدراسات التقييمية لوضعية الاقتصاد الوطني ضمن الاقتصاد الدولي، كما يدقق حول أهم أقطاب النمو الاقتصادي العالمي خاصة الدول التي لها علاقة أو شراكة بالاقتصاد الوطني، وفي هذا السياق أشار تقرير المجلس حول نظام تقييم الاقتصاد القائم على المعرفة إلى ضرورة "البحث عن أنظمة جديدة لتقييم السياسات العمومية الخاصة بالاقتصاد القائم على المعرفة، مع إدراج مقاييس دولية والأخذ بالحسبان خصوصيات مجتمعنا واقتصادنا"

كما تشير تقارير المجلس إلى تطور نشاط كل قطاع من خلال إمساهمه في نمو الاقتصاد الوطني أو إخفاقه في ذلك، وتشير أيضا إلى المعوقات التي تعترضه، وأهم تطورات نسبة المداخيل وأسعار الاستهلاك من خلال تناول التقارير إحصائيات مفصلة حول الظرف النقدي لكل سداسي من السنة، وأهم التوازنات المالية الأصلية الداخلية والخارجية، انطلاقا من أسعار البترول، أهم محدد لمالية الدولة، إلى نسبة الإيرادات والنفقات والمديونية ونسبة التمويل والتداول والاستثمار المنتج وتمويله. حيث يعتمد في هذا الإطار على مختلف المعلومات التي تمنحها الحكومة من جهة، إلى جانب المعطيات التي تزوده بها الهيئات

¹ المادة 60 من النظام الداخلي.

والمراكز المعلوماتية أبرزها الديوان الوطني للإحصاء بالإضافة إلى البيانات التي يجمعها عن طريق الشركاء الاقتصاديين.

من بين أهم إنجازات المجلس في المجال الاقتصادي تقييمه عن طريق لمخطط الإنعاش الاقتصادي وأثاره على النمو الاقتصادي بشكل عام. أما فيما يخص الجانب الاجتماعي فقد تناول الكثير من القضايا الاجتماعية على رأسها البطالة، التأمين الاجتماعي، التقاعد... وذلك من خلال لجانه المختصة أو من خلال تنظيمه لملتقيات في هذا المجال على المستوى الداخلي مع كل من المستشارين في الشؤون الاجتماعية أو ممثلي الجمعيات في الاتحادات المهنية أو وزراء بعض القطاعات المتعلقة بهذا الشأن.

أما على المستوى الخارجي فقد شارك المجلس في عقد عدة مؤتمرات دولية من بينها الملتقى الدولي للتنمية البشرية ومجتمع الرفاه وفقا لبرنامج ما بعد 2015، بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جوان 2014، والملتقى الدولي حول السيرورة المؤسساتية الخاص بمتابعة وتقييم الإنصاف بخصوص السياسات الاجتماعية بالتنسيق مع صندوق الأمم المتحدة للطفولة في ديسمبر 2014، حيث تم معالجة مسألة المساواة والترقية الاجتماعية وتحسين فعالية السياسات العمومية عن طريق تشجيع أصحاب القرار على إضفاء الطابع المؤسسي على آليات التحليل الوطنية وإجراءات المساواة قصد دعم جهودهم الخاصة بتطوير السياسات العمومية لفائدة الأطفال والشباب¹.

أخيرا يجب القول أن أهمية التقييم قد عرفت تزايدا في المرحلة الحالية التي يعيشها الوضع الاقتصادي للجزائر والذي يؤثر بدوره على الظرف الاجتماعي والسياسي على حد سواء. باعتبار أن تفعيل الممارسة التقييمية بشكل أكبر سيؤدي إلى خلق فرصة لإعادة تشكيل نموذج النمو الجزائري، والسعي للتأقلم مع البيئة المتغيرة، وتداخل الوضع المحلي والدولي. مما قد ساهم في إدراج توجهات جديدة على المجلس أهمها التنمية المستدامة، الإنصاف الاجتماعي، الديمقراطية التشاركية. غير أن العمل التقييمي للمجلس لا زال بحاجة لاعتماد معايير مرجعية لدى صياغة البرامج والسياسات التقييمية، بالإضافة إلى أن فعالية

¹ سليمة العايب، النظام القانوني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 14، مارس 2016، ص 449.

المجلس تظل مرتبطة لفعالية الجهاز الإحصائي والذي يعاني ضعفا كبيرا في الجزائر مقارنة بأهمية البيانات¹.

ت. دور المجلس كموصي:

لا يكتفي المجلس بدوره الاستشاري والتقييمي، بل يسعى إلى خلق البدائل وتقديم الحلول عن طريق قيمة بعرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة، بهدف معالجة المشاكل المختلفة التي يعاني منها القطاع الاقتصادي والاجتماعي، وذلك قد يكون بعد دراسة المواضيع التي يخطر بها من قبل السلطة التنفيذية، غير أنه في غالبية الأحيان تكون من تلقاء نفسه. وتعرف التوصية² على أنها الصياغة الكتابية للملاحظات التي تكون بغض النظر عن الرأي- من طبيعتها اقتراح حلول تسمح بالوصول إلى نتائج أحسن اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا و/أو التنبؤ بالاختلال وغيرها من الصعوبات المحتملة التي تعترض تنفيذ العملية المقصودة أو تصحيح آثارها مع الإشارة أن التوصية تكون على الخصوص في حالة الإخطار الذاتي، يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

يكتسي اختصاص المجلس بتقديمه للتوصيات أهمية بالغة كونه يعد من باب الإسهام في رسم السياسة العامة، وهو ما يميزه عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي الذي يتجسد دوره في تقديم الآراء وإعداد الدراسات فقط.

من بين أهم التوصيات التي قدمها المجلس للحكومة، التوصيات الخمسون التي أصدرها سنة 2011 والمتعلقة بالتنمية المحلية وتطلعات المواطنين، حيث تطرق لعدة نقاط أبرزها ضرورة فتح آفاق جديدة لمبادرة المجتمع المدني انطلاقا من تأثيره على رفع جهود السلطات المحلية في تطوير وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين من خلال وضع آليات فعالة تنظم تعاون كل من المجتمع المدني والسلطات المحلية بشكل أفضل كما تضمنت التوصية اقتراحات أبرزها: إنشاء مؤسسة وطنية مكلفة بتعزيز العمل الجماعي- إنشاء خلايا استشارية على مستوى المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية الهامة- إعادة السير في التدابير التنظيمية المتعلقة بالخلايا المحلية والتضامنية كونها تخص الأحياء وذلك في إطار المساعدة المتبادلة ومكافحة الفقر والإقصاء من خلال أجهزة مخصصة لمساعدة الفئات الأكثر حرمانا-

¹ مستونسي مبروك وضويان وليد، الآلية التقييمية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بين المقاربة التشاركية والمقاربة المناجيرية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، جوان 2018، ص188.

² المادة 60 من النظام الداخلي.

تشجيع المشاريع الاجتماعية كحل مبتكر للقضايا الملحة والناشئة في المجتمع التي توافق بين المقاربة الاقتصادية والأهداف الاجتماعية- إشراك المجتمع المدني الإقليمي بشكل متكرر- استعادة ممارسات وفضائل الجمعيات البلدية الشعبية الموسعة¹.

ثالثاً: فعالية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

لا شك أن قياس مدى أهمية أي مؤسسة في الدولة لا يكون عبر النصوص القانونية التي تنظمها، بل عبر المنتج الذي تقدمه، ونقصد بذلك مدى فعالية أعمالها. إذ قد لا تقدم النصوص التنظيمية أحيانا الصورة الفعلية لواقع هذه المؤسسات، وهذا ما ينطبق على المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. لذا سنقوم بتقييم عمل المجلس انطلاقاً من طبيعة الآراء الاستشارية الصادرة عنه ومدى فعالية أشغاله.

أ. طبيعة آراء المجلس:

إن عملية الاستشارة أصبحت ضرورية في الأنظمة السياسية الحديثة لكونها بمثابة الأساس الذي تبنى عليه القرارات الحكومية وترسيم السياسات العامة، غير أنه لا يمكن إنكار أن الطابع الاستشاري للآراء والتوصيات والدراسات المنجزة من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي ينزع من دون شك القوة عن هذه الأعمال، فالمجلس باعتباره هيئة استشارية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية هو مسؤول عن تزويد الجهات المعنية بالآراء التي تساعد على أداء وظائفها دون أن تكتسب هذه الآراء الصفة الإلزامية فهي تبقى مجرد رؤى صادرة عن أشخاص مختصين ولا تلزم الجهة التي طلبته إلا على سبيل الاستئناس. ثم إن الآراء والدراسات تعبّر عن رأي الأغلبية ولكن أكثر من ذلك فإنّها تعبّر عن المناقشات ومختلف الآراء المعبّر عنها التي تهّم الحكومة وبالأحرى هي عبارة عن بعض الآراء التي يتمسك بها العدد الأكبر من الأعضاء.

أخيراً يجب القول أن الحرية المطلقة للسلطة التنفيذية في استشارة المجلس أو لا، والأخذ بهذه الاستشارة من عدمه، يؤدي إلى تقليص فعالية المؤسسات الاستشارية بشكل عام وفعالية المجلس على وجه خاص. لذا وجب تحديد بعض المواضيع على سبيل الحصر أين تلزم الحكومة بتحريك الإجراء الاستشاري كما يجب إعطاء أهمية أكبر للآراء المقدمة من طرف المجلس من خلال اطلاع هذا الأخير على نتائج آرائه بالنسبة للعمل الحكومي.

عن: Recommandation n11 « Ouvrir de nouveaux champs à l'initiative de la société civile »

جليل مونية، المرجع السابق، ص60

ب. تقييم عمل المجلس:

يمارس المجلس اختصاصاته المنوط بها عبر إصداره للتقارير، الدراسات، الآراء والتوصيات. وله في ذلك دعوة أعضاء الحكومة وأي مسؤول هيئة أو مؤسسة عمومية¹، والولوج إلى قواعد ومراكز البيانات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في مختلف المصالح الوزارية والمؤسسات والهيئات العمومية².

لقد ساهم طيلة فترة تأسيسه بكم معتبر من هذه الأعمال قصد مساعدة السلطة على اتخاذ القرارات الأنسب وتبني الطرق الأكثر فعالية لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، غير أنه لا يمكن عدم الإشارة إلى تناقص هذه الأعمال وتضاؤل الدور الممارس من قبل المجلس تدريجيا إلى أن أصبح مغيبا تقريبا. إذ تعتبر الفترة التي تلت إنشاء المجلس (1995-2004) الأكثر نشاطا وتأثيرا بالنظر لحجم الإسهامات التي قام بها عن طريق الآليات القانونية المختلفة المتاحة إليه، والتي شملت عدة مواضيع أخطر بها وأخرى بادر بها³.

أما على مستوى أشغاله على الصعيد الدولي، كان المجلس دائم التعاون مع المنظمات والهيئات الدولية المختلفة، ودائم المشاركة في الندوات والمؤتمرات الدولية المنعقدة، منذ انضمامه إلى منظمة المجالس الاقتصادية والاجتماعية والهيئات المشابهة في العالم في جويلية 1999، حيث تولى مهام رئاسة هذه المنظمة رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي "محمد صالح المنتوري" في الفترة الممتدة بين 2001-2003، وتم عقد لقاءها الثامن في الجزائر في 24-25 جوان 2003 تحت رعاية رئاسة الجمهورية التي أولت اهتماما خاصا لهذا اللقاء. غير أن الفترة الأخيرة اتسمت بتراجع اهتمام السلطة بهذه المؤسسة

¹ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

² المادة 50 من المرسوم الرئاسي رقم 21-37.

³ على رأسها: الرأي المقدم حول إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط بعد إخطار رئيس الحكومة في 1996، الدراسة الخاصة بمشروع الإستراتيجية الوطنية للسكن وتقييمه طيلة الفترة الممتدة 1996-2000، مشكلة المياه في الجزائر 2000، مشكلة العقار الفلاحي وتنظيمه 1998، الديون الخارجية وتأثيرها على الاقتصاد الوطني 2000، إشكالية المنظومة المصرفية وإصلاحها 2000، الرأي الصادر في أوت 1996 حول المخطط التوجيهي للإستراتيجية الصناعية الشاملة والمندمجة للفترة الممتدة من 2000-2010، رأيه حول المخطط الوطني لمكافحة البطالة جوان 1998 واقتراح ضرورة وضع سياسة وطنية للتشغيل من أجل مكافحة ظاهرة البطالة، الرأي الصادر بعد إخطار رئيس الحكومة في ديسمبر 2001 حول جاز الحماية الاجتماعية وكيفيات ضمان توازه المالي، وضعية الجالية الجزائرية في الخارج ماي 2003، حول موضوع التنمية البشرية ووسائل قيامها في الجزائر 2006.

وتهميشها، ولعلّ عدم تنصيب رئيس على مستواها طيلة 3 سنوات منذ وفاة رئيسها الأسبق يعد أبرز دلالة على ذلك، إضافة إلى ندرة الإخطارات التي تصله من قبل السلطة التنفيذية.

بالمقابل فإن عمل المجلس نفسه قد عرف تراجعاً منذ تخليه عن تقنية التقارير الظرفية، في إطار إعادة تنظيم هذه المؤسسة بمناسبة تعيين "محمد الصغير باباس" رئيساً للمجلس، حيث كانت تصدر هذه التقارير بصفة دورية في كل سداسي من السنة منذ إنشاء المجلس، وكانت تعتبر من أهم الوسائل التي تسمح بالتعرف على مختلف الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بطريقة موضوعية فنية مختصة، الأمر الذي أكسب عمل المجلس مصداقية وحيادية وجعله مواكبا لمختلف التطورات الحادثة في المجال الاقتصادي والاجتماعي.

إن تقييم أعمال المجلس أو البحث في مدى نجاعتها حتما لا تعكسه الناحية الكمية بل يظهر من ناحية مدى تأثير هذه الأعمال على العمل الحكومي، وما إذا كانت تؤخذ بعين الاعتبار من طرف السلطة التنفيذية، أم أنها لا تعدو مجرد أعمال روتينية. كون عدم إلزامية الآراء الاستشارية يمنح السلطة الإرادة المطلقة والمنفردة في الأخذ بها من عدمه، فأعمال المجلس ليس لها تأثير مباشر على العمل الحكومي وهذا ما يرجع إلى طبيعتها القانونية غير إلزامية، بل أكثر من ذلك فالسلطة التنفيذية تتحكم في مسألة نشر آراء المجلس وتوصياته ودراساته وتقاريره في النشرة الرسمية الخاصة به، حيث يرتبط ذلك بعدم وجود رأي مخالف للوزير الأول¹. وهذا ما يؤثر على فعالية المجلس كون النشر يعد شكلا من أشكال الإشهار المطابق، يسمح للمعنيين الأساسيين من برلمانيين ورجال السياسة والمجموعات المهنية بمعرفة محتواها، كما تعطي لوسائل الإعلام الفاعلية عبر جعل الرأي العام مطلعاً على المسائل الأكثر أهمية وحساسية وليس فقط تلك التي تراها السلطة مناسبة.

إن فعالية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مرتبطة بمدى الاهتمام الذي توليه له السلطة التنفيذية، إذ قد يصبح هيئة دون فعالية بسبب الاهتمام المتدني الذي توليه الحكومة لوجوده كما هو الحال مع المجلس الحالي، وهو الأمر الذي أقرته السلطة على لسان وزيرها الأول خلال مراسم تنصيب الرئيس الجديد في مارس 2020 حيث تأسف على عدم أداء هذا المجلس الدور المنوط به طيلة السنوات الماضية، مشيراً إلى أنه سيلعب من الآن فصاعداً دوراً محورياً باعتبار أنه لا يمكن اتخاذ قرارات صائبة إلا على أسس تحليلية، وتصور

¹ المادة 52 من المرسوم الرئاسي 21-37 " تنشر الوثائق المنبثقة عن أشغال المجلس بكل الوسائل في أجل أقصاه 45 يوم بعد إحالتها على سلطة الإخطار، ما لم يقرر رئيس الجمهورية أو الوزير الأول حسب الحالة خلاف ذلك"

صريح، ورؤية تنطلق من الواقع الميداني، ومن أجل ذلك يجب إعادة تفعيل دور المجلس خاصة بالنظر إلى الظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد حاليا من تراجع للإيرادات، مما يحتم وضع آليات مبتكرة من أجل ترشيد جهود الدولة واستحداث سبل التمويل البديلة. كما أكد على مركزية دور المجلس فيما يخص إصلاح المنظومة الوطنية للحماية الاجتماعية وضمان ديمومتها. وقد أخذ الوزير الأول على عاتقه التزام الحكومة بطلب الآراء الاستشارية للمجلس بشأن القضايا الاقتصادية والاجتماعية التي تحظى باهتمامها، وبالمقابل أنها ستتطلع بكل اهتمام إلى آراء وملاحظات واقتراحات المجلس بما يساهم في تعزيز مسار الدولة الثابت على نهج التنمية والحداثة.

وفيما يتعلق بتطوير عمل المجلس قدم الرئيس الجديد للمجلس ورقة طريق أولية تتمحور حول عدة نقاط أبرزها: إعادة النظر في وجهة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من خلال المزيد من الانفتاح على المستوى الدولي- توسيع حق اللجوء إلى المجلس ليشمل البرلمان والعرائض الشعبية- دراسة الآثار ومختلف الاحتمالات المتعلقة بالسياسات العمومية وإعادة تنظيم اللجان والمصالح لإقامة علاقات قطاعية¹.

أخيرا يجب القول أنه لضمان فعالية عمل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، يجب خلق التزام فعلي للحكومة بالأخذ بعين الاعتبار الأعمال التي يقوم بها، وذلك عبر عدة أساليب أبسطها إطلاع المجلس على نتائج الآراء التي قدمها سنويا.

المطلب الثاني: المجلس الوطني لحقوق الإنسان

انطلاقا من كون حماية حقوق الإنسان أحد المقومات الأساسية لعملية التنمية السياسية، وفي إطار تعزيز البناء الديمقراطي وتجسيد الالتزامات الدولية المتعلقة بترقية حقوق الإنسان، أقرّ التعديل الدستوري لـ 2016 آلية جديدة تتمثل في دسترة المجلس الوطني لحقوق الإنسان كمؤسسة وطنية مستقلة ضمن المؤسسات الاستشارية المعتمدة في الدولة. تتولى النظر في وضعية حقوق الإنسان بالبلاد والدفاع عنها والعمل على ضمان ممارستها كاملة، والنهوض بها. يعدّ تأسيس هذا المجلس بلا شك مواكبة للتطور المؤسساتي الدولي لتعزيز حماية حقوق الإنسان والرقابة عليها من جهة، وبمثابة بلوزة عصرية ديمقراطية

¹ مقال بعنوان "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي سيكون له دور رائد في صنع القرار والحوار الاجتماعي" أدرج يوم الاثنين 2020/03/09 على الموقع الرسمي لوكالة الأنباء الجزائرية www.aps.dz

ومدنية لقيم محددة ومبادئ مكرّسة دستوريا، ممّا يسمح بالارتقاء بحقوق الإنسان ويساهم في تحقيق عملية التنمية.

الفرع الأول: تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

إن فكرة استحداث مجلس وطني لحقوق الإنسان لم تكن أبدا وليدة اهتمام حديث بوضعية حقوق الإنسان في الجزائر، بل جاءت كآلية دستورية بديلة عن الآليات القانونية السابقة، والتي كانت تختص بهذا المجال، بدءا بالمرصد الوطني لحقوق الإنسان¹ واللجنة الاستشارية لحماية وترقية حقوق الإنسان². غير أنه نظرا للتحوّلات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية التي شهدتها البلاد على المستوى الداخلي، والتطورات التي طرأت على المستوى الدولي من خلال إنشاء مجلس حقوق الإنسان لدى الأمم المتحدة³، كان لزاما اتخاذ خطوة دسترة هذه المؤسسة من أجل مواكبة الأوضاع المتغيرة، إذ أن هذه الدسترة في الواقع تعتبر ثمرة مجموعة تراكمات ومكتسبات على المستوى الداخلي والخارجي.

أولا: تأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان

إن تأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان جاء تطبيقا لأحكام المادتين 198 و199 من دستور 2016⁴، وهو عبارة عن امتداد لمؤسسات عرفت الجزائر من قبل وشكّلت ميكانيزمات هادفة لضمان وحماية حقوق الإنسان. إذ يعتبر المرصد الوطني لحقوق الإنسان أول تجربة للدولة في هذا المجال، كونه مؤسسة مستقلة تتكون من أعضاء يبلغ عددهم 26، يتم اختيارهم من مختلف الفئات الناشطة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان وحماية الحريات العامة، تم وضع هذه المؤسسة تحت السلطة المباشرة لرئيس الجمهورية⁵. لتختص بمهمة التوعية بأهمية موضوع حقوق الإنسان والمساهمة بمختلف الأعمال التي تعزز من ترقيتها باعتباره جهاز للمراقبة والتقويم في هذا المجال⁶.

لم يستطع المرصد تحقيق أهدافه فقد تعرّض لعدة انتقادات عكست إخفاقاته فيما يخص حمايته حقوق الإنسان، ولا شك أن ذلك يرجع أساسا للفترة الزمنية التي أنشأ بها، والتي

¹ أنشأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 22/02/1992.

² أنشأت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001.

³ تم تأسيسه بقرار الجمعية العامة رقم 251-60 في 15 مارس 2006.

⁴ تقابلها المادتين 211 و212 من دستور 2020.

⁵ المادة 02 من المرسوم 77-92.

⁶ المادة 05 من المرسوم 77-92.

اتسمت بحالة من اللااستقرار في ظل الأعمال الإرهابية التي طالت البلاد لسنوات طويلة، وما صاحبها من أشكال مختلفة من انتهاكات حقوق الإنسان. بالإضافة إلى النقائص التي شملت هذه المؤسسة على رأسها تبعثها للسلطة التنفيذية مما صعب عليها القيام بمهامها، بل وجعله مستحيلا أحيانا.

لذا كان من الضروري اعتماد آلية بديلة بهدف عن فعالية أكثر فتم إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لحقوق الإنسان والتي حلت محل المرصد. وهي مؤسسة عمومية مستقلة ذات طابع استشاري للوقاية والإنذار المبكر والتقييم في مجال حقوق الإنسان¹. تتشكل من 45 عضو من بينهم 13 امرأة، يعين أعضاؤها ورئيسها من قبل رئيس الجمهورية مع مراعاة التمثيل الاجتماعي والتنظيمي وباقتراح من الجمعيات والنقابات والقطاعات الوزارية² لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد³. تختص اللجنة بالقيام بمهام التوعية والإعلام والاتصال الجماعي من أجل ترقية حقوق الإنسان، كما تساهم في ترقية البحث والتربية والتعليم في هذا المجال في جميع أطوار التكوين والأوساط الاجتماعية والمهنية، تتولى كذلك دراسة التشريع الوطني وإيداع الآراء فيه عند الاقتضاء قصد تحسينه بما يتماشى مع حقوق الإنسان⁴.

إن تمتع اللجنة الوطنية بالسلطة التقديرية فيما يخص اتخاذها الإجراءات المناسبة والاستعانة بمختلف الخبراء والكفاءات، إلى جانب التنسيق مع المؤسسات المعنية سواء البرلمان، السلطات الإدارية، الشرطة، إدارة السجون، لم يكفها من أجل تفعيل دورها في مجال حقوق الإنسان وتدعيمها بشكل أفضل. إذ اعتبرت بنفس المكانة التي كان عليها المرصد، ويرجع ضعف مركزها أساسا إلى هيمنة رئيس الجمهورية على الجانب التأسيسي لها وانعدام معايير محدودة من أجل تعيين أعضائها، بالإضافة إلى عدم امتداد عملها إلى

¹ المادة 05 من مرسوم 71-01.

² بالنسبة للجهات التي لديها صلاحية الاقتراح فهي حسب م 08 من المرسوم 01-299 المعدلة بـ02 من المرسوم 02-297: - بعنوان المؤسسات العمومية رئاسة الجمهورية، مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الإسلامي الأعلى، المحافظة السامية للأمازيغية، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. -بعنوان المنظمات الوطنية والمهنية والمجتمع المدني: المنظمة الوطنية للمجاهدين، المنظمات الأكثر تمثيلا للعمال، الهلال الأحمر الجزائري، مجلس نقابات المحامين، الجمعيات ذات الطابع الوطني التي يتصل موضوعها بحقوق الإنسان. -بعنوان الوزارات: تمثل كل وزارة بتعلق نشاطها بطريقة ما بموضوع حقوق الإنسان بعضو داخل تشكيل اللجنة.

³ المادة 09 من المرسوم 71-01.

⁴ المادة 06 من المرسوم 71-01.

الصلاحيات المخولة إلى السلطة الإدارية والقضائية، الأمر الذي قلّل من فعاليتها¹. ويبقى غياب التأسيس الدستوري أو حتى الإطار التشريعي لهذه المؤسسة واقتصار عملية إنشائها على مرسوم رئاسي، أكبر عامل يؤثر على مكانتها ويؤدي إلى ضعف مركزها.

بالمقابل وعلى الصعيد الدولي وضعت الأمم المتحدة مجموعة من المعايير الدولية كمؤشر لاستقلال المؤسسات الوطنية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وامتلاكها لقدرات تمكنها من أداء وظائفها، تعرف بمبادئ باريس 1993، وأهمها الاستقلال القانوني والمالي، واستقلال إجراءات التعيين والإقالة لأعضاء المؤسسات الوطنية وكفالة التعددية في تشكيلها، وغيرها من المعايير. وبالرغم من بساطة هذه الشروط إلا أن الممارسة العملية قد أثبتت عد التزام كبير من المؤسسات الوطنية بتحقيقها وفي هذا الإطار شكّلت الأمم المتحدة فريقا معنيا بدعم عمل هذه المؤسسات بالدرجة الأولى والتنسيق مع مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان².

يجب الإشارة بهذا الصدد أن الجزائر قد تلقت جملة من التوصيات الهامة بمناسبة تقريرها الدوري الوطني أمام مجلس حقوق الإنسان سنة 2008، تعلّقت أساسا بوجوب استبدال آلية التشريع المعمول بها في تنظيم حقوق الإنسان وضرورة تقويتها، مواكبة لهذه التطورات الدولية، ونظرا لنقص فعالية الأجهزة المتبناة. قام المؤسس الدستوري بخطوة هامة تمثّلت في تكريس مجلس وطني لحقوق الإنسان دستوريا. وذلك في سبيل تحصين هذه المؤسسة وتعزيز مكانتها بهدف توطيد الممارسة الديمقراطية وتدعيم منظومة حقوق الإنسان من جهة، ومن جهة أخرى للتوافق مع المعايير الدولية لهيئة الأمم المتحدة، حيث تم رفع هذه المؤسسة من الدرجة "ب" التي كانت عليها للجنة الاستشارية إلى الدرجة "أ" التي هي عليها المجلس حاليا، مما يسمح له بتمثيل الجزائر دوليا والعمل على المستويات المختلفة للأمم المتحدة من مشاركة في دورات مجلس حقوق الإنسان، والمشاركة في أعمال لجنة حقوق الإنسان وغيرها من النشاطات.

¹ قزلان سليمة، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لـ2016 مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 54، العدد 01، ص156.

² سمير شوقي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كبديل للجنة الاستشارية لحماية وترقية حقوق الإنسان، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 01، ماي 2019، ص 50.

ثانيا: هيكله المجلس الوطني لحقوق الإنسان

إن تمتع حقوق الإنسان بالصفة الدستورية، بالإضافة إلى تأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان عن طريق نصوص دستورية يجعل هذا الأخير يتمتع بضمانات مهمة فيما تحصيله، وتعزيز مكانة حقوق الإنسان في الجزائر. غير أن آلية التكريس الدستوري تقتصر على التأسيس لهذه الهيئة، ولصلاحياتها الأساسية بشكل عام. ويحيل كافة الإجراءات التفصيلية من تشكيل للمجلس وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، إلى آلية أخرى هي قانون رقم 16-13¹. حيث يحدد هذا الأخير هيكله المجلس الوطني لحقوق الإنسان والتي يمكن تقسيمها إلى قسمين: الهيكل البشرية والهيكل الإدارية.

أ. التركيبة البشرية:

إنّ تشكيلة المجلس تتمتع بأهمية خاصة باعتبار أنّ البنين العضوي يوحى بمدى جدية المشرّع في منح هذه الهيئة، الاستقلالية التي تحتاجها من أجل ممارسة مهامها، خاصة مع تأكيد هيئة الأمم المتحدة على هذه النقطة حيث اعتبرت توفر شروط التعددية الفكرية والسياسية في مكونات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ضرورة لا بد منها، من أجل ضمان استقلاليتها وهو ما حاول المشرّع الجزائري تجسيده خلال احتوائه لتنظيم حقوق الإنسان وكفالتها.

إذ تركز تشكيلة المجلس على مبادئ التعددية الاجتماعية والمؤسسية وتمثيل المرأة ومعايير الكفاءة والنزاهة². فيضم المجلس 38 عضو يتوزعون حسب الشكل الآتي³:

- أربع أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من الشخصيات المعروفة بالكفاءة والاهتمام الذي توليه لحقوق الإنسان.
- عضوان من كل غرفة برلمان يتم اختيارهما من قبل رئيس كل غرفة بعد التشاور مع رؤساء المجموعات البرلمانية.
- عشر أعضاء، نصفهم من النساء يمثلون أهم الجمعيات الوطنية الناشطة في مختلف مجالات حقوق الإنسان ولاسيما المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية

¹ القانون 16-13 المؤرخ في 03 نوفمبر 2016 المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد 65، الصادرة في 06 نوفمبر 2016 ص05.

² المادة 09 من القانون رقم 16-132

³ المادة 10 من القانون رقم 16-132

وحقوق المرأة والطفل وذوي الاحتياجات الخاصة والبيئة، يتم اقتراحهم من قبل الجمعيات التي يمثلونها.

- ثماني أعضاء، نصفهم من النساء من النقابات الأكثر تمثيلاً للعمال، ومن المنظمات الوطنية والمهنية بما فيها منظمات المحامين والصحافيين والأطباء. يتم اقتراحهم من طرف المنظمات التي ينتمون إليها.

- عضو واحد يتم اختياره من المجلس الأعلى للقضاء، من بين أعضائه.

- عضو واحد يتم اختياره من المجلس الأعلى الإسلامي، من بين أعضائه.

- عضو واحد يتم اختياره من المجلس الأعلى للغة العربية، من بين أعضائه.

- عضو واحد يتم اختياره من المجلس الأعلى للشباب، من بين أعضائه.

- عضو واحد يتم اختياره من المحافظة السامية الأمازيغية، من بين أعضائه.

- عضو واحد يتم اختياره من المجلس الوطني للأسرة والمرأة، من بين أعضائه.

- عضو واحد يتم اختياره من الهلال الأحمر الجزائري، من بين أعضائه.

- جامعيان في مجال حقوق الإنسان.

- خبيران جزائريان لدى الهيئات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان.

- المفوض الوطني لحماية الطفولة.

إن تشكيلة المجلس أصبحت تركز على ثلاث طرق مختلفة لتحديد أعضائها:

أولاً، طريقة التعيين المباشر من طرف رئيس الجمهورية (4 أعضاء)، إضافة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة (عضوان لكل منهما). إلى جانب المفوض الوطني لحماية الطفولة والذي يعين مباشرة عن طريق نص المادة.

ثانياً، طريقة الاقتراح وتخص كلا من المنظمات المهنية والنقابية ومؤسسات المجتمع المدني (8+10 أعضاء). حيث تنشأ لهذا الغرض لجنة خاصة تتشكل من الرئيس الأول للمحكمة العليا بصفته رئيساً، ورئيس مجلس الدولة، ورئيس مجلس المحاسبة، ورئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بصفته أعضاء. تتولى هذه اللجنة مهمة تلقي

الاقتراحات ودراساتها، كما تتولى اختيار كل من الخبراء والجامعيين في مجال حقوق الإنسان¹.

ثالثاً، طريقة الانتخاب حيث يتم اختيار عضو من مختلف المجالس الوطنية المعتمدة من قبل الدولة، والمعنية بموضوع حقوق الإنسان (7 أعضاء).

الملاحظ أن المشرع قد تخلى عن طريق التعيين النهائي، وحاول الاعتماد على مسار أكثر استقلالية وشفافية من خلال إعماله لمبدأ المناصفة بين المرأة والرجل، ومراعاة مختلف الفئات الاجتماعية، وتبني أكثر من طريقة لتشكيل المجلس. غير أن تنظيم هذه الطرق يستدعي منّا القول أن المشرع لم يبتعد كثيراً عما كان الحال عليه سابقاً، ويكمن الاختلاف في كون أن رئيس الجمهورية أصبح يقرر بطريقة غير مباشرة تشكيلة المجلس، بعد أن كان يحددها بطريقة مباشرة. فبغض النظر عن تقليص عدد الأعضاء الذين يعينهم فإن المشرع بإنشائه للجنة المعنية بدراسة اقتراحات العضوية - والتي تعادل نصف تشكيلة المجلس - قد أعطى هذه القدرة الرئيس انطلاقاً من كون جميع أعضائها معينون من قبل رئيس الجمهورية في مهامهم الأصلية، وهذا ما يبيّن عدم صدق السلطة في التزامها بهذا الخصوص.

تقدّر عضوية المجلس الوطني لحقوق الإنسان بأربع سنوات قابلة للتجديد بشكل مفتوح بشرط مراعاة الأحكام التي عيّنت على أساسها هؤلاء الأعضاء، أما فيما يتعلق بحالات انتهاء العضوية، فلا تفقد صفة عضو المجلس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، حيث يتم الاستخلاف بنفي الأشكال والشروط التي تم التعيين بموجبها². هذه الحالات هي: انتهاء العهدة، الاستقالة، الإقصاء بسبب الغياب عن ثلاث اجتماعات متتالية للجمعية العامة دون سبب مشروع، فقدان الصفة التي عيّنت بموجبها في المجلس، الإدانة بسبب جنائية أو جنحة عمدية، الوفاة، القيام بأعمال أو تصرفات خطيرة ومتكررة تنتافي والتزاماته كعضو في المجلس.

ب. الهيكلة الإدارية:

إن تنظيم سير المجلس يستوجب إنشاء هياكل إدارية تختص بممارسة مختلف المهام وتنظيم عمل المجلس، لذا فإن المجلس الوطني لحقوق الإنسان يتكون من الأجهزة التالية³:

¹ المادة 11 من القانون 16-13.

² المادة 16 من نفس القانون "وفي الحالات 8/6/3 يصدر قرار فقدان الصفة عن الجمعية العامة بالأغلبية المطلقة للأعضاء"

³ المادة 18 من القانون رقم 16-132.

- الرئيس:

يحتل رئيس المجلس مكانة مهمة في نظام تسيير المجلس، إذ يعتبر الأمر بصرف الميزانية المالية، والمسؤول عن تنسيق أعمال الجمعية العامة، إلى جانب كونه الناطق الرسمي للمجلس، وممثله على المستويين الوطني والدولي¹. يتم انتخاب الرئيس من بين أعضاء المجلس ومن قبلهم لعهدة رئاسية تقدر بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، حيث يشترط على الرئيس عدم ممارسة أي عهدة انتخابية أو وظيفية أو نشاط مهني آخر، لدى مباشرته لمهامه الرئاسية والتي يستدعي تقلده إياها إصدار مرسوم من طرف رئيس الجمهورية².

لقد تم انتخاب أول رئيس للمجلس الوطني لحقوق الإنسان غداة تنصيب هذه الهيئة في التاسع من مارس 2017، ليكون ميلادا جديدا للحماية الدستورية والقانونية لحقوق الإنسان في الجزائر، وقد شغلت السيدة بن زروقي فافا سيد لخضر الرئاسة بعد انتخابها من طرف الأعضاء. وهي من ضمن الشخصيات الأربع المعينة من قبل رئيس الجمهورية، غير أنه دون اكتمال عهدتها الرئاسية تم إنهاء مهامها في 29-10-2019 من قبل رئيس الدولة عبد القادر بن صالح وتنصيب لزهاري بوزيد رئيسا للمجلس الحالي خلفا لها، بعد انعقاد الجمعية العامة وانتخابه بالإجماع، وهو كذلك من بين الأربع أعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية إلى جانب كل من فاطمة الزهراء كرادجة وعائشة زيناوي.

إن النظر في وضعية رئاسة هذه الهيئة "المستقلة" يعبر دون شك عن مدى استقلاليتها، انطلاقا من كون الرئيسين منتخبين بالإجماع، وكونهما معينان من قبل رئاسة الجمهورية، بالإضافة إلى مسألة إنهاء المهام حيث أن حالات انتهاء العضوية محددة على سبيل الحصر في القانون المنظم لهذا المجلس، ومع ذلك تمت عملية إنهاء المهام بموجب مرسوم رئاسي لم يتطرق إلى أي تفاصيل سوى أن ذلك كان بناءً على طلب المعنية بالأمر، رغم توفر خيار الاستقالة لديها والمتاح قانونيا، ما يثير التساؤل عن السبب الحقيقي لإنهاء المهام، بل أكثر من ذلك عن مصدر السلطة في اتخاذ قرار بهذه الأهمية، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن مصدر المرسوم عبارة عن رئيس دولة يؤدي مهام مؤقتة لتسيير البلاد، وليس برئيس جمهورية يتمتع بالصلاحيات الكاملة.

¹ المادة 21 من القانون رقم 16-132.

² المادة 14 من القانون رقم 16-132.

- المكتب الدائم:

يتكون من رئيس المجلس ورؤساء اللجان الدائمة، حيث ينفرغون بشكل تام لممارسة مهامهم في المجلس ويستفيدون في إطار ذلك من تعويضات¹. فيحدد النظام التعويضي للأعضاء والتنظيم الداخلي للمجلس، في النظام الداخلي المعدّ من طرف المكتب الدائم والمصادق عليه من قبل الجمعية العامة، إذ يعتبر من أبرز مهامه إلى جانب إعداد جدول أعمال اجتماعات الجمعية العامة وتنفيذ التوصيات الصادرة عنها.

- الأمانة العامة²:

تشمل عددا من الوظائف العليا التي تحدد بموجب نص خاص. وعلى رأسها: الأمين العام، مدير الدراسات والبحث، مكلف بالدراسات والبحث، مدير الإدارة والوسائل، رئيس مركز البحث والوثائق. تختص أساسا بممارسة مختلف مهام الإدارة العامة للمجلس ومسائل المساعدة التقنية اللازمة لسير أشغاله.

- الجمعية العامة³:

هي عبارة عن أهم هيكل إداري بالمجلس، تضم مجموع أعضاء المجلس، وتعد الهيئة صاحبة القرار حيث تتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، ولا تصح اجتماعاتها إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل. تتعقد بشكل دوري بناء على استدعاء من الرئيس أربع مرات سنويا، كما يمكن أن تعقد بشكل غير عادي إذا اقتضت الضرورة ذلك بناء على استدعاء من رئيسها بمبادرة منه أو بناء على طلب ثلثي أعضائها. تقوم الجمعية بالمصادقة على التقرير السنوي الصادر عن المكتب الدائم، كما تصادق على الآراء والتوصيات والتقارير والاقترحات التي يصدرها المجلس، إلى جانب كون الجمعية فضاءً للمناقشة وتبادل الأفكار. يمكن للجمعية أن تشكل مجموعات عمل موضوعاتية تشمل مختصين وخبراء وباحثين في مجال حقوق الإنسان من أجل تسهيل أعمالها وتطويرها وزيادة فعاليتها.

¹ المادة 22 من القانون رقم 16-132.

² المادة 23 و25 و26 من القانون رقم 16-132.

³ المادتين 19 و20 من القانون رقم 16-132.

- اللجان الدائمة¹:

من أجل أداء مهامه، يقوم المجلس بتشكيل مجموعات من بين أعضائه تكلف بإعداد برنامج عملها وتنفيذه ثم تقييم مدى إنجازها بشكل دوري. تدعى هذه المجموعات باللجان الدائمة، يقدر عددها بست لجان تختص بالاهتمام بمجالات محددة قانوناً وهي: لجنة الشؤون القانونية، لجنة الحقوق المدنية والسياسية، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، لجنة المرأة والطفل والفئات الضعيفة، لجنة المجتمع المدني، لجنة الوساطة².

- المندوبيات الجهوية³:

إلى جنب الهيكل الإدارية التي ينص عليها القانون المنشئ للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، فإنه أسس لجهاز آخر ترك مسألة تنظيمه لنظام المجلس الداخلي. تتوزع هذه المندوبيات على خمس مناطق جهوية في البلاد⁴، بهدف تمثيل المجلس على المستوى الإقليمي من أجل تقريبه للمواطن وضمان اطلاعه على مختلف المستجدات المتعلقة بوضعية حقوق الإنسان من خلال جمع المعطيات التي تكفل للمجلس مباشرة مهامه خاصة فيما يتعلق بالرقابة والإنذار المبكر والتقييم، يتم ذلك عن طريق المندوب الجهوي الذي يعمل بتفويض من الرئيس ويعين من طرفه بعد مصادقة الجمعية العامة.

ثالثاً: الطبيعة القانونية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان

إن طبيعة اختصاص المجلس المتعلقة بموضوع غاية في الأهمية والحساسية سواء على المستوى الوطني أو الدولي باعتباره يمس بالفرد بصورة مباشرة، جعل من مسألة تحديد طبيعته القانونية بشكل خاص وطبيعة المؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان بشكل عام، محل اهتمام دولي نتج عنه مساهمة التشريعات الوطنية لهذا الاهتمام، هاته المساهمة جاءت متفاوتة حسب مدى الرغبة الحقيقية لكل دولة في حماية حقوق الإنسان والإرتقاء بها. ومن أجل قياسها فرضت محددات معينة تمحورت أساساً حول عملية تأسيس هذه المجالس ومدى استقلاليتها.

¹ المادة 24 من القانون رقم 16-132.

² المواد من 49 إلى 54 من النظام الداخلي للمجلس جر عدد 59 الصادرة في 2016، تحدد مجال اختصاصات اللجان الست على التوالي.

³ المادة 27 من نفس القانون.

⁴ تتمثل هذه المناطق حسب المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس في: قسنطينة، العاصمة، وهران، ورقلة، بشار.

أ. طبيعة تأسيس المجلس:

إن المجلس الوطني لحقوق الإنسان مؤسس دستوريا، فقد نصت المواد 198 و199 من الدستور¹ على إنشائه كمؤسسة دستورية استشارية معتمدة من قبل الدولة، وقد كان لهذا التكريس الدستوري خلفيات عديدة، سواء على المستوى الداخلي وتتمثل في نقص فعالية الأجهزة السابقة لضعف أساسها القانوني بشكل رئيسي، أو على المستوى الخارجي وتتمثل في الانتقادات الموجهة للجزائر فيما يخص مدى حمايتها لحقوق الإنسان من خلال الآليات التي كانت تعتمد عليها والتي لا تتوافق مع المؤشرات الدولية الموضوعية بهذا الخصوص.

لهذا فقد خطت الجزائر خطوة متقدمة فيما يخص مجال حماية وتعزيز مكانة حقوق الإنسان عن طريق تكريس هذه المؤسسة الدستورية وهو ما يعبر عن إرادة المؤسس الدستوري في تحصينها من جهة، وضمان فعاليتها من جهة أخرى. فعلى الرغم من أن مسألة الدسترة كانت في الواقع نتيجة ضغوط خارجية والتزامات دولية، لا شك أن التأسيس الدستوري يظل الطريقة الأكثر فعالية ومصداقية في إنشاء مؤسسة من هذا النوع، خاصة إذا ما استتبع بقانون منشئ لها وليس بمرسوم صادر عن السلطة التنفيذية مما يرسخ مكانتها في البناء المؤسساتي للدولة.

ب. مدى استقلالية المجلس:

فيما يخص الاستقلالية العضوية، فإن تركيبة المجلس البشرية قد شهدت تطورا هائلا على الأقل على المستوى النظري، من خلال استبعاد أسلوب التعيين المباشر واكتفاء السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بتعيين أربع أعضاء من أصل 38 عضو. إلا أن عدم ضمان الاستقلالية العضوية دستوريا يشكّ نقصا في حد ذاته وقد يؤدي إلى إضعاف سلطة المجلس وإحاقه بمصالح القوى السياسية، وهذا ما يظهر على المستوى العملي سواء من خلال اللجنة المختصة بدراسة اقتراحات التعيين أو من خلال واقع تبعية رئيس المجلس لرئيس الجمهورية انطلاقا من التجربة القصيرة التي مرّ بها المجلس سواء فيما يتعلق بانتخاب رئيسه أو إنهاء مهام الرئيس الأول.

أما فيما يخص الاستقلالية الإدارية والمالية، فيضمن الدستور كلا منهما. وهو ما يعتبر ضمانا هامة تكفل عدم تبعية المجلس للسلطة التنفيذية، واستقلاليته في التنظيم الإداري والمالي. غير أن ذلك يبقى مرتبطا بمدى استقلالية أعضائه وبشكل خاص الرئيس باعتباره

¹ تقابلها المادة 211 و212 من دستور 2020.

الأمر الرئيسي بالصرف والمسؤول الأول عن تسيير أمور المجلس وتنسيق أشغال الجمعية العامة.

أخيرا يمكن القول أن الجزائر قد حاولت فعلا مواكبة التطورات المختلفة وأبانت عن رغبة حقيقية في التقدم بوضعية حقوق الإنسان في الجزائر، من خلال تكريس المجلس الوطني لحقوق الإنسان كمؤسسة وطنية محاطة بمختلف الضمانات التي من شأنها تعزيز فعاليتها سواء من خلال الأساس القانوني المنشئ، أو ضمان الاستقلالية إداريا وماليا، ما يعني أنّ التنظيم القانوني من الناحية الشكلية وإن احتوى على بعض النقائص فهو يوحى بالسعي نحو تجسيد إصلاح حقيقي وفعال يبقى مرتبطا بمدى احترام السلطة لهذه النصوص القانونية من الناحية العملية إلى جانب الممارسة التي يقوم بها المجلس التي تحدد حجم نجاحته.

الفرع الثاني: عمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان

إن مكانة المجلس الوطني لحقوق الإنسان بصفته مؤسسة دستورية عززت من مدى أهمية أشغاله خاصة بالنظر لتمتعه بجملة من المكتسبات المتراكمة في مجال حقوق الإنسان منذ الصور الأولية التي سبقت إستحداثه. وللوقوف على مدى اهتمام المشرع بعمل المجلس بشكل فعلي سنتناول كلا من الاختصاصات المنوطة بالمجلس (الجانب النظري)، ومدى فعاليته (الجانب العملي).

أولا: اختصاصات المجلس الوطني لحقوق الإنسان

إن عملية دسترة المجلس الوطني لحقوق الإنسان لم تقتصر على إنشائه فحسب، إذ امتدت أيضا إلى تحديد المهام والاختصاصات التي يطلع بها المجلس. هذا التكريس الدستوري كان هادفا لصيانة كرامة وحقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات من جهة، كما جاء متماشيا مع مبادئ باريس الناظمة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عبر العالم من جهة أخرى، فأصبح المجلس يتمتع باختصاصات موسّعة وأخرى جديدة في مجالات النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها وهذا ما تناولته المادة 199 التي حددت مهام المجلس بالمراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال حقوق الإنسان، إلى جانب كل من المواد 7/6/5/4 من القانون 16-13 المتعلق بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والتي حدّدت اختصاصات المجلس بشكل مفصّل حيث يمكن تقسيمها إلى :

أ. اختصاصات استشارية:

تتص كل من المادة 4 من القانون 16-13 والفقرة الرابعة من المادة 199 من دستور 2016¹ على اختصاصات المجلس ذات الطابع الاستشاري، والتي تتمحور حول تقديم مختلف الأعمال الاستشارية من ناحية، ولعب دور تقييمي من ناحية أخرى. حيث يقوم بما يلي:

- تقديم الآراء والتوصيات والمقترحات والتقارير إلى الحكومة أو إلى البرلمان حول أي مسألة تتعلق بحقوق الإنسان على الصعيدين الوطني أو الدولي، وذلك بمبادرة منه أو بطلب منهما.
 - دراسة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وتقديم الملاحظات بشأنها وتقييم النصوص سارية المفعول على ضوء المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان.
 - تقديم اقتراحات بشأن التصديق أو الانضمام إلى الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.
 - المساهمة في إعداد التقارير التي تقدمها الجزائر دوريا أمام آليات وأجهزة الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية، تنفيذًا لالتزاماتها الدولية.
 - تقييم تنفيذ الملاحظات والتوصيات الصادرة عن هيئات ولجان الأمم المتحدة، والهيئات والآليات الإقليمية في مجال حقوق الإنسان.
 - المساهمة في ترقية ثقافة حقوق الإنسان ونشرها من خلال التكوين المستمر وتنظيم المنتديات الوطنية والإقليمية والدولية وإنجاز البحوث والدراسات والقيام بكل نشاط تحسيبي وإعلامي ذو صلة بحقوق الإنسان.
 - اقتراح أي إجراء من شأنه ترقية التعليم والتربية والبحث في مجال حقوق الإنسان في الأوساط المدرسية والجامعية والاجتماعية والمهنية والمساهمة في تنفيذه.
- ب. اختصاصات وقائية:

تتص كل من المادة 05 من القانون 16-13 والفقرة الثانية من المادة 199 من دستور 2016 على اختصاصات المجلس ذات الطابع الوقائي والتي من شأنها المساهمة في تجنب أي تجاوزات أو انتهاكات تمس بوضعية حقوق الإنسان في الجزائر. نظرا لطابعها الوقائي

¹ تقابلها المادة 212 من دستور 2020.

الذي يقتضي تطبيقها بشكل يسبق عملية انتهاك حقوق الإنسان دون المساس بصلاحيه السلطة القضائية حيث يتولى المجلس بهذا الخصوص مايلي:

- الإنذار المبكر عند حدوث حالات التوتر وأزمات التي قد ينجر عنها مساس بحقوق الإنسان، والقيام بالمساعي الوقائية اللازمة بالتنسيق مع السلطات المختصة.
- رصد انتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها وإبلاغ الجهات المختصة مشفوعة برأيه واقتراحه.
- تلقي شكاوى بشأن أي مساس بحقوق الإنسان ودراستها وإحالتها إلى السلطات الإدارية المعنية مشفوعة بالتوصيات اللازمة، وعند الاقتضاء إلى السلطات القضائية المختصة.
- إرشاد المتقدمين بالشكاوى وإخبارهم بالمآل المخصص لشكاويهم.
- زيارة أماكن الحبس والتوقيف للنظر ومراكز حماية الأطفال والهيكل الاجتماعية والمؤسسات الاستشفائية وعلى الخصوص تلك المعنية بإيواء الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة أو مراكز استقبال الأجانب الموجودين في وضعية غير قانونية.
- القيام في إطار مهمته بأي وساطة لتحسين العلاقات بين الإدارة العمومية والمواطن.
- ت. اختصاصات تعاونية (مشتركة):

تنص كل من المادة 7/6 من قانون 13-16 على اختصاصات المجلس ذات الطابع التعاوني، فيمكن أن يلجأ هذا الأخير في إطار ممارسة مهامه إلى التنسيق مع هيئات مختلفة تتباين مستوياتها من أجل إنجاز نشاطات تعاونية. حيث تضم إمكانية التعاون احتمالين:

- التعاون مع هيئات وطنية: إذ يجوز للمجلس طلب الوثائق أو المعلومات أو التوضيحات التي يراها مفيدة من أي هيئة أو مؤسسة عمومية أو خاصة، بشرط عدم استعمالها لغير الأهداف المنصوص عليها قانونيا، ويتعين على هذه المؤسسات الرد على مراسلات المجلس في أجل أقصاه 60 يوما، بالمقابل يتعاون المجلس كذلك مع المجتمع المدني، فيعمل على إقامة علاقات تعاونية مع الجمعيات والهيئات الوطنية الناشطة في مختلف مجالات حقوق الإنسان والمجالات ذات الصلة.

- التعاون مع هيئات دولية: إذ يعمل المجلس في إطار ممارسة مهامه، على ترقية التعاون في مجال حقوق الإنسان مع هيئات الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية

المتخصصة، ومع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدول الأخرى، وكذا مع المنظمات الدولية غير الحكومية.

ثانياً: فعالية المجلس الوطني لحقوق الإنسان

لا شك أن التكريس الدستوري للمجلس الوطني لحقوق الإنسان من حيث إنشائه واستقلالته المالية والإدارية، والتتبع على اختصاصاته يعد من قبيل إحاطته بضمانات تزيد من فعاليته، لكن في الحقيقة يبقى قياس مدى فعالية المجلس متعلقاً بالجانب العملي ومدى ممارسته لمهامه المتعلقة بحماية حقوق الإنسان في الواقع العملي.

يعتبر المجلس الوطني لحقوق الإنسان مؤسسة حديثة، بدأ العمل فيها ابتداءً من مارس 2017 يختص إضافة، للآراء والتوصيات والاقتراحات التي يصدرها، بإعداد تقرير سنوي يرفعه إلى كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول والبرلمان، كما يتم نشره للرأي العام أيضاً. وقد قام المجلس لحد الآن بنشر تقريرين سنويين لكل من سنة 2017 و2018 والذي تم رفعه في ديسمبر 2019. وقد أشارت الرئيسة السابقة للمجلس إلى تسجيل هذا الأخير خلال 2017 التكفل بـ 577 شكوى تتعلق بحقوق الإنسان في الجزائر من أصل 848 شكوى¹، كما تضمن التقرير السنوي الأول المعد من قبل المجلس ست أجزاء، جاءت في إجمالي 120 صفحة في الشكل التالي: الحقوق المدنية والسياسية، الحقوق الاقتصادية والثقافية والبيئية، الحقوق الفئوية ما بين المكاسب الدستورية وآفاق أجندة 2030، المجتمع المدني وحق تكوين الجمعيات، المفهوم الحديث للوساطة وكيفية معالجة الشكاوى وأخيراً التوصيات المقدمة² من قبل المجلس.

أما فيما يخص سنة 2018 فقد كانت الرئيسة السابقة قد أعلنت استقبال المجلس لـ 826 شخص بمقره إلى غاية ديسمبر 2018، وذلك بالإضافة إلى الإخطارات والتجاوزات التي تقدم بها مندوبون وأشخاص من بينهم رعايا أجنبية بالجزائر، مشيرة أن عدد الشكاوى التي تلقتها بلغت 1448 شكوى وعريضة خلال هذه السنة تم معالجة منها 900 شكوى ، كما أكدت الرئيسة على أن التقرير السنوي حول وضعية حقوق الإنسان في الجزائر خلال

¹ مقال بعنوان "المجلس الوطني لحقوق الإنسان مؤسسة دستورية مفتوحة لاستقبال شكاوى المواطنين"، نشر بتاريخ 15

فبراير 2018، على الموقع الرسمي لوكالة الأنباء الجزائرية: www.aps.dz

² التقرير السنوي 2017 لوضعية حقوق الإنسان في الجزائر، على الموقع الرسمي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان cndh.org.dz

سنة 2018 سيرفع بداية 2019¹، غير أنه في الواقع رفع في أواخر هذه السنة، نظرا للظروف الخاصة التي عاشتها الجزائر إلى جانب إنهاء مهام رئيسة المجلس وتنصيب رئيس آخر، مما أخرج من عملية رفعه ونشره، وأخرى من عملية إعداد التقرير السنوي لسنة 2019 الذي لم يتم رفعه لحد الآن (منتصف 2020)، وتبرز خصوصية هذا التقرير لما حملته سنة 2019 من تطورات مختلفة مسّت بشكل مباشر حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية خاصة الفكرية منها وعكست تعامل السلطة مع المواطن من خلال عدة أوجه. ولقد أشار رئيس المجلس إلى أنه تم التذكير في التقرير السنوي الثاني المعدّ من قبل المجلس بعمل اللجان الست الدائمة والانشغالات الكبرى التي طرحت خلال تلك الفترة علاوة على تضمنه لنحو 200 توصية تمت مراسلة السلطات العمومية بخصوصها للتكفل بها من أجل التكيف مع الالتزامات الدولية للجزائر في مجال حماية حقوق الإنسان².

كما أوضح التصنيف الموضوعي للشكاوى والعرائض التي تلقاها المجلس، أنّ أكثر الحقوق طرحا بعد حق السكن الذي شكّل 27% من النسبة الإجمالية للملفات المدروسة حيث بلغ عدد الشكاوى المتعلقة به 345، يليه الحق في محاكمة عادلة الذي بلغ 327 شكوى، ثم الحق في العمل في المركز الثالث بعدد 115 ملف يتعلق بالنزاعات المهنية والتسريع وغيرها من القضايا المتعلقة بالعمل عموما، أما بالنسبة للمرتبة الرابعة فبلغت 60 شكوى بخصوص حقوق السجناء. من الملاحظ أيضا ارتفاع عدد الشكاوى المقدمة من قبل الإناث لتصل 349 شكوى في 2018 مقارنة مع 2017 حيث وصلت 171 شكوى، من جانب آخر تمركزت الشكاوى المقدمة إلى المجلس بورودها من ولاية الجزائر بشكل أساسي -324 شكوى- وذلك يعود أساسا لكونها العاصمة وتواجد مقر المجلس بها، تلتها ولاية المدية بمجموع 156 شكوى بينما تلقى المجلس 8 شكاوى من طرف الجالية المقيمة في الخارج³.

أيضا أوضح التقرير وجهة المراسلات التي قام بها المجلس تبعا للشكاوى الواردة إليه، حيث تم إرسال 268 مراسلة إلى ولاية الجمهورية، و60 مراسلة إلى الولاية المنتدبين، إلى

¹ مقال بعنوان: "رفع التقرير السنوي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان إلى رئيس الجمهورية بداية 2019"، جريدة السلام اليوم، نشر بتاريخ 14 ديسمبر 2018 على الموقع التالي: www.assalamonline.com

² مقال بعنوان "الزاهري يسلم رئيس الدولة التقرير السنوي عن وضع حقوق الإنسان في الجزائر سنة 2018"، نشر بتاريخ 29 نوفمبر 2019، على الموقع الرسمي للإذاعة الجزائرية: www.radioalgerie.dz

³ مقال بعنوان "المجلس الوطني لحقوق الإنسان تلقى أزيد من 1400 شكوى في 2018"، نشر بتاريخ 02 نوفمبر 2019 على الموقع الرسمي لوكالة الأنباء الجزائرية: www.aps.dz

جانب المراسلات المتعلقة بالقطاعات الأخرى حسب القضايا المطروحة، غير أنه في المقابل لم يتلق سوى 175 رد من طرف الجهات المعنية، وهو ما يعتبر عددا ضئيلا مقارنة بعدد الشكاوى وبالنظر إلى إلزامية الرد من قبل هذه الجهات على مراسلات المجلس في أجل محدد قانونا¹. مما يدل على عدم جدية هذه الهيئات وعدم إدراكها لواجباتها المرتبطة بمعالجة الشكاوى والقيام بالوساطة في سبيل تفعيل حماية حقوق الإنسان. الأمر الذي يؤثر بدوره على فعالية المجلس ويحدّ منها لأسباب أبرزها: أن المجلس عبارة عن هيئة استشارية بالدرجة الأولى وليس هيئة رقابية وهو ما ينعكس من خلال إدراج المؤسس الدستوري للمجلس ضمن الإطار المخصص للمؤسسات الاستشارية وليس الفصل المخصص للرقابة، وبالتالي إضفاء الطبيعة الاستشارية عليه من الناحية الشكلية ثم من الناحية العملية بالنظر إلى غياب الطابع الإلزامي لأعمال المجلس ما يجعل قوة تأثيرها معنوية فحسب، باعتبار أن غياب عنصر الإلزام في عمل مؤسسة ما يعني غياب الفعالية عنها.

بالإضافة إلى ذلك فإن فعالية المجلس تتأثر بمحدودية علاقته بالسلطة القضائية بل وانعدامها نظرا لعدم فتح المجال أمام المجلس الوطني للقيام بمهمة الدراسة والتحقيق في مختلف الحالات التي قد تشكل انتهاكا لحقوق الإنسان من أجل عدم المساس بصلاحيات السلطة القضائية أثناء دراسته لحالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعانيتها أو تبّلع إلى علمه، ما يعني استثناء الحالات التي تدخل في نطاق صلاحيات القضاء من مهام المجلس الأمر الذي يجعله في حد ذاته انتهاكا لحق الفرد صاحب الشكوى، إضافة لحدّه من صلاحيات المجلس².

في الأخير يجب القول، أن حادثة هذه المؤسسة تجعل الحديث عن مدى فعاليتها لازال مبكرا، خاصة بالنظر للمؤشرات الايجابية التي أظهرها خلال الفترة الوجيزة التي باشر فيها أعماله، انطلاقا من عدد التوصيات المقدمة وعدد الشكاوى والعرائض المطروحة اللتان شهدتا ارتفاعا ملحوظا خلال سنة 2018، على الرغم مما قد يشير إلى ارتفاع عدد الانتهاكات كذلك، إلا أن لجوء المواطنين وهيئات المجتمع المدني إلى هذه المؤسسة سيساهم في تفعيلها وإثراء نشاطها وخبرتها، مما قد يزيد من فعاليتها في ترقية حقوق الإنسان

¹ المادة 02 من القانون رقم 16-13.

² تزلان سليمة، المرجع السابق، ص170.

وحمايتها بشرط احترام استقلاليتها وتعاون الجهات المعنية معها في إطار ممارسة مهامها المختلفة.

المطلب الثالث: مجلس المحاسبة

إن فكرة التنمية ترتبط وجوباً بمبدأ المحاسبة، إذ يجد هذا الارتباط أساسه في اقتران القاعدة القانونية بجزء. وهو ما ينطبق على عملية التنمية السياسية باعتبار أنه لا يمكن ضمان نجاحها إلا إذا اقترنت بإمكانية المساءلة أو وضعت تحت الرقابة على الأقل، كون الرقابة المالية تهدف إلى ترشيد الإنفاق الحكومي وحسن استخدام الموارد المتاحة ورفع كفاءة وفاعلية الأجهزة الإدارية وتطوير السياسات والإجراءات المتبعة مما يشكل عناصر أساسية لنجاح أي عملية تنمية وتحقيق أهدافها. من هذا المنطلق وضع المؤسس الدستوري في إطار تأسيسه للبناء المؤسساتي للدولة أجهزة تعنى بمراقبة المسائل المالية للدولة، لأنها تعد جوهر عملية التنمية في شقيها العملي والتسييري. على رأس هذه الأجهزة كل من الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته ومجلس المحاسبة، سنكتفي بدراسة هذا الأخير نظراً للمكانة المتميزة التي منحها له الدستور بإدراجه في الفصل المخصص للرقابة إلى جانب المجلس الدستوري عكس باقي المجالس التي أدرجت ضمن فصل المؤسسات الاستشارية من بينها الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد¹.

الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة

إن أهمية الرقابة المالية تتأكد بتطور التنظيم الإداري والمالي للدولة الحديثة وتعدد طرق وأساليب استخدام الوسائل المالية، وبالتالي صعوبة تعقب عملية الرقابة المالية، نظراً لنتامي حجم الإدارة وتعدد أنشطتها مما يجعل من وظيفة الرقابة المالية ضرورية وأساسية فيما يخص تدعيم نظام الدولة ومشروعيتها الدستورية². تصنف الرقابة المالية وفق ثلاث نماذج:

- النموذج الإنجلوسكسوني (و.م.أ/ انجلترا): تمارس فيه الوظيفة عبر جهاز أعلى للحسابات ملحق بالهيئة التشريعية يختص بتطبيق رقابة إدارية وليست قضائية.

¹ هي عبارة عن جهاز استشاري يتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية والعضوية، مكون من سبع أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، يتولى مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد ويقدم توصياته بمناسبة رفع تقريره السنوي لرئيس الجمهورية. حسب نص المادة 202 و203 من الدستور.

² بن بريح ياسين، آليات الرقابة المالية على الميزانية العامة، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، ص215.

- النموذج الفرنسي: تمارس فيه وظيفة الرقابة المالية عبر جهاز مستقل يختص بتطبيق رقابة مالية لاحقة ذات طبيعة قضائية.
- النموذج الألماني: تمارس فيه رقابة شبه قضائية، تمزج خصائص النموذجين السابقين¹.

بالنسبة للجزائر، فقد انتهجت نهج النموذج الفرنسي نظرا لارتباط التنظيم القانوني الجزائري بنظيره الفرنسي بشكل عام، غير أنه لا يمكن القول بمطابقة المجلسين إذ يشتملان على نقاط تشابه واختلاف على حد سواء.

أولا: تأسيس مجلس المحاسبة

بعكس مجلس المحاسبة الفرنسي الذي يعد مؤسسة عريقة وليدة للظروف التاريخية التي مرت بها فرنسا منذ القرن الثامن عشر اجتماعيا، سياسيا واقتصاديا حيث تعود نشأته لـ1807 وقد فرض نفسه كمؤسسة فعّالة في الدولة من خلال مواكبته لمختلف التطورات وتدعيم مكانته تدريجيا إلى أن أضحي يمثل إحدى ركائز النظام الديمقراطي في فرنسا. بالمقابل فإن مجلس المحاسبة الجزائري عبارة عن هيئة حديثة نسبيا يعود أول ظهور لها لـ1980، مرت بعدة تطورات ارتبطت بالتحويلات التي شهدتها البلاد بشكل أساسي في الجانب الاقتصادي والسياسي، والتي أثرت بشكل مباشر على تنظيم هذه الهيئة، أهمها:

دستور 1976: رغم إقرار دستور 1976 بإنشاء مجلس المحاسبة كهيئة عليا تختص بالرقابة المالية اللاحقة، إلا أنه لم يؤسس بشكل فعلي إلا بعد صدور القانون 80-05² حيث كان المجلس يمارس رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالا عمومية مهما كانت طبيعة النشاط الممارس من قبلها³. إذ كان يتمتع بصلاحيات متنوعة ذات طابع قضائي وإداري. أما بالنسبة لطريقة تنظيمه فإنها كانت ذات طبيعة قضائية⁴.

دستوري 1996/1989: ينص كلاهما على إنشاء مجلس المحاسبة، حيث يتولى وظيفة الرقابة اللاحقة على الأموال العمومية، إذ نظم التشريع بهذا الخصوص قانونين

¹ جهاز مستقل يتقارب تنظيمه لتنظيم الهيئات القضائية غير أنه لا يملك صلاحية توقيع العقوبات.

² القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة.

³ بالإضافة إلى المادة 03 من نفس القانون التي تصرّح بطبيعة صلاحيات المجلس، تنص المادة 39 على بعض الصلاحيات القضائية المهمة كالفصل في المسؤولية المالية للمحاسب المشكوك في تسييره وإدانة المتقاضين المخطفين بدفع غرامات مالية والبت في الطعون المقدمة، إلى جانب بعض المواد التي تنص على الصلاحيات الإدارية كالمادة 53 مثلا.

⁴ المادة 14 من نفس القانون تنص على تشكيلة المجلس، المواد 21/25/24/23 تنص على أعضاء المجلس.

أساسيين يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، أولهما القانون رقم 90-32 الذي نظم المجلس على نحو هيئة إدارية لا تتمتع سوى بصلاحيات محدودة، وثانيهما القانون 95-20 الذي أعاد النظر في طبيعة المجلس والاختصاصات المنوطة به حيث عمل على توسيعها فأصبح المجلس عبارة عن هيئة قضائية بصلاحيات واسعة تعدت فيها مسألة ممارسة الرقابة المالية صورة المطابقة لتشمل نوعية التسيير كذلك، بالإضافة إلى إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية كنتيجة للتفرقة بين أموال الدولة وأموال الجماعات.

التعديل الدستوري 2016: حافظ دستور 2016 على التكريس الدستوري لمجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية مختصة بالرقابة من خلال نص المادة 192، إلا أنه في نفس الوقت أخضعها لبعض التعديلات التي تتم النص السابق. فتم التصريح باستقلالية المجلس لأول مرة، وتوسيع اختصاصاته بالنظر في رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، والتأكيد على مساهمته في تطوير الحكم الراشد ودوره المؤثر من خلال الشفافية التي يضيفها على تسيير الأموال العمومية وضرورة ضبط علاقته بالهيكل الأخرى في الدولة عبر قانونه التنظيمي.

دستور 2020: حيث وصف مجلس المحاسبة بأنه مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، وحدد كيفية تعيين رئيسه ونظم عهده، بالإضافة إلى إخضاع تنظيمه إلى قانون عضوي بدل قانون عادي كما كان معمول به في السابق. يحدد القانون العضوي عمل مجلس المحاسبة واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته والقانون الأساسي لأعضائه، كما يحدد علاقته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد¹.

ثانياً: هيكل مجلس المحاسبة

يخضع المجلس لمجموعة من النصوص القانونية ابتداءً بالأمر رقم 95-20 المعدل بالأمر 10-02، المرسوم الرئاسي رقم 95-177 المؤرخ في نوفمبر 1995 المتضمن النظام الداخلي للمجلس والذي يحدد هيكلته الإدارية من غرف وتشكيلات قضائية ومصالح إدارية تقنية أما بالنسبة للهيكل البشرية فيحددها الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، إضافة إلى باقي الموظفين الذين يشغلون مناصب إدارية.

¹ الفقرة الأخيرة من المادة 199 من دستور 2020.

أ. التركيبة البشرية:

تتمثل أساساً في القضاة المشكلين للمجلس والذين يدعون بقضاة مجلس المحاسبة، يتشكل مجلس المحاسبة من أعضاء يمارسون مهام قضائية ويكتسبون صفة القضاة ويتمتعون بقانون خاص بهم ينظم كافة مراحل مسارهم المهني (تعيين، ترقية، تأديب). يوظف قضاة مجلس المحاسبة وفق أسلوبان إما عن طريق إجراء مسابقة وطنية أو عن طريق التوظيف المباشر وفقاً للشروط المحددة في القانون المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة¹. حيث يمرون بفترة تدريبية تدوم سنة كاملة، يتم خلالها تقييم أدائهم المهني وقدراتهم الوظيفية، ومن ثم تحويل ملفاتهم من طرف رئيس المجلس إلى قضاة المجلس من أجل إبداء آرائهم التي تنتهي إما بتقديم اقتراح تعيين للمعنيين أو تمديد فترات تربصهم أو حتى التسريح النهائي². بعد ذلك يتم تنصيب القضاة الجدد في جلسة رسمية للمجلس متشكلاً من جميع غرفه حيث يؤدون اليمين³ أمامهم ويحرر محضر أداء اليمين من طرف كاتب الضبط الرئيسي للمجلس.

يرتب القضاة حسب ثلاث فئات يحتويها سلك القضاة هي كالتالي:

- فئة خارج السلم: تضم كل من رئيس مجلس المحاسبة، نائبه، الناظر العام، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع والنظار المساعدون.
- فئة الرتبة الأولى من السلم: تضم المستشارين الرئيسيين والمستشارين.
- فئة الرتبة الثانية من السلم: تضم المحاسبين الرئيسيين، المحاسبين من الدرجة الأولى والمحاسبين من الدرجة الثانية.

ينقل القضاة في سلم هذه الرتب بناءً على معايير تتنوع بين فترة الخدمة الفعلية ودرجة مردودية القاضي في أداء المهام الموكلة إليه، ونوعية التقييمات المهنية السنوية التي خضع إليها، ليشكل ترتيب محدد في قائمة الاستحقاق يترقى عبره القضاة. أما فيما يخص الجانب العقابي فيخضع القضاة لدى الإخلال بواجباتهم أو ارتكاب الأخطاء المهنية للعقوبات

¹ المادة 28 والمادة 31 من الأمر 95-23.

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي 96-30 المؤرخ في 13 يناير 1996 المتضمن تحديد شروط وكيفيات تطبيق الأمر رقم 95-23، الجريدة الرسمية، العدد 04، 1996.

³ تنص المادة 10 من الأمر 95-23 على صيغة اليمين المتبناة لدى قضاة مجلس المحاسبة.

المحددة قانوناً¹، بالمقابل يتمتع القضاة المغيبون بضمانات قانونية للحفاظ على استقلاليتهم من جهة ولتمكينهم من إعادة النظر في العقوبات الموقعة ضدهم من جهة أخرى.

تحدد سلطات كل قاضي ودرجة المسؤولية الملقاة عليه حسب درجته في السلم الترتيبي بدءاً بـ:

• رئيس مجلس المحاسبة:

يمثل أعلى هرم التدرج الوظيفي في مجلس المحاسبة، يعين بموجب مرسوم رئاسي²، ويلاحظ أن القانون قد سكت عن كيفية اختياره أو الشروط المحددة لذلك أو صاحب صلاحية اقتراحه، مما يعني أن لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في تنصيب من يراه مناسباً رئيساً لمجلس المحاسبة ما قد يؤثر على استقلاليتهم، وعادة ما يكون الرئيس المعين من أصحاب الأقدمية من أعضاء المجلس (النائب، الناظر، رؤساء الغرف)، إلا أنه يمكن أن يكون من خارج المجلس لعدم وجود إلزامية بهذا الخصوص. ولقد خص دستور 2020 رئيس مجلس المحاسبة بالذكر، حيث نصّ على واجب تعيين رئيس الجمهورية له لعهد مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة³، دون أن يقيد هذه الصلاحية بأي شروط لدى استخدامها، مما يدل على امتلاك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة بهذا الشأن.

يتولى الرئيس الإشراف على سير المجلس وتنظيمه، إذ يمتلك صلاحيات واسعة إما ذات طابع إداري تتمثل في تنسيق العلاقات مع باقي أجهزة الدولة (السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية..)، وتمثيل المجلس بصفة رسمية أمام الهيئات الوطنية والدولية إلى جانب السهر على حسن أداء مختلف المصالح الإدارية والتقنية وتوجيهها. كما قد تكون ذات طابع قضائي، كترأسه لاجتماعات لجنة التقرير العمومي وجلسات المجلس الرسمية أو جلسات الغرف، إضافة إلى توزيع القضاة ورؤساء الغرف والفروع على المناصب⁴.

¹ المادة 30 من القانون المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة تحدد العقوبات حسب جسامته الخطأ بشكل تدريجي ما بين: الإنذار، التوبيخ، التوقيف المؤقت، التخفيض في الدرجة، الشطب من القائمة، التنزيل في الترتيب، الإحالة على التقاعد الإجباري، العزل. مع الإشارة أن المادة 83 من الأمر 95-23 تتيح إمكانية تطبيق العقوبات من الدرجة الثالثة (آخر 3 عقوبات في الترتيب) على القاضي حتى وإن لم يرتكب خطأ مهنيًا، وذلك في حالة إظهاره لعجز مهني، الحالة التي تظل مبهمًا وقابلة لعدة تأويلات قد تمس باستقلالية القاضي وتشكل صورة من صور الضغط عليه.

² المادة 03 من الأمر 95-23.

³ الفقرة 3 من المادة 199 من دستور 2020.

⁴ المادة 41 من الأمر 95-20.

• الناظر العام:

يقترح من طرف الوزير الأول ويعين من قبل رئيس الجمهورية¹، يتولى مهام النيابة العامة على مستوى المجلس². يختص بما يلي: السهر على تقديم الحسابات بانتظام من طرف الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس وطلب تطبيق غرامات مالية في حالة التأخر أو الرفض، كما يمكن له أن يلتمس توقيع غرامات مالية في حالة التدخل في وظيفة المحاسب العمومي لدى طلب التصريح بالتسيير الفعلي، من جهة أخرى يطلب تنفيذ الإجراءات القضائية بخصوص الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ويحضره بنفسه أو ممثلاً لجلسات التشكيل القضائي حيث يقدم ملاحظاته المكتوبة أو الشفوية، كما يتابع مدى تنفيذ قرارات المجلس وينسق العلاقات بينه وبين باقي الهيئات القضائية³.

• رؤساء الغرف:

يتم اقتراحهم من طرف رئيس مجلس المحاسبة ويعينون بموجب مرسوم رئاسي⁴. يعدون على المستوى الإداري مسؤولين عن تنسيق الأشغال داخل التشكيلات التي هم من ضمنها، وتوزيع الأعمال على الفروع، وتحديد المساعدات التقنية الضرورية، وإعداد الحصيلة السنوية والكشوف الدورية عن مدى تقدم الأعمال على مستوى الغرف، أما على المستوى القضائي فيختصون بمراقبة جودة الأعمال المنجزة وتحسين مستوى القضاة، والسهر على تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية داخل غرفهم⁵.

• رؤساء الفروع:

يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح رئيس المجلس⁶، يقومون بتولي مهام تسيير وتوجيه أشغال القضاة التابعين لفروعهم، إلى جانب إعداد التقارير التقييمية الخاصة بنشاط هذه الفروع، ورئاسة الجلسات، وإدارة المداولات⁷.

¹ المادة 05 من الأمر 95-23.

² المادة 32 من الأمر 95-20.

³ المادة 43 من الأمر 95-20.

⁴ المادة 04 من الأمر 95-20.

⁵ المادة 44 من الأمر 95-23.

⁶ المادة 04 من الأمر 95-20.

⁷ المادة 45 من الأمر 95-20.

ب. الهيكلة الإدارية:

تنقسم بدورها إلى قسمين، هياكل ذات طبيعة قضائية تتمثل في مختلف الغرف التي يحتويها المجلس إضافة إلى النظارة العامة التي تتولى مهام النيابة العامة، وهياكل أخرى ذات طبع إداري كالمصالح الإدارية والتقنية التي تتولى مهام مختلفة.

• هياكل ذات طبيعة قضائية:

- الغرف ذات الاختصاص الوطني: يبلغ عددها تسع غرف، تختص كل غرفة بمراقبة الحسابات والتسيير المالي لوزارة أو أكثر ورقابة الهيئات والمرافق العمومية التابعة لها، وقد تم تنظيم مسألة توزيع الاختصاصات بين الغرف حسب الشكل الآتي¹:

الغرفة الوطنية المالية: يختص فرعها الأول بالوزارة المكلفة بالمالية دون محاسبي الدولة الذين يخضعون لاختصاص فرعها الثاني.

الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية: يختص الفرع الأول بمصالح رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الدفاع الوطني، وزارة الداخلية، إضافة إلى المؤسسات الوطنية، أما الفرع الثاني يختص بكل من الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية، ووزارة العدل

الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية: يختص الفرع الأول بوزارة الصحة والسكان، وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وزارة التكوين المهني، وزارة المجاهدين. أما الفرع الثاني فيختص بوزارة الاتصال ووزارة الثقافة ووزارة الشباب والرياضة.

الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين يختص الفرع الأول بوزارة التربية والتعليم ووزارة الشؤون الدينية. أما الثاني يختص بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

الغرفة الوطنية للفلاحة والري: حيث يختص فرعها الأول بوزارة الفلاحة والغابات أما فرعها الثاني فيختص بوزارة الري والصيد البحري.

الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل: يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية ووزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية، أما الفرع الثاني فيراقب وزارة النقل.

¹ المادة 10 من النظام الداخلي للمجلس (المرسوم 95-377) والمادة 02 من القرار المؤرخ في 10 جانفي 1996 المحدد لمجال تدخل غرف مجلس المحاسبة، وضبط أقسامها إلى فروع، الجريدة الرسمية، العدد 06 المعدل بموجب القرار المؤرخ في 16 أبريل 1996، الجريدة الرسمية 04، 1996.

الغرفة الوطنية للتجارة والبنوك والتأمينات: يراقب الفرع الأول وزارة التجارة، ويختص الفرع الثاني بمراقبة باقي المسائل من بنوك ومؤسسات التأمين والشركات القابضة العمومية.

الغرفة الوطنية للصناعة والمواصلات: يختص الفرع الأول بوزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والسياحة والصناعة التقليدية، أما الفرع الثاني يختص بوزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات.

الغرف ذات الاختصاص الإقليمي: يبلغ عددها تسع غرف جهوية تتمتع باختصاص إقليمي تتولى على أثره مسألة الرقابة البعدية على الشؤون المالية والتسييرية للجماعات الإقليمية والهيئات العمومية التابعة لاختصاصها، بحيث يتوزع الاختصاص حسب الشكل الآتي¹:

الغرفة الإقليمية للجزائر: يشمل فرعها الأول الجزائر وفرعها الثاني تيبازة.

الغرفة الإقليمية لوهران: يشمل فرعها الأول وهران ومستغانم، ويشمل فرعها الثاني غليزان، معسكر وسعيدة.

الغرفة الإقليمية لتلمسان: يشمل فرعها الأول تلمسان وسيدي بلعباس، ويشمل فرعها الثاني عين تموشنت، تيارت والنعام.

الغرفة الإقليمية لورقلة: يشمل فرعها الأول بشار وتندوف، ويشمل فرعها الثاني أدرار والبيض.

الغرفة الإقليمية لقسنطينة: يشمل فرعها الأول قسنطينة، ميلة وجيجل، ويشمل فرعها الثاني باتنة، بسكرة، سطيف وخنشلة. تيزي وزو وبجاية

الغرفة الإقليمية لتيزي وزو: يشمل فرعها الأول تيزي وزو، بجاية وبومرداس، ويشمل فرعها الثاني برج بوعريرج، المسيلة والبويرة.

الغرفة الإقليمية لعنابة: : يشمل فرعها الأول عنابة، سكيكدة والطارف، ويشمل فرعها الثاني قالمة، سوق أهراس، تبسة وأم البواقي.

- النظارة العامة: على الرغم من اختلاف تسمياتها في القوانين المنظمة لمجلس المحاسبة ابتداءً من قانون 80-05 وقانون 90-32 إلى الأمر 95-20، فإن النظارة العامة

¹ المادة 03 من قرار 16 يناير 1996 السابق ذكره، والمادة 09 من الرسوم الرئاسي رقم 95-377 السابق ذكره.

جهاز أساسي بالنسبة للمجلس لما يمارسه من مهام النيابة العامة، حيث يتشكل من ناظر عام يرأس نظراً مساعدين¹، يتراوح عددهم من 3 إلى 6 في مقر المجلس، ومن 1 إلى 2 عن كل غرفة إقليمية². كما تتمتع بمصالح إدارية يتم تحديدها بشكل مشترك بين رئيس المجلس والناظر العام³.

إلى جانب النظارة العامة يوجد كتابة ضبط تتشكل من كاتب ضبط رئيسي يساعده كتاب ضبط معينون على مستوى كل غرفة⁴، تتنوع مهام كتابة الضبط⁵ بين التحضير المادي للجلسات، ومسك السجلات والملفات، واستلام مختلف الوثائق والمستندات، وتسجيل الحسابات، وتدوين القرارات بالإضافة إلى تبليغ وحفظ مختلف التقارير الصادرة عن المجلس.

• الهياكل التدعيمية:

- الأمانة العامة: يرأسها الأمين العام الذي يعين بموجب مرسوم بناءً على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة⁶، وهو الأمر الرئيسي بالصرف⁷، بحيث لم يعد رئيس المجلس الأمر بصرف ميزانية المجلس كما كان الحال عليه في قانون 90-32، أو كما هو الحال عليه في النموذج الفرنسي حيث يعتبر الرئيس المسؤول الوحيد عن تسيير الموارد البشرية والمادية للمجلس⁸. بالإضافة إلى ذلك يقوم الأمين العام بالسهر على السير الحسن للأقسام التقنية والمصالح الإدارية، وتوفير الوسائل والخدمات اللازمة من أجل تأدية أمثل لمختلف الواجبات مع ضمان حفظ أمن موارد المجلس المالية والبشرية.

- الأقسام التقنية والمصالح الإدارية: تنقسم إلى:

قسم تقنيات التحليل والرقابة: يختص بتقديم المساعدة التقنية اللازمة لقضاة المجلس فيما يخص عمليات التدقيق، توفير دلائل الفحص والأدوات المنهجية، وضع المقاييس والمؤشرات

¹ المادة 33/32 من الأمر 20-95

² المادة 20 من المرسوم الرئاسي 377-95

³ المادة 21 من المرسوم الرئاسي 377-95

⁴ المادة 34 من الأمر 20-95

⁵ المواد 24/23/22 من المرسوم الرئاسي 377-95

⁶ المادة 36 من الأمر 20-95

⁷ المادة 26 من المرسوم الرئاسي 377-95

⁸ Raymond Jean, la cour des comptes que sais je ?, 3^{ème} édition PVE, Paris, P20

الضرورية لإنجاز أعمال الرقابة. إلى جانب التنسيق مع الأمين العام فيما يتعلق بتحضير برامج التكوين وتحسين المستوى للقضاة¹.

قسم الدراسات ومعالجة المعلومات: يختص بإعداد الدراسات الميدانية في الجوانب الاقتصادية المالية والقانونية المتعلقة بنشاط المجلس، إضافة إلى تسيير الرصيد الثقافي وتسيير بنك المعلومات الخاص بالمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة المجلس وتقديم المنشورات وتوزيع منتجات المجلس الثقافية².

مديرية الإدارة والوسائل: تتفرع بدورها إلى أربع مديريات، كل واحدة تختص بمهام معينة حسب مجالها وهي كالاتي: المديرية الفرعية للمستخدمين، المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة، المديرية الفرعية للوسائل والشؤون العامة والمديرية الفرعية للإعلام الآلي³.

- ديوان رئيس المجلس: يتشكل من رئيس الديوان ومديرين اثنين للدراسات، يوزع الرئيس المهام بين أعضاء الديوان. هذه المهام متنوعة وتتعلق أساسا بمتابعة علاقات المجلس مع كل من الأجهزة العمومية المركزية ومختلف المؤسسات الأجنبية والمنظمات الدولية والإقليمية المعنية بالرقابة المالية، والتي يشكل المجلس جزءا منها (عضو فيها)، أيضا يقوم بدراسة مشاريع النصوص المعروضة على المجلس بهدف إبداء رأيه فيها، ويعد مختلف أعمال البحث والاستشارة ومهام التفتيش والتحقيق الإداري⁴.

ثالثا: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

إن المكانة المتميزة التي يتمتع بها مجلس المحاسبة تتبع أساسا من طبيعته القانونية الخاصة، اعتبارا من كونه يصنف ضمن الهيئات القضائية ذات الاختصاص الخاص (Juridiction à compétence spéciale)⁵، فهو يختلف عن باقي المجالس المدعّمة التي أسستها الدولة في إطار النهوض بعملية التنمية السياسية، غير أنه يشاركها الأهداف ذاتها على وجه عام، لذلك وجب التعرض لمختلف الجوانب المحددة للطبيعة القانونية للمجلس.

¹ المادة 27 من المرسوم الرئاسي 95-377

² المادة 28 من نفس المرسوم

³ المادة 30 من نفس المرسوم

⁴ المادة 05 و 06 من نفس المرسوم

⁵ يعتبر هذا التصنيف ذو أصل فرنسي، إذ اجتهد الفقه الفرنسي في وضع معايير تمكّن من تصنيف الهيئات القضائية المتخصصة كالمعيار المادي الذي نادى به " René Chapus " أو المعيار الشكلي الذي نادى به " P.Klaousen " أو المعيارين معا كما يرى Georges Vedel "

أ. المجلس ذو منشأ دستوري:

لا شك أن التكريس الدستوري لتأسيس المجلس يعد ضماناً مهماً له، وحصانة لهذه الهيئة. وفي الواقع أنه منذ دستور 1976 تم التصييص على مجلس المحاسبة بصفته هيئة رقابية في جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر بصيغ مقاربة، إلا أن التعديل الدستوري الأخير قد أحاط هذا التكريس بتوسيع في المضمون، فتراجع عن حصر علاقة المجلس برئيس الجمهورية لتشمل السلطة التشريعية كذلك بالإضافة إلى حرصه على تأكيد استقلاليتها. وبغض النظر عن التأسيس الدستوري الذي سكت عن التصريح بطبيعة المجلس، فإن إنشاء مؤسسة ما يستند وجوباً إلى وجود آلية قانونية تفعل هذه العملية، وتجدر الإشارة أن هذه الآلية بالنسبة لمجلس المحاسبة اقتضت على أمر صادر عن السلطة التنفيذية (الأمر 95-20 المعدل والمتمم بالأمر 10-02) ما يشير إلى استبعاد هذه الهيئة من نطاق الهيئات القضائية، باعتبار أن إنشاء هذه الأخيرة يستدعي إصدار قانون وليس مجرد أمر¹.

ب. استقلالية المجلس:

ضمن الدستور تمتع المجلس بالاستقلالية دون توضيح البعد المقصود بها، وهي استقلالية عضوية، إدارية أم مالية. وفي الواقع فإن المجلس يتمتع بالاستقلالية المالية، إذ تخصص له ميزانية تحدد ضمن ميزانية الدولة وهو المسؤول عن تسييرها²، باعتبار الأمين العام الأمر الرئيسي بالصرف.

أما من الناحية العضوية فيتكون المجلس من أعضاء يكتسبون صفة قضاة ويؤدون اليمين القانونية من أجل مباشرة مهامهم، كما يخضعون لقانون خاص بهم، وهو ما يكفل في حد ذاته استقلالية عضوية، إضافة إلى إقرار المادة 03 من الأمر المنشئ للمجلس "تمتعه بالاستقلال الضروري، ضماناً للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله". ما يثر التساؤل هو الغرض من وراء إرفاق مصطلح "الضروري" بـ"الاستقلال" مما يوحي بالتمتع باستقلال بقدر الضرورة وهذا ما يعني نسبية الاستقلال وليس الاستقلال المطلق، وهو ما يؤثر بشكل مباشر على الأعضاء كونهم مرتبطين بالسلطة التنفيذية باعتبارهم معينين بموجب مراسيم رئاسية.

¹ المادة 140 الفقرة 6 من دستور 2016 تخول للبرلمان حق إنشاء الهيئات القضائية.

² المادة 28 من الأمر 95-20 "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلال في التسيير، ويزود بالموارد البشرية والوسائل المالية والمادية الضرورية لعمله وتطوير نشاطاته. يخضع مجلس المحاسبة لقواعد المحاسبة العمومية"

بالنسبة للناحية الإدارية أو التنظيمية، فإن المجلس يحكمه نظام داخلي خاص به يقترحه رئيس المجلس بعد استشارة تشكيلة كل الغرف مجتمعة، ويصدر عن طريق مرسوم رئاسي، وفيما يخص كيفية تنظيمه فإنه يخضع تقريبا لنفس الهيكلة الموجودة في باقي الهيئات القضائية من غرف مقسمة إلى فروع ومداولات على شكل جماعي تبعا لتشكيلات قضائية مختلفة حسب الحالات المحددة قانونا، إلى جانب كل من النظارة العامة وكتابة الضبط.

ت. طبيعة عمل المجلس:

لا شك أن تصنيف المجلس كهيئة قضائية يستدعي أساسا النظر في طبيعة عمله، لما يتميز به العمل القضائي عن باقي الأعمال الإدارية أو الاستشارية الأخرى، ودون التفضيل في الناحية الوظيفية للمجلس، فإن قرارات مجلس المحاسبة تتمتع بطبيعة قضائية سواء من حيث الشكل والتكوين أو من حيث القيمة القانونية، إضافة إلى تنظيم طرق الطعن فيها ونشر في هذا الصدد إلى اختصاص مجلس الدولة¹ في الفصل بالطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية وفي قرارات مجلس المحاسبة، ما يبين إسناد صفة الجهة القضائية كدرجة أولى لمجلس المحاسبة، وهو ما لمحت له المادة 171 من الدستور في فقرتها الثانية "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية" ما يعني أن المحاكم الإدارية ليست وحدها المعنية، بل ترافقها هيئات أخرى تمثل كذلك الجهات القضائية الإدارية في الدرجة الأولى كمجلس المحاسبة.

أخيرا يجب القول أن عدم التصريح بطبيعة مجلس المحاسبة القانونية، وعدم تصنيفه بشكل واضح يجعله متأرجحا بين الطابع الإداري (التأسيس/التعيين) والطابع القضائي (التنظيم/ التشكيل/الصلاحيات) مما جعل الفقه الفرنسي يدرجه ضمن الهيئات القضائية المتخصصة كونه لا يعد هيئة قضائية عادية أو إدارية. والأكد أن المجلس يعد هيئة رقابية دستورية ذات اختصاصات إدارية وقضائية تساهم في تعزيز عملية التنمية السياسية من خلال تطوير الحكم الراشد إرساء الشفافية في تسيير الأموال العمومية.

الفرع الثاني: عمل مجلس المحاسبة

تحدد كل من المادة 192 من الدستور والأمر رقم 95-20 المجال العضوي الذي يطبق عليه المجلس أشغاله، فيعتبر مسؤولا عن إلزام الهيئات العمومية المحددة بتقديم حساباتها بصفة دورية منتظمة، وذلك لدى انقضاء السنة المالية، كونه يمارس رقابة بعدية

¹المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة.

ولا يحق له التدخل بأي شكل كان أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، ولا ممارسة رقابة مسبقة على النفقات العمومية كما هو الحال عليه في أنظمة أخرى. تتمثل الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة فيما يلي¹: "مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية على اختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية، بالإضافة إلى المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون رؤوس أموالها تابعة للدولة، وهو ما كان ينص عليه الأمر 95-20، وأكد عليه دستور 2016 من خلال الإضافة التي عدلت المادة 192، ثم دستور 2020 من خلال المادة 199.

ولا يخص الأمر فقط هذه المؤسسات بل حتى التي تملك الدولة أو أحد أجهزتها جزءا من رأسمالها فتخضع لمراقبة تسيير الأسهم العمومية، وأيضا فيما يخص الهيئات التي تقوم بتسيير الأحكام الإلزامية للتأمين والحماية الاجتماعية. ويمكن للمجلس فرض رقابته على كل هيئة تستفيد من مساعدات عمومية أو تخضع لرقابة المجلس في شكل إعانات و ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها ويؤهل أيضا لمراقبة استعمال الموارد التي تجمعها مهما يكن وضعها القانوني، والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم قضايا مختلفة بمناسبة حملات التضامن الوطني.

يقوم المجلس في إطار ممارسته مهامه بتطبيق قواعد سير الرقابة المنصوص عليها²، فيراقب على أساس إِمَّا الوثائق المقدمة إليه من طرف المؤسسات المختلفة الخاضعة لرقابته أو في عين المكان حيث يمكن له التدخل بصفة فجائية، أو بعد تبليغ المصالح المعنية، كما قد يتدخل بموجب طلب ونقصد بذلك حالة إخطاره من قبل رئيس الجمهورية إذا تعلق الأمر بملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاص المجلس، أو حالة عرض على رئيس الهيئة التشريعية أو الوزير الأول دراسة ملف بذات الأهمية على المجلس.

الملاحظ أن المادة 31 من الأمر 10-01 قد ألغت صلاحية رئيس المجموعة البرلمانية فيما يتعلق بهذا الخصوص³ رغم ما تجسده هذه الآلية من تفعيل لدور البرلمان الرقابي وبشكل خاص تعزيز فرص المعارضة البرلمانية في تشكيلها لقوة فعلية من خلال

¹ المواد من 7 إلى 12 من الأمر 95-20.

² المادة 14 من الأمر 95-20.

³ المادة 22 من الأمر 95-20.

إتاحة الفرصة لرئيس المجموعة البرلمانية لفت انتباه مجلس المحاسبة لدراسة ملفات معينة وهذا ما يتناقض مع التوجه الدستوري الحديث الداعم لمكانة المعارضة.

إن عمل مجلس المحاسبة يستدعي تتمتع بصلاحيات معينة تتعلق أساسا بحق الاطلاع وسلطة التحري في سبيل تنفيذ مهامه الرقابية، وتسهيل مختلف العمليات الحسابية والمالية لتقييم سير المصالح المعنية برقبته، فله حق الاستماع والاتصال بمختلف الإدارات العمومية وإجراء كل التحريات الضرورية للاطلاع على المسائل المنجزة، كما له حق الدخول لجميع المحلات التي تشملها أملاك جماعة عمومية خاضعة للرقابة¹.

إن تميّز مجلس المحاسبة وانفراده بطبيعة قانونية خاصة به يعود لممارسة اختصاصات متنوعة منها: الإدارية ويتعلق الأمر بإصدار التوصيات اللازمة وتقديم الاقتراحات المحسنة لمردود الهيئات الخاضعة لرقابته، وفي نفس الوقت اطلاع السلطات المعنية عن طريق الوسائل القانونية المكفولة، بالنقائص والتجاوزات المسجلة أثناء تأدية المجلس لمهامه، ويوجه المجلس تقاريره لكل من رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية كما تعد قابلة للنشر في الجريدة الرسمية.

من جهة أخرى يطلع المجلس باختصاصات استشارية حيث يمكن استشارته بمشاريع نصوص المالية العمومية، كما يستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية وترسل الحكومة التقارير التقييمية المعدة من طرف المجلس للهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها².

وأخيرا يمارس المجلس اختصاصات قضائية، إذ يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه والتي تتمثل في فرض غرامات مالية على مرتكبي الأخطاء المهنية من قبل المجلس ومن ثم إقرار مسؤوليتهم المالية الشخصية في حدود الأخطاء المرتكبة. ويجب القول أن قاضي مجلس المحاسبة لا يعد قاضيا جنائيا فإذا تبين له خطأ ذا صيغة جنائية أو يقتضي متابعة قضائية، يتصل بالجهات القضائية المختصة، وفي نفس الوقت لا يعد قاضيا إداريا فهو لا يملك صلاحية إلغاء القرارات المتخذة من الهيئات الخاضعة لرقابته أو تقدير مسؤوليتها القانونية، وبالتالي فإن قاضي مجلس يعد قاض من نوع خاص تتمثل مهمته الأساسية في

¹ المادة 55 والمادة 56 من الأمر 95-20

² المادة 18 والمادة 19 من الأمر 95-20.

ضبط صحة التسجيلات الحسابية المقدمة له، وتقدير مدى مطابقتها للقواعد القانونية المعمول بها، فهو إذن قاضي حسابات.

أولاً: اختصاصات مجلس المحاسبة

تتمثل في ثلاث صور رئيسية: رقابة نوعية التسيير، رقابة حسابات التسيير ورقابة الحسابات الإدارية.

أ. رقابة نوعية التسيير:

هي رقابة متطورة تعدت صورة المطابقة إلى صورة التقييم، وتقييم السياسة العامة يركز على مدى سماح الإمكانيات المتاحة سواء القانونية، الاقتصادية، الإدارية والمالية بإحداث النتائج المرجوة وبشكل آخر فإنها تعني التحقق من مدى نجاعة كل نشاط عمومي من خلال قياس قدرة الوسائل العمومية لبلوغ الأهداف المسطرة، إلى جانب التحقق من كفاءة استخدام الموارد المتاحة، إذ أن مراعاة الوقت والنوعية والكميات المناسبة والتكاليف الأقل في إنجاز العمل يعد من باب الكفاءة في التسيير. من جهة أخرى تهدف هذه الرقابة إلى كشف التجاوزات والانحرافات المرتكبة مع تحديد أسبابها ومن ثم تقديم الاقتراحات المعالجة، إضافة إلى تقويم النتائج التي تم تحقيقها.

تمثل رقابة نوعية التسيير اختصاصاً إدارياً لمجلس المحاسبة، تم منحه له منذ تاريخ إنشائه في 1980 (الفصل 2 من الأمر المعمول به حالياً)، فيعد المجلس مختصاً بممارسة رقابة نوعية التسيير على جميع الهيئات الخاضعة لرقابته، وذلك عن طريق التحقق من مستويات المطابقة، الفعالية، النجاعة والاقتصاد لدى تسيير هذه الهيئات للموارد والأموال العمومية المتاحة لها، وفي سبيل ذلك يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقارير تحتوي على المعاينات والملاحظات والتقييمات المنجزة من طرفه، ثم إرسالها لمسؤولي المصالح المعنية من أجل تقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الآجال التي يحددها المجلس الذي يستطيع إرسال هذه التقارير لسلطاتهم السلمية، أو تنظيم نقاش يشارك فيه مسيرو الهيئات المعنية إذا اقتضى الأمر ذلك.

في الأخير يقوم المجلس بإصدار التوصيات والاقتراحات اللازمة قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير الهيئات المراقبة وإرسالها لكل من مسؤوليها والوزراء والسلطات الإدارية المعنية¹. أيضاً يشارك المجلس في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي

¹ المادة 73 من الأمر 95-20

قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة وهيئاتها العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي من أجل تحقيق المصلحة الوطنية¹.

إلى جانب التقارير التقييمية التي يصدرها المجلس، فإنه يمتلك آليات رقابة أخرى، فتنوع أشغاله التقييمية بين الإجراء المستعجل، المذكرة الابتدائية، التقرير المفصل، التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، وأخيرا التقرير السنوي. هذه الآلية قد تم النص عليها دستوريا، إذ يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقرير سنوي يشمل أهم المعايينات والتقييمات والتوصيات التي أنجزها المجلس، إضافة إلى ردود وأجوبة السلطات المعنية ثم يقوم برفعه إلى رئيس الجمهورية، كما يرفع لجهات أخرى تمت إضافتها من خلال تعديل 2016 هم رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، وذلك من أجل توسيع مجال الاطلاع على أشغال المجلس التقييمية² سواء من قبل الهيئة التنفيذية أو التشريعية وبالتالي فحص مستوى الرقابة المالية في الدولة.

ب. رقابة حسابات التسيير:

تخص الحسابات التي يقدمها المحاسبون العموميون، ويعد المحاسب العمومي كل شخص معين قانونا للقيام ب³:

- عمليات تحصيل الإيرادات ودفع النفقات العمومية.
- ضمان حراسة الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حسابات الموجودات.

وهي وظيفة أصلية تتطلب ممارستها تكويننا متخصصا وتعييننا بصفة قانونية من طرف الوزير المكلف بالمالية⁴، الذي يعد صاحب السلطة الذي يخضع له المحاسب العمومي لدى تأدية مهامه ابتداءً من عملية تنصيب وتسليم المهام إلى غاية إيداع حسابات التسيير، ولأن المحاسب العمومي مسؤول شخصيا وماليا عن الأخطاء والمخالفات التي قد يرتكبها فهو يقدم

¹ المادة 71 من الأمر 95-20

² قبل التعديل الدستوري كانت تنص المادة 16 من الأمر 95-20 على إرسال نسخة لرئيس الجمهورية ونسخة إلى الهيئة التشريعية دون حصرها في رئيسي غرفتي البرلمان، وهو ما قد يكون مناسباً أكثر من أجل ضمان إمكانية اطلاع بقية الأعضاء على التقرير الذي قد ينشر بصفة جزئية أو كلية في الجريدة الرسمية.

³ المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁴ المادة 34 من نفس القانون

ضمانات مالية لتغطية مسؤولية (كاكتتاب تأمين مالي/ الرهن الرسمي العقاري/ حق الامتياز عن المنقولات..). تقتصر وظيفة مجلس المحاسبة في معاينة الجوانب المادية للحسابات دون التطرق إلى تقدير السلوكات الشخصية للمحاسبين والتي تظل خاضعة لاختصاص وزير المالية.

حيث يقوم المجلس بمراجعة وتدقيق الحسابات المقدّمة وفق منهجية خاصة ثم يقوم بعرض الملف على تشكيلة المداولة من أجل البت فيه إمّا بإيراد ذمة المحاسب إذا تطابقت الحسابات، أو إصدار قرار يقضي بتقديم تبريرات توضيحات في أجل معين إذا تم تسجيل وجود أخطاء أو مخالفات، وأخيراً يتم إصدار القرار النهائي الذي إمّا يبيري ذمة المحاسب أو يضعه في حالة مدين بما يساوي المبلغ المالي الناقص في الحساب (صرف نفقة غير شرعية/ عدم تحصيل إيراد معين/ عجز في أموال الصندوق)، يتم القرار الصادر عن المجلس بالطابع التنفيذي، ويبلّغ إلى الجهات الرسمية المختلفة.

الملاحظ أن مسألة تقدير المبلغ المستحق تسديده من طرف المحاسب والتي تعود لسلطة القاضي في تحديده، قد تبدو بسيطة بالنسبة للعمليات المتعلقة بتنفيذ الميزانية غير أنّها معقّدة بالنسبة للعمليات المتعلقة بالخزينة العمومية، ما يستدعي ضبطاً أدق من أجل حماية أكثر فعالية للأموال العمومية. كذلك يلاحظ أن المشرع الجزائري وبخلاف نظيره الفرنسي لم ينص على احتساب تعويضات مالية يسدها المحاسب جرّاء الضرر الذي خلفه خطأه، بل اكتفى بسداد المبلغ الناقص فحسب.

ت. رقابة الحسابات الإدارية:

تعرف كذلك برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وتخص الحسابات التي يقدمها الأمرون بالصرف. والأمر بالصرف يعد صلاحية مالية مكملّة لوظائف إدارية يمارسها مسيرو الهيئات المتبعة لنظام المحاسبة العمومية¹، فهي ليست وظيفة أصلية مستقلة. إذ نقصد بالأمر بالصرف الشخص المعين أو المنتخب الذي يكون مؤهل قانوناً لإثبات دين معين لصالح هيئة عمومية معينة والمسؤول عن تصفيته والأمر بتحصيله، وبالمقابل يكون

¹ الوزراء بالنسبة للقطاعات الوزارية، الولاية بالنسبة للولايات، رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالنسبة للبلديات، المدراء بالنسبة للمؤسسات الإدارية العمومية.

مؤهلاً لإنشاء دين معين على عاتق هيئة عمومية معينة والمسؤول عن تصفيته والأمر بدفعه وفي مجال النفقات العمومية فهو المؤهل لتقدير مبالغها والأمر بتسديدها¹.

هذا ما يعني أن تنفيذ الميزانية العمومية يستوجب مرحلتين مستقلتين بدءاً بتنفيذ الإجراءات الإدارية عن طريق الأمر بالصرف إلى تنفيذ الإجراءات المحاسبية عن طريق المحاسب العمومي حيث تتناهي عضوية الوظيفتين معاً². يعود ذلك لاعتبارات مختلفة فبغض النظر عن تسهيل عملية تنفيذ الميزانية العمومية عن طريق توزيع الوظائف، فإن هذا التناهي يضمن حداً معيناً من الرقابة المالية الوقائية داخلياً، حيث يلزم الأمر بالصرف بتوجيه الأوامر المطابقة لشكل ومضمون قواعد المحاسبة العمومية وتحت طائلة رفض تنفيذ المحاسب العمومي للأوامر المخالفة لها، وبالتالي ضمان عدم حرية تقدير كيفية استعمال الوسائل المالية المعتمدة بالرغم من سلطة القرار التي يتمتع بها الأمر بالصرف.

لدى غلق السنة المالية، يقدم الأمر بالصرف في إطار تأدية مهامه الحسابات الإدارية الختامية المتعلقة بجميع العمليات المنجزة في سبيل تنفيذ الميزانية العمومية سواء الأولية أو الإضافية بشكل يظهر التقديرات التي كانت موضوعاً والعمليات التي أنجزت بصفة فعلية، وهو ما يمكن من متابعة كيفية استخدام الاعتمادات المالية المرخص بها، ومما يمكن أيضاً من ممارسة رقابة مالية داخلية (السلطات الرئاسية والوطنية والمجالس المحلية المنتخبة) وخارجية (المفتشية العامة للمالية)، أمّا بالنسبة لمجلس المحاسبة فهي تسمح له بممارسة رقابة قضائية لدى إيداع هذه الحسابات الإدارية على مستوى كتابة ضبطه³، فيضبط الأخطاء والمخالفات المالية المرتكبة ويوقع العقوبات عليها. ومن جهة أخرى يلعب دوره كمقيّم لمردودية وفعالية هذه الهيئات العمومية.

يمارس المجلس اختصاصه القضائي فيما يتعلق برقابته على التسيير المالي للأمرين بالصرف من خلال غرفة الانضباط⁴ التي تستطيع إقرار المسؤولية الشخصية المالية لكل من يحمل هذه الصفة بشأن الأخطاء التي ارتكبوها، وبالتالي توقيع الغرامات المالية عليهم. وقد

¹ المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية السابق ذكره.

² تنص المادة 55 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية على مبدأ الفصل بين وظيفة المحاسب العمومي والأمر بالصرف

³ إضافة إلى الحالات المذكورة في المادة 88 تضيف المادة 91 من نفس الأمر حالة كسب امتيازات مالية أو عينية غير مبررة لصالحه أو لغيره على حساب الدولة.

⁴ المادة 30 والمادة 51 من الأمر 95-20 المعدل بالأمر 02-10.

حددت المادة 88 من الأمر 95-20 المجال الذي تقوم فيه هذه المسؤولية عن طريف حصرها للأخطاء التي تشكل خرقاً لقواعد الانضباط في مجال التسيير المالي¹، والملاحظ أن سلطة قضاة مجلس المحاسبة في تقدير الغرامة المالية محدودة، إذ لا يمكن أن تتجاوز الراتب السنوي لمرتكب الخطأ²، أو ضعفه إذا تعلق الأمر بالحالة المذكورة في المادة 91.

وفي كلتا الحالتين حجم الغرامة المالية في الواقع قد لا يغطي في معظم الأحيان حجم الضرر الذي تعرّضت له الخزينة العمومية، مع العلم أنه لا يمكن توقيع هذه الغرامات إذا ما تمت معاقبة الخطأ بعد مضي عشر سنوات³. ذلك بغض النظر عن صعوبة إثبات هذه الأخطاء وتحميل المسؤولية المالية لأمرى الصرف خاصة إذا تمت ممارسة الصلاحية المالية من قبل مسيري القطاعات الوزارية بشكل فعلي ومباشر ودون تفويض لعناصر أخرى كالأمين العام.

ثانياً: فعالية مجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة جهازاً رقابياً مستقلاً يتمتع باختصاصات إدارية وقضائية مكرّسة دستورياً، إلا أن فعاليته لا تزال ترتبط بطبيعة العلاقة التي تجمعها بسلطات الدولة وبشكل خاص السلطة التنفيذية. فبالرغم من جميع التقارير والتوصيات والأحكام التي أصدرها طيلة فترة إنشائه لا تزال أهم أعماله تلك الصادرة في فترة الثمانينات، والتي تتعلق بالأحكام الصادرة بحق وزير الخارجية السابق عبد العزيز بوتفليقة والسيد محمد الصغير والسيد محمد دوزالي والوزير السابق للاقتصاد بلعيد عبد السلام. حيث أبان المجلس عمّا يمكن أن يحققه في ظل قانون 80-05، غير أنه انهار بعد إصدار قانون 90-32، ولم يلعب دوره بشكل فعلي حتى بعد إلغائه وإصدار قانون 95-20 الذي عوض إصلاحه تنظيم المجلس انطوى في حد ذاته عن جملة من النقائص.

حالياً وبعد التكريس الدستوري لاستقلالية المجلس وجب النظر في مدى تجسيد النصوص القانونية المعمول بها لهذا المبدأ. فإذا كانت علاقته بالسلطة القضائية شبه منعدمة تنحصر في إحالة الملفات ذات الصبغة الجنائية أو الطعن في قراراته أمامها (مجلس الدولة)، فإن علاقته بالسلطة التشريعية والتنفيذية قد تؤثر على فعاليته ومدى مباشرته لمهامه انطلاقاً

¹ يمارس المجلس هذه الرقابة كذلك بناءً على طلب إحدى السلطات المؤهلة قانوناً والتي حددها المادة 101 من نفس الأمر.

² المادة 89 من نفس الأمر.

³ المادة 90 من نفس الأمر.

من عدة نقاط، فمسألة اختصاص رئيس الجمهورية بتنظيم هذه الهيئة عن طريق أوامر رئاسية رغم اعتبارها ذات طبيعة قضائية كفيلا لوحدها لتبيان تبعية هذه الهيئة للرئاسة، خاصة بالنظر لاختصاص البرلمان في التشريع لإنشاء الهيئات القضائية حسب النصوص الدستورية¹، إضافة إلى أن أعضاء مجلس المحاسبة يعينون بمراسيم رئاسية بناءً على اقتراح الوزير الأول أو رئيس مجلس المحاسبة المعينين بدورهما من قبل الرئيس.

وفيما يخص الناحية الوظيفية فيرتبط المجلس بالرئيس وفق صورتين، رفع التقرير السنوي له، وإيداع المجلس لرأيه في مسألة ذات أهمية وطنية بعد إخطاره من الرئيس. ومن أجل عدم حصر هذه العلاقة وسّع النص الدستوري من الصورة الأولى لتشمل رئيسي غرفتي البرلمان دون النص على إمكانية النشر في الجريدة الرسمية².

أما من حيث مناقشة قانون ضبط الميزانية فيصدر المجلس تقريرا تقييميا يتم الاطلاع عليه على مستوى البرلمان وإخضاعه للنقاش في لجنة المالية والميزانية. وعلى غير العادة وتزامنا مع التطورات السياسية في الجزائر، تم إصدار تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 في الجريدة الرسمية والذي جاء في إجمالي 432 صفحة³، تناول فيها المجلس مراقبة وتقييم القطاعات الوزارية بصفة أساسية متخذا عينات على شكل نماذج لتقييم تسيير أملاك البلديات من أربع ولايات فقط إضافة لعدد من المديريات، وقد كشف هذا التقرير بمناسبة تقييم المشروع التمهيدي لقانون تسوية ميزانية 2016، العديد من الاختلالات في تسيير الميزانية العمومية⁴.

¹ تدارك المؤسس الدستوري هذه المسألة من خلال نصه على وجوب تنظيم هذه الهيئة من خلال قانون عضوي. (م 199 من دستور 2020)

² المادة 13 من الأمر 90-32 الملغى بموجب الأمر 95-20 كانت تنص على مبادرة المجلس في النشر في الجريدة الرسمية

³ حيث جاءت على شكل أربع فصول: الفصل الأول ميزانية وإدارات الدولة، الفصل الثاني الجماعات الإقليمية، الفصل الثالث المؤسسات والمرافق العمومية، الفصل الرابع: الوسائل المالية والموارد البشرية والنشاطات الدولية.

⁴ تتعلق أبرز هذه الاختلالات حسب المشروع التمهيدي لميزانية الجزائر 2016 بكل من: عدم احترام قواعد منح واستعمال الاعتماد وصعوبات احتواء التحويلات الاجتماعية، الضعف في تنفيذ مخططات التنمية البلدية وضعف مداخلها العقارية (لا تتعدى 5% من ميزانية التسيير)، ضعف تحصيل الضرائب، النقائص في تسيير حسابات التخصيص الخاص وغياب شفافية النفقات العمومية، عدم ممارسة الوكالة الوطنية لمراقبة نشاطات المحروقات لمهامها في مجال الرقابة والضبط بصفة كاملة، ابتعاد صندوق ضمان الصفقات العمومية عن تأدية مهامه الرئيسية باعتباره أداة ضمان لتنفيذ الصفقات والطلبات العمومية وشروعه في تنفيذ عمليات تدخل ضمن اختصاص البنوك، عدم التأطير الكافي لبرنامج التكوين الذي أعدته وزارة التربية واستعمال الاعتمادات المخصصة له (45 مليار دج) لأغراض أخرى وتسجيل أرصدة مالية مجمدة لسنوات...

أما بالنسبة للصورة الثانية واعتماد آلية الإخطار فهي لا تزال محصورة في السلطة التنفيذية ممثلة في الرئيس والوزير الأول، إضافة إلى رئيس الهيئة التشريعية دون تخويل هذه الصلاحية للجان البرلمانية بعد إصدار الأمر 10-02 والذي ألغى المادة المتعلقة بهذا الخصوص، وهذا على العكس من اتجاه المشرع الفرنسي إلى تدعيم العلاقة بين هذين الطرفين عن طريق كفالة حق اتصال مجلس المحاسبة باللجان البرلمانية متى رأى ذلك مناسباً. وفي الواقع فإن ضمان إمكانية اتصال الجهتين يعدّ في غاية الأهمية إمّا من حيث اطلاع البرلمان ممثلاً بلجانه على أعمال المجلس وتزويده بالمعلومات الضرورية من أجل ممارسة دوره الرقابي أو من حيث تحريك مجلس المحاسبة وإطاعه على القضايا ذات الأهمية الوطنية في حالة عدم إخطاره، إذ يلاحظ هجر استعمال هذه الصلاحية من قبل السلطة التنفيذية.

في الأخير لا بد من القول بمدى محدودية فعالية مجلس المحاسبة مقارنة بمركزه في الدولة، إذ يعتبر الجهاز الأعلى فيما يخص الرقابة على المال العام، ولا شك أنّ ذلك يرجع للعديد من الأسباب على رأسها تجسيد هذا المجلس وفق رؤية تنظيمية لرئاسة الجمهورية، ممّا يجعله حبيس هذه الرؤية وتابعا لها، لذا فإن تفعيل هذا الجهاز يستوجب أساساً تحريرها من هذه التبعية سواء فيما يتعلق بعملية تأسيسه أو تعيين أعضائه، أما بالنسبة للجانب العملي فوجب ضمان حق اطلاع الرأي العام على أشغال المجلس باعتباره حارساً للمال العام وذلك عن طريق آلية النشر، وكذا خلق تواصل بين المجلس والمعارضة البرلمانية (من خلال المجموعات البرلمانية) لتعزيز الدور الرقابي لكليهما. من جهة أخرى وجب إعادة النظر في بعض النصوص القانونية من أبرزها مسألة تقدير الغرامات المالية التي لا ترقى لتغطية الأخطاء المرتكبة، إلى جانب اعتماد نظام التعويضات في سبيل الردع. كما وجب تحديث وتطوير آليات عمل المجلس من خلال اعتماد معايير الرقابة الدولية واستخدام التكنولوجيا الحديثة وتوفير البرامج التكوينية والتدريبية، إضافة على ضبط مزامنة أشغاله التقييمية فرغم كونه يمارس رقابة بعدية إلاّ أنه لا يتوجب ممارستها بصيغة متأخرة لسنوات (المشروع التقييمي لـ2016 صدر في 2019) وذلك لضمان استجابة أوسع وتدارك أسرع وبالتالي تحقيق فعالية أكبر.

الفصل الثاني:

الحماية القانونية للحقوق والحريات

إن الدولة كلما وجدت بين أعضائها تعاوناً مكرّساً وفعالاً اقتربت أكثر من نموذج المثالية، إلا أن التساؤل المطروح يكمن في كيفية ظهور هذا النوع من التعاون، هل يكون من خلال فعل الخضوع الثقافي أو بالأحرى من خلال التعبير العقلاني والحر عن القرارات¹.

لا شك أن هذا التساؤل يحيلنا إلى قضية هامة تشكل أحد الأعمدة الرئيسية في الدولة وهي مسألة التمكين من الحقوق والحريات السياسية في الدولة حيث تكتسي الحقوق والحريات السياسية أهمية خاصة لارتباطها بالسلطة إذ أنها توضح العلاقة التي تجمعها بالفرد، والتي غالباً ما يؤسسها الدستور ويرسم ملامحها الأولية ليتم تنظيمها بعد ذلك بشكل مفصل من خلال الإحالة على القوانين.

هنا يكمن الاختلاف بين كل من الأنظمة الديمقراطية المكرّسة للحقوق والحريات الأساسية بشكل فعلي، وبين الأنظمة المستوحاة من شكل النظم الديمقراطية المعاصرة والتي تستنسخ المبادئ الدستورية ثم تفرغها على الصعيد الهيكلي من الأفكار المؤسسة لها، ولا شك أن هذا الاختلاف يرتبط بالحالة السياسية التي تعيشها كل دولة. وسنخصص الحديث عن الجزائر ووضعيتها الحقوق والحريات السياسية فيها من الناحية القانونية والناحية الفعلية، انطلاقاً من تأثيرها المباشر على عملية التنمية السياسية وقدرتها على ترسيخ هذه الفكرة وتعزيزها.

¹ « On peut dire, à coup sur, que plus un état rouve aupres de ses membres, de collaboration dévouée et utile, plus il se rapproche du type de la perfection. Tres bien mais reste posée la question qui consiste à savoir comment une telle « collaboration dévouée et utile » se présente : sera-t-elle un acte de soumission intellectuelle ou plutôt l'expression d'une décision raisonné et libre » H.A.Schwarz-Liebermann Von Wahlendorf, Politique,Droit,Raison, LGDJ, France, 1981, p 12-13.

المبحث الأول: الحماية القانونية للحقوق السياسية

يقصد بالحق في معناه الاصطلاحي الأمر الثابت الذي لا يمكن إنكاره، أما من الناحية القانونية فقد تعددت الاتجاهات الفقهية في فهم فكرة الحق إلا أنه بشكل عام يمكن تعريف الحق بأنه تلك الميزة المشروعة المثبتة للشخص والتي يحميها القانون، فيستطيع الشخص التصرف فيها بصفته مالكا لها.

فالحق إذا ثابت وغير قابل للتغيير وهو متفق عليه ومكفول قانونا، بالإضافة إلى كونه مستجدا فقد تستحدث حقوق جديدة بفعل التطورات المعاصرة، والحق يشمل عدة فئات بحسب التصنيفات المعتمدة، حيث أن الحاجة إلى تصنيف الحقوق ليست أكاديمية فحسب بل إن المستفيد منها بالدرجة الأولى هو القضاء لسببين هامين: الأول أن الحقوق المبادئ (الكرامة، المساواة، العدل...) حقوق مصدرية تستمد دستوريتها من ذاتها، فهي مفروضة على القاضي أصلا لأنها لصيقة بشخص الإنسان في حين ما دونها تحتاج بطبيعتها إلى قوانين تشرعها وتنظمها. أما الثاني فكون هذا التصنيف يجعل الفرد غير مجبر على حقه الأساسي في جزئه المتصل بالمبادئ فهو لا يستحق أن يأت بالدليل على حقه في المساواة مثلا. ويمكن القول أن وفق هذا التصنيف هناك حقوق مشتركة بين جميع الأفراد لا تستدعي إثباتها غير أنها غالبا ما تلحق بها صفات معينة تحصرها في قالب معين¹. وتعد الحقوق السياسية أحد أهم هذه الفئات. ونعني بالحقوق السياسية تلك الحقوق التي تكفل للفرد الشراكة في تسيير شؤون الدولة من خلال لعبه دورا محوريا في الحياة السياسية وفق ثلاث صور رئيسية هي: الانتخاب، الترشح إنشاء الأحزاب السياسية.

المطلب الأول: الانتخاب

يتميز تنظيم الدولة للحياة الاجتماعية بجعل السياسة مستقلة ضمن المجتمع، حتى أصبح عزل السياسة أمرا طبيعيا جدا، إذ غالبا ما يجيب المواطن بأنه لا يتعاطى السياسة أو بعبارة "هم" "هم يقررون، هم يريدون، هم..." هذه العبارة التي أشار إليها مؤلف كتاب "دفاتر المأجور طومسون" والتي نصادفها يوميا في الحياة الواقعية تدل على مدى حقيقتها. إذ أن الدولة تجسد عملية انفصال المجتمع المدني عن السلطة بوقوع كل منها في طرف مقابل مما استوجب التفكير بإقامة صلة بين هذين المستويين ألا وهي العملية الانتخابية وفي الواقع أن الانتخابات ليست فقط أساس النموذج الليبرالي بل هي ماهيته نفسها ولعل الأيديولوجية

¹ حاشي يوسف، مكانة الحقوق الأساسية في القضاء، المرجع السابق، ص219.

القانونية قد نجحت في ترسيخ الإسهام بكون الدولة احدى المؤسسات القانونية مع إنها النظام نفسه لا أحد عناصره، ونفس الأمر بالنسبة للانتخابات بكونها مجموعة تقنيات أقل أو أكثر تعقيد في القانون الدستوري مع أنها روح القانون نفسه¹.

الفرع الأول: ماهية الانتخاب

يشارك المواطن في الحكم عن طريق الانتخاب باعتبار أن هذا الأخير يشكل الدّعمة الأساسية التي تبنى عليها الديمقراطية المعاصرة، كونه يسمح باختيار ممثلين عن الشعب يقومون بممارسة السلطة نيابة عنه وفق أشكالاً مختلفة حسب مراكزهم القانونية والسياسية، غير أن فكرة الانتخاب لا تبلغ الأهداف التي وجدت من أجلها إلا بتوفر شروط و ضمانات معينة إلى جانب التزام أطراف العملية الانتخابية وبشكل خاص السلطة بشقيها السياسي والإداري.

أولاً: فكرة حق الانتخاب

تعود الملاح الأولية لفكرة الانتخاب إلى الحضارات القديمة (الرومان، اليونان...) غير أنها بمفهومها المعاصر بدأت تتبلور بشكل أكبر بعد الثورة الفكرية التي شهدتها العالم ابتداءً من الثورة الأمريكية 1776 والثورة الفرنسية 1789 إلى أن بدأت تتجسد في القرن التاسع عشر أولى ممارستها في كل من بريطانيا، فرنسا، و.م.أ والملاحظ أن ممارسة حق الانتخاب حينها ارتبطت بقيود حددها القانون مثل الثروة المالية والكفاءة العلمية وغيرها من الشروط ثم تطور هذا الحق بفعل التأثيرات الفكرية، السياسية، القانونية والاجتماعية إلى أن أصبح يمثل أحد أبرز الحقوق المدنية والسياسية والتي تحظى بحماية وطنية ودولية من خلال تكريسه في الدساتير والتشريعات الوطنية والنصوص والمواثيق الدولية².

يقصد بالانتخاب تمكين المواطنين المتمتعين بالشروط القانونية من المساهمة في الاختيار الحر وفقاً لقناعتهم الشخصية لفرد أو جماعة أفراد من أجل تسيير الدولة ومؤسساتها فيشمل كلا من الانتخابات الرئاسية، الانتخابات التشريعية والاستفتاء. وفي الحقيقة يمكن التمييز بين الانتخاب والاستفتاء، إذ على الرغم من أن كليهما أداتا تصويت تهدفان للتعبير عن مواقف وآراء سياسية معينة كنتيجة عن الاعتراف بمبدأ سيادة الشعب، إلا أنه بينما

¹ ميشال مياي، المرجع السابق، ص 224.

² على رأسها المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948، المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية 1966.

يكتفي الانتخاب بكونه وسيلة لإسناد السلطة، فإن الاستفتاء يجسد ممارسة السلطة بشكل مباشر.

يتجه الفقه الفرنسي إلى اعتبار الانتخاب بأنه ممارسة حق الاختيار على نحو تتسابق فيه الإيرادات المؤهلة لتلك الممارسة¹، فهو الإطار الذي يمارس فيه الشعب ممثلاً في الهيئة الناخبة سيادته الوطنية. غير أن امتلاك حق الانتخاب يتعلق أساساً بنوعية الناخب (la qualité d'électeur)، إذ يجب استيفاء شروط تتعلق بالموقف المدني والفكري والأخلاقي للناخب².

ولعلّ الإشكال المثار بصدد فكرة الانتخاب لا يكمن في مفهومه بل في الإجماع على تكييفه القانوني. فقد اختلفت الاتجاهات الفقهية هذا الصدد وفق الشكل الآتي:

أ. الانتخاب حق شخصي:

حسب هذا الاتجاه الانتخاب حق شخصي يتمتع به كل مواطن ويثبت لكل فرد كونه من الحقوق الطبيعية التي لا يجوز حرمان أحد منها، باعتبار أن الانتخاب نتيجة منطقية من نتائج نظرية سيادة الشعب ما يعني أن جميع المواطنين متساوين في التمتع به وأحرار في إمكانية استخدامه من عدمها، وبالتالي يترتب عن تصنيف الانتخاب كحق: عمومية الاقتراع، اختيارية التصويت.

ب. الانتخاب وظيفة:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه عبارة عن وظيفة اجتماعية وسياسية يؤديها المواطن نتيجة انتمائه إلى الأمة صاحبة السيادة، وبالتالي هذا الاتجاه وليد عن نظرية سيادة الأمة ما يعني أن جميع السلطات في يد الدولة وهي بدورها تكلف من تشاء من الأفراد للتعبير عن إرادتها وبالتالي فالانتخاب وظيفة كغيره من الوظائف العامة ومن نتائج ذلك إمكانية قصره على فئات معينة بشروط خاصة أي الاقتراع المقيد وكذا إلزامية التصويت باعتباره واجباً على الفرد.

ت. الانتخاب حق ووظيفة:

يتجه هذا الرأي إلى كون الانتخاب يجمع بين فكرتي الحق والوظيفة في آن واحد غير أنه ينقسم بدوره إلى قسمين، الأول بزعامة "هوريو" يرى أن الانتخاب حق فردي وفي نفس

¹ Jean Paul Charny, Le suffrage Politique en France, Monton&Co Paris, 1965, P24.

² « Pour disposer du droit de vote, l'électeur doit répondre des conditions tenant à son aptitude civique, intellectuelle et morale » Jean Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, Memontos Dalloz, 3ème édition, France, 1998, p26.

الوقت ووظيفة اجتماعية، أما الثاني بزعامة "دي ملبرج" فيرى أن تعارض الصفتين يمنع اكتساب فكرة الانتخاب الوصفين في آن واحد بل على التوالي فيكون حقا شخصا تحميه الدعوى القضائية في البداية (القيد في السجلات الانتخابية..). ثم يتحول إلى وظيفة تتمثل في المشاركة في بناء الهيئات العامة للدولة عند ممارسة التصويت ذاتها.

ث. الانتخاب سلطة قانونية:

يمثل هذا الاتجاه الرأي الراجح في الفقه المعاصر، حيث يرى الانتخاب على أنه سلطة قانونية وذلك انطلاقا من كون القانون المسؤول عن تحديد مضمون الانتخاب وشروط استعماله مما يعني ترتب نتيجتين أساسيتين هما: إمكانية التعديل فيه حسب ما يتناسب مع المصلحة العامة إما بالتقييد أو التوسيع، وعدم إمكانية الاتفاق على اعتباره محلا للتعاقد بأي شكل من الأشكال، وبالتالي يمكن القول حسب هذا الرأي أن الانتخاب سلطة قانونية مستمدة من مركز موضوعي ينشئه القانون من أجل تمكين المواطنين من المشاركة في اختيار السلطات العامة في الدولة¹.

نخلص أخيرا للقول بان هذا الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية لحق الانتخاب يبقى نظريا وأن العبرة بالتنظيم العملي الذي يخلق حسب الأوضاع المتعلقة بكل دولة، وأن المتفق عليه أن الانتخاب بوصفه حقا عاما ذو طبيعة سياسية يرتب النتائج التالية:

- إمكانية اللجوء إلى القضاء من أجل حمايته من أي انتهاك قد يتعرض له.
- خضوعه لقواعد القانون العام فيما يخص: تنظيمه، تحديد شروط ممارسته، تبني النظام الانتخابي.

- عدم إمكانية التصرف فيه على العكس من الحقوق الخاصة.
- أنه حق مستمد من الدساتير والقوانين المنظمة له وليس مستمدا من الطبيعة، فهو يقرر للفرد أو يحجب عنه حسب ما تقتضيه المصلحة العامة.

ثانيا: المكانة الدستورية للانتخاب

إن الانتخاب في تكييف القانون حق سياسي وبالتالي فهو مستمد أساسا من الوثيقة الدستورية، باعتبارها قمة الهرم التسلسلي للقواعد القانونية وحامية الحقوق والحريات

¹ رأي سليمان الغول أشار إليه أ. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دار دجلة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص46.

الأساسية للمواطن. ونعني بعبارة الحقوق الحريات الأساسية، تلك الحقوق التي تضمنتها صراحة الدساتير أو كوّنت جزءاً من الكتلة الدستورية لنظام دستوري ما، وهذه الحقوق تتمتع بحصانة دستورية ويتطلب الاعتراف الدستوري بها حتى تصبح كذلك. فهي تختلف إذا عن حقوق الإنسان التي تتضمنها اللوائح والمواثيق الدولية والقارية، كما تختلف عن الحريات العامة التي تعد من اختصاص القوانين الداخلية وتتمتع بالحماية المباشرة التشريعية والقضائية¹.

يعتبر حق الانتخاب من الحقوق الأساسية المنصوص عليها دستورياً لكن ذلك لا يمنع أنه يخضع لتدخل الأداة التشريعية من أجل تحديد كيفية تنظيمه، إذ لا يكفي التنصيص الدستوري من أجل التمتع بالحصانة المطلقة، بل يجب إلحاقه بالحماية القضائية. هذه الأخيرة التي قد تختلف حسب طبيعة الحقوق والحريات، حيث يمكن التمييز بين حقوق وحريات² من الدرجة الأولى تتمتع بحماية موسعة وموحدة عبر الإقليم فلا يجب أن يشملها نظام عقابي أو أن يتدخل المشرع من أجل الإنقاص منها بل بهدف تدعيمها فقط، أما النوع الثاني فهو الحقوق والحريات من الدرجة الثانية وتتمتع بحماية أدنى فيمكن أن تحاط بنظام قمعي أو أن تستدعي ممارستها استصدار إذن كما يمكن أن تختلف حسب مناطق معينة في إقليم الدولة وأن يتدخل المشرع من أجل الحد منها.

بالنسبة للجزائر فعلى مستوى النصوص المستقرة انطلاقاً من الدستور إلى القوانين التي تكرر الانتخاب، تبنى المؤسس الدستوري منحى نظرية سيادة الشعب في تصوره للطبيعة القانونية لحق الانتخاب، وذلك وفق صورتين:

الأولى بشكل صريح من خلال اعترافه بحق الانتخاب، وإدراجه ضمن الفصل المخصص لحقوق وحريات المواطن الجزائري³، إضافة إلى تأكيد الدستور على أن ممارسة السلطة في الجمهورية الديمقراطية الشعبية الجزائرية يكون من طرف الشعب⁴.

¹ حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، المرجع السابق، ص 422-423

² Eric.Oliva, Droit Constitutionnel, 3ème édition, Sirey, 2002, Paris, P270.

³ ابتداءً من دستور 1963 "كل جزائري بلغ 19 سنة كاملة له حق التصويت" إلى غاية دستور 2020 المادة 56 "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية الحق في أن ينتخب وينتخب"

⁴ دستور 1976 المادة 05 "السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين" ودستور 1989 المادة 06 "الشعب مصدر كل سلطة والسيادة الوطنية ملك للشعب"

الثانية بشكل ضمنى من خلال التنصيص على نتائج هذا الاتجاه عبر إشارة أي نص دستوري أو قانوني، ويتعلق الأمر مثلا في الأخذ بمبدأ عدم إلزامية الاقتراع العام¹ أو التصويت عن طريق فرض عقوبات، وبالتالي ترك الحرية للمواطن في استخدامه حقه الانتخابي من عدمه.

الملاحظ أن الدساتير الجزائرية رغم وحدة رؤيتها لحق الانتخاب فإنها خفّت نمطين مختلفين في التطبيق العملي وذلك يعود لطبيعة النظام السياسي المعتمد حينها من جهة بالإضافة إلى إفراغ الضمانات الدستورية والقانونية من محتواها من جهة أخرى. إذ أن دستور 1963 و1976 لم يمثل فيه حق الانتخاب وسيلة لإحلال الديمقراطية بل كان بمثابة أداة للتعبئة الشعبية وتزكية قرارات الحزب الواحد والعمل على إبقائه في السلطة مما يعني شكلية العملية الانتخابية.

أما بعد الانفتاح السياسي الذي عرفته الجزائر في 1989 وإلى يومنا هذا، فقد أصبح حق الانتخاب محل مد وجزر بين ضرورة التمكين والتفعيل لهذا الحق وعدم الرغبة في التخلي عن النظام القائم وتبني سياسة التماطل والتحايل، والمرآنة على ظروف عاشتها الجزائر تارة وشخصيات تزين الواجهة تارة أخرى حتى استنفذت هذه الأخيرة واستنفذ صبر الشعب وتخوفه من المطالبة بحقه الفعلي في الاختيار. فأصبح إصلاح العملية الانتخابية وما يصاحبه من تغييرات للحياة السياسية في الجزائر الوسيلة الوحيدة من أجل كسب ثقة المواطن والقدرة على تحقيق عملية التنمية السياسية والتي يعد أساسها تفعيل المشاركة السياسية بجميع صورها بما يكفل مدلولاً مغايراً عن التجارب السابقة في الواقع العملية بالدرجة الأولى بغض النظر على الجانب النظري.

الفرع الثاني: المعالجة القانونية للانتخاب

إنه من السهل إدعاء الديمقراطية سياسياً وإرساء مؤسساتها بصفة رسمية وفي نفس الوقت إنشاء نظام تسلطي خلف هذه الواجهة، إذ يمكن للأنظمة التسلطية تشويه المؤسسات التي تستقيها من النمط الديمقراطي لعل يقوم على أسس محددة أبرزها: الانتخاب، البرلمانات، استقلال القضاة. لعلّ التمييز بين شكل تطبيق هذه المبادئ في الدول يشكل الأساس الفعلي للمنظومة السياسية حيث قد لا يعدو عن كونه مرجعاً نظرياً دون تطبيق

¹ المادة 118 من دستور 2016 "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.." والمادة 85 من نفس الدستور "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.."

فعلي، باعتبار أن النمط الديمقراطي لا يمكن أن يطبق بشكل مطلق حتى في الدول التي تنادي به بصدق، إذ يظل محل نقل وتكيف يشوهانه بنسب متفاوتة، فثمة فارق بين منظومة القيم المعلنة والمؤسسات الفعلية، هذا الفارق يبقى محدودا نسبيا في الدول الغربية غير أنه يتسع في الأنظمة التسلطية بشكل كبير إلى أن يصبح وهميا أو شكليا فقط، ولعل الآلية الأساسية التي تحدد حقيقة تطبيق النمط الديمقراطي أو تشويبه هي الانتخابات¹. لذا سنتطرق لتنظيم الانتخاب في الجزائر ومدى التشويه الذي يتعرض إليه من خلال التعرض للمحاور الأساسية للعملية الانتخابية.

أولا: المعالجة الموضوعية (النظام الانتخابي)

يمثل النظام الانتخابي الآلية المستخدمة من أجل تحويل الأصوات المدلى بها على مقاعد تمثيلية، فهناك عدة نظم انتخابية وأنماط اقتراع تخلف كل منها نتائج معينة وآثار مختلفة على الحياة السياسية. إذ قد يؤدي نوع من التصويت إلى نوع آخر محدد من الديمقراطية مما يجعل في الواقع أن ليس هناك شيئا أكثر تسييس من اختيار النظام الانتخابي². من هذا المنطلق تتضح أهمية مسألة اعتماد النظام الانتخابي بالنسبة للمواطن والدولة والحزب.

أ. طرق عرض المرشحين:

• الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر:

يتم الانتخاب المباشر على درجة واحدة من خلال منح الناخبين أصواتهم بطريقة مباشرة إلى النواب الممثلين لهم أو اختيارهم لرئيس الجمهورية دون وساطة جهة أخرى. يتسم هذا النوع من الانتخاب بكونه الأكثر شيوعا لدى أغلب الدول المعاصرة، فيساهم في تنمية الوعي السياسي للأفراد ويضمن اطلاعهم على مستجدات الحياة السياسية، كما يرسخ ممارسة حق الانتخاب دون ضغط أو تأثيرات خارجية، غير أنه لا يجسد بالضرورة الاختيارات الأفضل للمرشحين³. وذلك إما لعدم قدرة الناخبين على معرفتهم بشكل أكبر، وإما لعدم كونهم مؤهلين دائما لاختيار الأنسب.

¹ موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ص 43/54/25.

² ميشال مياني، المرجع السابق، ص 225.

³ إبراهيم عبد العزيز شيجا، الأنظمة السياسية - الدول والحكومات -، الدار الجامعية، بيروت لبنان، 1982، ص 166.

تعتمد الجزائر منذ استقلالها على أسلوب الانتخاب المباشر فيما يخص الانتخابات الرئاسية وانتخابات المجلس الشعبي الوطني، أما فيما يخص انتخابات ثلثي أعضاء مجلس الأمة فتعتمد أسلوب الانتخاب غير المباشر.

أما بالنسبة للانتخاب غير المباشر فيتم على مستوى درجتين أو أكثر، من خلال اختيار الناخبين لمندوبين عنهم يقومون بمهمة اختيار الممثلين النيابيين أو الرئيس بحيث يفصحون عن مواقفهم الانتخابية في البداية مما يضمن فكرة كونهم أداة تنفيذية لرغبة الناخبين الحقيقية ومن أمثلة هذا النموذج الانتخابات الرئاسية في الولايات المتحدة الأمريكية أو الانتخابات التشريعية في الصين. تتميز هذه الطريقة بأنها تخفف من حدة المعارك الانتخابية وتجعل عملية الاختيار محل خبرة أوسع بالشأن السياسي وتحت إدراك أكبر للمسؤولية إلى جانب تغطية أبسط للعملية الانتخابية، بالمقابل يعاب على هذا النوع من الانتخاب ابتعاده عن الديمقراطية كلما زادت درجاته.

• الانتخاب الفردي والانتخاب عن طريق القائمة:

يمارس الانتخاب الفردي في دوائر انتخابية صغيرة الحجم يقدر عددها الإجمالي بعدد النواب المراد انتخابهم، وبالتالي يوجد منتخب وحيد لكل دائرة انتخابية مما يوفر اتصالا مباشرا بين الناخب والمنتخب، ويفترض معرفة جيدة للمرشحين قائمة على الثقة الشخصية ومدى القدرة على الاستجابة، كما أنه يفتح المجال للمستقلين ذوي الشعبية والجماهيرية من أجل الفوز بمقاعد والابتعاد عن الهيمنة الحزبية¹.

يتميز هذا النموذج ببساطته وسهولة إجراءاته، بالمقابل يحمل سلبيات تتعلق أساسا بعلاقة الناخب بالمرشح حيث يسمح هذا الأسلوب ب بروز الاعتبارات الشخصية وظاهرة الرشوة والخطابات العنصرية كأساس للحملات الانتخابية، بدلا من البرامج السياسية، بالإضافة إلى إمكانية التدخل الحكومي في صورة التلاعب بتقسيمات الدوائر الانتخابية². طبقت الجزائر هذا النمط بموجب قانون 91-07 المؤرخ في 03 مارس 1994 المتضمن تقسيم الدوائر الانتخابية، غير أنها تراجعت عنه فيما بعد.

¹عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية -دراسة مقارنة-، دار الجامعيين للطباعة والنشر، الإسكندرية مصر، 2002، ص495.

²ظاهر الغندور، تقديم محمد المجذوب، النظم الانتخابية (دراسة مقارنة لأهم القوانين في العالم الانتخابي)، المركز الوطني للمعلومات والدراسات، بيروت لبنان، 1992، ص253.

يمارس الانتخاب عن طريق القائمة في دوائر انتخابية متفاوتة، حيث أن العبرة ليست بحجم الدائرة وإنما بعدد سكانها، إذ يمنح لكل دائرة انتخابية حصة من المقاعد التمثيلية تناسب عدد السكان فيها. الإشكال المثار هو نوعية القائمة المستخدمة، إذ تختلف الأنظمة في اختيارها للقائمة المعتمدة في الانتخابات حسب مساحة الحرية المراد منحها للناخب للتعبير عن اختياراته وذلك وفق الأشكال التالية:

- القائمة المغلقة: تسمح للناخب بأقل قدر من الحرية، حيث يكون ملزماً باتخاذ موقف كلي إزاء القائمة إما بقبولها كما هي أو رفضها كلياً. فالقائمة المغلقة تعطي الحزب الأفضلية في التأثير على العملية الانتخابية من خلال منحه الحرية الكاملة في اختيار وترتيب المرشحين وفق الشكل الذي يراه الحزب مناسباً، أما بالنسبة للناخب فنقتصر مهمته على الموافقة أو الرفض فقط.

- القائمة المغلقة مع التصويت التفضيلي: تسمح للناخب بتغيير ترتيب أسماء المرشحين التي تحتويها القائمة الانتخابية وفقاً لرغبته الشخصية دون الالتزام بالترتيب المدرج من طرف الحزب مما يعني قدراً أكبر من الحرية ولكن في ظل نفس القائمة التي يجب التصويت عليها بنعم أو لا، وبالتالي يلعب دوراً فيما يخص اختيار المرشحين. غير أن مسألة ترتيبهم تبقى من حق الناخبين أي لهم دور مؤثر فيما يتعلق بتوزيع المقاعد، ولكن يبقى محدوداً فيما يتعلق بالالتزام بقائمة وحيدة.

- القائمة المفتوحة: تسمى كذلك الممزوجة، إذ تسمح للناخب بإعداد قائمة خاصة من خلال مزج أسماء مرشحين وتابعين لقوائم مختلفة وبالترتيب الذي يراه مناسباً¹، فيستطيع التعديل بالحذف أو الإضافة دون الالتزام بأي قيود، وبالتالي فإن الناخب يحصل على أكبر قدر من الحرية في التعبير عن اختياراته دون فرض قائمة معينة أو ترتيب معين عليه، وهو ما يتناسب مع مبادئ الديمقراطية.

يتميز أسلوب الانتخاب عن طريق القائمة بجعله المنافسة الانتخابية أكثر موضوعية وتستند إلى المفاضلة بين البرامج والأفكار دون النزاعات الشخصية والجهوية، كما أنه يقلل من إمكانية التدخل الحكومي ويسمح بترشيح الكفاءات العلمية والابتعاد عن رؤوس الأموال. غير أنه بالمقابل يحرم المستقلين من الترشح لاقتترانه غالباً بالقوائم المرشحة من طرف الأحزاب، مما يعني إلزام ذوي الخبرة والكفاءة من المستقلين بالخضوع لاتجاه حزبي معين

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، مصر، 1993، ص 227.

من أجل ضمان الحق في الترشح، وهو ما يتعارض مع المبادئ الدستورية من جهة، والمبادئ الشخصية للمرشح والمبادئ الحزبية للحزب من جهة أخرى.

ب. طرق تحديد النتائج:

إذا كانت طرق عرض المرشحين تعني تحديد أسلوب منح الناخب صوته للمرشح، فإن طرق تحديد النتائج تعني تحديد آلية معرفة أصحاب المقاعد والفائزين من بين مرشحي القوائم المختلفة.

• نظام الأغلبية:

يطبق سواء في الانتخاب الفردي أو الانتخاب على القائمة، ويقصد به الحصول على أكبر عدد من الأصوات مقارنة بباقي المرشحين من أجل الفوز بجميع المقاعد المقررة للدائرة الانتخابية¹. يأخذ صورتين:

- الأغلبية البسيطة:

حيث يتم على درجة واحدة، إذ لا داعي من شرط الحصول على أكثر من نصف عدد الأصوات بل يكفي الحصول على أعلى قدر منها مهما بلغ ليفوز فيه المترشح أو القائمة المعنية، فهو يعد من أبسط النظم الانتخابية، غير أنه يخلف ثلاث احتمالات بالنسبة للناخب²: إما القيام بتصويت مفيد يفرز فوز المترشح، أو القيام بتصويت غير مفيد سياسياً من خلال التصويت على أساس انتماء حزبي لمترشح لا يملك حظوظاً في الفوز وبالتالي ضياع الصوت، وأخيراً العزوف عن عملية التصويت. من جهة أخرى يساهم هذا النظام في إقامة الثنائية الحزبية.

- الأغلبية المطلقة:

يستدعي هذا النظام الحصول على 50%+1 من الأصوات على الأقل لإحراز الفوز، مما يحتم في غالب الأحيان القيام بدور ثان بين المترشحين المحرزين لأعلى نسبة أصوات

¹ بدر الدين شبل، الحريات السياسية في الجزائر، دار الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2016، ص 87.

² « Le système place l'électeur devant trois possibilités : ou bien effectuer un vote utile...ou bien effectuer un vote non utile politiquement et se prononcer en faveur d'un candidat n'ayant aucune chance d'être élue mais correspondant à son opinion, ou bien se réfugier dans l'abstention.. » Par : Yves guichet et Jean Catsiapis, Droit Constitutionnel, Edition Ellipses, France, 1996, p40.

بهدف القدرة على تحقيق هذا النسبة (الأغلبية المطلقة) مع ورود إمكانية تحديد عتبة معينة في الدور الأول من أجل التمكين من المشاركة الانتخابية¹.

نظام الأغلبية يسمح بتشكيل المعارضة متماسكة وحكومة منسجمة وقوية، وفي نفس الوقت يحرم الأحزاب الصغيرة والمتوسطة من التمثيل في البرلمان لكونه يخدم مصالح الأحزاب الكبيرة فقط، إضافة إلى عدم تمتعه بميزة التأسيس بين كل من الأصوات والمقاعد، إذ يضخم انتصار الأغلبية ويضعف من تمثيل الأقلية، مما يشوه الإرادة الشعبية ويفسد أسس النظام النيابي. وفي الأخير نخلص لكون نظام الأغلبية نظاما غير عادل إلا أنه لا يمكن الإنكار في نفس الوقت أنه نظام فعّال.

• نظام التمثيل النسبي:

يعد حديثا نسبيا بالمقارنة مع نظام الأغلبية²، الهدف منه أساسا إزالة عيوب نظيره من خلال حرصه على تمثيل جميع الفئات بما فيها الأقليات السياسية عن طريق عدم حصر المقاعد في فائز واحد بل توزيعها على حسب عدد الأصوات المحرزة من قبل كل قائمة، إذ يرتبط هذا النظام بنمط الاقتراع على القائمة، فيأخذ عدة صور في التطبيق العملي حسب القائمة المعتمدة، غير أنه في كل الأحوال يضمن نتائج أكثر عدالة. فعلى سبيل المثال إذا تنافست ثلاث أحزاب سياسية في دائرة انتخابية ممثلة بـ 10 مقاعد وتحصلت الأحزاب على النسب التالية: 50% / 30% / 20%، فستوزع المقاعد في نموذج التمثيل النسبي على الشكل الآتي: 5مقاعد / 3مقاعد / مقعدين. أما في نموذج الأغلبية فسيحصل الحزب الأول على جميع المقاعد، فيما تقصى باقي الأحزاب. لكن الإشكال يكمن في الصعوبة والتعقيدات التي تشملها آلية توزيع المقاعد وبشكل أخص آلية توزيع البقايا كمرحلة أخيرة.

- آليات توزيع المقاعد:

بالنسبة لتوزيع المقاعد تعتبر طريقة المعامل الانتخابي الأكثر شيوعا، حيث تقسم مجموع الأصوات الصحيحة المعبر عنها على عدد المقاعد المتنافس عليها في الدائرة المعنية والنتيجة ستمثل المعامل الانتخابي، فتفوز كل قائمة بعدد من المقاعد يكون مماثلا لعدد

¹ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 179.

² لم يتم اعتماد نظام التمثيل النسبي إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر على خلاف نظام الأغلبية الذي اعتمد منذ نشأة البرلمانية في بريطانيا.

المعاملات الانتخابية التي أحرزتها¹. أما بالنسبة لطريقة المعامل الوطني فهي نفسها المتبعة في نموذج المعامل الانتخابي مع اختلاف وحيد هو المستوى الإقليمي، إذ تتم على الصعيد الوطني وليس على صعيد كل دائرة انتخابية، ممّا يعني توحيد المعامل من خلال قسمة عدد الأصوات المعبر عنها وطنياً على عدد المقاعد الإجمالية، إلا أن ذلك يتطلب وقتاً أطول وإجراءات أكثر اتساع الأمر الذي يتيح التلاعب ويزيد من فرص التزوير. وفيما يخص طريقة العدد الموحد فيقصد بها تحديد المشرع الوطني بشكل مسبق نصاباً معيناً من الأصوات يمثل النسبة اللازمة من أجل الحصول على مقعد واحد، هذا النصاب يقرر غالباً في قانون الانتخابات بناءً على دراسات تقريبية، يؤخذ فيها بعين الاعتبار معطيات العملية الانتخابية في الدولة.

- آليات توزيع البقايا:

إن عملية توزيع المقاعد لا تعد بهذه البساطة أبداً إذ لا بد من أنها ستختلف أصواتاً غير مستعملة ومقاعد متبقية، لذا كان من اللازم اعتماد طرق لتوزيع البقايا، وذلك إما على المستوى الوطني من خلال التمثيل النسبي الشامل حيث توزع المقاعد المتبقية على أساس معامل انتخابي وطني يحسب من خلال قسمة إجمالي عدد الأصوات غير المستعملة في جميع الدوائر الانتخابية على جميع المقاعد المتبقية وطنياً. وأما بالنسبة للتمثيل النسبي المتقارب فيتم على مستوى محلي بالاعتماد إحدى الصيغ الآتية:

الباقى الأقوى: حيث يمنح المقعد لصاحب أكبر عدد من الأصوات غير المستعملة وأقربها للمعامل الانتخابي.

المعدل الأقوى: حيث يمنح المقعد لصاحب أكبر معدل أصوات في كل مرة، ويحسب المعدل من خلال تقسيم عدد الأصوات المحصل عليها من طرف كل حزب على عدد المقاعد التي أحرزها زائد مقعد من المقاعد المتبقية.

الفرق بين الطريقتين أن الأولى تشجع الأحزاب الصغيرة التي لا تستطيع إحراز المعامل الانتخابي رغم تجميعها لعدد لا بأس به من الأصوات²، على حساب الأحزاب الكبيرة التي تخدمها الطريقة الثانية بشكل أكبر.

¹ إذا كان المعامل الانتخابي 20000 والقائمة تحطت على 80000 صوت فستفوز بأربع مقاعد.

² سعاد الشرقاوي، الأنظمة الانتخابية في مصر والعالم، دار الكتاب، مصر، 1996، ص160.

مثال: حزب تحصل على 26000 صوت وآخر تحصل على 12000 صوت وقدّر المعامل الانتخابي بـ18000 صوت فتحصل الأول على مقعد وتبقى له 8000 صوت ولم يحصل الثاني على أي مقعد فحافظ على عدد أصواته. فإذا طبقنا طريقة الباقي الأقوى فسيحصل الحزب الثاني على المقعد المتبقي ليكون شأنه شأن الحزب الأول رغم إحراز هذا الأخير في الواقع ضعف الأصوات التي أحرزها الثاني، فهي إذا تشجع الصغير على حساب الكبير. أما إذا طبقنا طريقة المعدل الأقوى فسيحز الحزب الأول معدلا يقدر 13000 صوت $(26000/(1+1))$ وسيحز الثاني معدلا يقدر بـ12000 صوت $(12000/(1+0))$ وبالتالي سيفوز الحزب الأكبر بالمقعد المتبقي.

أخيرا يجب القول أن أبرز إيجابيات نظام التمثيل النسبي عدالته وصحة تمثيله، وضمانه لتمثيل مختلف الأقليات وفقا للأصوات التي حققتها، وسعيه للحدّ من ضياع الأصوات غير المستعملة. بالمقابل فإن أبرز سلبياته التعقيدات التي يحتويها وصعوبة تطبيقه، إضافة إلى أنه يؤدي إلى تفتيت مختلف الأحزاب السياسية المشاركة في العملية الانتخابية، مما يؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي وعدم القدرة على تحقيق أغلبية برلمانية قوية ومنسجمة فهو يعطي نتائج أقل فعالية.

• النظم المختلطة:

ليست نوعا قائما بذاته من النظم الانتخابية بل خليط يجمع بين كل من نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي لتفادي عيوب كل منهما ومن بينها النموذج الفرنسي والنموذج الألماني. نخلص في الأخير إلى القول بأن النظم الانتخابية المختلفة ليست أدوات سلبية تسجل ببساطة الرأي، فهي تساعد أيضا على إعطائه شكلا بل وعلى تغيير شكله¹.

لذا سنتعرض لموقف المشرع الجزائري من تبني هذه النظم والتطورات الطارئة عليه من أجل تكيفه مع مختلف المستجدات سواء على مستوى الهندسة الدستورية أو اختيارات النظام السياسي، ابتداءً من مرحلة الانفتاح السياسي لشكلية العملية الانتخابية في مرحلة الأحادية الحزبية.

يذكر أن موقف المشرع بالنسبة للانتخابات الرئاسية ثابت ولم يتغير، على اختلاف القوانين الانتخابية المتبناة، إذ يعتمد على نظام الأغلبية المطلقة على مستوى دورتين لكونه الأنسب لهذه السياسة الانتخابية، رغم عدم الحاجة إلى المرور إلى الدور الثاني في تاريخ

¹ مريس دوفرجيه، المرجع السابق، ص100.

رئاسيات الجزائر، إذ تحقق الأغلبية المطلقة دائما فسجلت أدنى نسبة في 2019 حيث بلغت 58% وأعلى نسبة في 2009 إذ وصلت 90,2%.

أما بالنسبة للانتخابات النيابية فتطور موقفه متأثرا بالتحويلات السياسية التي عرفتها الجزائر:

قانون 89-13: اعتمد نظام الأغلبية في دورتين¹ من أجل المحافظة على امتيازات الحزب الحاكم مقارنة ببقية الأحزاب الأخرى، خاصة وفق التقسيم المعتمد آنذاك للدائرة الانتخابية، الأمر الذي أثار حفيظة الفاعلين السياسيين مما أدى لتدخل رئيس الجمهورية لضمان تجسيد الإصلاحات التي تبناها دستور 1989.

قانون 90-06 (تعديل): اعتمد نظاما انتخابيا يجمع بين تقنيات نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي، لكنه لم يكون مختلفا كثيرا في الواقع عن سابقه، وكان الهدف منه الحفاظ على الوضع السياسي القائم والتقليل من الأحزاب المنافسة². إلا أن النتائج جاءت عكسية فرغم ذلك حقق الحزب المعارض الأغلبية وليس الحزب الحاكم.

قانون 91-06 (تعديل): انطلاقا من تجربة الانتخابات التعددية التي عاشتها الجزائر تم تعديل قانون الانتخابات مرة ثانية بهدف الوصول إلى المعادلة الحسابية الأكثر توافق مع مصالح الحزب الحاكم، فاعتمد الاقتراع على الاسم الواحد بالأغلبية في دورين، مما يعني تخصيص مقعد لكل دائرة انتخابية، أي اعتماد دوائر انتخابية صغيرة. ولهذا الغرض تم سن القانون المتعلق بالدوائر الانتخابية في أكتوبر 1991 وهو قانون 91-18، حيث يلاحظ تضخيم عدد الدوائر الانتخابية في المناطق الريفية حيث حقق الحزب الحاكم نتائج جيدة في الانتخابات الأخيرة، وبالمقابل تقليل عدد هذه الدوائر في المدن لنفس الاعتبارات السياسية. حتى بلغ مجموع الدوائر الانتخابية 542³ قبل أن يخفّض إلى 430 بعد عدة احتجاجات وإضراب عام دام 12 يوم وإقالة رئيس الحكومة وتأجيل الانتخابات التي انتهت أخيرا بفوز

¹ القائمة حيث تحصل القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة على جميع المقاعد، وفي حال عدم تحقيق هذه الأغلبية تفوز الحاصلة على الأغلبية البسيطة بـ 50%+1 من المقاعد ويوزع الباقي بالترتيب التنزلي تناسبا مع النتائج التي المحققة من القوائم المتحصلة على أكثر من 10% من الأصوات.

² المادة 62 من قانون 90-06 ظلت في نفس السياق السابق وكان الاختلاف فقط في تخفيض النسبة المئوية للأحزاب المتبقية من أجل الاستفادة من توزيع بقية المقاعد حيث قدرّت بـ 7%.

³ يذكر أن هذا الرقم جاء مقارنة مع عدد نواب المجلس آنذاك والذي كان مقدرا بـ 295 نائب، أي ما يعد أكبر من العدد الذي صار يشغله البرلمان والمقدر بـ 462 والذي أصبح مؤخرا 401 (في 2021)

الحزب المعارض بـ188 مقعد من أصل 430، رغم توقيف المسار الانتخابي وعدم السماح بالمرور للدور الثاني إلا أن تخطيط النظام السياسي لإيجاد نظام انتخابي يخدم مصالحه كان دليلاً حقيقياً عن التأثير السياسي للنظم الانتخابية.

قانون 07-97: تم الإجماع على التخلي عن نظام الأغلبية واعتماد نظام التمثيل النسبي من طرف مختلف الفاعلين السياسيين المشاركين في ندوة الوفاق الوطني وذلك للإيجابيات التي يحملها من تمثيل للأقليات وعدم السماح بتشكيل أغلبية برلمانية قوية، كما تم اعتماد تقسيم جديد للدوائر الانتخابية بضم كلا من المعيار الجغرافي المتمثل في إقرار الحدود الإدارية لكل ولاية حدوداً للدائرة الانتخابية، والمعيار السكاني فيما يخص اعتماد صيغة العدد الموحد (مقعد=80000 نسمة). خضع هذا القانون إلى تعديل 01-04 سنة 2004، غير أنه اقتصر على الجانب الإجرائي للعملية الانتخابية.

قانون 01-12: اعتمد هذا القانون نمط الاقتراع النسبي على القائمة¹، مع تطبيق صيغة المعامل الانتخابي من أجل توزيع المقاعد² وتطبيق قاعدة الباقي الأقوى من أجل توزيع البقايا³ مع استبعاد القوائم التي لم تتجاوز فيها نسبة الأصوات 7% أو 5% حسب نوع الانتخابات، بحيث لا تحتسب هذه الأصوات عند حساب المعامل الانتخابي⁴ أي إقصائها بشكل كامل بالإضافة إلى تبني نمط القائمة المغلقة.

قانون 10-16: حافظ هذا القانون على نفس النهج المعتمد في السابق دون إضافة أي تعديلات تخص النظم الانتخابية وأنماط الاقتراع المتبناة.

قانون 08-19 (تعديل): سعى بصفة رئيسية إلى التماشي مع صدور القانون العضوي رقم 07-19 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، حيث أن استحداث هذا الجهاز استتبعه بالضرورة إجراء بعض التعديلات الناتجة عن التأثير الذي سيخلفه على إجراء العملية الانتخابية.

¹ المادة 65 بالنسبة للانتخابات البلدية والمادة 84 بالنسبة للانتخابات التشريعية.

² المادة 67 بالنسبة للانتخابات البلدية والمادة 87 بالنسبة للانتخابات التشريعية.

³ المادة 66 بالنسبة للانتخابات البلدية والمادة 88 بالنسبة للانتخابات التشريعية.

⁴ المادة 66 و67 تحدد النسبة 7% بالنسبة للانتخابات البلدية والمادة 86 تحدد النسبة 5% بالنسبة للانتخابات التشريعية.

أمر 01-21: بعد حل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني¹، قام كخطوة ثانية بإصدار القانون الانتخابي، حيث مسّ كلا من الجانب الإجرائي والموضوعي. فعُدل من نمط الاقتراع النسبي ليصبح عن طريق القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج². بينما احتفظ بنفس صيغ القواعد الرياضية لتوزيع المقاعد (المعامل الانتخابي) أو توزيع البقايا (الباقى الأقوى)³، ومع إبقائه على النسبة الأدنى المقررة من أجل الأخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد لكل من انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية والمجلس الشعبي الوطني وتوحيدها في كل منهما لتصبح 5%⁴.

لا شك أن معاناة تطور موقف المشرع الجزائري بشأن اعتماده للنظام الانتخابي الأصلح للوضع السياسي في الجزائر، تنتهي باستنتاج وحيد هو محاولة البحث عن النظام الانتخابي للحزب الحاكم لا غير. ولعلّ التعديلات التي خضع إليها القانون في بداية التسعينات أبرز دليل على ذلك، بل وأن عدم السعي لتعديل النظام المتبنى منذ 1997 يعد في حد ذاته تأكيداً على هذه الحقيقة وذلك بالنظر إلى ثبات النتائج الانتخابية لأكثر من عشرين سنة مما أدى إلى عدم ثقة المواطن بالعملية الانتخابية رغم حملات الإصلاح القانوني والدستوري.

مما يعني أن عدم المساس بنموذج النظام الانتخابي المعتمد يعود لخدمته مصلحة الحزب الحاكم، كيف لا وقد أفرز تطبيق نظام التمثيل النسبي في الجزائر وضعاً سياسياً فريداً من نوعه، إذ حافظ على أغلبية حزب السلطة وفتت أحزاب المعارضة، إضافة إلى ذلك فإن تبني نمط الاقتراع على القائمة المغلقة يعد أقل نموذج ديمقراطية لتكريسه رغبة الحزب على حساب رغبة الناخب الذي يمنح أدنى قدر من الحرية. ولعل تراجع المشرع عن هذا النمط في القانون الصادر مؤخراً، وتبنيه للقائمة المفتوحة دون المزج يعد أهم خطوة قام بها المشرع منذ 97 من أجل إبراز سعيه لتحقيق نتائج تعكس بشكل أكبر إرادة الهيئة الناخبة.

¹ حيث كان من المفترض انتهاء عهدة الغرفة في ماي 2022 قبل أن تحل في الفاتح مارس 2021 عن طريق المرسوم الرئاسي رقم 21-77.

² المادة 169 بالنسبة للانتخابات البلدية والمادة 191 بالنسبة للانتخابات التشريعية.

³ المادة 173 بالنسبة للانتخابات البلدية والمادة 196 بالنسبة للانتخابات التشريعية.

⁴ المادة 171 بالنسبة للانتخابات البلدية والمادة 194 بالنسبة للانتخابات التشريعية.

ثانيا: المعالجة الإجرائية (تنظيم عملية الانتخابات)

لقد اتسم الانفتاح الديمقراطي في الجزائر منذ بداية إقراره بخطوات متعثرة ولدت تأثيرات ضارة بالحياة السياسية والمؤسسية في الدولة¹، ولعلّ مسألة تنظيم العملية الانتخابية من أكثر المسائل المتصلة بذلك لما تثيره من جدل واسع في الوسط السياسي، ويتعلق الأمر تحديدا بالجهة المكلفة بإدارة هذه العملية، إذ تنطلق أكثر الشكوك حول نزاهة الانتخابات. باعتبار الحكومة طرفا في العملية الانتخابية ممثلة في الحزب المنتم إليه وفي نفس الوقت منظما في صورة الإدارة. وقد أثرت هذه الإشكالية في كل مناسبة انتخابية بالجزائر حيث ظلت مختلف الأطياف السياسية والشعبية تطعن في التدخل الإداري في المراحل المختلفة لعملية التصويت والآثار الناتجة عنه سياسيا، ولم تكف الضمانات المتنوعة التي قدّمها المشرع من أجل الحؤول دون التشكيك في صحة النتائج الانتخابية وشفافية العملية بحد ذاتها.

لمعالجة هذا الإشكال كان من الضروري الاتجاه نحو تغيير غير مسبوق في التنظيم الانتخابي وهو إحالة هذه المهمة إلى هيئة محايدة تشرف على الانتخابات، هذه الفكرة بدورها لم تسلم من الانتقاد، حيث ظهر اتجاهان:

مؤيد: يرى أن الحيادية هي المؤمن للمساواة بين الأفراد والضامن لتكافؤ الفرص وأنه لكي بد تتحقق الحيادة وتتسم العملية الانتخابية بالنزاهة والأمانة يجب إقصاء الحكومة الحزبية عن الإشراف على الانتخابات ممّا يطمئن الأحزاب ويشجع المشاركة الانتخابية².

رافض: يرى أن كفالة الضمانات اللازمة لسلامة العملية الانتخابية يكفي من أجل توكيل الحكومة مهمة الإشراف على الانتخابات، وهو ما يعد سائدا في الديمقراطيات الغربية. إذ أن المطالبة بهيئة محايدة يعد تشكيكا في نزاهة الحكومة القائمة، ولا يستند إلى أساس قانوني بل واقعي يتمثل في الافتقاد إلى القواعد الجماهيرية اللازمة من أجل خوض المعركة³.

¹ Mohammed Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, Office des Publications Universitaires, Alger, 2005, p09.

² عبد سعد وعلي مقلد وعصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية "دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي"، مركز ببيروت للأبحاث والمعلومات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005، ص58.

³ المرجع السابق، ص59.

بالنسبة للجهاز الذي استحدثته الجزائر بموجب القانون رقم 19-07 وأوكلت إليه وظيفة الإدارة الانتخابية فإنه يدعى "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات" وهي عبارة عن هيئة بدرجة سلطة، تسمح بإبعاد السلطات العامة نهائياً عن المسار الانتخابي في سبيل ضمان نزاهته، بعد أن كانت تعد في السابق من صميم صلاحيات وزارة الداخلية ثم أوكلت للقضاء مهمة الإشراف عليها ابتداءً من سنة 2012، وفي الواقع حدثت هذه الهيئة قد تصعب من مسألة الحكم على مدى نجاعتها، إلا أننا سنحاول ذلك اعتماداً على تجربتها في الانتخابات الرئاسية الأخيرة.

أ. الطبيعة القانونية للهيئة:

• التسمية:

لعلّ تسمية هذه الهيئة بـ"السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات" تعطي في حد ذاتها انطباعاً بطبيعة هذا الجهاز، حيث من الواضح أن المشرع أراد إيصال انطباع معين من خلال استعماله لمصطلح "السلطة" بدل العديد من المصطلحات التي قد تفي بالغرض (هيئة، جهاز، إدارة انتخابية..). للتعبير عن قوة ونفوذ هذه الهيئة، كما استعمل مصطلح "الوطنية" من أجل التعبير عن شموليتها، واستعمل مصطلح "المستقلة" للتأكيد على عدم تبعيتها لأي جهة كون الهدف من إنشائها أساساً هو الاستقلالية والحياد. فهل تعبّر فعلاً هاته التسمية عن طبيعة هذه الهيئة؟

بداية فإن السلطة في الدولة حسب الفهم القانوني والدستوري تنقسم إلى ثلاث تشريعية، تنفيذية وقضائية، وبالتالي فإن إلحاق هذا الوصف بهيئة تعنى بمهام تنظيمية أو إدارية بحتة يتناقض مع هذا الفهم. فالأصل في التسمية أن تعبّر عن حقيقة الجهاز لا أن تمثل شكلية غير متناسقة مع الواقع فقط من أجل إرساء نوع من النمو الشكلي.

• التأسيس:

إن الحديث عن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات يستدعي بداية مناقشة فكرة مدى دستورية خلق هذه السلطة، وذلك انطلاقاً من زاويتين تم الاستناد عليهما، المادة 193 التي تم التذرع بها فيما يخص إمكانية خلق هذا النوع من الأجهزة، والمادة 141 التي تم التذرع بها باختصاص البرلمان في ما يتعلق بهذا الخلق.

كانت عملية تأسيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب قانون عضوي انطلاقاً من نص المادة 193 الذي مثل الأساس الدستوري لإنشائها، رغم أنه بالرجوع إلى هذه

الأخيرة فإنها تتعلق بحياد السلطات العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات والتي كانت تتمثل آنذاك في مصالح وزارة الداخلية، وتشير المادة إلى القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات من أجل تطبيق أحكامها التي هي في نفس السياق. إلا أنها لم تتطرق أبداً لإمكانية نقل صلاحيات الإدارة في مجال الانتخابات إلى جهة أخرى مستقلة¹. خاصة بوجود نص م194 الذي يؤسس لهيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات خولت لها العديد من الصلاحيات لضبط العملية الانتخابية في مختلف مراحلها. فهل يجوز الاستناد إلى اجتهاد مستوحى من روح مادة دستورية وتجاهل نص دستوري صريح؟ وهل تبيح الضرورة السياسية خرق مبدأ تدرج القاعدة القانونية ومبدأ سمو الدستور؟

لا شك أن الأوضاع التي سبقت إنشاء هذه الهيئة كانت استثنائية بالنسبة للجزائر سلطة وشعباً، غير أنها سمحت بالكشف عن مدى قداثة النص الدستوري فيها. فإشياء إدارة انتخابية بدرجة سلطة مستقلة بموجب نص قانوني دون سند دستوري صريح أو حتى القيام بتعديل دستوري يسمح بذلك، وإلغاء العمل بهيئة دستورية معتمدة يمثل خرقاً للدستور، زيادة عن ذلك، تم الاستناد على المادة 141 فيما يتعلق بدستورية اختصاص البرلمان في التشريع بقانون عضوي منشئ للسلطة المستقلة للانتخابات رغم اقتصر المادة على اختصاصه في التشريع بقانون عضوي لنظام الانتخابات، وبما أن هذا الأخير لا زال ساري المفعول²، فعلى أي أساس تم إصدار القانون العضوي رقم 19-07 خاصة بالنظر لكونه يتطرق للجانب الإجرائي للعملية الانتخابية ولا يهتم بالجانب الموضوعي المتعلق بنظام الانتخابات. في الأخير سعى المؤسس الدستوري إلى تدارك عملية تأسيس هذا الجهاز، حيث تمت دسترته من خلال دستور 2020.

• الاستقلالية:

تتمتع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالشخصية المعنوية والاستقلالية الإدارية والمالية بموجب المادة 02 من القانون العضوي 19/07. والمادة 8 من الأمر 21-01. فيما يخص الاستقلال المالي فيكفل من خلال تزويد السلطة المستقلة بميزانية التسيير الخاصة بها والاعتمادات المالية اللازمة لتنظيم العملية الانتخابية ومتابعة تنفيذها³ بالإضافة

¹ نقيش لخضر، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الخامس، العدد الثاني، جوان 2020، ص232.

² عدل بموجب القانون العضوي 10-18 ليتماشى مع فكرة إنشاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

³ المادة 45 من القانون العضوي رقم 19-07. والمادة 17 فقرة 1 من الأمر 21-01.

إلى تنفيذها مسكها حساباتها وفق قواعد المحاسبة العمومية وتوكيل تسيير الأموال إلى عون محاسب يعين وفق التشريع المعمول به¹، كما يخضع عملية صرف الميزانية لمراقبة مجلس المحاسبة². ويعتبر رئيس السلطة هو الأمر الرئيسي بالصرف لها³.

أما فيما يتعلق بالاستقلالية الإدارية والعضوية، فتتشكل السلطة من تركيبة بشرية تتمثل في 50 عضوا⁴، ومن تركيبة هيكلية تتمثل في المجلس، المكتب، الرئيس. يضم المجلس الخمسين عضو وفق التقسيم الآتي⁵: 20 عضو من كفاءات المجتمع المدني، 10 أعضاء من الكفاءات الجامعية، 4 قضاة من المحكمة العليا ومجلس الدولة، محامين، موثقان، محضران قضائيان، 5 كفاءات مهنية، 3 شخصيات وطنية، ممثلان عن الجالية الوطنية بالخارج.

يتم اختيار الأعضاء عن طريق الانتخاب من طرف المدراء بدلا من أسلوب التعيين، غير أن اختيار المرة الأولى للأعضاء يكون بناء على مشاورات تفضي لاختيار شخصية وطنية توافقية تتولى الإشراف على تشكيل وتنصيب مجلس السلطة الوطنية المستقلة، وهو ما يثير التساؤل حول جدوى إضافة هذه الفقرة. فإذا كان الهدف من إنشاء هذه الهيئة ضمان الاستقلالية والحياد واعتماد آلية الانتخاب لتكريس ذلك، فلماذا الاستغناء عن أكبر ضمانة لهذه الاستقلالية وتبني أسلوب المشاورة والاتفاق على شخصية توافقية وهو ما لا يمكن تحقيقه بأي شكل من الأشكال في ظل الواقع الذي كانت تعيشه الجزائر في هاته الفترة، ألم يكن من الواجب اعتماد الانتخاب كأسلوب لتأسيس هذه الهيئة لتبيان حقيقة صدق وشفافية العملية الانتخابية، أم سيظل أسلوب المشرع إفراغ النصوص والضمانات القانونية من محتواها منها للسلطة السياسية لدى كل فرصة فعلية للتغيير.

¹ المادة 46 من القانون العضوي رقم 07-19. والمادة 17 فقرة 2-3-4 من الأمر 01-21.

² المادة 48 من القانون العضوي رقم 07-19. والمادة 18 من الأمر 01-21.

³ المادة 47 من القانون العضوي رقم 07-19. والمادة 30 فقرة 12 من الأمر 01-21.

⁴ يشترط في عضوية المجلس حسب المادة 19 من قانون 07-19 والمادة 40 من الأمر 01-21 أن يكون: مسجلا في القائمة الانتخابية، يعترف له بالكفاءة والنزاهة والحياد، عدم الانخراط في حزب سياسي منذ خمس سنوات على الأقل، أن لا يكون شاغلا وظيفيا عليا في الدولة، أن لا يكون عضوا في أحد المجالس الشعبية المحلية أو الوطنية، أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي ولم يرد اعتباره، أن يقدم تصريح شرفي. أما المادة 21 من نفس القانون فتتص على عدم إمكانية عضو السلطة من الترشح للانتخابات إلى عهده.

⁵ المادة 26 من القانون العضوي رقم 07-19.

تحدد عضوية السلطة المستقلة بعهدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد، تتم خلالها عملية تجديد نصف كل سنتين¹، بالنسبة للرئيس فينتخب من طرف أعضاء المجلس بأغلبية الأصوات وفي حالة التساوي يفوز المرشح الأصغر سناً²، وتجدر الإشارة إلى امتلاك الرئيس سلطات واسعة ومتنوعة من تمثيل للسلطة وتنسيق أعمالها وتنفيذ مداولاتها وإغلاق النتائج الأولية للانتخابات وتعيين أعضاء مندوبياتها، بالإضافة لكونه قادراً على استدعاء المجلس ومكتب السلطة. يساعد الرئيس في أداء مهامه مكتب مشكل من ثماني أعضاء من بينهم نائبان يمكن لأحدهما استخلاف الرئيس في حالة المانع أو الغياب³. تستعين السلطة كذلك في بنائها الهيكلية بمندوبيات محلية وممثليات دبلوماسية في الخارج ينظمها قانون 19-07. وذلك انطلاقاً من امتداد طبيعة مهامها على المستوى الوطني وخارج الوطن⁴.

أخيراً يمكن القول أن كلا من استخدام آلية الانتخاب من أجل اختيار أعضاء السلطة ورئيسها، والابتعاد عن تسييس هذه التشكيلة من خلال الاعتماد على كفاءات المجتمع المدني والطبقة الأكاديمية والمتخصصة بغض النظر عن عمومية مصطلح الكفاءة وغموضه وصعوبة تطبيق آلية الانتخاب فيما يخص فئات معينة (الشخصيات الوطنية، الكفاءات المهنية...) فإن هذا المظهران يكفلان استقلالية عضوية، على الأقل من الناحية النظرية. أما فيما يخص مظاهر الاستقلالية الإدارية للسلطة فأبرزها: اختصاصها بوضع نظامها الداخلي بنفسها عن طريق المجلس⁵ وعدم تبعيتها لأي سلطة بأي شكل من الأشكال كتقديم التقارير أو استلام الملاحظات والأوامر.

هذه الاستقلالية لم تدم طويلاً، حيث نص الأمر 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات على تنظيم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات محددًا تشكيلتها بجهازين: تنفيذي ممثلاً في رئيس السلطة المستقلة⁶، وتداولي ممثلاً في مجلسها. يتشكل المجلس من 20 عضو يتم تعيينهم من

¹ المادة 23 من القانون العضوي رقم 19-07.

² المادة 32 من القانون العضوي رقم 19-07.

³ المادة 30 من القانون العضوي رقم 19-07.

⁴ القسم الرابع من قانون 19-07 من الفصل الثالث (المواد من 37 إلى 44).

⁵ المادة 27 من القانون العضوي رقم 19-07. والمادة 22 من الأمر 21-01.

⁶ حيث تنص المادة 201 من دستور 2020 على: "يعين رئيس الجمهورية رئيس السلطة المستقلة لعهدة واحدة مدتها 6 سنوات غير قابلة للتجديد"

طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات المستقلة من بينهم عضو واحد من الجالية الجزائرية بالخارج، وذلك لعهد مدتها 6 سنوات غير قابلة للتجدي¹.

يلاحظ أن المشرع قد تخلى على أهم ضمانة لتوفير الاستقلالية لهذه الهيئة من خلال اعتماد آلية التعيين الرئاسي بدل الانتخاب، وهو ما يعد تراجعاً كبيراً بالنظر إلى جوهر فكرة إنشاء السلطة المستقلة يكمن في استقلاليتها أساساً وعدم تبعيتها إلى أي سلطة، خاصة السلطة التنفيذية، التي تسعى السلطة المستقلة في الأصل إلى ضمان عدم تدخلها في العملية الانتخابية. فكيف يكون ذلك إذا كانت معينة من طرفها. حيث أن هذا التعيين لا يخضع إلى أي قيد أو تخصيص في نوعية هؤلاء الأعضاء أو تخصصاتهم، إذ اكتفى المشرع بمصطلح "شخصيات مستقلة" وهو ما لا يعني أي شيء بالضرورة إذا ما استثنينا قيد الانتماء الحزبي² الذي بدوره لا يعكس استقلالية الفرد.

وفي جميع الأحوال، لاشك أن تعيين رئيس الجمهورية لشخصيات مستقلة يجعلها بطبيعة الحال غير مستقلة، مما يعني عدم ضمان الاستقلالية العضوية لهذه الهيئة. من جهة أخرى فإن القيام بهذا التعديل على تشكيلة السلطة في شكل "أمر"، أي من طرف رئيس الجمهورية يشير إلى رغبة هذا الأخير إلى بسط يده على هذا الجهاز، رغم حداثة نشأته حيث لم تتجاوز فترة السنتين قام خلالها بالإشراف على الانتخابات الرئاسية لـ2019، بتشكيلة غير منتخبة بناء على الاستثناء المتعلق باختيار الأعضاء للمرة الأولى. وبالتالي يمكن القول أن اعتماد أسلوب الانتخاب لم يتجسد في الواقع أبداً، وظل فقط شعاراً يتم الترويج له من أجل إضفاء المشروعية على العملية الانتخابية.

ب. صلاحيات الهيئة:

تتولى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات تحضير الانتخابات وتنظيمها وإدارتها والإشراف عليها ابتداءً من عملية التسجيل في القوائم الانتخابية إلى غاية الإعلان عن النتائج الأولية حيث ينص قانون 19-07 على الصلاحيات الموكلة إليها بالإضافة إلى قانون 19-08 المعدل لقانون 16-10 والذي يحيل صلاحيات الإدارة سابقاً إلى السلطة المستقلة، وهو ما نص عليه الأمر 21-01، حيث تمارس السلطة مهامها منذ استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية إعلان النتائج وفق الشكل الآتي:

¹ المادة 21 من الأمر 21-01.

² هذا ما اشترطته صراحة الفقرة الثانية من المادة 201 من دستور 2020.

• دور السلطة قبل عملية التصويت:

مسك وتحيين البطاقة الوطنية للهيئة الناخبة وضبط القوائم الانتخابية للبلديات والمراكز الدبلوماسية والقنصلية بالخارج: إذ تعتبر هذه المهمة من أهم مراحل العملية الانتخابية وأكثرها تعرضا للتشكيك والطعن من طرف الجهات السياسية لقابليتها لكل أنواع التزوير والغش بما يوافق مصلحة الطرف المنظم، كون هذه الصلاحية تهدف أساسا لمطابقة الواقع مع الإحصائيات المقدمة من أجل ضمان نقل الصورة الفعلية للمشاركة الانتخابية وتجسيد شفافية العملية الانتخابية، حيث تتم مراجعة وإعداد القوائم الانتخابية في كل مناسبة انتخابية على مستوى لجنة رباعية تتكون من قاض و3 مواطنين¹، تعمل اللجنة تحت إشراف السلطة المستقلة، وفي نفس السياق تطلع اللجنة بمهمة إعداد بطاقات الناخبين وتسليمها لأصحابها².

تأطير العملية الانتخابية: ويتم ذلك من خلال منح السلطة صلاحية تعيين وتسخير مؤطري مراكز ومكاتب التصويت³، بالإضافة إلى صلاحية تكوين وترقية أداء أعوان ومؤطري العمليات الانتخابية⁴، وأخيرا السهر على امتناع كل عون مكلف بالعمليات الانتخابية والاستفتائية عن كل فعل من طبيعته المساس بصحة وشفافية ومصادقية الاقتراع⁵. إلى جانب تحديد أماكن تعليق ملصقات المرشحين وتوزيع قاعات الاجتماعات والهياكل عليهم، ومراقبة تمويل الحملات الانتخابية⁶ مع احتفاظ المجلس الدستوري بصلاحيته في قبول أو رفض الحسابات المالية الخاصة بالعملية الانتخابية للمترشحين.

مراقبة تمويل الحملات الانتخابية: وذلك من خلال لجنة تتشكل من قاض يعينه المحكمة العليا، وقاض يعينه مجلس الدولة، وقاض يعينه مجلس المحاسبة، وممثل عن وزارة المالية. يختصون بمراجعة صحة ومصادقية العمليات المقيدة في حساب الحملة الانتخابية⁷.

استقبال ملفات الترشح في الانتخابات الرئاسية: حوّل القانون السلطة المستقلة هذه الصلاحية بعد أن كانت ملكا للمجلس الدستوري باعتباره الهيئة المكلفة دستوريا بالسهر على

¹ يتم تعيين القاضي من قِبل رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، أما بالنسبة للمواطنين فيتم اختيارهم من طرف المندوبية الولائية من بين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية البلدية.

² المادة 16 من قانون 07-19.

³ المادة 31 من قانون 10-16. المادة 30 فقرة 8 من الأمر 01-21.

⁴ المادة 08 من قانون 07-19. المادة 10 فقرة 9 من الأمر 01-21.

⁵ المادة 11 من الأمر 01-21.

⁶ المادة 139 من تعديل 08-19. المادة 26 فقرة 4 من الأمر 01-21.

⁷ المادة 115-116 من الأمر 01-21.

صحة عمليات الاستفتاء والانتخاب، والملاحظ أن المشرع اشترط إيداع التصريح بالترشح بشكل شخصي لدى رئيس السلطة أو العضو المفوض للقيام بذلك¹. كما أعاد النظر في عدد التوقيعات اللازمة لقبول ملف الترشح الرئاسي فخفض من النصاب المحدد سابقاً بـ 60000 توقيع فردي ليصبح 50000 توقيع، كما خفض من عدد التوقيعات الأدنى المطلوب في كل ولاية من 1500 إلى 1200 توقيع². بالنسبة للمجلس الدستوري فقد أصبح دوره يقتصر على استقبال الطعون المقدمة أمامه والمتعلقة بقرارات رفض الترشيحات من طرف اللجنة وإبلاغ المعني بالأمر³.

• دور السلطة أثناء عملية التصويت

- توفير الوثائق والعتاد الانتخابي وتعليق قائمة الأعضاء المؤطرين الخاصة بمكاتب تصويت.

- تمكين ممثلي المترشحين من متابعة العملية وتسهيل مهام الصحفيين والمؤسسات الإعلامية.

- التدخل التلقائي في حالة تجاوز أحد الأحكام التنظيمية المتعلقة بالانتخاب.

- إمكانية تسخير القوة العمومية لتنفيذ قراراتها⁴.

- استلام الطعون والاحتجاجات المتعلقة بالعملية الانتخابية والإستفتاءية⁵.

النظر في التبليغات الواردة للسلطة من طرف الأحزاب السياسية أو المترشحين واتخاذ التدابير الضرورية عند معاينة أي مخالفة مسجلة في مجال السعي البصري، وإخطار الأحزاب السياسية والمترشحين أو ممثليهم القانونيين بأي تجاوز صادر عنهم في سبيل تدارك النقائص وتصحيحها⁶.

• دور السلطة بعد عملية التصويت

- الإشراف على عمليات فرز الأصوات وإحصائها وكذا حفظ الأصوات المعبر عنها.

¹ المادة 142 من تعديل 08-19. المادة 26 فقرة 3 من الأمر 01-21.

² المادة 141 من تعديل 08-19. المادة 253 من الأمر 01-21.

³ قدور ضريف، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، نظامها القانوني مهامها وتنظيمها، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 13، جانفي 2020، ص248

⁴ المادة 47 من الأمر 01-21.

⁵ المادة 26 الفقرة 5 من الأمر 01-21.

⁶ نقيش لخضر، المرجع السابق، ص237

- التأكد من استلام ممثلي المرشحين نسخ محاضر الفرز المصادق عليها.
- إعلان النتائج الأولية للانتخابات.
- إعداد ونشر تقرير مفصل حول العملية الانتخابية المنجزة في أجل أقصاه 45 يوم من تاريخ الإعلان الرسمي للنتائج.
- تقييم دور السلطة

إنّ الحكم على مدى فعالية السلطة لا زال سابقا لأوانه بحكم حداثة هذه الآلية واقتصار تجاربها العملية على رئاسيات 2019، والتي بدورها كانت تشهد ظروفًا استثنائية على مستوى الشارع الجزائري والسلطة السياسية. غير أنه يمكن إيداء بعض الملاحظات التي لا بد منها:

أولا فإن عملية تأسيس هذه الهيئة كانت بطريقة مستعجلة جدا¹، حيث هدفت أساسا لتنظيم الموعد الانتخابي المتعلق بالانتخابات الرئاسية، وذلك لكسب ثقة الشعب وجذبه للمشاركة في العملية الانتخابية بعد خروجه للمطالبة بإيقافها تارة ورفضها تارة أخرى خلال سنة 2019، وبالتالي كان من الواجب اعتبارها آلية مناسبة لحل الأزمة السياسية التي عاشتها البلاد إلى حين تكريسها دستوريا وفق ما تقتضيه النصوص الدستورية المعدلة².

ثانيا إن استقلالية هذه الهيئة تستوجب إيضاح شكل علاقتها مع باقي السلطات وعلى رأسها الإدارة العمومية وكيفية التعامل معها من خلال تحديد ميكانيزمات معينة وذلك لأن الطبيعة المعقدة لتكيفية العملية الانتخابية تستدعي علاقة طردية تتسم بالتكامل والتنسيق بين الإدارة والسلطة المستقلة. وهذا ما تبين لدى استعمال الموارد المادية والأجهزة ووسائل النقل الخاصة بالسلطات المحلية في الانتخابات الأخيرة.

¹ القانون العضوي 07-19 تمت المصادقة على مشروعه التمهيدي في مجلس الوزراء 9 سبتمبر 2019، وأحيل أمام لجنة الشؤون القانونية والإدارية بالمجلس الشعبي الوطني في 10 سبتمبر 2019 صودق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في 12 سبتمبر 2019 وصودق عليه من طرف مجلس الأمة في 13 سبتمبر 2019. أخطر المجلس الدستوري من طرف رئيس الدولة لمراقبة الدستورية في 14 سبتمبر 2019، أصدر ونشر في الجريدة الرسمية في 15 سبتمبر 2019 تم تصويب السلطة المستقلة واختيار رئيسها في 15 سبتمبر 2019 وفق المرسوم الرئاسي 19-266. نفس الأمر حدث بالنسبة لتعديل القانون 01-16 بالقانون 18-19 المتعلق بنظام الانتخابات.

² بن عطية لخضر وهلوب حفيظة، الموازنة بين تامين القواعد القانونية المنظمة للسلطة المستقلة للانتخابات ومآخذ ممارستها الفعلية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 1، ص493

ثالثا بالنسبة لأعضاء السلطة المستقلة فمن الملاحظ نقص جاهزيتهم وافتقارهم للخبرة، نظرا لاقتران العملية الانتخابية بالكثير من التعقيدات والتفاصيل الواجب حلّها فوريا نظرا لطابع الاستعجال الذي تتطوي عليه، بالإضافة إلى عدم تحديد معايير الكفاءة المنصوص عليها من أجل اختيار الأعضاء. أما بالنسبة للمندوبيات المحلية فمن اللازم إعادة النظر في تشكيلتها بتوسيع عدد أعضائها لعدم كفايتها خاصة إذا تعلق الأمر بانتخابات محلية، كما يجب إعادة النظر في نص المادة 15 من القانون العضوي 19-08 والتي تضع الأمانة الدائمة للجنة البلدية الخاصة بمراجعة القوائم تحت إدارة موظف بلدي ممّا يتعارض مع استقلالية السلطة¹.

رابعا تعمل السلطة المستقلة من خلال آلية إصدار القرارات²، وباستثناء قرارات رفض الترشيحات الرئاسية فقد سكت المشرع عن طبيعة هذه القرارات وكونها قابلة للطعن أم لا. غير أن الأمر 01-21 حدّد طرق الطعن بشأن القرارات الصادرة عن لجنة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية، أمام المحكمة الدستورية في أجل شهر من تاريخ تبليغها³. وبسّان القرارات الصادرة عن المندوبية الولائية، أمام المحكمة الإدارية ثم أمام المحكمة الإدارية للاستئناف⁴.

في الأخير يجب القول أن إحالة عملية تنظيم الانتخابات والإشراف عليها لجهاز محايد تعد في حد ذاتها خطوة ملحوظة وغير مسبوقة لضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، غير أن مسألة تنظيمها اتسمت بالاستعجال وعدم الدقة في العديد من النقاط، وهذا ما أثر على عملها في الواقع التطبيقي لذا من الواجب إعادة النظر في النقائص التي شهدتها، خاصة في مجال علاقتها مع الإدارة وطبيعة الأعضاء المشكلين لها وتكوين مؤطرين متمكنين من تسيير العملية الانتخابية للاستغناء على الاستعانة بموظفي البلدية وكذا مواردها المالية ممّا يحفظ استقلاليتها، من جهة أخرى يجب التأكيد على إلزامية قرارات السلطة، وتكريسها دستوريا الأمر الذي يتطلب تعديل الدستور والنظر في مصير المادة 194 المؤسسة للهيئة العليا

¹ شلاي رضا وبن سالم أحمد عبد الرحمن وحاشي محمد الأمين، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر (العملية الانتخابية من هيئات الرقابة إلى سلطة التنظيم والإشراف)، المجلد 5، العدد 1، ص 219.

² أسست هذه الهيئة بموجب التعديل الدستوري 16-01 لتحل محل اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات (القضائية) واللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات (السياسية) اللتان أسستا بموجب القانون العضوي 12-01.

³ المادة 120 من الأمر 01-21.

⁴ نصت عليها كل من المواد 183، 206، 186، 129. إلا أن الأحكام المتعلقة بالاستئناف لا تطبق حسب المادة 314 إلا بعد تصيب المحاكم الإدارية الاستئنافية طبقا لأحكام المادة 224 من الدستور.

المستقلة لمراقبة الانتخابات¹، والتي لم يبق لها داعي لتشابه اختصاصاتها مع تفوق صلاحيات السلطة المستقلة، وهذا ما تداركه دستور 2020.

المطلب الثاني: حق الترشح

إن اختيار الممثلين في الهيئات النيابية للتعبير عن الإرادة العامة لا يعدو أن يكون وجها من وجوه المشاركة السياسية يقابله وجه آخر يتمثل في حق الفرد في تقلد مهام ومسؤوليات تسيير الشؤون العامة في البلاد على درجة عالية من المساواة وعدم التمييز، حيث تسمح هذه الأخيرة بفحص مدى ديمقراطية نظام الانتخابات المعتمد من عدمها، باعتبار أن حق الترشح للمناصب السياسية شأنه شأن حق الانتخاب يمكن أن يخضع لقيود قانونية تجعل منه إما حقا مكرسا فعليا لكل المواطنين المؤهلين قانونا أو حقا مقتصرًا على شريحة من الشعب ويقصي فئات أخرى منه لأغراض سياسية بحتة.

الفرع الأول: ماهية حق الترشح

يكتسي حق الترشح أهمية بالغة كونه يمثل أداة أساسية من أدوات تفعيل الممارسة السياسية ومن ثم إرساء ملامح الديمقراطية على التنظيم السياسي والقانوني في الدولة. إذ أن الترشح يجعل من السلطة الحاكمة انعكاسا لإرادة الشعب ووسيلة لخدمة مصالحه فهو إلى جانب حق الانتخاب يعد مبعثا لشرعية النظام الحاكم ومصدرا لتفويض ممارسته الحكم².

أولا: مفهوم الترشح

يعد حق الترشح مكملا لحق الانتخاب إذ يقتضي كل منهما وجود الآخر، فلا تقوم الحياة السياسية بأحدهما فقط. إن أساس العملية الانتخابية دعوة كل من استوفى شروط الناخب للاقتراع وكل من استوفى شروط الترشح وأراد المنافسة على منصب سياسي معين لتقديم ملف للترشح خلال الأجل القانونية المحددة³. حيث يعتبر الترشح من الأعمال التحضيرية للعملية الانتخابية التي تسبق مرحلة التصويت بزمن معين حسب القانون المعتمد، ويمكن تعريف حق الترشح وفق زاويتين:

¹ المادة 51 من قانون 19-07 "يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات وبغرامة 30000 إلى 50000 دج كل من يعترض أو يعرقل أو يمتنع عمدا عن تنفيذ قرارات السلطة المستقلة"

² عباسي سهام، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، إسكندرية مصر، 2016، ص37.

³ محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول المغرب)، دار النهضة العربية، مصر 1998، ص513.

الزاوية الأولى كونه إجراء للإعلان عن الرغبة في تولي المناصب السياسية: فحسب هذا الرأي الترشح هو إبداء الناخب لرغبة صريحة في المشاركة في الحياة السياسية عن طريق تولي منصب تمثيلي محلي أو تشريعي أو رئاسي، وبعبارة أخرى هو إجراء من إجراءات العملية الانتخابية يتم بمقتضاه الإفصاح رسمياً عن دخول المنافسة الانتخابية من طرف المؤهلين قانوناً بهدف إحراز أكبر عدد ممكن من أصوات الهيئة الناخبة للفوز بالمنصب الانتخابي¹.

الزاوية الثانية كونه حق من الحقوق السياسية: فحسب هذا الاتجاه يمثل الترشح وسيلة تمكن الناخب من لعب دور سياسي مغاير لدوره التقليدي المتمثل في الانتخاب، أي في الطرف الآخر من العملية الانتخابية وهو تمثيل الهيئة الناخبة من خلال تولي منصب نيابي أو رئاسي، فالناخب هنا يحافظ على حقه في الانتخاب ويفعل حقا سياسياً آخر الذي هو الترشح. وبالتالي يمثل جزءاً من طرفي المعادلة الانتخابية، فالترشح يمثل الوجه الثاني لحرية الانتخاب على اعتبار أن كليهما حقان متكاملان لا تقوم الحياة السياسية بأحدهما دون الآخر².

الملاحظ أن كلا من الاتجاهين قد ركّز على رؤيته الخاصة لدى وضع تعريف للترشح فالأول اعتبره هدفاً جاء لتحقيق رغبة معينة وفق إجراءات محددة، والثاني اعتبره حقا سياسياً ثابتاً للمواطن وجوهرياً لقيام الحياة السياسية. والأنسب أن يشمل التعريف المعياريين معاً ليتمّ بالجانب المفاهيمي لحق الترشح (الاتجاه الثاني) والجانب العملي كذلك (الاتجاه الأول)، وبالتالي يمكن القول أن الترشح هو حق سياسي يمنح للمواطنين على أساس المساواة وعدم التمييز لدى تمتعهم بالشروط القانونية لاكتساب صفة المترشح، وإعلان رغبتهم رسمياً في خوض المعركة الانتخابية للفوز بالمنصب المتنافس عليه.

تظهر العلاقة التلازمية بين حق الانتخاب وحق الترشح كذلك لدى تكريسهما دستورياً، إذ أن دسترتهما جاءت في نفس السياق "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب عليه"³، وهذا التصور يبين حقيقة تكامل وترابط الحقين السياسيين، إذ يكفي التمتع بالشروط القانونية ليكون الفرد ناخباً وليكون مترشحاً.

¹ ضياء عبد الله عبد جابر الأسدي، جرائم الانتخابات، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2009، ص 270.

² عبدو سعد، علي مقلد وعصام اسماعيل، المرجع السابق، ص 47.

³ المادة 62 من دستور 16-01. تقابلها المادة 56 من دستور 2020.

ثانياً: أساليب ممارسة الترشح

أن مسألة إبداء الرغبة في الترشح تحيل إلى التساؤل حول الكيفية أو الأسلوب الواجب اتباعه من أجل التعبير عن الرغبة في ممارسة هذا الحق حيث يقضي المبدأ العام بحق المرء في الترشح إما بصفة حرة أو ضمن قائمة حزبية.

أ. الترشح المحتكر:

يقصد به تمكين طائفة معينة من ممارسة حق الترشح وفق انتمائها الحزبي أو الديني أو الاقتصادي حتى، فالترشح وفق هذا الأسلوب يقتضي الانتماء إلى تنظيم سياسي معين¹ وشأن ذلك الممارسة السياسية في الجزائر خلال الفترة الأحادية الحزبية حيث احتكر الترشح من طرف أعضاء حزب جبهة التحرير الوطنيين وفي الواقع أن هذا النموذج يجعل من الترشح امتيازاً خاصاً لا حقا سياسياً كما يجعل من الانتخاب تركية لا اختياراً حراً.

ب. الترشح عن طريق اللائحة:

يقصد به الترشح تحت غطاء حزب سياسي معين، وهو يعد أكثر الأساليب انتشاراً والواجب اعتماده في أنظمة التمثيل النسبي نظراً للدور الإيجابي الذي تلعبه الأحزاب فيما يتعلق بالتكوين إلى التأطير والدعم المالي واللوجستي والإعلامي خلال المنافسة الانتخابية، غير أن الإشكال يقع في الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في اختيار المرشحين، إذ قد يفسر بأنه إخلال بمبدأ المساواة في شروط الترشيح ومن ثم بين المرشحين بسبب تقييد حرية الناخبين. فحسب المؤرخ الإنجليزي رمسي موير قد يجد الناخب نفسه أحياناً بين اختياريين ييغضهما فلا يجد مرشحاً يمثل آراءه ويكون موضعاً لنقته، كما يرى جورج برديو أن الأحزاب تسيطر عليها أقلية تتسع سلطاتها كلما اتسع نطاق الحزب، وأن هذه الأحزاب لا تمثل بالضرورة الرأي العام بل تسعى في كثير من الأحيان إلى تزييفه من خلال اعتماد المرونة تارة والغموض تارة أخرى في برامجها الانتخابية بهدف عدم خسارة أصوات الناخبين وفقاً للمواقف السياسية الممكن تبنيها، كذلك فإن جعل الطاعة الحزبية مقياساً للترشيح بدلاً من الكفاءة يشوه عملية التمثيل ويؤدي على خلق حرية النائب².

تجدر الإشارة إلى أن هذه الانتقادات الموجهة لعملية الترشيح الحزبي تتوافق لحد بعيد مع الواقع السياسي الذي تعيشه الجزائر والذي أفضى ببساطة إلى عدم وجود بدائل تمثل

¹ عباسي سهام، المرجع السابق، ص44.

² ضاهر الغندور، المرجع السابق، ص224.

الهيئة الناخبة بشكل حقيقي، ولأنه من غير الممكن الاستغناء عن الأحزاب السياسية كوسيلة للتمثيل السياسي يرى جورج بوردو أنه من الواجب كفالة تمثيل صحيح للرأي العام من طرف الأحزاب، وذلك يكون من خلال إصلاح البنية الداخلية للنظام الحزبي بشكل يسمح بتأثير الهيئة الناخبة على عملية انتقاء المرشحين واعتماد البرامج السياسية إلى جانب تبني نظام انتخابي يؤمن بأكبر قدر ممكن تطابق إرادة الناخبين وتمثيل الأحزاب.

ت. الترشح بشكل مستقل:

يقصد به قيام الشخص الراغب في الترشح والمتمتع بجميع الشروط القانونية المكسبة لهذه الصفة بتقديم ملف ترشحه للجهات المختصة من أجل خوض المنافسة الانتخابية، دون الانتماء إلى أي حزب سياسي غير أنه في المقابل ملزم بتدعيم ترشحه بعدد معين من توقيعات ناخبي الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها¹، وذلك لتجنب الترشيحات غير العادة والتي لا تحظى بأدنى فرصة في السباق الانتخابي. وفي الواقع أن فرص المرشحين المستقلين غير متساوية بفرص المرشحين الحزبيين لما يتمتع به هؤلاء من دعم وتخطيط وقاعدة جماهيرية تختلف باختلاف الحزب عكس الأحرار الذين يمثلون أفراد عاديين يعتمدون أساساً على قدراتهم المالية وكفاءاتهم العلمية والعملية وشعبيتهم الشخصية حيث يستفيدون من هذه المؤهلات بشكل أوفر في ظل نظام الأغلبية ودائرتهم الانتخابية الصغيرة وتتضاءل حظوظهم أو تنعدم أحياناً في ظل التمثيل النسبي والدائرة الانتخابية مثل النموذج الجزائري الذي غالباً ما يقصي المترشحين الأحرار في الانتخابات النيابية وفقاً للنظام الانتخابي المعمول به.

الفرع الثاني: شروط الترشح

إن الأصل في الترشح العمومية، لضمان تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين الأفراد من خلال تمكينهم جميعاً دون أي تمييز من خوض المنافسة الانتخابية، وذلك لأن المساواة في الحقوق السياسية تتطلب كفالة حق الترشح لكل مواطن راغب في استخدام هذا الحق، غير أن عمومية الترشح وحرية الترشيحات تبقى مرهونة بالتنظيم القانوني لهذا الحق فلا يعقل الأخذ به بشكل مطلق، إذ تدعو الاعتبارات العملية إلى ضبطه بما يتماشى مع المصلحة العامة والتمثيل الأصح للهيئة الناخبة.

¹ ينص قانون الانتخابات 16-01 على أنه في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة فإنه يجب دعمها على الأقل بـ250 توقيع فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله، وبـ200 توقيع إذا تعلق الأمر بالدوائر الانتخابية في الخارج.

أولاً: الشروط العامة للترشح

إن جعل حق الترشح مفتوحاً أمام الأفراد المحددين وفق شروط قانونية وتحت إجراءات معينة، ومنعه عن فئات أخرى لأغراض تتعلق غالباً بالصالح العام ونزاهة عملية التمثيل السياسي. يمثل مؤشراً عن مدى تكريس الديمقراطية التمثيلية في النظام السياسي لدولة ما، إذ تتجه النظم الديمقراطية إلى الأخذ بشروط معقولة بحيث لا يستخدم نظام الترشيحات كعائق بالنسبة لبعض الفئات لتولي مهام انتخابية، بينما تتجه النظم التسلطية إلى تقييد عملية الترشح إلى حدود بعيدة¹ لضمان تحكم أكبر في الحياة السياسية.

أ. الشروط القانونية:

تتقسم الشروط المتعلقة بممارسة حق الترشح إلى شروط موضوعية عامة لا تخص مركزاً قانونياً بحد ذاته، وأخرى إجرائية تتعلق بالأشكال الواجب احترامها لدى ممارسة هذا الحق. كما يمكن تقسيم شروط الترشح حسب مرجعية تنظيمها فتكون إماً دستورية وردت ضمن صلب الوثيقة الدستورية وغالباً ما تتعلق بمنصب رئاسة الجمهورية، أو قانونية حددت من خلال القوانين المنظمة للعملية الانتخابية وتتعلق بكافة المناصب الانتخابية.

• الشروط الموضوعية:

الجنسية: تعد شرطاً أساسياً للتمتع بحق الترشح لأي مقعد انتخابي، وذلك لضمان انتماء النواب للهيئة الناخبة التي يمثلونها، إذ من غير المعقول ضمان حق الترشح والتمثيل السياسي لشخص أجنبي كونه لا يعتبر بالمفهوم القانوني والسياسي جزءاً من الشعب الذي من المفترض أن يمثله، ورغم اتفاق جل التشريعات الوطنية في العالم على فرض هذا الشرط إلا أنه من الملاحظ أن المشرع الوطني قد أكد عليه من خلال تشديده فيما يخص الانتخاب الرئاسي، ففي حين اكتفى بالنص على الجنسية الجزائرية سواء مكتسبة أو أصلية للمجالس النيابية كيفما كانت طبيعتها، استبعد الدستور الجزائري بداية مزدوجي الجنسية كما استبعد حاملي الجنسية المكتسبة.

في تعديل 2016 لوحظ تمحور التعديلات المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية حول شرط الجنسية، إذ أصبح يشترط إثبات الجنسية الجزائرية الأصلية لكل من الأب والأم والزوج الذي ينبغي أن يحملها بصورة منفردة. من جهة أخرى أضاف التعديل بنداً آخر

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر - مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام الانتخابي الجزائري -، الألفية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011، ص 65.

بخصوص المترشح وهو كالتالي "لم يتجنس بجنسية أجنبية"¹ هذه الصياغة التي يفهم منها سريانها على الزمن الماضي بعكس صياغة "لا يتجنس بجنسية أجنبية" التي تفيد الزمن الحاضر دون الماضي. فتنفيذ المؤسس الدستوري الضامن الأساسي لحقوق المواطنين وحرياته الأساسية العبارة الأولى، يوحي برغبته في حرمان أي جزائري قد حمل جنسية بلد ما في وقت ما من حقه في الترشح لرئاسة الجزائر، وهو ما أكده مجدداً من خلال الصياغة التي اعتمدها في 2020 "لا يكون قد تجنّس بجنسية أجنبية".

حيث كان من الممكن الاعتماد على الصياغة التي شملت حالة الزوج مثلا الذي يحمل الجنسية الجزائرية الأصلية فقط دون سواها من أجل عدم إقصاء فئة كبيرة من المواطنين الجزائريين المستعدين للتخلي عن جنسياتهم الإضافية والتي لا يشترط سعيهم لاكتسابهم إياها، فمن الوارد جدا التمتع بأكثر من جنسية منذ الولادة أو اكتساب جنسية أجنبية قبل بلوغ سن الرشد، ففي هذه الحالة سيستبعد هؤلاء المواطنين بسبب فعل لا يعدّون مسؤولين عنه، وهو ما ليس عادلا بحقهم ويعتبر إخلالا بمبدأ المساواة في التمتع بالحقوق دون تمييز. ولا شك أن ذلك يعود لكون هذا التعديل انعكاسا لإرادة سياسية ناتجة عن ظروف معينة، الأمر الذي يؤكد مرة أخرى تأثير الحياة السياسية على بناء الدستور في حين أن الأصل هو تنظيم الدستور لشكل الحياة السياسية.

الإقامة: يتعلق هذا الشرط بانتخاب رئيس الجمهورية حيث ابتداءً من تعديل 2016 يتعين على كل مترشح للرئاسيات إثبات إقامته دون انقطاع بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل التي تسبق مباشرة إيداع ترشحه حيث لم يكتف المشرع بشرط الجنسية ليعززه بشرط الإقامة الدائمة لضمان وطنية المترشح أو انسجامه وتلاحمه بالمجتمع الجزائري على الأقل.

السن: تتضمن كل القوانين الانتخابية شرط السن كأول عقبة يمكن تخطيها للتمكن من الترشح، غير أنه غالبا ما يختلف في التعامل مع هذا الشرط حسب نوع الانتخاب المزمع إجراؤه²، وتعود أهمية شرط السن لتعبيره عن مدى نضج وإدراك الفرد وقدرته على تحمل المسؤولية، فيحدد بـ 23 سنة إذا تعلق الأمر بالمجالس المحلية، ويحدد بـ 25 سنة إذا تعلق

¹ المادة 87 من تعديل 2016 ومن دستور 2020، تقابلها المادة 73 من دستور 1996.

² عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 65.

بالمجلس الشعبي الوطني، وبـ35 سنة إذا تعلق بمجلس الأمة¹، أما فيما يخص رئاسة الجمهورية فيجب بلوغ أربعين سنة كاملة يوم الانتخاب².

التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: إن هذا الشرط لازم لاكتساب صفة الناخب ولأن المترشح لا تثبت له هذه الصفة إلا إذا كان يحمل صفة الناخب فإنه يتمتع به مسبقا، ومع ذلك أكد الدستور صراحة على وجوب تحقيق هذا الشرط فيما يخص الانتخابات الرئاسية. أما بالنسبة للانتخابات النيابية فنص المشرع الوطني على ألا يكون المترشح محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية³.

الخدمة العسكرية: شرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها منصوص عليه بالنسبة لجميع الاستحقاقات الانتخابية سواء النيابية أو الرئاسية⁴.

الكفاءة العلمية: لم تعتمد الجزائر هذا الشرط لأي نوع من الانتخابات إلى حين استحداثه بموجب تعديل 08-19 الذي خضع له القانون الانتخابي رقم 01-16، حيث نصت المادة 139 على إرفاق ملف الترشح بشهادة جامعية أو شهادة معادلة لها. هذا الشرط وإن كان بهدف إقصاء العديد من الترشيحات الهزلية التي شهدتها الساحة السياسية سابقا (خاصة أبريل 2019)، إلا أنه يثير العديد من التساؤلات فهل رئاسة الجمهورية مرتبطة بشهادة جامعية، وغن كان الوضع كذلك فما هو محل الرؤساء السابقين للدولة من هذه الموازنة، وماذا عن تأثير تخصص هذه الشهادة فإن كان تأثيرها مفهوما فيما يخص العلوم القانونية والإدارية أو السياسية أو المالية، فما تأثير الشهادة الجامعية العلمية على ممارسة وظيفة إدارية سياسية. وغن كان شرط الكفاءة العلمية معيارا لتحديد الأهلية الفنية لماذا لم تم اعتماده بالنسبة للمجالس التمثيلية بالنظر للمستوى الذي وصلت إليه تركيبة المشرع الوطني التي غالبا ما تفتقد أدنى الدراية القانونية رغم طبيعة مهامها.

• الشروط الشكلية:

الإعلان عن الترشح: ويكون من خلال سحب استمارة الترشح من المصالح المختصة وضمن الأجال القانونية المحددة.

¹ المادة 79 و92 و111 من قانون 01-16 على التوالي. المواد 184 و200 و221 من الأمر 01-21.

² المادة 87 من دستور 2020.

³ المواد 79 و92 و111 السابقة الذكر.

⁴ المادة 249 من الأمر 01-21.

جمع التوقيعات: يتعلق شرط التوقيعات بالراغبين في الترشح لرئاسة الجمهورية، وبالقوائم المترشحة إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر وإما القوائم الحرة. حيث يتعين على كل مترشح رئاسي جمع نصاب معين من التوقيعات يحدد بنص قانوني¹ من أجل إضفاء طابع الجدية على المتقدمين للترشح والتأكد من تمتعهم بشعبية نسبية على الأقل، وهو ما ينطبق على القوائم المترشحة في الانتخابات النيابية²، وذلك في حالة عدم قدرة القائمة المترشحة من تحقيق الشرط المتعلق بالتزكية من طرف الأحزاب السياسية الحاصلة على 4% من الأصوات المعبر عنها في الانتخابات الأخيرة أو التي تتوفر على 10 منتخبين على الأقل في الدائرة الانتخابية المترشح فيها أو المجالس المحلية³.

المنافسة: يخص هذا الشرط القوائم المترشحة سواء بالنسبة للانتخابات المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية المحلية، حيث يجب أن تستوفي القائمة إلى جانب شرط التزكية جملة من شروط أبرزها مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال، كما يجب أن تخصص على الأقل نصف الترشيحات للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن 40 سنة، وأن يكون على الأقل ثلث الترشيحات لأصحاب مستوى تعليمي جامعي⁴.

شروط أخرى: تتطلب النصوص القانونية المنظمة للانتخابات الرئاسية عدة شروط شكلية إضافية، ويعود ذلك لأهمية المقعد محل التنظيم. من بين هذه الشروط تسليم شهادة طبية للمعني من طرف أطباء محلفين دون تحديد محتوى هذه الشهادة أو الأمراض التي تتنافى وممارسة وظيفة الرئاسة، مما أفسح المجال للمجلس الدستوري سابقا في تقدير ذلك لدى تفحصه ملفات الترشح وكانت النتيجة قبول ملف المترشح الأسبق عبد العزيز بوتفليقة

¹ المادة 253 من الأمر 01-21.

² المادة 178 والمادة 202 من الأمر 01-21 تحددان هذا الشرط بـ: عدد التوقيعات بـ 250 توقيع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني من ناخبي الدائرة الانتخابية لكل مقعد مطلوب شغله، و 50 توقيع بالنسبة للمجالس المحلية من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله.

³ أسقط الأمر 01-21 العمل بأحكام المادتين 178 و 202 بصفة انتقالية فقط بالنسبة للانتخابات التشريعية والمحلية التي تلي صدوره حيث طبق بدلها الأحكام التالية:

- تزكية كل قائمة مترشحين بعدد توقيعات لا يقل عن 25000 توقيع عبر 23 ولاية على الأقل، بحيث لا يقل العدد الأدنى عن 300 توقيع في كل ولاية، أما بالنسبة للقوائم المستقلة يجب أن تدعم كل قائمة بـ 100 توقيع على الأقل عن كل مقعد مطلوب شغله.

- دعم كل قائمة مترشحين مقدمة سواء تحت رعاية حزب سياسي أو بصفة مستقلة على الأقل بـ 35 توقيع من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله.

⁴ الفقرة 3 من المادة 191 من الأمر 01-21.

للعهدة الرابعة رغم تدهور حالته الصحية بشكل واضح بل وللخامسة أيضا قبل إلغاء المسار الانتخابي. ومن بين الشروط كذلك تقديم تصريح علني للمعني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه، من أجل القدرة على تفعيل المحاسبة عند انتهاء العهدة الرئاسية، غير أن القانون لا ينص على متابعة أملاك المعني بعد انتهاء مهامه.

ب. موانع الترشح:

• حالات عدم القابلية للترشح:

بالنسبة للانتخابات المحلية: يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق أن مارسوا فيها وظائفهم كل من¹: أعضاء السلطة المستقلة وامتداداتها، المدير المنتدب للمقاطعة الإدارية، الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفي أسلاك الأمن الوطني، أمين خزينة الولاية أو البلدية، المراقب المالي للولاية أو البلدية، الأمين العام للبلدية².

بالنسبة للانتخابات التشريعية: تخص حالات عدم القابلية كلا من³: الوالي، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفي أسلاك الأمن الوطني، أمين خزينة الولاية، المراقب المالي للولاية، السفير والقنصل العام وأعضاء السلطة المستقلة والمدير المنتدب للمقاطعة الإدارية. لا يمكن لهم الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني خلال أو لمدة سنة بعد التوقف من ممارسة وظائفهم في دائرة الاختصاص المعنية.

يلاحظ أن حالات عدم القابلية للترشح تتميز بالطابع الموضوعي حيث تعلقت بأشخاص يمارسون سلطة إدارية على مستوى الدائرة الانتخابية من أجل سد الطريق أمام هذه الفئات بمحاولة استغلال مراكزهم لتسهيل تولي المناصب الانتخابية ومنع إمكانية التأثير على الناخب وحمائته من احتمالية الضغط التي قد يمتلكها أولئك المعنيون بالمنع أو بحكم تدخلهم

¹ المادة 188 والمادة 190 من الأمر 01-21.

² أخرج المشرع كلا من مستخدمي البلدية ورئيس مصلحة بإدارة الولاية وبمديرية تنفيذية من فئة غير القابلين للانتخاب (م 81 وم 83 سابقا) رغم اتصالهم المباشر بالأجهزة المحلية وإمكانية تأثير ذلك على وضعيتهم كمرشحين.

³ المادة 199 من الأمر 01-21.

في الإشراف على العملية الانتخابية¹. مما يحيلنا على التساؤل حول وضع هذه الحالات بالنظر لاستبعاد الإدارة من مسألة تنظيم العملية الانتخابية وتوكيلها على السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كهيئة محايدة، فهل تكفي طبيعة المراكز التي يتمتعون بها من أجل منعهم من الترشح رغم عدم تأثيرهم على العملية الانتخابية.

بالنسبة للانتخابات الرئاسية: يكفل حق الترشح للرئاسة لكل مواطن تتوفر فيه الشروط الموضوعية والشكلية، غير أنه ابتداءً من 2019 هذا الحق منع على العسكريين المتقاعدين حيث لا يمكن لهم الترشح لأي وظيفة انتخابية عمومية أو ممارسة نشاط سياسي حزبي لمدة خمس سنوات بعد إنهاء الخدمة مع بقاء حقهم في التصويت، جاء هذا المنع بعد تقديم نائب وزير الدفاع الجزائري لمشروع قانون صودق عليه من قبل مجلس الوزراء تمهيدا لإحالاته لمجلس النواب لإقراره بصفة نهائية. وبغض النظر عن الطريقة التي جاء بها، فإن هذا القانون يهدف إلى إبعاد تأثير المؤسسة العسكرية على الحياة السياسية كون العسكري المقبول للتوقف نهائياً عن الخدمة يوضع في الاحتياط ويحال على وضعية الاستيداع لمدة خمس سنوات، فيبقى خلال هذه المدة تحت تصرف الجيش الشعبي الوطني². هذا المنع جاء بمناسبة الانتخابات الرئاسية المقامة في ديسمبر 2019 وللتأكيد عن استقلالية المسار الانتخابي وعدم خضوعه للإرادة العسكرية، بالنظر للظروف التي كانت تعيشها الجزائر ولتاريخ العلاقات العسكرية السياسية فيها، والمرجعية العسكرية لأغلب رؤسائها.

• حالات التنافي:

تخص الأفراد الذين لا يمكن لهم الجمع بين مهامهم الأصلية ومهامهم الانتخابية في حالة فوزهم في المواعيد الانتخابية المزمع إجراؤها. حيث يسقط حق الترشح لممارسة عهدة نيابية (سياسية) إذا تمسك المواطن بوظيفته الأصلية. يعود هذا التنافي لطبيعة الوظائف التي قد تسيء لفكرة استقلالية المنتخب أو تمنعه من التفرغ كلياً للمسؤولية البرلمانية. ويتعلق الأمر بالنشاطات الممارسة في إطار الهيئات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تعيق الممارسة العادية للنيابة التشريعية، بالإضافة إلى مهام كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ومسؤولي التسيير والقضاة والعسكريين والمستخدمين

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص72.

² عباس ميموني، الحكومة الجزائرية تصادق على مشروع قانون يمنع العسكريين من الترشح للانتخابات، مقال نشر بتاريخ

www.aq.com.tr 2019-10-14 على موقع وكالة الأناضول الإخبارية

شبهه عسكريين والأطباء الموظفين (عدا أصحاب القطاع العام) والأساتذة بجميع الأطوار (عدا السلك الجامعي). حيث يلزم هؤلاء بالتخلي عن وظائفهم خلال الشهر الموالي للانتخابات إذا ما أرادوا مباشرة مهامهم التمثيلية.

الملاحظ أن المشرع الوطني قد تبنى صيغا عمومية لدى معالجة هذه المسألة فلم يميز بين النشاطات العامة والمسؤوليات العامة، كما شمل كل المهن الحرة بدون استثناء حتى تلك التي لا تؤثر بأي شكل على العمل النيابي. وفي نفس الوقت أغفل بعض الحالات كمسألة الجمع بين العهديات الانتخابية بشقيه الأفقي والعمودي¹، ولأنه كان من الواجب إعادة النظر في القانون المحدد لحالات التنافى المعتمد منذ 1989 خاصة لكونه مجرد قانون عادي ولا يمكن له معالجة ما هو من مجال القانون العضوي، وبعد تأخر طويل تم إصدار القانون العضوي رقم 02-12 الذي يحدد حالات التنافى مع العهدة البرلمانية، حيث جاء بصيغة أدق فأصبحت تتنافى العهدة البرلمانية مع²:

وظيفة عضو في الحكومة- العضوية في المجلس الدستوري- عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب- وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها أو هيكلها الاجتماعية- وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح- ممارسة نشاط تجاري أو مهنة حرة بصفة شخصية أو باسمه- مهنة القضاء- وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية، رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية. كما وسّع المشرع من حالات التنافى لتشمل استخدام النائب لاسمه الشخصي مشفوعا بصفته، في إشهار يخدم مصالح مؤسسة مالية أو تجارية أو صناعية³، لكي لا يستعمل الانتماء البرلماني لأغراض أخرى. من جهة أخرى استثنى ممارسة نشاطات مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية كما استثنى تأدية مهام مؤقتة لصالح الدولة بشرط عدم تجاوزها القانون⁴. أما بالنسبة للوظائف المسموح بها سابقا كمهام الأساتذة في التعليم العالي والبحث العلمي أو أساتذة الطب في مؤسسات الصحة

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص79.

² المادة 03 من القانون العضوي رقم 02-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المحدد لحالات التنافى مع العهدة البرلمانية، ج ر، العدد 01.

³ المادة 04 من نفس القانون.

⁴ المادة 05 من نفس القانون.

العمومية فأصبحت تدخل في حيز التنافي وفق المجلس الدستوري الذي رأى استثناء هذه الفئات يمس بمبدأ المساواة ويحدث وضعا تمييزيا بين النواب مقارنة بأصحاب وظائف مماثلة¹.

تبقى أوجه القصور المتعلقة بهذا القانون في كونه لا يكفل آلية للكشف عن حالات التنافي بل يعتمد على صحة التصريحات المقدمة من طرف النواب، كما أنه لا يحدد حالات التنافي بالنسبة للمنتخبين المحليين من أجل تفادي انتشار الفساد والتداخل بين سلطة المال والسلطة العمومية، فرئيس البلدية الذي يملك مؤسسة مقاولات مثلا يمكن أن يستفيد من جميع المشاريع الخاصة ببلديته لعدم وجود نص يمنع الجمع بين المهمتين.

ثانيا: ضمانات حق الترشح

إن كفالة حق الترشح تبقى مرهونة بكيفية تنظيمه قانونا فتختلف التشريعات الوطنية في توسيعه أو تقييده، إلا أنه في كل الأحوال من الواجب توافر مجموعة من الضمانات التي لا يمكن بدونها التأسيس لهذا الحق، فيتمتع بحماية دولية كونه حق من حقوق الإنسان، وبحماية وطنية كونه حق دستوري تتطلب ممارسته في الواقع العملي ضمانات معينة.

أ. الضمانات الدولية:

تتمثل في التطرق إليه في مختلف المواثيق الدولية سواء على المستوى العالمي أو الإقليمي كميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 21) والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (المادة 25) والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة 13) والميثاق العربي لحقوق الإنسان (المادة 33/19).

يلاحظ أن في جميع هذه الوثائق لم يتم النص على حق الترشح بشكل صريح بل اكتفت بالإشارة إليه بشكل غير مباشر من خلال النص على العناصر الأساسية التي يقوم عليها عن طريق ربطه بالانتخاب أو بحق تولي الوظائف العامة والاشتراك في إدارة الشؤون العامة في الدولة بطريق مباشر أو بواسطة ممثلين مختارين اختيارا حرا.

ب. الضمانات الوطنية:

بغض النظر عن كفالة حق الترشح وتكريسه دستوريا وتنظيمه قانونيا، تبقى أبرز صور حمايته في فتح باب الطعن القضائي لكل من انتهك حقه في الترشح. ونعني بذلك

¹ عمار عباس، توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات، مجلة المجلس الدستوري، العدد 05، ص 08.

ضمان حق الفرد في اللجوء إلى القضاء للنظر في مدى قانونية رفض ملف الترشح والحكم على بإلغاء هذا الرفض في حالة التعسف لدى فحص الملف أو الخطأ في تطبيق القانون مما يضمن تفعيل الحماية القانونية لهذا الحق في الواقع العملي وليس على المستوى النظري فقط.

• فحص مشروعية الترشح:

كانت تسند مهمة دراسة ملفات الترشح المتعلقة بالانتخابات المحلية والتشريعية إلى الوالي¹ الذي يتمتع بسلطة رفض أو قبول الترشيحات بشرط تعليل القرار خلال 10 أيام كاملة ابتداءً من تاريخ إيداع التصريح بالترشح وذلك تحت طائلة البطلان². ويبقى الاختيار للمترشح في الاقتناع بقرار الرفض من خلال التسيب المقدم، أو التوجه إلى القضاء من أجل الطعن فيه حسب الإجراءات المحددة قانوناً. أما بصدور الأمر 01-21 أصبح يتعين إيداع القوائم المترشحة على مستوى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، وفي حالة الرفض يجب أن يصدر منسقتها قراراً معللاً تعليلاً قانونياً يبلغ خلال 8 أيام من تاريخ إيداع التصريح، ويمكن الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل 4 أيام كاملة من تاريخ إيداع الطعن³.

بالمقابل وفيما يخص الانتخابات الرئاسية فقد أسند المشرع الوطني صلاحية دراسة ملفات الترشح الرئاسية إلى السلطة المستقلة للانتخابات منتزعا بذلك هذه الصلاحية من المجلس الدستوري المختص دستورياً بشكل صريح فيما يتعلق بقبول الترشيحات الرئاسية⁴. أصبحت السلطة المستقلة تفصل في صحة الترشيحات لرئاسة الجمهورية من خلال إصدار قرارات معللة قانونياً في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ إيداع التصريح بالترشح، ثم إرسال هذه القرارات مرفقة بملفات الترشح إلى المجلس الدستوري الذي يوافق بقرار ينشر في الجريدة الرسمية على القائمة النهائية للمترشحين لانتخاب رئيس الجمهورية. المثير للتساؤل هو على أي أساس تم إحاطة السلطة المستقلة بهذا الدور، فبغض النظر عن مدى دستورية استحداث هذه الآلية ما الهدف من إدخالها في عملية فحص مشروعية الترشيحات

¹ فيما يتعلق بالتجديد النصفى لعضوية مجلس الأمة فقد أحال المشرع اختصاص دراسة ملفات الترشح إلى اللجنة الولائية حسب نص المادة 116 من القانون العضوي 16-01 أما بالنسبة لانتخابات المجلس الشعبي الوطني المجراة على مستوى خارج الوطن فيختص رئيس الممثلة الدبلوماسية أو القصلية بهذه المهمة.

² المادة 98 و المادة 78 من قانون 16-01 المتعلق بالانتخابات.

³ المادة 206 و المادة 183 من الأمر 01-21.

⁴ المادة 103 من دستور 2016 "عندما ينال ترشيح الانتخابات الرئاسية موافقة المجلس الدستوري..."

الرئاسية. لا شك أن ذلك متعلق بمدى فعالية المجلس الدستوري في لعب هذا الدور لكونه صاحب الاختصاص الحصري، وبالتالي فإن تعديل ما يدخل في مجال اختصاصه يعني عدم تحقيقه الأهداف المرجوة، ولابد الإشارة إلى أحداث انتخابات أبريل 2019 وما شهدته من مهازل من قبول ملف ترشح بوتفليقة ومسرحة نكاز.

إن تعديل صلاحية تخصص المجلس الدستوري يجعلنا أمام احتمالين:

إمّا التشكيك بمدى فعالية المجلس الدستوري وحياده فيما يخص فحص مشروعيات ملفات الترشح وهو الأمر الخطير نظرا لامتداد تأثيره على باقي اختصاصات المجلس الدستوري والتي تتسم بأهمية وحساسية بالغة بالإضافة إلى أن هذا الاعتراض لم يعالجه التعديل القانوني باعتبار أن السلطة المستقلة لا تتفرد بصلاحيات دراسة الملفات بل تختص بمعالجة أولية تقتضي موافقة المجلس النهائية.

الاحتمال الثاني هو عدم الطعن في الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري وهو ما يحيل إلى التساؤل حول جدوى إقحام السلطة المستقلة في هذه العملية خاصة مع عدم وجود سند دستوري صريح يدعم تأسيسها.

في الأخير يجب القول أن التعديل المتعلق بإسناد مهمة دراسة ملفات الترشح الرئاسي للسلطة المستقلة جاء بشكل غير مدروس سواء من ناحية دستوريته أو فعاليته، وذلك نظرا لتركيز المشرع على إنجاز انتخابات ديسمبر 2019 إلى جانب ضيق الوقت والحساسية التي ميزتها.

• منازعات الترشح:

بالنسبة للانتخابات المحلية والتشريعية: كفل المشرع الوطني للمترشح المرفوض ملفه الحق في الطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية، وذلك وفق ضوابط قانونية محددة كاحترام آجال الطعن التي لا تفوق ثلاث أيام من تاريخ التبليغ والإزامية التمثيل بمحام عند رفع الطعن¹.

¹ يحدد أجل 4 أيام من تاريخ التبليغ بالنسبة لمترشحي الدوائر الانتخابية خارج الوطن حيث يلحق الاختصاص بالمحكمة الإدارية بالعاصمة.

تصدر المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً بالنظر في منازعة الترشح حكمها خلال أربعة أيام من تاريخ تسجيل الطعن¹. حيث تتسم آجال المنازعات الانتخابية عموماً بقصرها وطابعها الاستعجالي مراعاة للاعتبارات السياسية التي عادة ما تكتنفها².

ينتهي الحكم إماً برفض الطعن في الشكل أو في الموضوع، كما قد ينتهي بقبول الطعن مما ينتج عنه توجيه أمر للإدارة ممثلة في الوالي بإعادة تسجيل المترشح والاعتراف له بهذه الصفة. ما يؤخذ عن حماية المشرع لحق الترشح هو عدم أخذه بمبدأ التقاضي على درجتين، ورغم أن الطابع النهائي لهذه الأحكام يعود غالباً لسرعة الإجراءات الانتخابية وارتباطها بمواعيد زمنية محددة سلفاً، إلا أنه يبقى متعارضاً مع حق المترشح في اللجوء إلى مجلس الدولة كضمانة له، خاصة لكونه يمثل أهم آلية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة ومن قصور المحكمة الإدارية.

لهذا استدرك المشرع الجزائري هذا النقص، وأدرج آلية جديدة هي إمكانية الطعن في حكم المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية للاستئناف في أجل 3 أيام من تاريخ تبليغ الحكم، حيث تفصل هذه الهيئة المستحدثة في الطعن في أجل 4 أيام من تاريخ إيداعه بقرار غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن³.

بالنسبة للانتخابات الرئاسية: يحق لكل مترشح رفض ملفه من طرف السلطة المستقلة الطعن في هذا القرار لدى المجلس الدستوري في أجل أقصاه 48 ساعة من ساعة التبليغ، ورغم التحديد الدقيق للأجال اعتماداً على عدد الساعات مما يضيّق من إمكانية استخدام الحق في الطعن، إلا أن موقف المشرع بخصوص الفصل في الطعن جاء مبهماً على هذا النحو "يوافق المجلس الدستوري بقرار على القائمة النهائية للمترشحين لانتخاب رئيس الجمهورية بما في ذلك الفصل في الطعون في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ إرسال آخر قرار للسلطة المستقلة...⁴ فإذا كانت الموافقة النهائية مرهونة بتاريخ إرسال آخر قرار للسلطة فما هي الآجال المخصصة للفصل في الطعن بالنظر لتاريخ تقديم الطعون من طرف المترشحين. حسب النص المذكور فإن المجلس الدستوري لا يخضع لأي آجال فيما يخص الفصل في

¹ المادة 98 والمادة 78 من قانون 01-16 المتعلق بالانتخابات. تقابلها المادة 206 و183 من الأمر 01-21.

² محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص234.

³ المادة 314 من الأمر 01-21 "لا يعمل بالأحكام المتعلقة بالاستئناف إلا بعد تنصيب المحكمة الإدارية للاستئناف طبقاً لأحكام المادة 224 من الدستور"

⁴ المادة 141 من تعديل 08-19 لقانون الانتخابات 01-16. تقابلها المادة 252 من الأمر 01-21.

الطعون، وإنما يكفي بتقديم القائمة النهائية للتعبير عن رفضه أو قبوله الطعن دون أي التزام بالتعليل أو حتى تبليغ الأطراف المعنية بالطعن، لذا ما الهدف من التضييق على آلية استخدام حق الطعن كضمانة لحماية حق الترشح بالنظر لعدم التزام المجلس بأي آجال محددة في هذا الخصوص.

المطلب الثالث: الحق في إنشاء الأحزاب السياسية

لطالما كانت الدساتير ذات الروح الليبرالية مترددة فيما يخص تضمين أحكام تتعلق بالأحزاب السياسية، فالفقه الكلاسيكي يعتبر أن هناك تناقضا بين تعريف التفويض التمثيلي والفردي والحر، وتنظيم القوى السياسية في مجموعة مهيكلة وفعالة، حيث يفقد الأفراد فيها بالضرورة جزءا من حريتهم¹.

لذا يمكن القول أن تشكيل الأحزاب السياسية لمؤسسة أساسية في الأنظمة الليبرالية لم يكن مخططا له، وإنما ولدت وتطورت مع فكرة الانتخاب وواقع التمثيل السياسي، فبرزت في بادئ الأمر بصورة لجان انتخابية تهتم بتوفير رعاية للمرشح وتنظيم حملته الانتخابية من خلال جمع الأموال اللازمة، وفي إطار الجمعيات، ومن جهة أخرى فعلى مستوى البرلمان ظهرت كتل برلمانية بنفس الاتجاهات وتهدف إلى تحقيق أعمال مشتركة، مما أدى تدريجيا وبصورة طبيعية إلى اتحاد اللجان الانتخابية القاعدية على أساس تقارب مرشحيها في القمة وبرز ما يعرف بالأحزاب السياسية².

الفرع الأول: ماهية الحزب السياسي

يعتبر الحق في إنشاء الأحزاب السياسية من الحقوق الأساسية المكفولة للفرد، فهو حق دستوري ذو طابع سياسي يسمح للمواطن بالتعبير عن توجهه السياسي من خلال تأسيسه أو انضمامه لحزب معين. إذ تعد الأحزاب السياسية إحدى الضرورات الأساسية لتحقيق الديمقراطية المعاصرة، كون المواطن يحتاج إلى تبادل الآراء من أجل اتخاذ موقف ما أو تبني رأي معين، بالإضافة إلى أن الانتماء المشترك والإيمان بنفس المبادئ وقبول البرامج

¹ « Pendant longtemps les constitutions d'inspiration libérale ont hésité à inclure des dispositions concernant les partis politiques, la doctrine classique considérait en effet il ya un antagonisme des forces politiques en groupe structuré et efficace, à l'intérieur desquels les individus perdent obligatoirement une partie de leur liberté » Didier Maus, Aborder le droit constitutionnel, Mémo Seuil, Paris France, 1998, p44.

² موريس دوفرجيه، المرجع السابق، ص70.

المعتمدة يزيد من فرصة تحقيق الأهداف المرجوة¹. ولأن تعدد الاتجاهات السياسية الوسيلة الوحيدة لإحداث التداول على السلطة عن طريق عرض البدائل واختيار أفضلها، وجب كفالة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية وإحاطته بالضمانات اللازمة عن طريق تنظيمه بشكل لا يسمح بتشويهه بأي طريقة كانت من قبل أي طرف في الحياة السياسية.

أولاً: مفهوم الحزب السياسي

إن لفظ الحزب² في حد ذاته يوحي بالدلالة التي يرمي إليها مفهومه الاصطلاحي، إذ ترتبط كلمة الحزب بمفهوم الجزء، فالحزب هو جزء من كل غير أن هذا الجزء يجب أن يسلك منها غير جزئي ويتصرف كجزء ذي ارتباط بالكل، والحزب السياسي يقصد به الأداة أو الهيئة التي تقوم بالتعبير عن مطالب اجتماعية محددة³.

يعد الحق في إنشاء الأحزاب السياسية امتداداً لفكرة الحرية في تكوين الجمعيات والانضمام إليها، إذ تفرّعت عن هذه الفكرة العامة نوع خاص من الجمعيات يدعى الأحزاب السياسية. فالحزب جمعية تنفرد بموضوع خاص هو إذاعة أفكار الحزب والدعاية لبرنامجها من أجل الوصول إلى السلطة بطرق مشروعة⁴، كما يعرف أيضاً على أنه "تجمع منتظم هدفه المشاركة في الحياة السياسية بقصد الاستيلاء على السلطة إما بصورة كلية أو جزئية من أجل التمكن من تحقيق أفكاره"⁵ أو يعرف كذلك حسب هوريو بأنه تنظيم دائم يتحرك على مستوى وطني ومحلي من أجل الحصول على الدعم الشعبي للوصول إلى السلطة بغية تحقيق أهداف سياسية معينة⁶.

تتعدد التعاريف المتعلقة بالحزب حسب رؤية كل فريق، فمنها ما يؤسس تعريفه على الجانب التنظيمي، ومنها ما يركز على الجانب الوظيفي، ومنها ما يربطها بالجانب

¹ بدر الدين شبل، المرجع السابق، ص 55.

² لغة يشمل عدة معان، فهو الورد أو النصيب أو جماعة الناس فيقال حزب الرجل أي أصحابه وجنده ومن هم على رأيه، ويقصد بالحزب الطائفة أو الصنف من الناس وهذا المعنى يتوافق مع المعنى الاصطلاحي. عن: ابن منظور، لسان العرب، الجزء الأول، دار صادر، بيروت لبنان، الطبعة الثالثة، 1994، ص 308-309.

³ بومدين طاشمة، مدخل إلى علم السياسة - مقدمة في دراسة أصول الحكم -، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013 ص 135.

⁴ بدر الدين شبل، المرجع السابق، ص 55.

⁵ إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظام السياسي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 1982، ص 204.

⁶ مولود مراد محي الدين، نظام الحزب الواحد وأثره على الحقوق السياسية للمواطن، سيما سليمانية، العراق، 2006، ص 24.

الايديولوجي (العقائدي). ويصنف جورج برود هذه التعريفات إلى صنفين: الأول عام، عالمي، مادي يرى الحزب على أنه حركة فكرية تتمحور حول المشكلة السياسية والتي يدركها الأفراد ويقبلونها كحقيقة موضوعية مستقلة عن التصرفات الشخصية. أما الثاني فيراه وفق الرابطة التي تجمع الأفراد في الحزب وبتحديد أهدافها المباشرة. وبناءً على ذلك فإنه يعرف بأنه "كل مجموعة من الأفراد تعتنق ذات الآراء السياسية، وتسعى إلى تحقيقها، وفي ذات الوقت تضم إليها أكبر عدد ممكن من المواطنين ساعية إلى غزو السلطة أو على الأقل التأثير في قراراتها"¹.

بصورة عامة يتمتع الحزب السياسي بمجموعة من الخصائص تميزه عن التجمعات المشابهة، ولعلّ الجماعات الضاغطة من أقرب المفاهيم للحزب السياسي كون كلاهما يعتبران من أهم القوى السياسية وأكثرها تأثيراً في سير الأحداث السياسية، فهما جزء من النظام يحملان صورة جماعات منظمة لها مصالح معينة غير أنهما يختلفان من عدة نواح:

أ. التنظيم:

هو عبارة عن تنظيم يضم مجموعة من المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية من أهلية وجنسية وغيرها من الشروط التي تختلف من تشريع لآخر، غير أنها تتفق في عدم تحديد عدد معين لأعضاء الحزب، إذ تبقى فاعلية هذا الأخير مرهونة بفاعلية أعضائه لا عددهم. يعد العنصر البشري أساس قيام الحزب وسنده المادي والمعنوي، فيهتم الأعضاء بالترويج لمبادئ وأفكار الحزب المنتمين إليه لاستقطاب الجماهير، كما يدعمونه عبر المساهمات المالية التي يقدمونها من خلال الاشتراكات السنوية أو التبرعات الدورية. إلا أنه لا يكفي تجمع الأفراد ذوي الميول السياسي المشترك فقط، بل يجب أن يكون هذا التجمع محكوماً بنظام معين يضبط سلوكياتهم ويكفل احترامهم لقواعد الحزب والالتزام بها، كما يحدد الأجهزة التابعة للحزب والتي تتولى نشر برامجه، ويبين التنظيم السياسة العامة المعتمدة من طرف الحزب لإدارة شؤونه الداخلية والخارجية. وهو ما يميزه عن الجماعات الضاغطة التي تركز نشاطها على المصالح التي تهم أعضاء الجماعة دون أن تتوفر على تنظيم محدد.

ب. الهدف:

1 عن: مها علي إحسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية-George burdeau, Traite science politique, p262 دراسة مقارنة مع الدساتير العربية والدساتير الغربية-، دار الفكر والقانون، القاهرة، 2016، ص198.

إن الهدف الأساسي لكل حزب سياسي مهما كانت مرجعيته أو فلسفته هو السعي للوصول إلى السلطة من أجل ممارستها أو المشاركة فيها، وإلاّ لن يعتبر حزبا سياسيا فعليا وفي الواقع أن مسعى الحزب للسلطة بشكل عملي ونظري ورغبته في الوصول إليه سواء بصورة كلية أو جزئية يميزه عن الجماعات الضاغطة، حيث أن هذه الجماعات تدفع إلى السلطة شخصا يرتبط بها ارتباطا مصلحيا، ومن ثم تؤثر عليه بالضغط فهي لا تريد السلطة بشكل مباشر ولا تتحمل أي مسؤولية، بل تكفي بالحرص على حماية مصالحها، إذ غالبا ما تعلن قاداتها عدم ممارستهم للسياسة مع أن نشاطاتهم وتدخلاتهم تكون مع أجهزة السلطة بشكل مستمر¹.

ت. الوسيلة:

تعتمد الأحزاب في تحقيق برامجها المحلية على الدعم الشعبي بتجميع أكبر عدد ممكن من الأفراد حولها وذلك لتمكينها من الوصول إلى السلطة من خلال الانتخابات التي تتنافس فيها بطرق مشروعة وعلنية، بالمقابل تمارس الجماعات الضاغطة في الغالب نشاطها بصور تختلف حسب الظروف والفرص المواتية لها غير أنها تشترك في كونها غير علنية ومموهة. ث. الأهمية: تكتسي الأحزاب السياسية أهمية بالغة بالنظر للوظائف التي تؤديها والتأثير الذي قد تخلقه من خلال:

• مراقبة ومحاسبة الهيئات الحاكمة في الدولة:

تعمل الأحزاب على مراقبة جميع تصرفات ومواقف الحزب الحاكم سواء على مستوى داخل المجالس التمثيلية أو خارجها من أجل إظهار أخطاء الحكومة عن طريق توزيع الأعمال على أعضاء الكتل البرلمانية والتنسيق بينهم حسب اختصاصاتهم، كما تعمل عن طريق صحافتها ونشراتها على مناقشة سياسة الحزب الحاكم وجذب انتباه الرأي العام² مما يساهم في نجاعة العمل الحكومي بشكل أكبر انطلاقا من الشعور بفكرة وجود منافس يتربقب أدنى فرصة لاستغلالها من أجل إظهار ضعف السلطة وتقديم البديل عنها.

• توعية الشعب ورفع وعيه السياسي:

إن إشراك الشعب في الحياة السياسية لا يعني حصر دوره في المواعيد الانتخابية بل على خلاف ذلك فإنه يقتضي رفع المدارك السياسية للشعب وإحاطته بقدر المستطاع من

¹ فاروق، حميدشي، الجماعات الضاغطة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص445.

² شميران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مطبعة الإرشاد، بغداد العراق، الطبعة الثانية، 1975، ص13.

المعلومات المتعلقة بشؤون الدولة وبممارسات الفاعلين السياسيين لمواجهة المشاكل التي تعترضها مما يجعل الحزب الوسيلة الأمثل لهذه المهمة، وذلك بواسطة أعماله المختلفة من نشاطات ولقاءات ينظمها، ومنشورات ومطبوعات يصدرها. حيث يقوم كل حزب بمناقشة المسائل المختلفة في الدولة، ويعرض الحلول اللازمة لها حسب رؤيته ومبادراته مستغلا ذلك في نفس الوقت من أجل الحصول على دعاية وكسب مؤيدين جدد.

• تنظيم الخلافات السياسية بين الأفراد وتقليصها إلى أقصى حد ممكن:

باعتبار أنه لا يمكن حصر الخلافات الفكرية والناجئة عن الاعتقاد الشخصي لكل فرد والذي ينبع من الظروف المحيطة به ومن مصلحته الخاصة. قامت الأحزاب السياسية بضم الأشخاص المتقاربين في الفكر والظروف والمصالح الخاصة في إطار واحد هو الحزب، وبذلك نقلت الخلافات الفكرية والسياسية بين الأفراد من مستوى السعي للمصلحة الخاصة إلى مستوى المناقشة في تحقيق المصلحة العامة، غير أن الانتقال الفعلي إلى هذا المستوى لا يتم إلا بفعل عاملين هما درجة وعي الشعب ودرجة تطور ونضج الأحزاب¹.

• البعد التنموي للأحزاب السياسية:

تمثل الأحزاب السياسية الآلية الأنسب من أجل إرساء عملية التنمية السياسية في أي نظام سياسي، إذ يمكن من خلالها تفعيل الديمقراطية وتجسيد الحكم الراشد وتعزيز المشاركة السياسية، وحشد التعبئة الاجتماعية. غير أن ذلك يبقى متعلقا بمدى نجاح الأحزاب السياسية في لعب دورها بشكل فعلي وهو الأمر المرهون بالإطار المؤسسي للحزب ومدى تكيفه مع البنى السياسية المحيطة به من جهة، وأسلوب ممارسته الداخلية من قوة تنظيم وقدرة على التأثير وبناء قاعدة شعبية² من جهة أخرى.

ثانياً: التنظيم الحزبي

يقصد بالتنظيم الحزبي نتاج اختلاف العلاقات التي تجمع بين الأحزاب في دولة ما. فتكون نظاماً من العلاقات الثابتة نسبياً، حيث تتأثر بعدة عوامل من بينها طريقة تنظيم الأحزاب وعددها وحجمها واستراتيجية عمل كل منها³. وقد تعددت النظريات في تصنيف الأنظمة الحزبية حسب امتزاجها بالأنظمة السياسية المطبقة فيها إذ منها ما يعتمد على درجة

¹ المرجع السابق، ص 17.

² بلقيس أحمد منصور، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي، مكتبة مدبولي، مصر، 2004، ص 48.

³ بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص 141.

التنافس المتاحة فيفرق بين النظم الحزبية التنافسية والنظم الحزبية الغير تنافسية، باعتبار أن الأولى تسمح للأحزاب السياسية بالتداول على السلطة عن طريق التنافس بعكس الثانية التي لا تسمح بذلك كنظام الحزب الواحد. نرى أن هذه الأخيرة لا تركز المفهوم الفعلي للأحزاب السياسية باعتبار أن فكرة العمل الحزبي تقوم على إمكانية الوصول إلى السلطة، فإن لم يسمح النظام بالمنافسة على ذلك فقد أهم خاصية تميز الحزب، لذا نرى أن معيار التنافسية مفروغ منه باعتباره جزءاً من فكرة الحزب السياسي، ما يستبعد النظم غير التنافسية لأنها لا تلبى أهم شرط للعمل الحزبي.

قد تصنف النظم الحزبية كذلك وفق البنى الاجتماعية المختلفة، فنقسم إلى أحزاب كبار الموظفين ومنها النموذج الكلاسيكي (الأحزاب المحافظة-الأرستقراطيين- / الأحزاب الليبرالية-البرجوازيين-) والنموذج الجديد (الأحزاب الجمهورية والديمقراطية في الولايات المتحدة وحزب العمال في بريطانيا)، أما القسم الثاني فهو الأحزاب الجماهيرية وتضم كلا من النموذج الاشتراكي، النموذج الشيوعي، النموذج الفاشي¹. ويبقى التصنيف الأكثر شيوعاً ما يعتمد على شكل التعددية الحزبية في دولة ما ويشمل ثلاث صور رئيسية:

أ. نظام تعدد الأحزاب:

يقصد بالحرية الحزبية منح كل تجمع بصورة قانونية الحق في التعبير عن نفسه ومخاطبة الرأي العام بصورة مباشرة على ضوء التناقضات التي يحتويها كل مجتمع من المجتمعات السياسية ليتم عن طريقه إيجاد الإطار المناسب لممارسة مفهوم التنافس السياسي بشكل عملي بهدف الوصول إلى السلطة²، أما فيما يخص التعددية الحزبية فقد تفهم بدلالة نقيضها وهي الأحادية غير أن وجود أكثر من حزبين في بلد ما لا يكفي لإعطاء نظامه الحزبي وصف التعددية الحزبية، إذ تقتضي هذه الأخيرة جملة من الأحزاب تفوق الثلاثة بحيث تكون متقاربة في قوتها بصورة تضمن على الأقل الحؤول دون حصول أحدها على أكثرية مطلقة ودائمة في المواعيد الانتخابية. لأن التعددية الحزبية تعني قبل كل شيء عدم تمكن أي حزب بمفرده من إحراز الأغلبية التي تتيح له استلام السلطة بشكل منفرد³.

¹ موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 70-74.

² مولود مراد محي الدين، المرجع السابق، ص 121.

³ رياض الصمد، مؤسسات الدولة الحديثة -دراسة مقارنة-، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، بيروت، 2003، 245.

تختلف أشكال وتطبيقات تعدد الأحزاب باختلاف البيئة السياسية لكل دولة فقد يكون ثلاثيا كما هو الحال في فرنسا 1945 وبلجيكا غير أنه يختلف في كل منهما، ونفس الأمر بين النظام الرباعي في كل من الدول الإسكندنافية وسويسرا¹. وبشكل عام فإن نظام تعدد الأحزاب في الدول الحديثة يكون إما نتيجة لانقسام بعض الأحزاب السياسية القائمة فيها أو نتيجة تشكيل أحزاب سياسية جديدة². مع الأخذ بعين الاعتبار تأثير النظام الانتخابي المعتمد على شكل النظام الحزبي السائد، حيث يعد كل من نظام التمثيل النسبي ونمط الاقتراع غير المباشر عاملا مشجعا لتبني التعددية الحزبية.

ظاهرة الاتفاقات الحزبية: نظرا لافتراض نظام تعدد الأحزاب وجود مجموعة أحزاب على قدر متماثل من القوة فغالبا ما تقوم اتفاقات حزبية بين الأطراف التي تتقارب في المبادئ السياسية والأهداف المسطرة من أجل مساندة بعضها البعض بداية في الانتخابات بهدف الفوز ثم على مستوى العمل النيابي بهدف تحمل أعباء الحكم أو مراقبة السلطة.

ظاهرة الائتلاف الحزبي: وهي نتيجة على أساس وجوب تمتع الحكومة بثقة الأغلبية البرلمانية في النظام البرلماني تحت طائلة الاستقالة، فكانت ظاهرة الائتلاف بين الأحزاب حلا لهذا الوضع حيث يمكن أن يأتلف حزبين أو أكثر في سبيل تكوين حكومة ائتلافية تعتمد على ما تحصل عليه من أكثرية في البرلمان بحكم تعددها، فتحقق لها بذلك ثقة البرلمان على أن يحتفظ كل حزب مؤتلف بتوجهاته الخاصة مع الاتفاق على سياسة تؤلف بين الأحزاب المؤتلفة طيلة فترة الائتلاف³.

ب. نظام الثنائية الحزبية:

يمثل نظام الحزبين السياسيين أحد أشكال التعددية الحزبية باعتبار وجود أكثر من حزبين في الساحة السياسية إلا أنه لدى التطبيق العملي انتهت المنافسة إلى تركيز القوى السياسية حول حزبين رئيسيين. فنظام الثنائية الحزبية يؤسس على تواجد حزبين كبيرين يتناوبان على الحكم تبعا لحصول أحدهما على الأغلبية في الانتخابات العامة، حيث نميز بين نموذجين⁴:

¹ شمران حمادي، الأحزاب السياسية، ص178.

² ثامر كامل محمد الخزرجي، المرجع السابق، ص217.

³ هشام محمود الأقدمي، التنظيمات الحزبية في الدول النامية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية مصر، 2016، ص96.

⁴ رياض الصمد، المرجع السابق، ص242.

الثنائية الحزبية في النظام الرئاسي: تتميز بالمرونة، إذ يسمح للعضو في مجلس الشيوخ أو في المجلس النيابي بالتصويت حسب ما يمليه ضميره أو غالبا مصالحه، دون العودة إلى الحزب المنتمي إليه مما ساهم في تشكل معارضة غير ثابتة تتغير بتغير المواضيع المطروحة¹.

الثنائية الحزبية في النظام البرلماني: تتسم بالجمود، إذ يعتبر ضروريا التصويت الواحد للأعضاء المنتمين لنفس الحزب، وذلك تحت طائلة عقوبة العزل. فيجب اتباع تعليمات الحزب مما يوفر الاستقرار للحكومة ويؤمن لها السيطرة².

ت. نظام الحزب المنفوق:

يعتبر نظاما وسيطا بين التعددية والحزب الواحد³. حيث يأخذ صورة تتمتع فيها أحزاب المعارضة بوجود حقيقي وتجمع عددا لا بأس به من أصوات الناخبين، غير أن الحزب المنفوق يبقى مستأثرا بالسلطة ويحول دون إمكانية وصول الأحزاب الأخرى إليها. ينقسم هذا النوع إلى نظم تقترب من التعددية الحزبية، وأخرى تقترب من نظام الحزب الواحد حسب حجم المعارضة ومدى هيمنة الحزب الحاكم⁴.

- شكل النظام الحزبي في الجزائر:

اعتمدت الجزائر نظام الحزب الواحد نتيجة لاعتمادها النهج الاشتراكي حيث منع تشكيل أي تجمع يحمل طابعا سياسيا إلى غاية صدور دستور 1989 الذي سمح بالتعددية الحزبية ومنع احتكار الحياة السياسية من طرف الحزب الواحد⁵، تجسيدا للنهج الديمقراطي الذي تبنته الجزائر ولتكريس ذلك تم إصدار قانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية التي كانت لا تزال تحمل تسمية الجمعيات ذات الطابع السياسي آنذاك، وقد شهدت الجزائر تبعا لذلك ميلاد

¹ يعود ذلك لطبيعة النظام الرئاسي التي لا تسمح للسلطة التنفيذية بحل السلطة التشريعية مما يؤدي إلى شلل في عملية الحكم لدى تناقض الاتجاهات الحزبية وجمود آلية التصويت.

² يعود ذلك لكون التمتع بتأييد وولاء الأغلبية شرطا من أجل البقاء في الحكم من عدمه.

³ Maurice Duverger « il s'agit d'un système intermédiaire entre le pluralisme et le parti unique»

⁴ Miroslav Novak, Systèmes partisans compétitifs, Revue Française de science politique, vol65, 2015, p456.

⁵ المادة 40 من دستور 1989 "حرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف بها".

نحو 60 حزب سياسي تقلص عددها إلى 28 حزبا سنة 1997 ليرتفع مرة أخرى إلى أكثر من 60 حزبا سنة 2015¹.

تميزت المرحلة ما بين 1989 و1992 بنشاطها السياسي، إذ ظهرت عدة أحزاب مهمة كالجبهة الإسلامية للإنقاذ، حركة المجتمع الإسلامي، التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، حزب العمال، جبهة القوى الاشتراكية بالإضافة إلى الحزب الحاكم جبهة التحرير الوطني.

فترة 1992 إلى 1997 تميزت بفراغ بدأ بتوقيف مسار الانتخابات وانتهى بصدر قانون الأحزاب سنة 1997 الذي منع استخدام مكونات الهوية الوطنية في التسمية الحزبية، ما أدى إلى تغيير تسميات بعض الأحزاب، بالإضافة إلى استنساخ السلطة الحاكمة لحزب جديد بخلفية قديمة هو التجمع الوطني الديمقراطي.

أما فترة 1999 على 2011 فقد شهدت عدم الترخيص لتأسي أحزاب جديدة كحزب حركة الوفاء والعدل برئاسة أحمد طالب إبراهيمي، والجبهة الديمقراطية لسيد أحمد غزالي، وقد تقلص عدد الأحزاب خلال هذه الفترة فبلغ 24 حزب عام 2007.

في فترة ما بعد 2012 تم إصدار قانون جديد للأحزاب السياسية تماشيا مع التطورات السياسية الداخلية وفي الجوار (الثورات العربية)، حيث رخص في وقت وجيز لعدد كبير من الأحزاب، أغلبها كانت ناتجة عن انشاقات حزبية أو عن لجان وجمعيات مساندة لبوتفليقة².

أخيرا الملاحظ عن الممارسة الحزبية في الجزائر أنها لم تفرز يوما نظاما تعدديا حزبيا بمعناه القانوني الذي يستوجب ثلاث أحزاب متكافئة على الأقل، يشترط فيها أن تكون قادرة على تحقيق الفوز. فحتى في الفترة الوجيزة التي لم يفز بها الحزب الحاكم كان فوز الحزب المنافس بأغلبية ساحقة³. وبعد 1997 وتبني نظام التمثيل النسبي وتكريس التعددية الحزبية، كانت الهيمنة دائما للسلطة بوجهيها (تارة RND أخرى وتارة FLN) وهو مازال ساريا لحد الآن، مما يجعل النظام الحزبي في الجزائر يصنف في خانة نظام الحزب المتفوق، لتأسيسه

¹ لقرع بن علي، التعددية الحزبية في الجزائر - المسار والخرجات -، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، أكتوبر 2015.

² لقرع بن علي، المرجع السابق، ص 457.

³ الانتخابات المحلية 12 جوان 1990: البلدية: الجبهة الإسلامية للإنقاذ 54,81% جبهة التحرير الوطني 28,1% - الوالاتية: الجبهة الإسلامية للإنقاذ 57,4% جبهة التحرير الوطني 27,5%. الانتخابات التشريعية ديسمبر 1991: الجبهة الإسلامية للإنقاذ 48,3% جبهة التحرير الوطني: 23,4%.

للمعارضة على المستوى النظري وسيطرة الحزب الحاكم على المستوى الواقعي. ولأن المعارضة في الجزائر لا تحقق أية نتائج مهمة فإن نظام الحزب المسيطر في الجزائر يميل إلى نظام الحزب الواحد أكثر من نظام تعدد الأحزاب¹.

الفرع الثاني: تنظيم الحق في إنشاء الأحزاب السياسية

يعتبر الحزب ظاهرة دستورية حديثة نوعا ما ارتبط ظهورها بتبني معايير دستورية جديدة متعلقة بالحرية الانتخابية وقد اتخذت الجزائر مظهرين الأول يتعلق بالحزب الواحد والثاني بالحزب المنفوق أين عرفت دسترة هذا المفهوم صورتين، الأولى انتقالية غايتها الأساسية تخطي الإرث الأحادي دون زعزعة المكتسبات المؤسساتية مع الانتقال السلمي إلى بيئة ديمقراطية جديدة، أما الثانية فعبرت صياغتها الدستورية عن قطيعة إيديولوجية ودستورية ومؤسسية مع الموروث الاشتراكي بكافة أشكاله². تساهم الدساتير بشكل عام في تأسيس الأحزاب وترشيدها، حيث تشير غالبا لأهمية ولأهداف الحزب، كما قد تطرح شروطا تتعلق إما بأساس التأسيس أو حدود النشاط الحزبي أو طبيعة الوسائل المستعملة من طرف الحزب³. ومع كل هذه الالتزامات تحيل الترتيبات والواجبات التي تنظم الأحزاب للقوانين الداخلية⁴ التي إما تفعل العمل الحزبي من خلال الضمانات التي توردها أو تقيده من خلال القيود التي تخضعها له.

أولا: ضمانات الحق في إنشاء الأحزاب السياسية

لا شك أن دسترة التعددية الحزبية وتكريس مبدأ المساواة في التمتع بالحقوق السياسية يعد من أهم الضمانات التي من الضروري إلحاقها بالحق في إنشاء الأحزاب السياسية، إلا أنه نظرا لعدم كفاية الاعتراف بهذا الحق وجب إحاطته بضمانات قانونية أخرى تضمنها القانون العضوي المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية. حيث أكد الدستور على وجوب عدم تضمن هذا الأخير لأحكام من شأنها المساس بحرية إنشائها⁵.

¹ الهند رغم أن نظامها الحزبي يتمثل في نظام الحزب المنفوق إلا أنه يميل إلى التعددية الحزبية بشكل أكبر بالنظر إلى التواجد الفعلي للمعارضة دون تمكنها من تحقيق الأغلبية.

² حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، المرجع السابق، ص 349.

³ المادة 52 من التعديل الدستوري 2016. تقابلها المادة 57 من دستور 2020.

⁴ بموجب التعديل الدستوري لـ 2016 أصبحت القوانين المنظمة للأحزاب السياسية قوانيننا عضوية بعدما كانت سلطة التنظيم الحزبي للمشرع العادي.

⁵ الفقرة الأخيرة من المادة 57 المعدلة في دستور 2020.

أ. الضمانات المتعلقة بالفرد:

• حرية الانتماء السياسي:

يعد كل فرد حراً في اختيار توجهه السياسي والحزبي، كما يعد حراً في الانسحاب منه وقتما شاء، ويكفي من أجل ذلك تمتعه بالسن القانوني المحدد بـ21 سنة على الأقل، كما لا يجب أن لا ينتمي إلى الفئات الممنوعة من الانخراط في العمل الحزبي أثناء ممارسة وظائفهم كالقضاء وسلك الأمن، بالإضافة إلى الوظائف التي تتنافى مع هذا النشاط كالعضوية في المجلس الدستوري¹. وأخيراً وجب احتواء الأعضاء المؤسسين للحزب على نسبة ممثلة من السيدات².

• استبعاد الجنسية الأصلية:

اكتفى المشرع الجزائري بأن يحمل الأعضاء المؤسسون للحزب الجنسية الجزائرية على خلاف ما كان ينص عليه سابقاً³— تعد هذه الخطوة ضماناً للمواطن الجزائري صاحب الجنسية الأصلية أو المكتسبة أو مزدوجي الجنسية لممارسة هذا الحق، وهي بمثابة تكريس لمبدأ المساواة المنصوص عليه دستورياً، غير أن الدستور نفسه أصبح يميز هؤلاء لدى تقلد الوظائف السياسية والمسؤوليات العليا في الدولة ابتداءً من تعديل 2016، أين أصبح يشترط حمل الجنسية الجزائرية دون سواها.

ب. الضمانات المتعلقة بالإدارة:

• مبدأ حياد الإدارة:

يعد مبدأ دستورياً كوجه عام⁴، ويمكن إسقاطه فيما يتعلق بدور الإدارة في عملية تأسيس الأحزاب السياسية، خاصة كونها تلعب دوراً محورياً بهذا الخصوص. تعد الإدارة ملزمة بتهيئة جميع الظروف الملائمة للأفراد الراغبين في إنشاء أحزاب سياسية من خلال تمكينهم من مختلف المعلومات المتعلقة بمراحل تأسيس الحزب وبعيدا عن أشكال التمييز⁵.

¹ المادة 10 من قانون 04-12 المؤرخ في 02 جانفي 2012 والمتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر، العدد 02.

² المادة 17 من نفس القانون.

³ المادة 17 من نفس القانون.

⁴ المادة 25 من دستور 2016 "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"

⁵ عماد دمان ذبيح، الضمانات القانونية لحماية حق تكوين الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي 01-12 المتعلق بالأحزاب السياسية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد التاسع، جوان 2016، ص412.

كما أورد الدستور التزاما على عاتق الإدارة، يستوجب امتناعها عن كل ممارسة تحول بطبيعتها دون ممارسة حق إنشاء الأحزاب السياسية¹.

• قبول ملفات تأسيس الأحزاب:

يتم التصريح بتأسيس الأحزاب من خلال إيداع الملف اللازم لدى وزارة الداخلية التي تلزم بقبوله بعد التحقق الحضوري من وثائق الملف، مما يترتب عليه وجوب تسليم وصل الإيداع. وضمانا لسرعة الإجراءات وعدم تماطل الإدارة في دراسة الملفات قَبْدَها المشرع بأجال زمنية تحدد بـ60 يوما تنتهي سواء بالترخيص لعقد المؤتمر التأسيسي، أو برفض التصريح التأسيسي، أو بمنح الاعتماد من عدمه².

• اعتماد مظهر القبول الضمني للإدارة:

تعتبر النظرية العامة للقرارات الإدارية صمت الإدارة بعد انقضاء الأجل القانونية بمثابة رفض، غير أنه استثناءا ولدى صمت الإدارة فيما يخص الرد على الطلب المقدم بالتصريح بتأسيس الحزب كمرحلة أولى أو اعتماده أو رفضه كمرحلة ثانية، فقد أضفى المشرع عليه صفة القبول الضمني³— مما يعني أن قبول الإدارة يكون إما بشكل صريح (المظهر الإيجابي) أو على شكل سكوت (المظهر السلبي). إلا أن الملاحظ أن جميع الأحزاب المعتمدة بعد صدور قانون 12-04 كانت بقرارات صريحة ولم يتأسس بعد حزب من خلال قبول ضمني للإدارة⁴، مما يرجح من عدم فعالية هذه الضمانة خاصة بالرجوع للأمر 97-07 الذي كان يجيز باعتماد أحزاب (حركة الوفاء والعدل، الجبهة الديمقراطية) بسبب انقضاء الأجل المحددة قانونا للإدارة غير أن هذه الأخيرة قررت رفض اعتمادها وغلق مقراتها مخالفة بشكل صريح أحكام القانون، الأمر الذي يقتضي تمكين الفرد من السبل القانونية والقضائية التي تسمح له بالمطالبة بإعمال القرارات الإدارية الضمنية.

• وجوب تسبيب وتبليغ القرارات الإدارية:

تعلل القرارات الصادرة عن الإدارة تعليلا قانونيا حرصا على ضمان مشروعية القرار الإداري وتسهيلا لمهمة القاضي الإداري في حالة الطعن، من جهة أخرى تبليغ القرارات

¹ الفقرة 8 من المادة 57 من دستور 2020.

² المواد 21_22_29_30 على التوالي من قانون 12-04.

³ المادة 23 والمادة 34 من نفس القانون.

⁴ باية عبد القادر، قراءة في الأحكام القانونية المتعلقة بالقرارات الإدارية المتضمنة تأسيس الأحزاب السياسية على ضوء القانون العضوي 12-04، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06، ص163.

الإدارية للأعضاء المؤسسين في أي مرحلة من مراحل التأسيس سواء (التصريح، الاعتماد) وترجع أهمية ذلك في الاعتماد بعد حالة سكوت مما يعني حسب المشرع قبولها الضمني¹.

• إمكانية استكمال الملف:

أقر المشرع هذه الضمانة من أجل إضفاء الطابع العملي على الإجراءات من خلال منح الأعضاء المؤسسين فرصة التصحيح عبر استكمالهم للوثائق الناقصة أو حتى استخلاف أي عضو في الهيئات القيادية لا يستوفي الشروط المنصوص عليها²، إلا أنه في نفس الوقت جهل هذه الضمانة بيد وزير الداخلية الذي يمتلك السلطة التقديرية في استخدامها، أو إصدار قرار بالرفض مباشرة لعدم المطابقة.

ت. الضمانات القضائية:

• الحل القضائي للأحزاب:

حيث أضاف المؤسس الدستوري هذه الضمانة من خلال المادة المتعلقة بضمان الحق في إنشاء الأحزاب السياسية، فنص على عدم إمكانية حل الأحزاب السياسية إلا بطريق واحد هو القرار القضائي.

• طبيعة القرارات الإدارية:

تعتبر كل القرارات الصادرة عن وزير الداخلية فيما يتعلق بعملية تأسيس الأحزاب السياسية قابلة للطعن أمام مجلس الدولة³، بهدف ضمان حقوق الأفراد والحوول دون تعسف الإدارة خاصة بالنظر للسلطات الواسعة التي يملكها القاضي الإداري.

• الأجل المتعلقة بالفصل:

ضمانا لإسراع الإجراءات القانونية قيّد المشرع الجزائري الهيئة القضائية الإدارية المعنية بالفصل في المنازعات الحزبية بأجل محددة، حيث يتوجب على القاضي المختص الفصل خلال أجل شهرين ابتداءً من تاريخ تقديم العريضة أمامه⁴، باستثناء حالات الاستعجال التي لا تنقيد بأجل.

¹ جمال صباح، الضمانات القانونية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية في الجزائر في ظل القانون العضوي 12-04، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 02، 2016، ص126.

² المادة 29 من قانون 12-04.

³ المادة 30 والمادة 22 من نفس القانون.

⁴ المادة 76 من نفس القانون.

• الأثر المترتب عن الطعن:

الأصل أن الطعن في مشروعية القرار الإداري لا تؤدي إلى إيقاف تنفيذه إلا بوجود نص قانوني يقضي بذلك، وهو الحال في المنازعة الحزبية. إذ يترتب عن الطعن الموضوع أمام المجلس أثر موقف للتنفيذ باستثناء ما يخص التدابير التحفظية¹.

• الاعتماد القضائي للحزب:

يعد بمثابة اعتماد، قبول مجلس الدولة الطعن المقدم من قبل المؤسسين للحزب. وفي هذه الحالة يعد وزير الداخلية ملزماً بتسليم الاعتماد فوراً بواسطة قرار يبلغ للمعنيين بالأمر².

ثانياً: القيود الواردة على حق إنشاء الأحزاب السياسية

غالباً ما تقيد النصوص القانونية بعض الحقوق والحريات الأساسية لدى تنظيمها ويكون ذلك بصفة عامة من أجل دواعي تتعلق بالمصلحة العامة، غير أن الحق في إنشاء الأحزاب السياسية تمت إحاطته بقيود دستورية إلى جانب هذه القيود القانونية وذلك يعود للمكانة التي يتمتع بها ولحجم تأثير الأحزاب السياسية على شكل وكيفية ممارسة الحياة السياسية، وعلى النظام السياسي للدولة وسلطته الحاكمة.

أ. القيود الدستورية:

توردها المادة 57 من الدستور، التي تكفل في نفس الوقت حق إنشاء الأحزاب السياسية وتضمنه إلا أنها تربطه بمجموعة من القيود الموضوعية التي تنظمه وهي:

• أساس تأسيس الحزب:

يحظر تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني، لغوي، عرقي، جنسي، مهني أو جهوي أو استعمال أحد هذه العناصر من أجل اللجوء إلى الدعاية الحزبية.

بداية فإن الدستور يحرص على ضمان احترام مكونات الهوية الوطنية، ويعمل على تكريس مبدأ المساواة بين جميع المواطنين، لذا فإن منع إنشاء الأحزاب السياسية على أساس عنصر ما كالعرق أو الجهوية مثلاً جاء بهدف عدم تشجيع التمييز العنصري، وتأجيج حدة الاختلافات بين فئات الشعب الواحد من خلال الأحزاب الممثلة لها مما يؤدي إلى نشر الكراهية والعنف وهو ما يتعارض مع العمل الحزبي والمصلحة العامة بشكل عام. إلا أن

¹ المادة 76 سابقة الذكر.

² المادة 33 من نفس القانون.

المثير للتساؤل هو تعامل المؤسس الدستوري مع هذه العناصر على نحو مماثل، كحظره لإنشاء الأحزاب السياسية على أساس ديني مثلا رغم اعتناق كل من الدولة والشعب لديانة الإسلام¹. فإذا كانت الدولة تقوم على هذا الأساس وتعمل على حمايته، لما وجب منع الأحزاب من ذلك خاصة مع انسجام المجتمع الجزائري بهذا الخصوص، إذ قد يكون هذا المنع مقبولا في المجتمعات الطائفية مثلا، بل وإن بعض الديمقراطيات الغربية ورغم علمانياتها تسمح بإنشاء أحزاب على أساس ديني يكرس الحرية الحزبية². والغالب في الأمر أن هذا المنع ذو خلفية سياسية واقعية أكثر منها قانونية موضوعية، باعتبار أن الممارسة السياسية في الجزائر وفي المجتمعات الإسلامية غالبا ما تشير إلى احتمالية التفاف الشعب حول هذا النوع من الأحزاب لأسباب ليست موضوعية بالضرورة³.

• حدود النشاط الحزبي:

إذ يحظر تأسيس الأحزاب السياسية لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وللوحدة الوطنية وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهورى للدولة، كما لا يجوز اللجوء إلى الدعاية الحزبية القائمة على هذه العناصر. إذ يوطر الدستور شكل النشاط الحزبي من خلال وضع الحدود التي يجب عدم تخطيها، وغالبا ما يكون ذلك من أجل حماية الأسس التي تقوم عليها الدولة. إلا أن الملاحظ هو استعمال مصطلحات فضفاضة كالوحدة الوطنية، وعبارات غامضة كالقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، التي تحتل عدة تفسيرات وتأويلات من طرف الإدارة مما يجعل سلطة التفسير امتيازاً لصالح السلطة الحاكمة ضد الحرية الحزبية.

• طبيعة الوسائل المستعملة:

"يحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية. ولا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي لاستعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما". اتسمت هذه الفقرات بغموض ناتج عن عموميتها، فكيف يمكن تحديد التبعية للمصالح الأجنبية، هل يجب إثبات تمويل معين أو تلقي هبات وهدايا، أم يكفي التأثر

¹ المادة 2 من الدستور "الإسلام دين الدولة"

² ألمانيا: حزب الاتحاد المسيحي الألماني الديمقراطي، حزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي. سويسرا: الحزب الديمقراطي المسيحي. أستراليا: الحزب الديمقراطي المسيحي. بلجيكا: الحزب المسيحي الديمقراطي الفلمنكي.

³ تجربة الجزائر في بداية التسعينات خير دليل على ذلك، الملاحظ أن القانون المتعلق بتنظيم الأحزاب آنذاك كان يمنع تأسيس الأحزاب على أساس واحد فقط ومنه الأساس الديني (المادة 5 الفقرة 2 من القانون)

بأفكار أجنبية والترويج إليها. من جهة أخرى اشتملت هذه المادة على منع كل أنواع العنف والإكراه دون أي تخصيص، مما يشمل أي فعل أو قول قد يفسر على هذا النحو دون ترك أي ضمانات للطرف المقابل من أجل توضيح موقفه ناهيك عن احتمال استعمال هذا المنع ضد أطراف معينة دون الأخرى حسب مصلحة السلطة.

ب. القيود القانونية: تضمنها قانون 04-12 المتعلق بالأحزاب

• اعتماد نظام الترخيص الإداري المسبق:

إن فكرة خلق حزب سياسي بشكل رسمي قد تأخذ إحدى صورتين:

صورة نظام الإخطار: هو نظام ردي يقتصر على إعلام السلطة بالنشاط المراد القيام به حيث يكون الهدف من هذا الإعلام حماية الحرية المزمع ممارستها، إلى جانب حماية النظام العام وليس بهدف الموافقة أو الرفض. فلا تمثل الإدارة السلطة المعنية بالإعلام بل تتمثل في السلطة القضائية التي تحاكم وتعاقب من أساء إلى الحرية، ولا تعمل على نفي الحرية من أساسها كما هو الحال مع الإدارة في نظام الترخيص¹.

صورة نظام الترخيص: هو الصورة الثانية لفكرة إنشاء حزب سياسي حيث تخول جميع الإجراءات إلى موافقة الإدارة من عدمها، ابتداءً من عقد المؤتمر التأسيسي وقبول التصريح التأسيسي إلى نشر قرار الاعتماد².

• منح وزير الداخلية سلطات مقيدة:

إذ يتمتع الوزير بسلطات واسعة وغير محددة فله إمكانية وقف الحزب، كما له سلطة الأمر بغلق مقراته، وإمكانية اتخاذ تدابير تحفظية اتجاه الحزب المعتمد دون التفصيل في ماهية هذه التدابير. مما يعني احتمال وقف النشاطات الحزبية أو المطبوعات الصادرة عنه أو حتى غلق مقره. الأمر الذي يمثل لا محالة خطراً على الحرية الحزبية³، وبغض النظر عن حالتها ووقف الحزب بعد الاعتماد والتي تأخذ صورة مؤقتة تكون بيد السلطة القضائية بعد توجيه إذار من طرف وزير الداخلية إلى الحزب يقضي بوجود الامتثال لقواعد قانون

¹ عبد الرحمن بن جيلالي، الحق في تأسيس الأحزاب السياسية بين التنظيم والتقييد (دراسة في أحكام المادة 52 من التعديل الدستوري لـ2016 وأحكام القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية رقم 04-12)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 12، ص308.

² في النموذج الفرنسي لا تملك الإدارة سلطة تقدير الحزب، وتعد ملزمة بقبول ملفه كلما كان مكتملاً، ويبقى لها حق الاعتراض على تأسيسه لاحقاً إذا كان أساس قيامه سبب غير مشروع أو سبب آخر صرح به القانون.

³ جامل صباح، المرجع السابق، ص136.

الأحزاب السياسية، فإن وقف الحزب قبل الاعتماد يكون بصورة نهائية، كما يكون بيد وزير الداخلية. وفي حالتين هما: مخالفة النصوص القانونية المعمول بها بشكل عام (ليس فقط قانون أ.س) وحالة الاستعجال والاضطرابات وشيكة الوقوع التي تهدد النظام العام¹، وهي حالة غامضة لا تحدد مفهوم الاستعجال ولا توضح معنى الاضطراب، بل ولا تشترط حدوثها فعلا فتمنح وزير الداخلية سلطة تقدير تواجدتها من عدمه، وهو ما ليس في مصلحة الحرية الحزبية بتاتا.

• تقييد حرية التنظيم الداخلي للحزب: تظهر وفق صورتين:

الأولى تتمثل في إخضاع الحزب لتأطير تشريعي يفرض الهيكلة الإدارية الواجب احترامها²، كما يفرض أيضا كوة نسائية لم يحددها القانون³. وبالنسبة للصورة الثانية فنتمثل في رجوع الحزب لوزير الداخلية بمناسبة كل تعديل قد يطرأ على تشكيلاته أو قانونه الأساسي في أجل لا يتجاوز الثلاثين يوما تبعا لخضوعه لرقابة إدارية يمارسها الوزير من خلال نظام التصريح المسبق⁴.

• اعتماد نظام التقاضي على درجة واحدة:

بعكس النصوص السابقة المتعلقة بالمنازعة الحزبية، نصّ قانون 04-12 على عقد اختصاص الفصل في جميع منازعات الأحزاب لمجلس الدولة ابتداءً ونهائياً، ممّا يمس بمبدأ التقاضي على درجتين ويحرم الأعضاء المؤسسين من الحق في الاستئناف⁵.

• الحرمان من حق تأسيس الأحزاب:

يشمل المنع الفئات المذكورة في المادة 05 من قانون 04-12، ويتعلق الأمر بـ"كل شخص مسؤول عن استغلال الدين الذي أفضى إلى المأساة الوطنية" وهو ما ينطبق على سلوك لا يكتف كجريمة ولا يمكن التحقق منه عبر وثيقة رسمية، ممّا يجعله خاضعا للسلطة التقديرية لوزارة الداخلية لدى التطبيق، أما فيما يتعلق بالفقرة الثانية "كل من شارك في أعمال إرهابية" فهو منع مشروع ينطبق على جرائم موصوفة في المادة 87 من قانون العقوبات،

¹ عبد الرحمن بن جيلالي، المرجع السابق، ص315.

² تحدد المادة 35 تشكيلة وصلاحيات وطريقة انتخاب كل من هيئة المداولة والهيئة التنفيذية، المادة 40 تحدد الهياكل المركزية والمحلية للحزب.

³ إلى جانب اشتراط نسبة معينة من النساء لدى تأسيس الحزب، تشترط المادة 41 نسبة نسائية ضمن الهيئات القيادية.

⁴ المادة 45 و المادة 36 من قانون 04-12.

⁵ جامل صباح، المرجع السابق، ص143.

ويمكن أن يتحقق بمراقبة صحيفة السوابق القضائية في ملف التصريح التأسيسي¹. مع الإشارة إلى أن المشرع جعل هذا المنع يقترن برفض الاعتراف بالمسؤولية، مما يوحي أنه في حالة الاعتراف يتمتع المعني بالأمر بهذا الحق.

نخلص في الأخير إلى القول أن تنظيم الحق في تأسيس الأحزاب السياسية يعد مسألة حساسة ونسبية ومرنة، تعتمد على موازنة المشرع بين الضمانات والقيود، فتتجه النظم الديمقراطية التي تسعى لتشجيع الممارسة السياسية وتحقيق التداول على السلطة وحماية حقوق وحريات الأفراد الأساسية، إلى الميل لكفة الضمانات بينما تميل الأنظمة التسلطية التي تسعى لاحتكار الحياة السياسية وتزييف واقع العمل الحزبي وادعاء ضمان الحقوق والحريات الأساسية إلى كفة القيود. الملاحظ أن النظام القانوني المتعلق بالأحزاب السياسية في الجزائر يتميز بإجراءات طويلة ومعقدة، وهي في يد سلطة مركزية واحدة ممثلة في وزير الداخلية، زيادة على اعتماد أسلوب صياغة فضفاض وقابل للتأويل على خلاف ما يميز القاعدة القانونية، بل أكثر من ذلك تراجع الضمانات بالمقارنة مع النصوص السابقة كالتخلي عن نظام التناضي على درجتين مما يشير إلى التضييق المراد تطبيقه على هذا الحق وعدم السعي إلى تحقيق ممارسة حزبية حقيقية قد تفضي لإيجاد بدائل سياسية تستطيع منافسة السلطة.

¹ برطال حمزة، حرية تأسيس الأحزاب السياسية في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 54، العدد 01، ص213.

المبحث الثاني: الحماية القانونية للحريات السياسية

إن مفهوم الحرية يعد من أكثر المفاهيم المثيرة للجدل، ذلك لعدم الاتفاق على تعريف موحد لتعدد المواقف المتعلقة بها، حيث ينفرد كل اتجاه برؤية خاصة. فيقصد بها قدرة الإنسان على إثبات كل عمل لا يضر بالآخرين¹، أو بعبارة أخرى كما يرى لوك بأنها الحق في فعل شيء تسمح بها القوانين. وتعرّف كذلك بأنها تأكيد كيان الفرد اتجاه سلطة الجماعة²، والمؤكد أن فكرة الحرية عمليا ليست مطلقة بل هي نسبية، ترد عليها قيود واستثناءات بقصد تنظيمها بشكل قانوني، فيكون هذا التنظيم إمّا وقائيا أي قبل استخدامها كجوب استئذان الدولة أو استصدار ترخيص، كما يكون جزائيا وذلك بعد استخدامها كفرض عقوبات مدنية وجنائية³، ونتيجة عن اقتران ممارسة الحرية بعنصر الإباحة يرى البعض بأن الحرية لا تعدو أن تكون مرادفا للحق لارتباط كليهما بالحماية المقررة بالقانون. انطلاقا من نفس الزاوية يرى البعض الآخر أن الحق أعم من الحرية، ذلك أن هذه تقتصر على ما هو مباح، بالمقابل يشمل الحق كل ما فيه اختصاص للشخص على شيء ومنه الحرية. من جهة أخرى يرى فريق اختلاف كل من الفكرتين باعتبار أن الأصل في فكرة الحق الخصوصية، حيث يرد على محل محدد ويتعلق بمركز قانوني يتمتع به الفرد في حدود معينة. كما أن له أهداف محددة لا يجوز الخروج عنها بعكس الحرية التي تتميز أساسا بصفة العمومية، حيث تتعلق بأوضاع عامة لا تنفد بمسالك يجب اتباعها، كما أنها لا تسعى إلى نتائج محددة.

نرى أن أساس الاختلاف بين الحق والحرية، أن الأول يتعلق بما هو مثبت وملك للشخص أما الثاني فيتعلق بسعي الفرد لإثبات ما يؤمن أنه ملك له، وهذا ما يظهر لدى تنظيم كل من الحقوق والحريات إذ غالبا ما تضمن الحقوق بشكل أوسع ولا يقبل التجادل على خلاف الحريات التي تكون أقل توسعا وأكثر تحكما من قبل السلطة ممّا يستدعي النضال من أجلها. ولعلّ الحريات السياسية تعد من أكثر الحريات تعرضا للانتهاك والتجاوز من قبل السلطة لاعتبارات سياسية خالصة تتركز على الحرص على البقاء في الحكم. ومن أبرز هذه الحريات ما يلي: حرية الرأي والتعبير، حرية الصحافة والإعلام، حرية التجمع وتكوين الجمعيات.

¹ المادة 4 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة 1789.

² مها علي إحسان العزاوي، المرجع السابق، ص214.

³ وهبة الزحيلي، حق الحرية في العالم، دار الفكر، دمشق سوريا، الطبعة الأولى، نيسان 2000، ص39.

المطلب الأول: حرية الرأي والتعبير

تعد حرية الرأي والتعبير أهم أنواع الحريات السياسية، ذلك أنها منبع لجميع الحريات الفكرية التي قد تختلف مظاهرها على الرغم من توحد أصلها. والأصح أن تدعى بحرية التعبير كون حرية الرأي مكفولة بشكل عام، إذ يعتبر كل شخص حراً في تبني الأفكار والآراء التي يؤمن بها إلا أن الإشكال يقع في الطريقة التي يصوغ بها هذا الشخص أفكاره. فحرية التعبير تتمحور حول فعل إظهار الفكر والعاطفة سواء من خلال الكلمة أو الحركة الجسدية، إذ أن الرأي يرتبط أساساً بالفرد كونه من صنع العقل، فهو عبارة عن قناعات شخصية تبقى في حدود شكلها الداخلي، وفي حالة ظهورها في شكلها الخارجي يصبح الأمر متعلقاً بحرية التعبير. وبالتالي يقصد بحرية الرأي والتعبير اعتقاد الفرد بأفكار معينة وإخراجها للعلن عن طريق القول أو الفعل.

الفرع الأول: حماية حرية الرأي والتعبير

أن أهمية حرية الرأي والتعبير تكمن في أنها تكاد تغطي كل التصورات المتعلقة بالحرية، فهي تسمح للفرد بالتعبير عن فكره السياسي والفلسفي والديني والثقافي مما يتيح تطور العلوم والمجتمعات وتقدم الدول¹. كما أنها تعد وسيلة حتمية للمشاركة السياسية ودعم استقرار الحياة السياسية وأمن المجتمع من خلال فكرة تقبل الآراء واحترامها، الأمر الذي جعل من حماية هذه الحرية ضرورة على المستوى الدولي والوطني.

أولاً: عالمية حرية الرأي والتعبير

تعتبر حرية الرأي والتعبير الركيزة الأساسية لمختلف الحقوق والحريات الأخرى، فهي الحرية النهائية الباقية حتى بانهاية كافة الحريات، إذ يستطيع الفرد المحافظة على رأيه مهما كانت الأنظمة السياسية جائرة²، ومهما حاولت فرض العكس. فطبيعة الإنسان تستدعي تملكه لآراء وأفكار ومواقف مختلفة عائدة له، ببل إن عدم اتخاذ موقف ما يعد في حد ذاته تعبيراً عن رأي معين. وانطلاقاً من هذه الحتمية اتجه الاهتمام الدولي نحو حماية حرية الرأي والتعبير كونها جزء لا يتجزأ من تركيبة الإنسان، لطالما كافح من أجل التمتع به بشكل أوسع

¹ عبد الرحمن بن جيلالي، حرية الرأي والتعبير في الدستور الجزائري، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أبريل 2014، ص 19.

² مها علي إحسان العزاوي، المرجع السابق، ص 270.

وبأساليب أجدد باختلاف الظروف الزمنية والمكانية أو المؤشرات الاجتماعية والسياسية والثقافية.

هذا ما يحيلنا للقول بالبعد العالمي لحرية الرأي والتعبير ففكرة "العالمية" تتعلق بكل ما هو عام وممتد ليشمل كل الأشياء وكل الأماكن، وبالمقابل نقيض العالمية كل ما هو محدد وخاص. والمقصود بالعالمية حسب "اللاندر" أنه مبدأ يقوم مفهومه على الجدلية، فهو في نفس الوقت عالمي يحتمل عدداً غير محدد من التطبيقات، وملموس يظل عبارة عن كل موحد وغير قابل للتجزئة¹.

تظهر عالمية حرية الرأي والتعبير من خلال تناولها من قبل مختلف الاتفاقيات والنصوص الدولية على رأسها:

أ. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948:

فكرة العالمية في مجال حقوق الإنسان هي الأساس في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي على أساسها انتقلت هذه الحقوق من مجرد شأن من الشؤون الداخلية لتصبح جزءاً من القانون الدولي، وتعد تجربة الأمم المتحدة ومن قبلها عصبة الأمم والممارسات التي صاحبت كليهما تأكيداً على عالمية هذه الحقوق، كما يعد انضمام الدول الأعضاء لهيئة الأمم المتحدة إلزاماً بمبدأ عالمية الحقوق الواردة في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وبشكل خاص الحريات المقررة والتي أصبحت ضرورات أساسية لإقامة مجتمع ديمقراطي على رأسها حريات التعبير².

نظراً للظروف التي أحاطت بصدور الإعلان والانقسام بين المعسكر الشرقي والغربي، اتسمت طريقة معالجة الإعلان العالمي للحريات الفكرية بالاقتضاب حيث كانت الأولوية لمحاولة التوفيق بين الرؤية الليبرالية التي تميل إلى احترام هذه الحريات إلا إذا ترتب عنها ضرر يلحق بالغير وفي حدود المصلحة العامة والأمن الوطني، وبين الرؤية الاشتراكية التي تزيد عن هذه القيود خدمة هذه الحريات للمذهب والحزب ونظام الحكم³. ممّا نتج عنه التطرق للحريات الفكرية في مادتين فقط، إحداهما تناولت حرية الرأي والتعبير بشكل مفصل

¹ Celine Hiscoch Lageot, La dimension universelle de la liberté d'expression dans la déclaration des droits de l'homme, France, 2000, p234.

² محمد فائق، حقوق الإنسان بين الخصوصية والعالمية، حقوق الإنسان العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، لبنان، 2004.

³ بدر الدين شبل، المرجع السابق، ص19.

حيث تبنت المفهوم الواسع والمعاصر ولم تحصرها في إيصال الآراء والأفكار بأشكال مختلفة¹.

لعب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان دوراً محورياً في إرساخ فكرة عالمية هذه الحرية بالرغم من انتقاد نصوصه للإلزام القانوني، ويرجع ذلك لإثباته حرية التعبير دون الاعتداد بحدود جغرافية أو اختلاف إيديولوجي ثقافي أو اجتماعي، مما جعله مرجعاً اعتمدت عليه عدة مواثيق دولية ونصوص دستورية كأساس في تحديد مفهوم هذه الحرية.

ب. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية 1966:

تناول العهد موضوع حماية حرية التعبير بصفة أدق إذ أكد على ضمان حق الفرد في اعتناق الآراء والتعبير عنها بكل حرية وبأي وسيلة يراها مناسبة، غير أنه في نفس الوقت نصّ على قيود ترد على ممارسة حرية التعبير بشرط أن تحدد بنصوص قانونية وأن تكون بالقدر الضروري². تتمثل أهمية ضمان العهد الدولي لحرية الرأي والتعبير في كونه يشكل التزاماً على الدول المصادقة على العهد والتي تجاوزت 154 دولة، حيث غالباً ما يترجم هذا الالتزام في التشريعات الوطنية وبشكل أخص الوثائق الدستورية.

ت. الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان:

دخلت حيز النفاذ في 1953، صادقت عليها 46 دولة من الاتحاد الأوروبي، تميّزت باهتمامها بحماية حرية التعبير على نحو دقيق ومفصّل بالإضافة إلى حماية حرية تلقي

¹ المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أن يتدخل، واستقصاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية"

² المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية " لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايق، لكل إنسان حق في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود، ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية لـ: احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، حماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة"

المادة 20 " تحظر بالقانون أي دعاية للحرب، تحظر بالقانون أية دعوة للكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف"

المعلومات في إطار المادة 10¹ منها، كما عززت هذه الحماية من خلال اجتهادات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومن بينها:

- إحاطة الحماية المقررة في المادة 10 على كل شخص سواء طبيعي أو معنوي (طبقاً لحكمها المؤرخ في 22 ماي 1990).

- تطبيق الحماية المقررة في المادة 10 على جميع الأفكار حتى التي تشكل مصدر قلق للدولة أو جماعات معينة وليس فقط على تلك الأفكار غير المؤذية، وذلك في إطار المجتمع الديمقراطي القائم على التعدد والتفتح والتسامح (طبقاً لقرارها الصادر في 1976/12/07 Handyside).

- إقرار القيود القانونية الواردة على حرية التعبير بصورة مسبقة ومحددة بشكل دقيق تتيح للفرد تكييف تصرفاتها حسبها مع ضرورة إعلام المحكمة بهذه القوانين.

ث. الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان:

دخلت حيز النفاذ سنة 1978، تبنت الاتجاه المعتمد في كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان، حيث ضمنت الحماية الدولية للحقوق والحريات انطلاقاً من كونها صفات مميزة للإنسان وليست ناتجة عن انتمائه لدولة ما². تميّز تناول الاتفاقية لحرية التعبير بكونه جاء على نطاق واسع، إذ شمل حرية التعبير والبحث عن المعلومة ونقلها وتلقيها بمختلف الوسائل الممكنة، كما تميّزت ممارسة هذه الحرية طبقاً للاتفاقية بعدم جواز خضوعها لرقابة مسبقة أو تقييدها بأساليب أو وسائل غير مباشرة كالتعسف في استعمال الإشراف الحكومي، ويبقى استثناء الرقابة المسبقة فقط بخصوص الحماية الأخلاقية للأطفال والمراهقين، وعدا ذلك يمكن لممارسة هذا الحق أن تكون

¹ المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان "لكل إنسان الحق في حرية التعبير، هذا الحق يشمل حرية استئناف الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية، وذلك دون إخلال بحق الدولة في طلب الترخيص بنشاط ومؤسسات الإذاعة والتلفزيون والسينما.

هذه الحريات تتضمن واجبات ومسؤوليات لذا يجوز إخضاعها لشكليات إجرائية، وشروط، وقيود، وعقوبات محددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي وسلامة الأراضي وأمن الجماهير وحفظ النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والآداب واحترام حقوق الآخرين ومنع إفشاء الأسرار أو تدعيم السلطة وحياد القضاء"

² ديباجة الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

موضوعا لفرض مسؤولية لاحقة يحددها القانون صراحة وتكون ضرورية من احترام حقوق وسمعة الآخرين أو حماية الأمن القومي ومتطلبات النظام العام¹.

ج. الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب:

دخل حيز التنفيذ في أكتوبر 1986، نصّ على حق الفرد في الحصول على المعلومات وحقه في التعبير عن أفكاره، اتسمت معالجته لهذه الحرية بالإيجاز والعمومية، حيث لم يستعمل حتى مصطلح الحرية ولم يتعرض لأشكالها أو يحيطها بضمانات خاصة وفي المقابل أكد على ممارستها في الإطار القانوني وفي ظل اللوائح² مما يشير إلى إمكانية التدخل الواسع في هذه الحرية من طرف السلطة التنفيذية.

ح. الميثاق العربي لحقوق الإنسان:

دخل حيز التنفيذ في مارس 2008، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 62-06 المؤرخ في 11 فبراير 2006. على الرغم من عدم تمتع نصوصه بالإلزام القانوني لانعدام الآليات التي تسمح بذلك، إلا أنه اهتم بضمان حرية الرأي والتعبير³ بشكل أكبر من الميثاق الإفريقي حيث شمل جميع الوسائل المستعملة بقصد التعبير كما يضمن حماية لكل من مصدر المعلومة وناقليها ومتلقيها، ولم تأخذ بعين الاعتبار الحدود الجغرافية. الملاحظ أن الميثاق العربي أكد على الحق في الإعلام بصورة منفصلة ولم يجعله في سياق التنصيص على حرية الرأي والتعبير ذلك أن هذه الأخيرة تعد أشمل وأعم وتحتوي على تصورات مختلفة للحرية من بينها المرتبطة بالإعلام.

ثانيا: دسترة حرية الرأي والتعبير

لا شك أن بلورة الحقوق السياسية وفي مقدمتها حرية التعبير في الإعلانات والمواثيق الدولية كان عاملا أساسيا في التحول الجذري الذي شهده العالم نحو تحديد مفهوم الحقوق

¹ المادة 13 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

² المادة 09 الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب " من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات، يحق لكل إنسان أن يعبر عن أفكاره وينشرها في إطار القوانين واللوائح"

³ المادة 32 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان " يضمن هذا الميثاق الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير وكذلك الحق في استقصاء الأنباء وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة ودونما اعتبار للحدود الجغرافية، تمارس هذه الحقوق والحريات في إطار المقومات الأساسية للمجتمع ولا تخضع إلا للقيود التي يفرضها احترام حقوق الآخرين أو سمعتهم أو حماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة"

والحريات وحماتها¹. إلا أن رغم ذلك يبقى المنهج الوحيد الذي يمكن وفقه تحديد الحقوق والحريات الأساسية بشكل دقيق هو الدسترة، ذلك أنها تكشف الطابع الأساسي لحماتها دستوريا عبر منحها قيمة أسمى. ووفق هذا المنطلق يتحدد موضوع حرية التعبير بموجب تحديد مفهومها ومداهما في ظل النصوص الدستورية التي قد تنص عليها صراحة أو ضمنا أو عبر إحالة إلى قوانين².

لقد اهتمت الجزائر بتكريس حقوق وحريات المواطن دستوريا، اعترافا منها بهذه الحقوق، وإقرارا منها بالتزاماتها الدولية، فكانت آلية الدسترة بمثابة الوسيلة الأمثل من أجل ضمان حماية دستورية للحقوق والحريات الأساسية على المستور الوطني.

عمل المؤسس الدستوري على ضمان حرية التعبير للمواطن الجزائري منذ اعتماد أول دستور سنة 1963 إذ تناولها في مادتين افترنت في كليهما بحريات أخرى تعد من صميم أشكال حرية التعبير ومنها حرية المعتقد، حرية الإعلام، حرية الاجتماع³.

أما بالنسبة لدستور 1976 فقد اعترف بمختلف الحقوق والحريات المقررة في الأنظمة الديمقراطية ضمن فصل خاص ومنها حرية التعبير⁴، ولكن بطبيعة الحال نتيجة التوجه الاشتراكي جاء تفسير هاته الحقوق والحريات بشكل ضيق لا يسمح باستعمالها بأي صورة قد تمس أسس الثورة الاشتراكية، إذ سمحت المادة 73 للقانون بتحديد شروط إسقاط الحقوق والحريات الأساسية لكل من يستعملها قصد المساس بالدستور أو المصالح الرئيسية للمجموعة الوطنية أو بوحدة الشعب والتراب الوطني أو بالأمن الداخلي والخارجي للدولة أو بالثورة الاشتراكية".

بصدور دستور 1989 واعتماد مبادئ التعددية وبداية الانفتاح الليبرالي، أصبحت الحريات السياسية وعلى رأسها حرية التعبير تحظى بمكانة مهمة ومحصنة على اختلاف

¹ أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة مصر، 2000، ص33.

² Mark Janis, La notion de droits fondamentaux aux états unis d'Amérique, Actualité juridique, Juillet Aout 1998, p52-55

³ المادة 04 من دستور 1963 " الإسلام دين الدولة وتضمن الجمهورية الجزائرية لكل فرد احترام آرائه ومعتقداته والممارسة الحرة لشعائره" المادة 19 "تضمن الجمهورية حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى وحرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير والتدخل الجمعي وحرية الاجتماع كذلك"

⁴ المادة 53 من دستور 1976 " لا مساس بحرمة حرية المعتقد ولا بحرية الرأي" المادة 54 " حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي للمواطن مضمونة في إطار القانون وحقوق التأليف محمية بالقانون" المادة 55 " حرية التعبير والاجتماع مضمونة، لا يمكن التذرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية"

أشكالها¹. إذ يلاحظ في صياغة الاعتراف الدستوري بهذه الحريات وضوحه وعدم استعماله لعبارات قابلة للتأويل بالإضافة إلى عدم اقتترانه بقيود دستورية، بل وإحاطته بضمانات إضافية كالنصيص على " عدم جواز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أية وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلاّ بمقتضى أمر قضائي"² مما يشير إلى سعي المؤسس الدستوري إلى إضفاء حماية دستورية فعلية على هذه الحريات.

بالنسبة لدستور 1996 ولأنه حاول نوعاً ما عقلنة ما تضمنه دستور 1989 فقد عمل على إقرار الحقوق والحريات الأساسية وإحاطتها بحماية دستورية³، إلاّ أنه في نفس الوقت أقر بعض القيود تارة كالتّي طالت تأسيس الأحزاب السياسية وغفل عن التصريح ببعض الحريات بشكل مباشر تارة أخرى كالحق في الإعلام. من جهة أخرى تمّ التصييق على حرية الرأي والتعبير من خلال تعديل قانون العقوبات⁴ في 2011، ما عرضّه للكثير من الانتقادات التي في مجملها رأته كتهديد ومساس بحرية الرأي والتعبير عامة وحرية الصحافة بشكل خاص. علّقت سارة ليا واتسن المديرية التنفيذية لقسم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لمنظمة "هيومن رايتس ووتش": "لن يكون للحق في حرية التعبير المكفول في الدستور المعدّل حديثاً أي معنى ما لم تلغى الجزائر القوانين التي تعاقب الانتقاد السلمي والسخرية من مسؤولي الدولة"⁵.

تعرّض دستور 1996 إلى عدة تعديلات، إلاّ أن تعديل 2016 وحده مسّ حرية التعبير، وكان ذلك إمّا بشكل مباشر بحيث نصّ عليها لأول مرة كحق خاص من حقوق الأحزاب السياسية ومن حقوق المعارضة⁶ إلى جانب باقي المواد المكرّسة لها والمعتمدة سابقاً، أو بشكل غير مباشر حيث يتعلق الأمر بالأشكال المختلفة لحرية التعبير كتعزيز

¹ المادة 35 من دستور 1989 " لا مساس بحرمة المعتقد وحرمة حرية الرأي" المادة 36 " حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي مضمونة للمواطن. حقوق المؤلف يحميها القانون" المادة 39 " حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع للمواطن مضمونة"

² الفقرة 2 من المادة 36 من دستور 1989.

³ المادة 32 من دستور 1996 " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة" المادة 38-41 من دستور 2016 تقابل على التوالي المادة 36-39 من دستور 1996 والمادة 35 من دستور 2020.

⁴ المادة 144 مكرر من قانون العقوبات رقم 01-09،

⁵ ليسي ملكونيان، جدل حول حرية الرأي والتعبير في الجزائر، مجلة إرفع صوتك، مقال نشر بتاريخ 12 أبريل 2016 على

الموقع الإلكتروني: www.irfaasawtak.com

⁶ المادة 53 والمادة 114 من دستور 2016. تقابلها المادة 58 والمادة 116 من دستور 2020.

ضمان حرية المعتقد من خلال التنصيص على حماية حرية ممارسة العبادة في ظل احترام القانون¹، وتوسيع حماية حرية الابتكار الفني والفكري والعلمي عن طريق إدراج الحريات الأكاديمية وحرية البحث العلمي بشكل صريح². بالإضافة إلى دسترة صور جديدة لحرية التعبير كالحق في الثقافة³، وحرية التظاهر السلمي⁴، والحق في الوصول على المعلومات والوثائق والإحصاءات ونقلها⁵، وأخيراً تكريس الحماية الدستورية لحرية الصحافة بصورتها المكتوبة والسمعية البصرية لأول مرة بشكل صريح⁶.

لابد من الاعتراف بالتقدم الذي أحرزه المؤسس الدستوري عبر إحاطته حرية الرأي والتعبير بالحماية الدستورية اللازمة بمختلف صورها، غير أنه من جهة أخرى ورغم أهمية التكريس الدستوري إلا أن النصوص الدستورية بطبيعتها تقدّم ضمانات غير مشمولة بالردع وبالتالي فإنها أقل فعالية في توفير الحماية خاصة إذا اشتملت على قيود معينة تتعلق أساساً بإحالتها على قوانين منظمة تبسط السلطة من خلالها تحكمها بمدى تمكين المواطن من حرية الرأي والتعبير مما يجعل القيود المتعلقة بحرية ما تعبّر عن واقع ضمانها.

الفرع الثاني: قيود حرية الرأي والتعبير

إنّ أفق حرية الإنسان الفكرية مطلق، لا سبيل لمصادرتها كونها مقصورة على ذاته ومحكومة بفطرته واستقلال شخصه، فلا يمكن التدخل فيها أو التأثير عليها إلا بموجب قناعاته الخاصة، إلا أنه في المقابل لا يملك حرية التعبير عن آرائه بصورة مطلقة، لاستحالة ذلك عملياً، إذ تقيّد حرية التعبير عن الرأي وفق منطلقات غالباً ما تتعلق بمقتضيات النظام العام ومراعاة المصلحة العامة وتحقيق مبدأ المساواة في ممارسة الحرية ذاتها لجميع الأفراد داخل الدولة، فصي ضوابط يقرّها العقل وتمليها المصلحة العامة وتقتضيها الطبيعة⁷.

¹ المادة 42 من الدستور المعدل والمتمم 2016. تقابلها المادة 51 من دستور 2020.

² المادة 44 من الدستور المعدل والمتمم 2016. تقابلها المادة 75 من دستور 2020.

³ المادة 45 من الدستور المعدل والمتمم 2016. تقابلها المادة 76 من دستور 2020.

⁴ المادة 49 من الدستور المعدل والمتمم 2016. تقابلها المادة 52 من دستور 2020.

⁵ المادة 51 من الدستور المعدل والمتمم 2016. تقابلها المادة 55 من دستور 2020.

⁶ المادة 50 من الدستور المعدل والمتمم 2016. تقابلها المادة 54 من دستور 2020.

⁷ وهبة زحلي، الحرية الفكرية - حرية المعتقد، حرية الفكر، حرية التجنس-، مجلة كلية العلوم الإسلامية "الصراط"، العدد

أولاً: قيد النظام العام

أ. مفهوم فكرة النظام العام:

إن ما يمكن الاتفاق عليه بخصوص النظام العام، هو عدم إمكانية حصر مفهومه أو وضع تعريف نموذجي جامع له. إذ يتسع مضمون النظام العام ويختلف من زمن لآخر ومن مكان لآخر. فهو عبارة عن فكرة مرنة متغيرة تمتد تارة وتتقلص تارة أخرى حسب بعض المتغيرات الأساسية في كل مجتمع، والتي غالباً ما تتعلق بالآداب العامة، الأمن العام والصحة العامة.

تعود فكرة النظام العام بشكلها الحديث إلى ارتباطها بنشأة الدولة وإزاحة الدين من الحياة السياسية في أوروبا، فاستعملت كأداة لإحداث تغييرات قيمية فلسفية في المجتمع، ثم لحفظها هذه القيم والمرتكزات¹. إن أي محاولة لتعريف النظام العام تبقى مقيدة بالعمومية والنسبية، ومثال ذلك القول بأنه مجموعة القواعد التي تؤمن السير العادي للمجتمع وتشكل الأسس التي يقوم عليها². أو أنه القواعد التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة، سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية تتعلق بنظام المجتمع الأعلى وتعلو على مصلحة الأفراد، حيث لا يجوز مناهضتها باتفاقات قد تحقق مصالح فردية، لأن المصلحة الفردية لا تقوم على المصلحة العامة ما يجعل دائرة النظام العام تضيق في الأنظمة التي تتبنى نزعة المذاهب الفردية، والعكس في الأنظمة التي تتبنى المذاهب الاشتراكية تتسع هذه الدائرة³.

بشكل عام تركز التعريفات المتعلقة بالنظام العام على وضع معنى إنشائي له حيث لا يمكن تعريفه باتجاه سلبي، بحيث يعد تعبيراً عن حتمية وجود قاعدة قانونية ويشمل المظهر المادي (الأمن العام والصحة العامة) والمعنوي (الآداب العامة) مما يعني أنه يتحدد وفقاً للقوانين الداخلية لكل مجتمع. إذا فالنظام العام لا يمكن أن يكون أي شيء آخر غير المبادئ التي أرساها القانون نفسه لتطبق على جميع المستويات، فهو المسؤول عن تحديد الرؤى التي تبين امتداداته الخاصة⁴.

¹ عماد طارق البشري، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق، بيروت، المكتب الإسلامي، الطبعة الأولى، 2005، ص476.

² العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

³ عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت لبنان، 1964، ص399.

⁴ « L'ordre public ne peut être autre chose que les principes (en termes valeurs) que le droit lui-même à établis pour que, partout et sur tous les plans, il s'accomplisse enfin. Il appartient au droit lui-même de déterminer les optiques à la lumière desquelles doivent être vues ses propres

ب. علاقة النظام العام بحرية التعبير:

الأصل أن فكرة النظام العام في القانون العام تمثل الضابط المعياري لسلطات الضبط الإداري في صيانتها للعناصر الأساسية: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، غير أنه ظهر اتجاه يدعو إلى توسيع هذه الفكرة انطلاقاً من توسيع وظائف الدولة وامتداد سلطاتها الضبطية إلى مجالات أخرى كالتدخل في تنظيم النشاط الاقتصادي أو فرض التسعير مثلاً، الأمر الذي جعل مفهوم النظام العام مركباً من طبقات من الأفكار المتجانسة ابتداءً من عقيدة المجتمع إلى القيم الضابطة للسلوك الاجتماعي، وأخيراً كل ما تستخدمه الدولة من أجل الحفاظ على كيانها وتحقيق أهدافها وتماسك مجتمعها¹.

إن مفهوم النظام العام يختلف باختلاف النظام السياسي كونه يمثل مفهوم الحياة الاجتماعية في الجانب السياسي والقانوني، مما يؤدي إلى تضارب مفهومه مع الحريات الفردية كحرية التنقل وحرية الرأي والتعبير، ونتيجة ذلك وجوب مراعاة فكرة النظام العام لدى ممارسة هذه الحريات.

في الواقع يشترك كل من النظام العام وحرية التعبير في الخاصية الأساسية المميزة لكل منهما ألا وهي النسبية، فيتأثر كليهما بعدة مؤثرات اجتماعية وسياسية وتاريخية وفكرية، مما يجعلهما فكرتين متغيرتين حسب الزمان والمكان. من جهة أخرى يعتبران فكرتين مضادتين إلى حد ما، إذ تسعى حرية التعبير للإطلاق بشكل عام بالمقابل يعمل النظام العام على التقييد في مجمل الحالات. الأمر الذي يحدد شكل علاقتهما التي تنتظم وفق صورتين مختلفتين، فيتسع مدى حرية الرأي والتعبير في الأنظمة الديمقراطية التي تعتمد تدخل الدولة كاستثناء مما يضيق من استخدام فكرة النظام العام على خلاف الأنظمة المتسلطة التي توسع من هذه الفكرة لتضيّق على الحريات وفي مقدمتها حرية الرأي والتعبير.

ت. تقييد النظام العام لحرية التعبير:

في إطار حماية فكرة النظام العام للمصالح العامة، سمحت التشريعات الوطنية بتقييد حرية التعبير عن الرأي بشرط مراعاة جملة من الشروط أهمها: وجوب ورود هذه القيود بشكل واضح في نصوص قانونية، أن تكون بالقدر الضروري، إلى جانب كونها مقبولة في مجتمع ديمقراطي.

prolongements » H.A Shwarz-Liebermann Von Wahlendorf, Idéalités et Réalités du droit (les dimensions du raisonnement judiciaire), LGDJ, France, 1988, p159.

¹ مفتاح دليوح، النظام العام كقيد على حرية الرأي والتعبير، مجلة المعيار، العدد 08، ص177.

• القيود الجنائية:

حيث نص المشرع في قانون العقوبات على جملة من الضوابط الواردة على ممارسة حرية التعبير من أجل ردع الجرائم الماسة بالنظام العام بمختلف عناصره. فوضع الضابط المتعلق بعدم التعرض للدين الإسلامي وباقي الأديان كإهانة الدين الإسلامي، أو التعبير المسيء إلى الله عز وجل، أو الإساءة إلى الرسول أو أحد الأنبياء أو الاستهزاء بإحدى شعائر الإسلام أو أحد أصول الاعتقاد¹، كما جرّم أعمال التخريب والتدنيس لثوابت الدولة كالمصحف الشريف أو العلم الوطني، بالإضافة إلى الأماكن المخصصة بالعبادة وما هو مخصص للمنفعة العمومية أو مفتوح للجمهور وكل ما يرمز للثورة التحريرية². ويعاقب على هذه الجرائم بعقوبة الحبس التي تصل إلى 10 سنوات وبغرامات مالية مختلفة، بالإضافة إلى إمكانية الأمر بالحرمان من الحقوق الوطنية المنصوص عليها في المادة 9 مكرر 1 من قانون العقوبات. أيضا يجرّم فعل استغلال المساجد لأعمال مغايرة لمهمة المساجد³، باعتبار أن المرسوم رقم 13-377 المتعلق بتنظيم المساجد والذي يحدد الوظائف التي يختص بها هذا الأخير.

وقد وضع المشرع الجزائري في إطار الحفاظ على النظام العمومي ضابطا آخر يتعلق بعدم التعدي على الموظفين وإهانتهم باعتبارهم أداة الدولة في تحقيق غاياتها⁴، ويتعلق الأمر كذلك بإهانة الهيئات النظامية والعمومية كالبرلمان والجيش الشعبي الوطني والجهات

¹ المادة 144 مكرر 2 " يعاقب بالحبس من 3 سنوات إلى 5 سنوات وبغرامة 50000 دج إلى 100000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين ففك كل من أساء إلى الرسول (ص) أو بقية الأنبياء أو استهزئ بالمعلوم عن الدين بالضرورة أو بأي شعيرة من شعائر الإسلام سواء عن طريق الكتابة أو الرسم أو التصريح أو أي وسيلة أخرى. تبشر النيابة العامة بإجراءات المتابعة الجزائية تلقائيا" تعتبر مادة مستحدثة لم يكون ينص عليها قانون العقوبات من قبل، أضيفت بموجب قانون رقم 01-09 المؤرخ فقي 26 يونيو 2001.

² خصص القسم الرابع لتجريم هذا الأفعال ابتداءً من المادة 160 إلى المادة 160 مكرر 8. باستثناء المادة 160 التي خضعت للتعديل تعتبر باقي المواد مضافة بالقانون 82-04 والقانون 90-15.

³ المادة 87 مكرر 10 فقرة 2 من قانون العقوبات رقم 01-09 " يعاقب بالحبس من 3 سنوات إلى 5 سنوات وبغرامة من 50000 دج إلى 200000 كل من أقدم بواسطة الخطب أو بأي فعل على أعمال مخالفة للمهمة النبيلة للمسجد أو يكون من شأنها المساس بتماسك المجتمع أو الإشادة بالأفعال المشار إليها في هذا القسم"

⁴ المادة 144 من نفس القانون " يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة من 1000 دج إلى 50000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عموميا أو قائدا أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بارسال أو تسليم أي شيء إليهم أو بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو بالاحترام الواجب لسلطتهم. وتكون العقوبة من سنة إلى سنتين إذا كانت الإهانة الموجهة إلى قاض أو عضو محلف أو أكثر قد وقعت في جلسة محكمة أو مجلس قضائي..."

القضائية¹، وخصّ الإساءة إلى رئيس الجمهورية بمادة منفردة² لكنّ الملاحظ الاكتفاء بعقوبة الغرامة والاستغناء عن عقوبة الحبس، ما يجعل إهانة ضابط أو قاض أو موظف تكلف عقوبة سالبة للحرية على عكس إهانة رئيس الجمهورية.

لم يقتصر المشرع الجزائري على هذه الضوابط فاعتمد كذلك ضابط عدم المساس بالدفاع الوطني والاقتصاد الوطني وضابط عدم المساس بأمن الدولة وضابط عدم انتهاك أسرار الدفاع الوطني.

• القيود الإدارية:

قد يتم السعي إلى حفظ النظام العام عن طريق فرض قيود إدارية لدى ممارسة حرية التعبير عن الرأي فتأخذ غالبا شكل اشتراط الحصول على ترخيص أو إصدار الإذن من أجل ممارسة إحدى صور حريات التعبير، وعلى سبيل المثال الشروط التي وضعها قانون الإعلام 05-12 من أجل منح الترخيص لإصدار صحيفة وطنية أو أجنبية³. ورغم التحجج بحماية النظام العام وضرورة تنظيم وسائل الإعلام يظل هذا القيد ماسا بحرية التعبير خاصة بالنسبة للصحف الوطنية حيث تعد مسألة استصدار ترخيص بالنسبة للصحف الأجنبية واجبة لحماية سيادة الدولة ومصالحها الداخلية والخارجية، كما قد تتخذ القيود الإدارية أشكالا أخرى كحجز مطبوعات من طرف الإدارة أو حظر تداولها بداعي تشكيلها خطرا على النظام العام⁴. هذه القيود الوقائية تدخل في مجال الرقابة التي قد تقع أيضا على الأعمال الفكرية والفنية من خلال منع عرض كتب أو أفلام أو حجزها أو تغريم أصحابها أو لحرمانهم المؤقت أو النهائي لمنتجها وموزعيها من ممارستها لهذه المهن ويكون ذلك بدواعي مختلفة كتشبيدها بالإرهاب أو العنصرية أو الاستعمار⁵.

¹ المادة 146 من نفس القانون.

² المادة 144 مكرر من نفس القانون (قبل التعديل) " يعاقب بالحبس من 3 أشهر إلى 12 شهر وبغرامة من 50000 دج إلى 250000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أساء إلى رئيس الجمهورية بعبارات تتضمن إهانة أو سبا أو قذفا سواء كان ذلك عن طريق الكتابة أو الرسم أو التصريح أو أية آلية لبث الصوت أو الصورة أو بأية وسيلة إلكترونية"

³ المواد 22/37/38 من قانون رقم 05-16 المتعلق بالإعلام المؤرخ في 12 يناير 2012.

⁴ نادية بوراس، فكرة النظام العام كقيد على حرية التعبير، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد 10، ص 107.

⁵ مفتاح دليوح، المرجع السابق، ص 184.

ثانياً: قيد حماية الغير

الأصل في حرية الإنسان أنها تقف عند حرية الآخرين وهو ما ينطبق على حرية التعبير عن الرأي حيث تقيد بحدود حماية الغير في محاولة للتوفيق بين حق الفرد في التعبير وحق الجماعة في عدم التعرض للأذى بمناسبة ممارسة الفرد لحرية. لذا عمل المشرع الجزائي على رسم حدود لحرية التعبير عن الرأي من خلال تجريم بعض الأفعال بصورة تكفل حماية حقوق وحريات الغير.

هذه الحدود تتخذ إطارين أساسيين:

أ. في إطار حماية الشرف والاعتبار الشخصي: قد تمس حرية تعبير شخص ما في بعض الأحيان شرف شخص آخر واعتباره.

● جريمة القذف:

يقصد بها تحقير الشخص في نظر المجتمع عن طريق نسب ادعاءات مسيئة له بشكل علني¹، ويتساوى في ذلك أن يكون الشخص طبيعياً أو معنوياً، وأن يكون محدداً باسمه أو يمكن تحديده من خلال تفسير الادعاء، بالمقابل يعاقب من قام بالنشر الأصلي ومن قام بإعادة النشر أياً كانت أسبابه حتى ولو بهدف التشكيك، وتشدد العقوبات إذا تعلق القذف بانتماء إلى مجموعة عرقية أو مذهبية أو إلى دين معين أو إذا كان الغرض منه التحريض على الكراهية بين المواطنين².

أخيراً من الضروري التفرقة بين الحق في النقد وبين القيم الأخلاقية للغير، الأمر الذي يؤدي على استبعاد تجريم الآراء التي تتعلق بانتقادات موجهة ضد أفكار، خدمات، سلع أو حتى قوانين. بالنظر إلى أن المفهوم العام غير الموجه لأشخاص يرفع عن الفعل تجريمه،

¹ عرفها قانون العقوبات في المادة 296 " يعد قذفا كل إدعاء بواقعة من شأنها المساس بشرف واعتبار الأشخاص أو الهيئات المدعى عليها به، أو إسنادها إليهم أو إلى تلك الهيئة أو إسنادها إليهم أو إلى تلك الهيئة. ويعاقب على نشر هذا الادعاء أو ذلك الإسناد مباشرة أو بطرق إعادة النشر حتى ولو تم ذلك على وجه التشكيك أو إذا قصد به شخص أو هيئة دون ذكر الاسم ولكن كان من الممكن تحديدها من عبارات الحديث أو الصياح أو التهديد أو الكتابة أو المنشورات أو اللافتات أو الإعلانات موضوع الجريمة"

² المادة 298 من قانون العقوبات " يعاقب على القذف الموجه إلى الأفراد بالحبس من شهرين إلى سنة أشهر وبغرامة من 10000 دج إلى 100000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط إذا كان الغرض هو التحريض على الكراهية بين المواطنين أو السكان"

طالما لم يحتو اعتداءً شخصياً. مع ذلك فقد يبدو في بعض الأحيان صعباً التمييز بين نقد الشخص وعمله، خاصة إذا ارتبط تقدير العمل بصاحبه.

• جريمة السب:

يقصد بها شتم الشخص وبعته بعيب يحط من قدره أو يخدش سمعته، قد يتخذ شكل القول أو الفعل دون أن يتضمن ذلك إسناد واقعة معينة¹. فأساس السب هو التعبير العلني المتضمن قدحاً بشكل صريح أو ضمني وهو بهذا الوصف يشكل جنحة²، أما إذا كان غير علنياً فيجعله عبارة عن مخالفة³. الملاحظ أن المشرع وفي إطار حماية حقوق الأقليات عوض ما يشدد العقوبة إذا تعلق السب بانتماء معين من خلال رفع الحد الأقصى للعقوبة، فإنه قام إلى جانب ذلك بتخفيض الحد الأدنى من العقوبة سواء المالية أو السالبة للحرية⁴.

ب. في إطار حماية المصلحة الخاصة: يكون ذلك وفق شكلين:

• حماية المعلومات المتعلقة بسير إجراءات التقاضي:

انطلاقاً من استقلالية القضاء وبهدف حماية المتقاضين وإبعاد القضاة عن مختلف أوجه التأثير على أحكامهم، يقيد الحق في الحصول على المعلومات وبشكل خاص في مرحلة التحقيق القضائي، حيث يمنع نشر الأخبار والوثائق التي يمكن أن تلحق ضرراً بالتحقيق، أو بقرينة براءة المتهم أو تشهراً بوقائع وأفعال لم يثبتها القضاء بعد، ويجوز لكل من ممثل النيابة العامة أو ضابط الشرطة القضائية الحائز على إذن مكتوب من وكيل الجمهورية أن يطلعاً الرأي العام بعناصر موضوعية مستخلصة من الإجراءات⁵، وذلك غالباً لتفادي انتشار

¹ المادة 297 من نفس القانون "يعد سباً كل تعبير مشين أو عبارة تتضمن تحقيراً أو قدحاً لا ينطوي على إسناد أية واقعة"
² المادة 299 من نفس القانون "يعاقب على السب الموجه إلى فرد أو عدة أفراد بالحبس مكن شهر إلى ثلاثة أشهر وبغرامة من 10000 دج إلى 25000 دج. يضع صفح الضحية حداً للمتابعة الجزائية" المادة 298 مكرر "يعاقب على السب الموجه إلى شخص أو أكثر بسبب انتمائهم إلى مجموعة عرقية أو مذهبية أو إلى دين معين من 5 أيام إلى 6 أشهر وبغرامة 5000 دج إلى 50000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين"

³ الفقرة 2 المادة 463 "يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضاً بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر: كل من بقدر أحد الأشخاص بألفاظ سباب غير علنية دون أن يكون قد استقره" المادة 440 مكرر "كل موظف يقوم أثناء تأدية مهامه بسبب أو شتم مواطن أو إهانة بأي ألفاظ ماسة يعاقب بالحبس من شهر إلى شهرين وبغرامة من 500 إلى 1000 دج أو بإحدى العقوبتين"

⁴ المادة 298 مكرر "يعاقب على السب الموجه إلى شخص أو أكثر بسبب انتمائهم إلى مجموعة عرقية أو مذهبية أو إلى دين معين من 5 أيام إلى 6 أشهر وبغرامة 5000 دج إلى 50000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين"

⁵ المادة 11 من قانون الإجراءات الجزائية المعدلة بالمادة 4 بموجب الأمر 15-02 المؤرخ في 2015/07/23، الجريدة الرسمية عدد 40، ص 28.

الشائعات والمعلومات غير الصحيحة مما قد يخل بالنظام العام دون المساس بقرينة براءة المتهم.

• حماية حرمة الحياة الخاصة:

يتمتع كل فرد بحقه في الخصوصية، وذلك يعود لحاجة الفرد في انفراد بنطاق معين يمتد لكل ما يخصه من أحوال عائلية، صحية، عاطفية، مالية، فكرية، فيمارس فيه حياته الخاصة بعيدا عن تدخل الغير الذي يكون في الحياة العامة مع أفراد المجتمع أو الوسط المهني. يحظى هذا الحق الفردي بحماية دولية¹ ووطنية² ودستورية³ وقانونية³. غير أن اتساع مفهومه وعدم ضبط إطاره العام بشكل محدد يجعله يصطدم بحق آخر ألا وهو حرية التعبير. فيدور التساؤل حول حدود الخصوصية الواجب احترامها لدى ممارسة حرية التعبير. وهو ما يرجع للسلطة التقديرية للقاضي في تحديد مدى وجود اعتداء على الخصوصية من عدمه.

ولعلّ أهم أوجه تقييد حرية التعبير باسم حماية الحياة الخاصة للأفراد هي تلك المتعلقة

بـ:

نشر معلومات خاصة دون وجود عقد ينص على ذلك أو ارتباط الموضوع بشخصية عامة. التعدي على حق صورة الأفراد حتى ولو لم يكن الاعتداء بصدد الحياة الخاصة، فيمكن للحق في الصورة أن يكون محلا للاعتداء لدى ممارسة الحياة العامة حسب القضاء الفرنسي، إلا أنه قد ترد عليه بعض الاستثناءات كمواضيع الساعة والمواضيع التاريخية وحالات عدم التحقق من الشخص في الصورة. أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد حصر فعل التجريم في

¹ المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان "يحظر التدخل في حياة الفرد الخاصة وأسرته ومراسلاته"
المادة 17 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية " لا يجوز التدخل بشكل تعسفي أو غير قانوني بخصوصيات أحد أو عائلته أو مراسلاته، كما لا يجوز التعرض بشكل غير قانوني لشرفه أو سمعته ولكل شخص الحق في حماية القانون ضد مثل هذا التدخل أو التعرض"

² المادة 46 من الدستور "لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة وحرمة شرفه وبخيمهما القانون. سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة . لا يجوز بأي شكل المساس بهذه الحقوق دون أمر معلل من السلطة القضائية ويعاقب القانون على انتهاك هذا الحكم حماية للأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي حق أساسي يضمنه القانون ويعاقب على انتهاكه" كما نصت المادة 47 على ضمان عدم انتهاك حرمة المسكن ونصت المادة 40 على ضمان عدم انتهاك حرمة الإنسان"

³ المادة 93 من قانون الإجراءات الجزائية " يمنع انتهاك الحياة الخاصة للأشخاص وشرفهم واعتبارهم ويمنع انتهاك الحياة الخاصة للشخصيات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة"

الأماكن الخاصة دون العامة¹، غير أنه لم تقتصر حماية الحق في الصورة على حالات النشر بل يكفي الانتقال دون رغبة من المعني لاعتباره جرماً يعاقب عليه القانون، وفي نفس السياق حمى المشرع الحياة الخاصة للأفراد من خلال حماية محادثاتهم الخاصة من مختلف وسائل التجسس.

ثالثاً: فكرة الرأي العام

ظهر مصطلح "الرأي العام" بمفهومه الحديث في خضم الثورة الفرنسية على يد وزير المالية "تيكر" للتعبير عن اتجاهات المستثمرين، ثم استخدمه المثقفون ورجال السياسة بعد ذلك للتعبير عن قوة وتأثير المجتمع، حتى أنه أصبح يشكل "سلطة حقيقة" في المجتمعات التي تتمتع بحرية الرأي والتعبير لمساهمته الفعالة في رسم وتوجيه السياسات المتبعة وصناعة القرارات بوجه عام².

يعرّف الرأي العام على أنه اصطلاح يهدف إلى التعبير عن تفاعل آراء الأفراد حول ما يتعلق بمصالحهم العامة والخاصة، حيث يعتمد في تبلوره على مجموعة العوامل الفكرية والثقافية والنفسية. فيستوجب بالدرجة الأولى الوعي بمسألة معينة والإحساس بمدى تأثيرها في حياة كل شخص من أجل القدرة على التعبير عن آرائهم بهدف الضغط على صنّاع القرار، مما يجعل للرأي العام أهمية كبيرة تتمثل في مدى تأثيره السياسي الذي يرتبط أساساً بنوعية الجماعة المكوّنة لهذا الرأي. فيتحقق الرأي العام الجيد عندما يبدي الجمهور استعداداً لتحمل نتيجة آرائه وسبل تعبيره، على خلاف الرأي العام السيئ الذي يتمثل في حراك وتعبير فوضوي لا يبدي من خلاله الجمهور أي استعداد لتحمل تبعات ونتائج تغييره³.

لعلّ التطور الذي شهدته وسائل الاتصال ساهم بشكل كبير في بلورة مفهوم الرأي العام في شكله المعاصر حيث أصبح الفرد يعبر بشكل أسهل وأبسط، وأكثر اتساعاً وأماناً من خلال الصورة المستحدثة لوسائل التعبير عن الرأي أو ما يعرف بـ"التعبير الإلكتروني"، إذ

¹ المادة 303 مكرر من قانون العقوبات " يعاقب بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات وبغرامة 50000 دج إلى 300000 دج كل من تعمد المساس بحرمة الحياة الخاصة للأشخاص بأي تقنية كانت وذلك:

بالتقاط أو تسجيل أو نقل مكالمات أو أحاديث خاصة أو سرية بدون إذن صاحبها أو رضاه.

بالتقاط أو تسجيل أو نقل صورة لشخص في مكان خاص، بغير إذن صاحبها أو رضاه.

يعاقب على الشروع في ارتكاب الجنحة المنصوص عليها بذات العقوبات. يضع صفح الضحية حداً للمتابعة الجزائية"

² خالد حامد، الرأي العام وحرية التعبير، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 06، العدد 09، ص 98.

³ أحمد باي ومريم دندن، حرية الرأي والتعبير في حركات التحول الديمقراطي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد

02، جوان 2014، ص 50.

أصبح الأفراد يميلون في الوقت المعاصر إلى التعبير عن آرائهم عبر وسائط إلكترونية تشجع على ممارسة حرية التعبير في الفضاء الافتراضي من خلال التفاعل الإلكتروني الذي يكفل مناقشة الأوضاع المختلفة والتعليق على الأحداث الجارية، ويمكن المواطن من تنقيف نفسه أو الترويج لأفكاره، باعتبار أن الانترنت بيئة ديناميكية تسمح زيادة عن الاستهلاك بالابتكار دون قيد خاص (كالرخص المسبقة في الحالة العادية). وقد ظهرت أهمية الرأي العام الإلكتروني في لعبه دوراً أساسياً في موجة الثورات التي شهدتها الدول العربية كما أصبح يشكل عامل ضغط على الحكومات في القضايا العامة من خلال تشكيله واجهة للنقد ونشر المعلومات، وصنع إعلام بديل قادر على توجيه الرأي العام في الواقع والتأثير عليه.

أصبح الشكل الحديث لحرية الرأي والتعبير محور اهتمام دولي، إذ صدرت عدة قرارات تسعى لضمان تمكين الأفراد من حريتهم في التعبير عن آرائهم في المجال الافتراضي، وتؤكد على ضرورة تعزيز التمتع بحقوق الإنسان على شبكة الانترنت وحمايتهما كإقرار المعتمد من قبل مجلس حقوق الإنسان رقم A/HRC/REC/20/8 الصادر في 16 جويلية 2012¹، أو الإعلان المشترك لعام 2011 والمقرر الخاص المعني بحرية التعبير الصادر عن الأمم المتحدة حيث تم التأكيد على الحق في الوصول إلى الانترنت وضرورة حياد الشبكات.

في الواقع إن حرية التعبير من خلال الانترنت ليست مطلقة هي الأخرى فقد تخضع لقيود غالباً ما تسعى للتحكم بمحتواها بناءً على دوافع مختلفة، ويتم التدخل في حرية التعبير على الانترنت وفق نوعين من التصفية تطبق بدرجة متفاوتة في دول العالم، الأولى لحماية قيم مواطن آخر كحماية الخصوصية أو الطفولة، والثانية لفرض نظام سياسي أو أخلاقي معين كالقمع السياسي أو المراقبة الحكومية. لقد نجحت بعض الدول كالصين في منع مواطنيها من تلقي حجم هائل من المواد المؤيدة للديمقراطية من خلال تصفية المواقع غير المرغوبة²، وهو حال بعض الدول الأخرى التي تلجأ لحجب منصات مؤثرة كاليوتيوب أو كالفيسبوك بالنسبة لإيران.

¹ نوريش عشاش ومحمد بشير، الرأي العام الإلكتروني وحرية الرأي والتعبير في المجال الافتراضي، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 02، جويلية 2020، ص260.

² زهير كرور، الانترنت وحرية التعبير، تحديات جديدة للمبادئ الموحدة لحقوق الإنسان، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 01، أبريل 2020، ص43.

فيما يخص الجزائر وعلى ضوء اتساع استخدام الانترنت ونتيجة الإساءة المتزايدة من قبل البعض لهذا الاستعمال كالقيام بالابتزاز أو التشهير أو الإساءة للغير أو المساس بالنظام العام¹.

سعى المشرع الجزائري إلى تقييد حرية التعبير عن الرأي إلكترونيا وفق القيود العامة التي تطرأ على هذه الحرية من قيد حماية الغير سواءً في إطار حماية الشرف والاعتبار الشخصي، أو في إطار حماية حرمة الحياة الخاصة، أو قيد النظام العام. لكن الملاحظ هو تخوف المجتمع من هيمنة السلطة على مجال الحريات السياسية وعلى رأسها حرية الرأي والتعبير من خلال اعتمادها لقوانين تنظم هذه الحرية بصياغة فضفاضة تسمح بإسقاط كل ما يتعارض مع السلطة في جوفها كتجريم الأفعال التي من شأنها المساس بالنظام العام أو الأمن الوطني والوحدة الوطنية.

مشروع قانون الوقاية من التمييز وخطاب الكراهية الذي أمر رئيس الجمهورية عقب انتخابه في ديسمبر 2019 بسنه وقد تم عرض المشروع من قبل وزير العدل أمام لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات في 21 أبريل 2020، يجسد الصورة الأمثل على تضيق حرية التعبير في الجزائر إذ يمنح صلاحيات واسعة لفرق الضبط القضائية من أجل متابعة المواقع الإلكترونية ومدونات داخل الجزائر وخارجها، كما يحدد سبع وسائل تعبيرية يحق للضابط متابعتها في تهم تستحق عقوبات قاسية "القول أو الكتابة أو الرسم أو الإشارة أو التصوير أو الغناء أو التمثيل" أو أي شكل آخر من أشكال التعبير مهما كانت الوسيلة المستعملة²، ويمكن المشروع الضابط من اللجوء إلى أسلوب التسرب الإلكتروني إلى المنظومة المعلوماتية أو نظام الاتصالات الإلكترونية، ويعطي للجهات القضائية إمكانية إصدار أوامر إلى مقدمي الخدمات أو أي شخص آخر لتسليمها أية معلومات أو معطيات تكون مخزنة باستعمال وسائل تكنولوجيايات الإعلام والاتصال، أو بالتحفظ الفوري على المعطيات المتعلقة بالمحتوى أو بحركة السير أو بسحب أو تخزين المحتويات التي يتيح الاطلاع عليها أو جعل الدخول إليها غير ممكن عندما تشكل جريمة من الجرائم المنصوص

¹ سجلت مصالح الدرك والشرطة في الجزائر قرابة 2500 جريمة إلكترونية خلال سنة 2017، 80% منها تتعلق بجرائم الابتزاز والتشهير والتحرش الإلكتروني والقرصنة. عن خديجة بودوي، مقال بعنوان الجريمة الإلكترونية بالجزائر "الفضيحة" أعتى أسلحة الجناة، بتاريخ 10-02-2018 على الموقع الإلكتروني: www.dw.com.

² عاظم قدادرة، مخاوف حقوقيين من تضيق على "سبع وسائل للتعبير"، بتاريخ 12 مارس 2020، على موقع انديبننت عربية www.independentarabia.com

عليها في القانون وإذا كان من شأن هذه الجرائم المساس بالأمن والنظام العامين يمكن للنيابة العامة تحريك الدعوى العمومية تلقائياً¹.

من جهة أخرى يؤسس هذا المشروع إلى هيئة تابعة لرئاسة الجمهورية تعنى برصد أشكال ومظاهر التمييز وخطاب الكراهية وإخطار الجهات المعنية بذلك². يجرّم هذا المشروع فيما يتعلق بالتمييز "كل تفرقة أو استثناء أو تقييد يقوم على أساس الجنس أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني أو اللغة أو الانتماء الجغرافي أو الإعاقة أو الحالة الصحية في مختلف مجالات الحياة العامة"، أما فيما يتعلق بالانتماء الجغرافي فيجرّم "أي تمييز أو خطاب كراهية على أساس الانتماء إلى منطقة أو جهة محددة من الإقليم الوطني بالإضافة إلى جميع أشكال التعبير التي تنشر أو تبرر التمييز وتلك التي تتضمن أسلوب الازدراء أو الإهانة أو العداوة أو البغض أو العنف الموجهة لشخص أو مجموعة أشخاص على أي أساس من الأسس السابقة الذكر، وتختلف العقوبات المتعلقة بهذه الجرائم حسب كل حالة³.

لدى تناول هذا المشروع لآبد من ملاحظة حجم التضييق المراد تطبيقه على حرية التعبير إذ يتسع فيه مجال التقييد بشكل يكاد يجرّم فيه فعل التعبير نفسه. فمن الصعب التفرقة بين أفعال التمييز والكراهية وبين النقد السياسي والاجتماعي اعتماداً على معايير موضوعية بحتة، فلا يمكن حصر أو تكييف فكرة التمييز بشكل دقيق لا يعتمد فيه على تقدير سلطة ما. لذا يمكن القول أن هذا النص لا يكفل تحديد الفوارق بين كل من حدود التعبير ومسائل التمييز بالمقابل فهو وسيلة فعّالة للسلطة من أجل التحكم بحرية التعبير⁴ بشكلها المعاصر

¹ سمير بوتريقة، خطاب الكراهية 7 محرمات في مجال حرية التعبير، بتاريخ 13 مارس 2020 على موقع جزائر أولترا www.ultraalgeria.ultrasaut.com

² المادة 10 من المشروع كما تنص المادة 11 على تشكيلته المؤلفة من كفاءات وطنية يختارها رئيس الجمهورية لعهد 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة

³ حيث تنص المادة 30 على عقوبة الحبس من 3 إلى 6 أشهر وغرامة 60000 دج إلى 300000 دج، وتشدّد العقوبة بالنسبة للمحرّض فترتفع لسنة إلى ثلاث سنوات حبس وغرامة 100000 دج إلى 300000 دج. بخصوص تداول منتجات تؤدي إلى ارتكاب هذه الجرائم عبر أي وسيلة للتعبير فتراوح العقوبة بين سنتين و5 سنوات وغرامة 200000 دج إلى 500000 دج. وفي حالة تخلل الحالة العنف ترتفع مدة الحبس إلى 7 سنوات وغرامة 700000 دج حسب المادة 32 وتصل الغرامة إلى حدود مليون دج لكل من يشيد أو يمول بأي وسيلة الأنشطة أو الجمعيات أو التنظيمات أو الجماعات التي تدعو إلى التمييز والكراهية مع حبس سنتين إلى 5 سنوات، وفيما يخص إنشاء أو إدارة مواقع إلكترونية تروج للكراهية والتمييز فترتفع العقوبة إلى 10 سنوات وغرامة 10 ملايين دج.

⁴ احتلت الجزائر المرتبة 136 سنة 2018، والمرتبة 141 سنة 2019، والمرتبة 146 سنة 2020 حسب منظمة مراسلون بلا حدود RSF.

وتمكينها من التدخل في المحتويات المقدمة والرقابة على المنشورات الإلكترونية والاطلاع على بيانات الانترنت، وحركة البيانات إستنادا على الجهاز أو المحتوى أو المؤلف... ولعلّ التجارب التي عاشها الشعب الجزائري مؤخرا من خلال اعتقال نشطاء ومدونين ومواطنين بتهم المساس بالوحدة الوطنية، خير دليل على التوظيف السياسي للنصوص القانونية من قبل السلطة مستغلة في ذلك غياب ضبط واضح للمفاهيم والتهم¹.

المطلب الثاني: حرية الصحافة

تعتبر حرية الصحافة من أبرز صور حرية التعبير عن الرأي وأهم أشكال الحريات السياسية، وهي تكتسي أهمية بالغة إذ تمثل وسيلة لمراقبة السلطة وربطها بالأفراد، عن طريق تمكينهم من المعلومات المتعلقة بالشؤون العامة.

تشمل حرية الصحافة الحق في الحصول على المعلومات من كل المصادر وحق الانتقال وتبادل الآراء والأفكار ونشرها ونقلها دون قيد أو رقابة مسبقة². ولأن حرية الصحافة تعكس حرية الفكر في المجتمعات وتقيس مدى ديمقراطية الأنظمة وتساهم في عمليات الإصلاح والتنمية السياسية، ولأنها في نفس الوقت سلاح ذو حدين يخضع لتوجيهات حامله، فإنه قد يلعب دورا سلبيا بالقدر الذي يمكنه لعب دور ايجابي حسب عدة عوامل من بينها درجة الحياد، الاستقلالية، الموضوعية، مدى تأثير المصالح السياسية. لذا حظيت مسألة حرية الصحافة وكيفية تنظيمها باهتمام دولي ووطني بالغ بالنظر لتأثيرها المباشر على الحياة العامة.

الفرع الأول: ماهية حرية الصحافة

يترتب على حرية الصحافة كشكل من أشكال حرية التعبير، انتشار وانتقال المعلومات والأفكار في مختلف الأماكن، باعتبار أن هذه الحرية لا تعترف بالحدود الجغرافية، ولقد ساعد التطور التكنولوجي على تسهيل عملية النشر³ بطريقة فعّالة ومؤثرة ليتطور شكل الصحافة

¹ عثمان لحياني، حزمة تعديلات قانونية في الجزائر تثير مخاوف بشأن المساس بالحريات، بتاريخ 12 أبريل 2020، على موقع العربي الجديد www.alaraby.co.uk

² جميلة حركاتي، الصحافة المكتوبة بين الحرية والتقييد - دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة-، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 30، العدد 03، ديسمبر 2019، ص784.

³ عبد السلام محمد السعدي ومحمد حسن العامري، الإعلام والديمقراطية في الوطن العربي، دار المنهل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص215.

ويأخذ عدة صور، ما نتج عنه مفاهيم جديدة تداخلت مع مفهوم حرية الصحافة، كما نتج عنه عوامل مستحدثة أثرت في تحديد إطار حرية الصحافة.

أولاً: ضبط مفهوم الصحافة

الصحافة، الإعلام، الإتصال، الطبع والنشر، مصطلحات قد يتم الخلط فيما بينها لتقارب مفاهيمها تارة وتداخلها تارة أخرى. لذا وجب التفرقة بين كل من هذه المفاهيم.

أ. الصحافة:

يشق مصطلح الصحافة من الصحيفة وجمعها الصحف وهي التي يكتب فيها، فالمُصحف هو الجامع للصحف المكتوبة بين الدفتين كأنه أُصْحِف¹، وقد ورد لفظ الصحيفة مفرداً وجمعاً في القرآن الكريم أكثر من مرة. والصحيفة بمعناها الحالي هي إضمامة من الصفحات تصدر في مواعيد منتظمة لتوزع على القراء للاطلاع على ما تنقله من أخبار السياسة والاجتماع والاقتصاد والثقافة وما يتصل بذلك²، ومنها الجريدة، المجلة والنشريات. أما الصحافة فهي مهنة صناعة الصحف وبشكل أدق صنع الأخبار من خلال التحري والجمع والنشر والتوزيع. أما فيما يخص حرية الصحافة فقد تعددت التعاريف التي تناولتها، ومن بينها تعريف دوجي بأنها حق الفرد في التعبير عن آرائه وعقائده بواسطة المطبوعات بمختلف أشكالها من كتاب أو كراسة أو مجلة أو جريدة أو إعلان دون أن تخضع هذه المطبوعات للإجازة أو الرقابة مع مسؤولية مؤلفيها مدنياً وجزائياً³، وعرفت على أنها "الحق في نقل الأفكار والآراء والمعلومات دون قيود حكومية من أجل تشجيع وتسهيل اتخاذ القرارات المناسبة حول المشاكل العامة ومصلحة المجتمع"⁴، وتعني كذلك "عدم تدخل الحكومة فيما ينشر أو فرض إرادتها عليها بإلزام أو منع فيما يتعلق بمادة النشر أو بوقفها أو مصادرتها أو إلغائها وذلك بصرف النظر عن اتجاهاتها وأفكارها وما ينشر فيها ما دامت لا تتجاوز حدود القانون".

يستخلص من هذه التعريفات أن حرية الصحافة تقوم على عناصر معينة، حاول تحديدها المعهد الدولي للصحافة بزيوريخ على النحو التالي: حرية استقصاء الأخبار - حرية

¹ ابن منظور، لسان العرب، المرجع السابق، الجزء 9، ص 186.

² عمر بوشموخة، الصحافة والقانون، دار الوسام العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011، ص 26.

³ إحسان العزاوي، المرجع السابق، ص 291.

⁴ عبد السلام محمد السعدي ومحمد حسن العامري، المرجع السابق، ص 214.

نقل الأخبار - حرية إصدار الصحف - حرية التعبير عن وجهات النظر المختلفة. تختلف هذه العناصر حسب الباحثين فقد تحدد على أساس: عدم الخضوع للرقابة السابقة للنشر - حصر مجال تدخل المشرع في مسألة تنظيم الصحافة - استقصاء ونشر الأخبار - عدم اعتماد نظام الترخيص لتأسيس الصحف - حرية امتلاك الصحف وأخيرا حرية تلقي المعلومات¹. مجمل القول أن تعريف حرية الصحافة لا ينحصر في جانب واحد ولكن يشمل جميع الجوانب المتعلقة بها، فيقصد بها تمكين الأفراد من جميع حقوقهم المتعلقة بحرية الصحافة (حق البحث عن المعلومات، الحصول عليها، جمعها، نشرها، توزيعها)، مع كفالة عدم تدخل الحكومة بها أو فرض رقابتها عليها وبالمقابل مسؤولية ممارستها مدنيا وجزائيا.

ب. الصحافة والإعلام:

يعرّف الإعلام على أنه "تزويد الأشخاص بالأخبار الصحيحة والمعلومات السليمة والحقائق الثابتة التي ممن شأنها أن تستهل عملية تكوينهم لآراء صائبة حول واقعة أو مشكلة معينة"، ويختلف الإعلام عن الصحافة بأنه تعبير موضوعي غير ذاتي من جانب الشخص المكلف بالإعلام سواء كان صحفيا أو مديعا أو مشتغلا بالتلفزيون². فيتميز الإعلام بأنه يقدم حقائق مجردة عبر وسائل إعلامية مختلفة فينقسم إلى أنواع هي: إعلام مكتوب، إعلام مسموع، إعلام مرئي، إعلام إلكتروني. تشترك هذه الأنواع باعتمادها على لغة إعلامية تتسم بالموضوعية، ويجد الحق في الإعلام أساسه في الدستور إلى جانب حق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها إليه بالوسائل المحددة قانونا³.

ت. الصحافة والاتصال:

يقصد بالاتصال بين طرفين أو أكثر من خلال مضمون ما عبر قناة اتصالية معينة، ويعرّف على أنه عملية يقوم بها الفرد بهدف نقل رسالة أو مجموعة من الرسائل (معلومة، رأي، فكرة، عاطفة) لشخص آخر أو لجماعة ما.

يتحدد مفهوم الاتصال وفق ثلاث عناصر، فيتحقق من خلال عملية تحدث عبر وسيلة ما من أجل تحقيق هدف معين. يعبر حق الاتصال بدوره عن أحد أشكال حرية التعبير، إذ

¹ منصور قدور بن عطية، الصحفي المحترف بين القانون والإعلام، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2016، ص 09.

² عمر بوشموخة، المرجع السابق، ص 28.

³ المادة 51 من الدستور المعدل والمتمم 2016. تقابلها المادة 55 من دستور 2020.

ينطوي على الحق في الوصول إلى المعلومة غير أنه يقتضي كذلك الحق في الوصول إلى وسيلة الاتصال من أجل كفالة كل من حق الاستقبال وحق الإرسال. تختلف مستويات الاتصال حسب الشكل الآتي: اتصال شخصي، اتصال جماعي، اتصال عام، اتصال وسطي (يجمع بين الشخصي والجماعي كالدائرة التلفزيونية المغلقة)، اتصال جماهيري يمثل التسمية العلمية للإعلام لكونه يغطي النطاق الذي يشمل الإعلام مع اختلاف لغة كل منهما¹. يظهر الاختلاف بين كل من مفهوم الصحافة ومفهوم الاتصال في كون هذا الأخير ينحصر على نقل المعلومة دون العناصر الأخرى التي يطالها معنى الصحافة.

ث. الصحافة والطباعة والنشر:

يرتبط مفهوم حرية الصحافة تاريخياً بمفهوم حرية الطباعة كون الوجه التقليدي هو الصحافة المكتوبة أي المطبوعات بمختلف أشكالها. فكانت تعرف الصحافة على أنها حرية طبع الأفكار والأخبار ونشرها بدون تدخل حكومي وفق الحدود التي يرسمها القانون أو حق الأفراد في التعبير والحصول على الأخبار مطبوعة ومنشورة. لذا اقترن مفهوم الصحافة بالقدرة على النشر والطباعة، غير أن التطور التكنولوجي الذي شهدته وسائل الإعلام والاتصال وسّع من مفهوم الصحافة لتشمل قطاعات مختلفة، فلم تعد تقتصر على الأعمال المطبوعة بعد امتدادها لأنواع أخرى من النشر أو البث كـ مجال السمع البصري ومجال الانترنت.

ثانياً: ضمانات حرية الصحافة والعوامل المؤثرة عليها

تمثل حرية الصحافة دعامة أساسية لبناء نظام ديمقراطي، فهي تجسيد للممارسة الديمقراطية وأي اعتداء أو حصر أو تقسيم لها عن طريق النصوص المعتمدة أو الإجراءات المقيدة إنما يعد من سبيل معاداة الديمقراطية بشكل عام². لذا وجب إحاطتها بالضمانات التي تكفل ممارستها بأكبر قدر ممكن، ذلك أنها لا يمكن أن تكون مطلقة، إذ ترسم حدودها القانونية وفق التشريعات الوطنية إلى جانب تأثرها بطبيعة المجتمع التي تمارس فيه هذه

¹ فهد بن عبد الرحمن الشميمري، الترجمة الإعلامية - كيف نتعامل مع الإعلام -، 2020، على موقع ميديا إديكيشن: www.saudimediaeducation.org

² شريهان محمود أبو الحسن، العوامل المؤثرة على مستقبل حرية الصحافة في مصر - دراسة إستراتيجية حتى عام 2027، مؤتمر بعنوان: نحو أجندة مستقبلية لبحوث الإعلام - إشكاليات التحول من النمطية إلى التجديد والإبداع -، المعهد الدولي العالي للإعلام، الشروق، أبريل 2018، ص 03. على موقع www.researchgate.net

الحرية، فكل إطار قومي لا بد وأن تؤثر متغيراته على حرية الصحافة لأنه جزء لا يتجزأ منه ويتفاعل به ومعه¹.

أ. العوامل المؤثرة على حرية الصحافة:

تختلف التصنيفات المعتمدة بشأن العوامل التي تؤثر على درجة حرية الصحافة حسب طبيعة كل دولة والظروف العامة بها إلا أنها غالباً ما تتعلق بـ:

• العوامل السياسية:

يشمل الجانب السياسي كلا من الإيديولوجية الحزبية (حزب واحد، ثنائية، تعددية)، وكيفية عمل السلطات المختلفة، علاقة السلطة بالصحافة، بالإضافة إلى بعض العوامل المتعلقة بالجهاز الصحفي كالاتجاه السياسي للصحفيين والسياسة التحريرية للمؤسسة الصحفية.

- الإيديولوجية الحزبية: الحكومات ذات الحزب الواحد تميل إلى الإلزام والتشدد بينما تتيح الحكومات متعددة الأحزاب للأفراد فرصة التأثير في القرارات العامة المعتمدة²، مما ينعكس على حرية الصحافة بالسلب في النموذج الأول وبالإيجاب في النموذج الثاني.

- علاقة السلطة بالصحافة: تظهر هذه العلاقة بصفة رئيسية لدى إصدار القوانين المتعلقة بتنظيم نشاط الصحافة، حيث تعبر القوانين عن الفلسفة السياسية المنتهجة من خلال قياس اتجاه النظام نحو تقييد حرية الصحافة في النصوص القانونية، وتستمر هذه العلاقة عن طريق فرض الرقابة على الصحف. وتنقسم الرقابة بشكل عام إلى قسمين، الأولى وقائية أي قبل النشر وتعتبر انتهاكاً لحرية الصحافة وتقييداً لها، والثانية ردعية بعد النشر وهي لا بد منها لضمان الحفاظ على أهداف العمل الصحفي.

- الاتجاه السياسي للصحفي: إذ تدفع الخبرة الشخصية للصحفي وبيئته وانتمائه السياسي إلى تبنيه لخيارات معينة دون سواها في إطار تأدية عمله الصحفي حتى أصبح الميول السياسي يعتبر ثاني العوامل قدرة على التأثير على خيارات الصحفيين للأخبار بعد الانحياز الثقافي³.

¹ جيهان المكاوي، حرية الفرد وحرية الصحافة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1981، ص21.

² المرجع السابق، ص31.

³ الأمير صحصاح، العوامل السياسية المؤثرة على نشر الأخبار الصحفية، بتاريخ نوفمبر 2017، على موقع مقال

- السياسة التحريرية للمؤسسة الصحفية: هي عبارة عن مجموعة مبادئ ضمنية تحدد الطابع الصحفي وتتحكم في مضمونه من خلال اتباع منهج معين يعبر عن سياسة المؤسسة الصحفية. تتأثر هذه السياسة بدورها بعدة عوامل على رأسها الضغوط التي تمارسها السلطة خاصة المتعلقة بالجانب الاقتصادي كفرض الضرائب، منع الإعلانات الحكومية، محاباة المؤسسات الصحفية الموالية لها، إضافة إلى السياسات الاتصالية للدولة وضغوط المصادر الإخبارية¹.

• العوامل الاقتصادية:

يظهر تأثير الجانب الاقتصادي على واقع حرية الصحافة من خلال عدة نقاط أبرزها:

- ارتباط إمكانيات الصحافة بمعدل التنمية: حيث تظهر درجة الاهتمام بتحسين الخدمات الإعلامية وتوسيعها وتطوير إمكانياتها من خلال أولويات الإنفاق الحكومي لكل دولة²، فتميل الدول النامية إلى حصر ميزانية الإعلام مفضلة إنشاء هياكل أساسية أخرى. وتهتم الدول المتقدمة بقطاع الإعلام حتى أصبحت في الولايات المتحدة وسائل الإعلام مرتبطة بمؤسسات عملاقة متداخلة مع صناعات كبيرة ومع بنوك دولية.

- التمويل وحرية الصحافة: إن احتياج الصحافة لرأس المال قد يجعلها خاضعة له، فهو يحدد نوع وتوجه الإدارة المستخدمة في المؤسسات الصحفية، والتي تتحكم بدورها في القدر المتاح لحرية التعبير في إصداراتها الصحفية. فتخضع المؤسسات العامة لرقابة شديدة في حين تمتع المؤسسات الخاصة بقدر أكبر من الحرية. وفي المقابل تهدف المؤسسات الخاصة أساساً إلى تحقيق الأرباح المالية بينما تهدف المؤسسات العامة إلى أداء خدمات عامة للشعب، أما في دول العالم الثالث فتستخدم المؤسسات العمومية لدعاية الحزب الحاكم.

• العوامل الثقافية:

من أهم مقومات الصحافة درجة ثقافة الصحفي، فكلما زادت استطاع القيام بدور بناء والعكس صحيح فلاشك أن الصحفيين هم النتاج الطبيعي لمجتمعاتهم³، غير أن ذلك لا يمنع اختلاف نوعياتهم حسب مؤهلاتهم الشخصية وتخصصاتهم الإعلامية ومدى خضوعهم لإعداد علمي وتدريب عملي. حيث يمثل الصحفي المحدود الأفق خطراً على مهنة الصحافة أكثر

¹ الأمير الصحاح، المرجع السابق.

² جيهان الكاوي، المرجع السابق، ص 96.

³ المرجع السابق، ص 125.

من القيد الحكومي أو المالي، باعتبار أن انعدام الثقافة يجعله يميل إلى تفسير الأحداث وفق غرائزه ويستعين في تقديره لأهميتها في تقديره لأهميتها بجهله أو عاطفته وهو ما يسيء لمهنة الصحافة.

• العوامل الاجتماعية:

يؤثر الجانب الاقتصادي على حرية الصحافة من منطلق المشاكل الاجتماعية التي ينفرد بها كل مجتمع، ومن بينها تعدد القوميات وصراع الطبقات وهو ما يزيد من أهمية العمل الصحفي لتوحيد الجماعات المتفرقة. غير أنه في ظل عدم انسجام تركيبة المجتمعات قد تخضع الصحافة بدورها إلى ضغوطات تتعلق بتفاوت الفرص الممنوحة على حساب الانتماءات الاجتماعية، فيضيق مجال التعبير الصحفي لدى جماعة معينة ويتسع وتسخر إمكانياته لجماعة أخرى.

ب. ضمانات حرية الصحافة:

تتم حماية حرية الصحافة عن طريق ضمانها على المستوى الدولي والوطني بصورتين مختلفتين، انطلاقاً من كونها صورة من صور حرية التعبير، ومن كونها حرية مستقلة بذاتها.

• الضمانات الدولية:

يضمن كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الأمم للحقوق المدنية والسياسية حرية الصحافة بشكل غير مباشر انطلاقاً من ضمانها لبعض مكوناتها¹ كحق استنصاء الأخبار والأفكار، وحق نقلها وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة كانت، وحق الوصول إلى المعلومة واعتناق الآراء بشكل حر.

تضمن حرية الصحافة بشكل مباشر عن طريق النصوص الآتية²:

- إعلان اليونسكو حول إسهام وسائل الإعلام في دعم السلام العالمي والتفاهم الدولي وتعزيز حقوق الإنسان ومكافحة العنصرية، حيث نص على أن ممارسة حرية الرأي والتعبير وحرية الإعلام جزء أساسي من حقوق الإنسان وحرياته وعامل جوهري في دعم السلام الدولي³.

¹ المادة 19 من كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

² القوانين الدولية لحماية الصحفيين مقال منشور بتاريخ 15-03-2011 على موقع الجزيرة: www.aljazeera.net

³ المادة 2 من إعلان اليونسكو الصادر سنة 1978

- إعلان جوهانسبرغ للأمن القومي وحرية الوصول إلى المعلومات الصادر سنة 2002، حيث أكد على ضرورة التمتع بحق الوصول إلى المعلومة باعتباره أحد العناصر الأساسية لحرية التعبير.

- التقرير الخاص للأمم المتحدة حول حرية الرأي والتعبير 1993 حيث ألقى التزاماً على عاتق الدول من أجل الوصول إلى المعلومات.

- المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان 2010 حيث أكدت على وجوب توفير حماية خاصة للحرية الصحافية في سبيل تمكينها من لعب دورها الحيوي وتكوين الرأي العام.

- أخيراً نص الميثاق العربي لحقوق الإنسان 2004 على الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير والحق في استقصاء الأنباء ونقلها وتلقيها.

• الضمانات الدستورية:

لا شك أن آلية الدسترة تشكل أهم ضمانات لتكريس للحقوق والحريات الأساسية، وبخصوص حرية الصحافة فقد استفادت من حماية دستورية ضمنية باعتبار أنها حرية مستمدة من حرية الرأي والتعبير المكفولة عبر نصوص دستورية متعددة. غير أنه ابتداءً من التعديل الدستوري لسنة 2016، أصبحت حرية الصحافة تنفرد بضمانة التكريس الدستوري بشكل صريح ومباشر ومستقل عن باقي الحريات المتصلة بها. وهو ما تمت المحافظة عليه في دستور 2020.

لقد تميزت دسترة هذه الحرية بصياغة تفصيلية¹ لم تقتصر على ضمانها بشكل عام، فحددت مجالات الصحافة المعنية بالحماية، وحظرت كافة أشكال القيود القبلية عليها، كما استبعدت لأول مرة أن تخضع جناح الصحافة لعقوبات سالبة للحرية وفي نفس الإطار وضعت حدود ممارسة هذه الحرية.

بصدور دستور 2020، تم إعادة النظر في المادة المتعلقة بضمان حرية الصحافة بمجالاتها المختلفة². حيث تم التراجع بداية عن ضمان عدم التقييد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية، والذي كان مصرحاً به من قبل، ثم تم تحديد عناصر حرية الصحافة من:

¹ المادة 50 من دستور 2016 " حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية. لا يمكن استعمال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحررياتهم وحقوقهم. نشر المعلومات والأفكار والصور والآراء بكل حرية، مضمون في إطار القانون واحترام ثوابت الأمة وقيمها الدينية والأخلاقية والثقافية. لا يمكن أن تخضع جناح الصحافة لعقوبة سالبة للحرية"

² المادة 54 من دستور 2020.

حرية تعبير وإيداع الصحفيين ومتعاوني الصحافة، الحق في الوصول إلى مصادر المعلومات في إطار احترام القانون، الحق في حماية استقلالية الصحفي والسر المهني، الحق في إنشاء الصحف والنشريات بمجرد التصريح بذلك، الحق في إنشاء قنوات تلفزيونية وإذاعية ومواقع وصحف إلكترونية ضمن الشروط المحددة قانوناً، الحق في نشر الأفكار والأخبار والصور والآراء في إطار القانون واحترام الثوابت والقيم.

من جهة أخرى أوردت بعض القيود الدستورية على هذه الحرية وهي: عدم استعمالها للمساس بكرامة الغير وحررياتهم وحقوقهم، حظر نشر خطاب التمييز والكراهية.

وأخيراً قدّمت بعض الضمانات كعدم إمكانية إخضاع جنة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية، وعدم إمكانية توقيف نشاط الصحف والنشريات والقنوات التلفزيونية والإذاعية والمواقع والصحف الإلكترونية إلاّ بمقتضى قرارات قضائية.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لحرية الصحافة

إنّ الحصول على الحرية يستدعي النضال من أجلها، وكلّما زاد تأثير هذه الحرية على الفرد والمجتمع والحياة السياسية، زادت صعوبة التمتع بها. لذا فإنّ المناداة بحرية الصحافة لا تتفك عن التصاعد حتى في أعرق الديمقراطيات وأكثرها احتراماً للحقوق والحريات السياسية. ويعود ذلك بلا شك إلى أهمية الدور الذي تلعبه الصحافة بأشكالها المختلفة وتأثيره المباشر على الحياة العامة ممّا يجعل الاهتمام بالقطاع الصحفي أولوية بالنسبة للحكومات. فتلجأ دول العالم الثالث إلى تقييد الصحافة في الحياة الواقعية على الرغم من الضمانات التي ترسخها لها، في حين تتلاعب الدول المتقدمة بالنشاط الصحفي مستغلة إياه من أجل مصالحها الخاصة إمّا بالدفاع عن قضايا معينة أو التهجم على أخرى، حتى أصبح الإعلام في العالم المعاصر السلاح الأكثر فعالية في الحياة العامة والسياسية بشكل خاص من خلال توجيه الرأي العام وفق ما يتماشى مع المصالح السياسية.

بالنسبة للجزائر، اتسم ضمان حرية الصحافة بالنسبية، واتسم تطورها بالبطء وعدم مواكبة التغيرات العالمية. فتميزت المرحلة التي سبقت 1989 بصحافة عمومية، أحادية، خاضعة للنظام وخدمة لمصالحه¹. بينما عرفت المرحلة التي بعدها² تقدماً نسبياً نظراً

¹ صدر أول قانون يتعلق بالصحافة في 06 فيفري 1982، وقد ضم 119 مادة، مستمداً معظمها من المبادئ الاشتراكية التي كرّسها دستور 1996.

² صدر قانون 07/90 للإعلام في 1996 متضمناً 106 مواد، تضمن حرية الصحافة وتنظيمها بشكل أكثر تحرراً.

للظروف التي صاحبها والتوجه نحو الانفتاح السياسي والتعددية الحزبية والساخرة لتدعم الإعلام العمومي الذي كان منفردا بالساحة الإعلامية¹، غير أن الضمانات القانونية لم تكف لممارسة صحفية حرة. حيث لعبت الإمكانيات الاقتصادية والمادية، والدعم الحكومي المباشر وغير المباشر، والتمييز المفرط في التعامل الإعلامي، دور المحدد الفعلي لشكل حرية الصحافة في الجزائر².

مع بداية 1998 برزت بعض ملامح التحسن التدريجي من خلال تخفيف الضغط على بعض الصحف خاصة المعربة منها وظهور صحف أخرى وتأسيس حركة الصحفيين الأحرار. غير أن الصحافة ظلت تفتقد الحماية القانونية اللازمة من أجل ضمان القدرة على تشكيل مضمونها واستقلالها التحريري وكفالة المساواة بين المؤسسات الصحفية، كما ظل التعدد الإعلامي مقتصرًا على الصحافة المكتوبة دون المجالات الأخرى، مما استوجب صياغة جديدة لحرية الصحافة وإصلاحًا تشريعيًا ديمقراطيًا من خلال اعتماد قانون جديد للإعلام يساير التطورات التكنولوجية، والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي طرأت على المجتمع الجزائري، فصدر قانون 05-12 المتعلق بالإعلام³، حيث نظم النشاط الصحفي من خلال تقسيمه إلى 3 أنواع رئيسية: مجال الصحافة المكتوبة، مجال السمعي البصري، مجال الإعلام الإلكتروني.

أولاً: الصحافة المكتوبة

فضّل المشرع الجزائري استخدام مصطلح "النشرية" لدى تنظيمه لجهاز الصحافة المكتوبة بدل مصطلح "المطبوعة" التي دأبت معظم التشريعات العربية على استخدامه (لبنان، الأردن، عمان، الإمارات..). يقصد بالنشريات الدورية الصحف والمجلات التي تصدر في فترات منتظمة بجميع أنواعها، وتصنف إلى⁴:

¹ حوالي 140 عنوان من بين " الخبر، الحياة، الجزائر اليوم، الرياضي، الوفاء، المنقذ، النهضة، le quotidien, le matin el watan, l'hebdo

² المساعدات المالية المباشرة للدولة والتي تخص الصحف الخاصة كانت من نصيب الصحف الصادرة بالفرنسية بالدرجة الأولى كـ Alger Republican وصحيفة الخبر و el watan حيث حققت هذه الأخيرة سنة 1993 عائدات إعلانية تعادل عائدات مبيعاتها. عن فضيل دليلو، تاريخ وسائل الاتصال، أقطاب الفكر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006، ص 221-226

³ المادة 1 من القانون 05-12 المتعلق بالإعلام والمؤرخ في 12 يناير 2012 "يهدف هذا القانون العضوي إلى تحديد المبادئ والقواعد التي تحكم ممارسة الحق في الإعلام وحرية الصحافة"

⁴ المادة 6 من القانون رقم 05-12.

- نشریات دورية للإعلام الوطني: تتناول الأحداث الوطنية والدولية وتكون موجهة لكافة الجمهور¹.

- نشریات دورية متخصصة: تتناول الأخبار المتعلقة بميدان محدد من الميادين الخاصة وتوجه إلى فئة معينة من الجمهور².

نظم المشرع كلا من عمليات الإصدار، النشر والتوزيع التي تخضع لها هاته النشریات، حيث استحدث هيئة تدعى "سلطة ضبط الصحافة المكتوبة"، ويثار التساؤل حول الدور الذي تلعبه هذه الهيئة ومدى تأثيرها على حرية الصحافة وهل الهدف من استحداثها ضمان حرية الصحافة أم عرقلتها بشكل قانوني.

أ. دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في كفالة حرية الصحافة

• طبيعة الهيئة:

تعتبر سلطة ضبط الصحافة المكتوبة سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حسب قانون الإعلام 12-05.

فأما بخصوص استقلاليتها العضوية فتنشكل السلطة من 14 عضو يعينون بموجب مرسوم رئاسي ويتوزع اختيار الأعضاء بين التعيين والانتخاب، فينتخب نصف التشكيلة من بين الصحفيين المحترفين الحائزين على الأقل على خبرة مثبتة لـ15 سنة، أما بالنسبة للنصف الآخر فيعين رئيس الجمهورية 3 أعضاء من بينهم الرئيس ويقترح رئيس المجلس الشعبي الوطني عضوين آخرين من دون البرلمانين كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس الأمة³. الملاحظ أن النصف الأول من التشكيلة فقط يتلاءم على معايير الاستقلالية والتخصص انطلاقاً من اعتماد آلية الانتخاب إلى جانب خبرة الأعضاء وضلوعهم بالمجال الصحفي مما يؤهلهم إلى ضبط ما يتعلق بهذا الشأن. يستفيد الأعضاء من حماية قانونية تكفل لهم عدم إمكانية إنهاء مهامهم قبل إتمام عهدهم المحددة بست سنوات غير قابلة للتجديد⁴. ومن أجل تجسيد مبدأ الحياد، يتوجب على الأعضاء عدم توليهم لمهام تتنافى مع صفاتهم كأعضاء في السلطة، سواء تعلق الأمر بعهدة انتخابية أو وظائف عمومية أو نشاطات

¹ المادة 7 من القانون رقم 12-05. وتشرط المادة 10 في حالة ما إذا كانت النشرية جهوية أو محلية فيتوجب عليها تخصيص مساحة تحريرية تعادل على الأقل 50% من مساحتها الإجمالية لتغطية أخبار المنطقة.

² المادة 8 من القانون رقم 12-05.

³ المادة 50 من القانون رقم 12-05.

⁴ المادة 51 من القانون رقم 12-05. أما المادة 52 فتتص على الاستثناء المتعلق بارتكاب الأخطاء الجسيمة.

مهنية¹. كما يمنع أن يمتلك أحد الأعضاء أو أحد أصوله أو فروعها أو أفراد أسرته ممن الدرجة الأولى مساهمة في مؤسسة مرتبطة بقطاع الإعلام، أو أن يمارس مسؤوليات بها بصفة مباشرة أو غير مباشرة. ذلك في سبيل ضمان عدم تأثير المصالح الفردية على المهام الواجب أدائها بحياد واستقلالية وموضوعية.

أما بخصوص الاستقلالية الوظيفية فتقوم السلطة بمهامها دون الرجوع لأي جهة كانت، حيث لا تخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة السلطة التنفيذية المباشرة أو غير المباشرة، فيبقى الالتزام الوحيد على عاتقها هو تقديم تقرير سنوي حول نشاطاتها لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان².

وفيما يتعلق بالاستقلالية المالية فرغم نص المشرع عليها صراحة، إلا أن الملاحظ أن سلطة الضبط لا تملك موارد ذاتية خاصة بها أو تمويل خارجي كالمكافآت مقابل أداء الخدمات أو الرسوم مقابل الأعمال، فهي تعتمد حصراً على الميزانية المقدمة من طرف الدولة وهو ما يرهن استقلاليتها³، وذلك بالنظر إلى تقييد ميزانيتها في الميزانية العامة للدولة مع مسك محاسبة السلطة طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية من طرف عون محاسب يعينه وزير المالية، مما يفتح المجال للرقابة وتدخّلها غير المباشر في مهام السلطة وهو ما يتناقض مع فكرة الاستقلالية

• طبيعة القرارات الصادرة عن الهيئة:

تمارس سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مهامها عن طريق إصدار القرارات الصادرة التي تدخل في نطاق اختصاصها المحدد قانوناً⁴، غير أنه استناداً على مبدأ المشروعية ولضرورة حماية الأطراف ذات الشأن. تبقى القرارات الصادرة عن السلطة قابلة للطعن أمام

¹ المادة 56 من القانون رقم 05-12.

² المادة 40 من القانون رقم 05-12.

³ جميلة حركاتي، المرجع السابق، ص786.

⁴ الميادين المقررة لها حسب المادة 40 من قانون 05-12 هي: تشجيع التعددية الإعلامية، السهر على نشر وتوزيع الإعلام المكتوب عبر كامل التراب الوطني، السهر على تشجيع وتدعيم النشر والتوزيع باللغتين الوطنيتين بكل الوسائل الملائمة، السهر على شفافية القواعد الاقتصادية في سير المؤسسات الناشئة، السهر على منع تمركز العناوين والأجهزة تحت التأثير المالي والسياسي والإيديولوجي لمالك واحد، تحديد قواعد وشروط الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام والسهر على توزيعها، السهر على احترام المقاييس في مجال الإشهار ومراقبة هدفه ومضمونه، استلام تصريح الحسابات المالية للنشريات الدورية من غير تلك الناتجة عن الاستغلال، جمع كل المعلومات الضرورية من الإدارات والمؤسسات الصحفية للتأكد من ضمان احترام التزامات كل منها.

الجهات المختصة حسب قانون الإعلام 12-05، وهو ما يمثل ضماناً قانونية لدعم حرية الصحافة والحرص على عدم انتهاكها، غير أن الملاحظ أنّ المشرع غفل عن تحديد الجهة القضائية المختصة بشكل صريح. ما يحيلنا إلى القاعدة العامة وهي اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في الدعاوى المتعلقة بالقرارات الصادرة عن كل السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية¹. ذلك أن سلطة الضبط تتلقى اعتماداتها المالية من الدولة وتخضع لقواعد المحاسبة العمومية كما يمتد اختصاصها على المستوى الوطني مما يجعل منها سلطة ضبط إداري وبالتالي يمكن إدراجها ضمن الهيئات العمومية الوطنية².

إلا أنه تجدر الإشارة إلى اقتصار المشرع على ضمان إمكانية الطعن بخصوص القرارات الراضية لمنح الاعتماد³ فقط متجاوزاً قرارات أخرى على نفس القدر من الأهمية كسحب الاعتماد وتوقيف إصدار النشريات الدورية⁴. ولعلّ ذلك يعود لكون منح الاعتماد من عدمه يعد من قبيل التراخيص الإدارية، حيث يمكن للإدارة التعسف في استعمالها مما يستوجب رقابة قضائية تحقق التوازن بين حرية الصحافة وتطبيق مبدأ المشروعية⁵.

ب. دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في تقييد حرية الصحافة:

إن الأصل في استحداث هذه السلطة هو تنظيمها لممارسة حرية الصحافة بهدف حماية النظام العام وحماية حقوق الغير، غير أنه انطلاقاً من طبيعة الصلاحيات التي تتمتع بها هذه السلطة. لقد اتجه المشرع إلى ضمان تقييد الصحافة وليس إلى ضمان حرية الصحافة، وهو ما يظهر جلياً في مجال حرية الإصدار، حيث تمثل هذه المرحلة الأساس الذي تقوم عليه الصحافة المكتوبة، ففي حين تسعى الدول المتقدمة إلى رفع القيود الواردة على هذه الحرية ومضاعفة الضمانات من خلال تبسيط الإجراءات الواجب اتباعها فلا تتعدى آلية الإخطار أي

¹ المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص58.

³ المادة 14 من قانون 12-05.

⁴ المادة 18 من نفس القانون تنص على سحب الاعتماد كعقوبة إدارية في حال عدم صدور النشيرية الدورية لمدة سنة ابتداءً من تاريخ تسليمه، والمادة 16 تنص على إمكانية سحب الاعتماد في حال خرق حكمها المتعلق بعدم قابلية الاعتماد للتنازل بالمقابل تم نص المادة 30 على إمكانية وقف صدور النشيرية كعقوبة إدارية في حالة مخالفة أحكام الطبع والنشر وبعد إعدار من سلطة الضبط لم يتم الامتثال إليه.

⁵ جميلة حركاتي، المرجع السابق، ص 789.

اتباع نظام التصريح المسبق. يكرّس قانون الإعلام في الجزائر نظام الترخيص الإداري من خلال منحه سلطة ضبط السلطة التقديرية في منح أرفض الاعتماد حيث تنطوي حرية إصدار الصحف على مرحلتين هما:

- طلب التصريح المسبق:

على الرغم من أن المبدأ العام هو حرية إصدار النشريات الدورية إلا أنه في الواقع العملي، يبقى إصدار النشريات الدورية مرهونا بتقديم تصريح مسبق أمام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من قبيل باب الرقابة والتسجيل¹. غير أنه على عكس فكرة الإخطار أو التصريح المسبق التي لا تخول للإدارة حق اتخاذ أي قرار، ولا تربط ممارسة الحرية بقبول أو رفض منها، فإن المشرع الجزائري لم يمنح الحق في إصدار النشريات الدورية بعد تقديم التصريح بل قيده بإجراء آخر يتمثل في الحصول على الاعتماد، ولا يقتصر الأمر على الإصدار بل يتعلق كذلك بعملية استيراد النشريات الدورية الأجنبية².

- الحصول على الاعتماد:

يترتب على تقديم التصريح المسبق³، منح سلطة ضبط الصحافة المكتوبة الاعتماد للمؤسسة الناشئة في أجل 60 يوما من تاريخ إيداع التصريح، حيث يعتبر الاعتماد قرارا فرديا ضبطيا بمثابة الموافقة على الصدور⁴. تتمتع سلطة الضبط بكامل السلطة التقديرية في ما يتعلق بالسماح بممارسة هذه الحرية من عدمها حيث لم يورد المشرع الأسباب التي من شأنها امتناع السلطة عن منح الاعتماد، واكتفى بإخضاعه للرقابة القضائية من خلال النص على إمكانية الطعن فيه⁵، الأمر الذي لا يعكس تكريس حرية الصحافة كما يجب فيبقىها متعلقة بالموافقة المسبقة للسلطة مما يسمح بحدوث تجاوزات مختلفة.

¹ المادة 11 من قانون 05-12 " إصدار كل نشرية دورية يتم بحرية. يخضع إصدار كل نشرية دورية لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير المسؤول في النشرية، لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المنصوص عليها في هذا القانون العضوي يسلم له فوراً وصل بذلك"

² المادة 37 من القانون رقم 05-12.

³ المادة 12 من نفس القانون تنص على البيانات الواجب عرضها لدى تقديم التصريح.

⁴ المادة 13 من القانون رقم 05-12.

⁵ المادة 14 من القانون رقم 05-12.

• إيداع النشريات الدورية:

حيث يتوجب إيداع نسختين من النشريات الدورية لدى سلطة الضبط من طرف مدير النشريات¹ بهدف مراقبة محتواها التحريري ومدى احترامه لقواعد النظام العام وعدم تشجيعه على العنف أو العنصرية أو التعصب أو أي شكل من أشكال التحريض ما يجعله وسيلة رقابة سياسية محكمة إلا أن الملاحظ أن المشرع لم يشترط أن يتم إجراء الإيداع قبل توزيع النشريات مما يعني تفادي إمكانية استخدام هذا الإجراء لتطبيق رقابة سابقة.

ثانياً: النشاط السمعي البصري

يعد احتكار السلطة المجال السمعي البصري لمدة قاربت الخمسين سنة، استخدمت خلالها التلغاف العمومي كواجهة للسلطة تنقل وتفسر توجهاتها وتدافع عن سياستها على حساب حق المواطن في الإعلام وحرية الفرد في ممارسة الصحافة. رضخت السلطة أخيراً في 2012 لضرورة فتح هذا المجال أمام الخواص بفعل ظروف داخلية وخارجية وتفاعلات متعددة أهمها استحالة مواصلة احتواء المطالب المنددة بهذا الاحتكار أمام التقدم التكنولوجي الهائل في العالم ومقارنة بدول الجوار، خاصة بعد الأحداث التي شهدتها الأزمة الجزائرية المصرية في 2009 بالإضافة إلى موجة الإصلاحات التي صاحبت الثورات العربية في 2011.

فنص قانون الإعلام 05-12 لأول مرة على إمكانية ممارسة النشاط السمعي البصري، من قبل المؤسسات والشركات الخاصة التي تخضع للقانون الجزائري إلى جانب الهيئات العمومية ومؤسسات وأجهزة القطاع العمومي². غير أن التساؤل يثار حول طبيعة هذا الانفتاح وما إذا حقق مقتضيات الضبط المتعارف عليها أم تجاوزها ليضيّق الخناق على حرية الصحافة والحق في الإعلام من خلال اعتماده قانون 04-14 أول قانون متعلق بالنشاط السمعي البصري في الجزائر تم بموجبه تنظيم سلطة ضبط السمعي البصري.

¹ المادة 32 من القانون رقم 05-12.

² المادة 61 من القانون رقم 05-12.

أ. طبيعة سلطة الضبط السمعي البصري

تعتبر آلية إدارية وقانونية لضمان حرية ممارسة النشاط السمعي البصري¹ وفق الإطار المحدد قانوناً وقواعد الشفافية والموضوعية، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي².

فبخصوص الاستقلالية العضوية تتشكل السلطة من تسع أعضاء معينين بموجب مرسوم رئاسي، يختار رئيس الجمهورية خمس أعضاء من بينهم الرئيس، بينما يقترح باقي الأعضاء كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني بشرط أن يكونوا غير برلمانيين. يشترط أن يتم انتقاء الأعضاء بناءً على أسس الكفاءة والخبرة والاهتمام بالنشاط السمعي البصري. وفي إطار تجسيد مبادئ الاستقلالية والحياد منع المشرع الجمع بين العضوية في السلطة وبين كل من العهد الانتخابية والوظائف العمومية والنشاطات المهنية والمسؤوليات التنفيذية في حزب ما، مستثنياً المهام المؤقتة في التعليم العالي والإشراف على البحث العلمي. بالإضافة إلى المنع المتعلق بامتلاك مصالح في مؤسسة سمعية بصرية بصفة مباشرة أو غير مباشرة. ويلاحظ عدم امتداد هذا المنع لأفراد الأسرة كما هو الحال مع عضوية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، كذلك يحظر ممارسة نشاط له علاقة بأي نشاط سمعي بصري خلال السنتين الموالتين لنهاية العهدة، التي حددت بست سنوات غير قابلة للتجديد. وكضمانة أخيرة يقدم الأعضاء تصريحاً بالامتلاك والمداخل للجهات المختصة من أجل التمكن من الرقابة على أوضاعهم المالية³.

على الرغم من التنصيص على هذه الضمانات في سبيل تكريس الاستقلالية والشفافية والحياد فإنه لا يمكن إضفاء صبغة الاستقلالية العضوية على تشكيلة معتمدة من خلال آلية التعيين لاسيما إذا كان مصدره رئاسياً، وزيادة على ذلك إذا تعلق الأمر بمجال ممارسة حرية

¹ حددت المادة 58 مفهوم النشاط السمعي البصري حيث يقصد به "كل ما يوضع تحت تصرف الجمهور أو فئة منه عن طريق الاتصال اللاسلكي أو بث إشارات أو علامات أو أشكال مرسومة أو صور أو أصوات أو رسائل مختلفة لا يكون لها طابع المراسلة" أما بالنسبة لمفهوم خدمة الاتصال السمعي البصري فحدده المادة 60 "كل خدمة اتصال موجهة للجمهور لاستقبالها في آن واحد من قبل الجمهور كله أو فئة منه يتضمن برنامجها الأساسي حصصاً متتابعة ومنتظمة تحتوي على صور أو أصوات" في حين تعرف المادة 17 من قانون 14-04 المتعلق بتنظيم النشاط السمعي البصري خدمة الاتصال السمعي البصري المرخص لها بأنها "كل خدمة موضوعاتية للبث التلفزيوني أو للبث الإذاعي تنشأ بمرسوم وفق الشروط المنصوص عليها في أحكام هذا القانون"

² المادة 64 من قانون 12-05.

³ المواد من 57 إلى 65 من قانون 14-04.

سياسية فكان من الأجدر اعتماد آلية الانتخاب ولو بصيغة جزئية (كما هو الحال مع الصحافة المكتوبة) وذلك لضمان المصداقية والاحترافية في آن واحد.

أما بخصوص الاستقلالية المالية، فتتبع نفس النظام المالي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، إذ تقيّد اعتماداتها في الميزانية العامة للدولة، وتمسك محاسبتها طبقاً للقواعد المحاسبية العمومية من قبل عون محاسب يعين من طرف وزير المالية وتراقب نفقاتها طبقاً لإجراءات المحاسبة العمومية، ممّا يعني ارتباطها بالدولة وتبعيتها لها وهو ما يتعاكس مع مضمون الاستقلالية المالية الواجبة¹.

وبخصوص الاستقلالية الوظيفية، أكد المشرع على ضرورة ممارسة السلطة لمهامها باستقلالية تامة²، حيث تتمتع بصلاحيات متعددة في مجالات: الضبط، المراقبة، الاستشارة وتسوية النزاعات³، إلى جانب مهامها المتعلقة بالسهر على كل من: حرية ممارسة النشاط السمعي البصري للقطاع العام، ضمان الموضوعية والشفافية⁴، وغيرها من المجالات.

تلتزم السلطة بتقديم تقرير سنوي خاص بوضعية تطبيق القانون لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان⁵، كما ترسل تقريراً دورياً كل 3 أشهر عن نشاطها إلى السلطة المخولة بالتعيين، تلتزم بتبليغ وزير الاتصال بكل معلومة يطلبها⁶. الملاحظ أن هذه الالتزامات تخالف مفهوم الاستقلالية الوظيفية وتكرّس تبعية سلطة الضبط للسلطة العامة وإذا كانت آلية التقرير السنوي معتمدة لدى أغلب هياكل الدولة فإن التقارير الدورية قيد إضافي على هذه الهيئة بالتحديد، وإن اقتصر الأمر على هدف الإعلام كما برره المشرع، ناهيك عن إمكانية التدخل اللامقيد عن طريق وزير الاتصال، حيث أورد المشرع التزاماً عاماً على عاتق السلطة ولم يربطه بأي شرط أو سبب بالمقابل، ممّا يؤكد مرة أخرى عدم استقلالية هذه السلطة.

¹ المادة 73 من نفس القانون.

² المادة 58 من القانون رقم 04-14.

³ حددتها المادة 55 بشكل مفصل.

⁴ تحدد المادة 54 هذه المهام ضمن 11 مجال.

⁵ المادة 86 من القانون رقم 04-14.

⁶ المادة 87 من القانون رقم 04-14.

ب. الصلاحيات القمعية لسلطة ضبط السمعى البصري

إن فتح مجال الاستثمار في القطاع السمعى البصري وإحالة تنظيم ممارسة هذا النشاط لسلطة الضبط، صاحبه تمكين هذه الهيئة من جملة من الصلاحيات كسلطة إصدار القرارات والتنظيمات وسلطة الرقابة والتحكيم، بالإضافة إلى سلطة توقيع بعض الجزاءات، إذ في سبيل ضمان فعالية عمل سلطة الضبط، سمح لها المشرع الوطني بتوقيع العقوبات على ممارسي هذا مما يعني تمتعها باختصاص قمعي على أساس قانوني. الأمر الذي من شأنه المساس بشكل مباشر بمبدأ حرية الصحافة وتوسيع القيود الواردة عليه.

تتميز الجزاءات التي توقعها سلطة الضبط بكونها جزاءات إدارية محضة، الهدف منها ردع المخالفين للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول في هذا المجال عن طريق عقوبات قمعية تأخذ إما الشكل التأديبي أو الاقتصادي، وتصدر في صورة قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية حيث يمكن الطعن فيها أمام الجهات القضائية أي مجلس الدولة¹. أهم هذه الجزاءات مايلي:

• الإعداز:

هي أبسط العقوبات حتى أنها لا تعد عقوبة بحد ذاتها بل هي بمثابة تنبيه يقدم للطرف المخالف بغرض حمله على احترام المطابقة، وبالتالي تجنيبه تطبيق العقوبة الأصلية. حيث تعذر سلطة الضبط كل مستغل لخدمة الاتصال السمعى البصري سواء في القطاع العام أو الخاص لم يحترم الشروط الواردة في النصوص التشريعية والتنظيمية أو في بنود الاتفاقية المبرمة مع السلطة وتقوم هذه الأخيرة بنشر الإعداز بكل الوسائل الملائمة². تجدر الإشارة إلى أن المبادرة بالإعداز قد تكون ذاتية أي صادرة من السلطة بطريقة مباشرة أو عن طريق تقديم إشعار من أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية كالأحزاب السياسية والمنظمات المهنية والنقابية والجمعيات³.

¹ منيرة رقطي وسامية العايب، الجزاءات الإدارية لسلطة ضبط السمعى البصري في التشريع الجزائري - اختصاص السلطة القمعية-، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 07، العدد 02، جوان 2020، ص 225-226.

² المادة 98 من القانون 14-04.

³ المادة 99 من القانون 14-04.

- العقوبة المالية:

توقع في حالة عدم الامتثال إلى الإعذار الموجه من طرف السلطة في الآجال التي حددتها لدى تقديم الإعذار. تتراوح العقوبة المالية بين 2% على 5% من رقم الأعمال المحقق خارج الرسوم خلال آخر نشاط مغلق محسوب على فترة 12 شهر. وفي حالة عدم وجود نشاط يسمح بذلك يحدد المبلغ وفق تقدير سلطة الضبط بشرط أن لا تتجاوز العقوبة المالية مليوني دج¹.

- التعليق:

هو جزاء يمس الجانب المهني للنشاط توقعه سلطة الضبط في حالة عدم الامتثال لمقتضيات الإعذار رغم تطبيق العقوبة المالية، لا يمكن تطبيقه لفترة تطبيقية تتعدى الشهر الواحد. يأخذ صورتين: إما صورة التعليق الجزئي أو الكلي للبرنامج الذي وقع بثه، وإما بتعليق الرخصة عن كل إخلال غير مرتبط بمحتوى البرنامج².

- السحب:

يمثل أقصى عقوبة، يتم بموجب مرسوم بناءً على تقرير معلل من سلطة ضبط السمعي البصري في الحالات المحدد قانوناً³:

- عندما يمتلك الشخص الطبيعي أو المعنوي حصة من المساهمة تفوق 40%.
- عندما يتنازل الشخص المعنوي المرخص له بإنشاء خدمة الاتصال السمعي البصري عن الرخصة إلى شخص آخر قبل الشروع في استغلالها.
- عندما يكون الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري المرخصة قد حكم عليه نهائياً بتهمة مشينة أو مخلة بالشرف.
- عندما يكون الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري المرخصة في حالة توقف عن النشاط أو إفلاس أو تصفية قضائية.
- عندما يتعلق الأمر بالإخلال بمقتضيات الدفاع والأمن الوطني أو النظام العام والآداب العامة تقوم السلطة بتعليق فوري للرخصة دون إعذار مسبق للطرف المخالف⁴. ورغم

¹ المادة 100 من القانون 04-14.

² المادة 101 من القانون 04-14.

³ المادة 102 من القانون 04-14.

⁴ المادة 103 من القانون 04-14.

استخدام المشرع لمصطلح "التعليق" إلا أنه هذه الحالة تعد من حالات سحب الرخصة، وهو ما بينه المشرع بدوره من خلال نص المادة 104، إذ أن التعليق عبارة عن إجراء سابق للسحب وليس العقوبة نفسها.

في الأخير وجبت الإشارة إلى بعض الملاحظات التي ميزت تنظيم ممارسة النشاط السمعي البصري وعلى رأسها:

أن العقوبات المنصوص عليها تخص الأشخاص المعنوية المرخص لها باستعمال خدمة الاتصال السمعي البصري فقط مما يعني عدم سريانها على الأشخاص المعنوية التابعة للدولة (العمومية)، وهو ما يتعارض مع مبدأ المساواة خاصة أن سلطة الضبط معنية بتنظيم النشاط السمعي البصري بشكل عام الأمر الذي يعني امتداد سلطاتها على جميع ممارسي هذا النشاط غير أن سلطاتها القمعية تسري فقط على فئة محددة هي الخواص.

أن المشرع ركّز على عامل الرقابة بدلا من عامل المرافقة، حيث خلف انطبعا بأن السلطة تسعى لخلق قنوات بعيدة عن السياسية والانفتاح الحقيقي¹. وهو ما يظهر في حصر خدمات الاتصال السمعي البصري المرخص لها في القنوات الموضوعاتية التي تخصص بموضوع أو أكثر، وبالمقابل تشمل خدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العمومي قنوات عامة وقنوات موضوعاتية.

ربط فكرة الخدمة العمومية بالقطاع العمومي حسب نص المادة 8 رغم أن مفهومها حسب نص المادة 7 يمتد لكل نشاط ذا منفعة عامة يقدمه شخص معنوي يستغل خدمة الاتصال السمعي البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والتكيف والاستمرارية.

اتساع صلاحيات السلطة من خلال عدة أوجه ففي مرحلة التأسيس اعتمد على نظام الترخيص فيما يخص الرقابة، إضافة لإحاطة دفتر الشروط العامة بجملته من الالتزامات التي فاق عددها الثلاثين، وإن تميز بعضها بالتحديد والوضوح، يظل البعض الآخر عاما ويحتمل التأويل نظرا لاستعمال المشرع صياغة فضفاضة ومبهما أحيانا، ومثال ذلك الامتناع عن بث محتويات إعلامية أو إشهارية مظلمة، احترام متطلبات الوحدة الوطنية، احترام المصالح الاقتصادية والدبلوماسية للبلاد...

¹ شيتوي زهور وبوحنية قوي، التنظيم القانوني لسلطة ضبط السمعي البصري في الجزائر، دفاثر السياسة والقانون، العدد 19، جوان 2018، ص 327.

ثالثاً: الإعلام الإلكتروني

إن التطور العلمي الذي شهده مجال التكنولوجيا عامة وتقنيات الاتصال خاصة، أدّى إلى تطوير بنية وسائل الإعلام ممّا تمخّض عنه شكل جديد للعملية الإعلامية كرّس ترقية مختلف جوانب الأداء والتوجيه والتنفيذ. من خلال تسهيل العمل الصحفي عن طريق تطوير أساليب جمع ومعالجة وتوزيع واستقبال المعلومة وجعل المواطن مصدراً هاماً تعتمد عليه المؤسسات الإعلامية¹.

يمتاز الإعلام الجديد بتنوع خياراته الاتصالية التي عملت على زيادة البدائل المطروحة أمام المتلقين، كما يتميز بخلقه لطريق سريع للمعلومات عبر وسائل الربط المختلفة بالإضافة على أهم ميزاته الممثلة في التفاعلية التي تتيح رصد اهتمامات الأفراد ونشرها، وعدم المركزية التي تمكّن من تعميم القدرة على الكلام لجميع المواطنين، وتسهم في تشكيل فضاء عمومي أكثر انفتاحاً غير مقتصر على النخب السياسية والثقافية. ورغم تزايد عدد مستخدمي الانترنت عالمياً (بمعدل 20% سنوياً) وتضاعف المواقع الإلكترونية المتنوعة، إلا أن التأثيرات الناجمة عنها تخضع لمتغيرات مختلفة كسياسة الدولة المطبقة اتجاهها، وحجم انتشار التكنولوجيا داخل المجتمع إلى جانب نوع الاستعمالات والإشباع التي تحققها التكنولوجيا لهذا المجتمع².

أ. مفهوم الصحافة الإلكترونية في القانون الجزائري

يقصد بالصحافة الإلكترونية، الصحافة التي تستخدم الوسائل الإلكترونية كالحواسيب والمطابع وأجهزة الاتصال لدى مختلف المراحل التي يشملها النشاط الصحفي، وبهذا المعنى لا تقتصر على صحافة الانترنت بل تشمل النشاط السمعي البصري كذلك، ولأجل تجنب اللبس كان من الواجب توضيح المقصود بمصطلح الصحافة الإلكترونية، فحدد المشرع مفهومها بشكل صريح حيث تعرّض لوسائل الإعلام الإلكتروني مقسماً إياها إلى صنفين، الأول يتعلق بالصحافة الإلكترونية كونها " كل خدمة اتصال مكتوب عبر الانترنت موجهة للجمهور أو فئة منه وينشر بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون

¹ آيت قاسمي ذهبية، الصحافة الاستقصائية هل هي مؤشر فعلي على الانفتاح الإعلامي والتقني، مجلة التدوين، جامعة وهران، 2، العدد 12، جانفي 2019، ص 322.

² ابراهيم عبد الرزاق وصفد حسام الساموك وموسى جواد الموسوي، الإعلام الجديد - تطور الأداء والوسيلة والوظيفة -، سلسلة مكتبة الإعلام والمجتمع، جامعة بغداد، العراق، 2011، ص 24-26

الجزائري، ويتحكم في محتواها الافتتاحي"¹، والثاني بالنشاط السمعي البصري عبر الانترنت كونه "كل خدمة اتصال سمعي بصري عبر الانترنت (واب-تلفزيون/واب-إذاعة) موجهة للجمهور أو فئة منه، وتنتج وتبث بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي"².

حدد المشرع الجزائري مضمون نشاك الإعلام الإلكتروني بكلا الصنفين في "إنتاج مضمون أصلي موجه إلى الصالح العام حيث يجدد بصفة منتظمة ويتكون من أخبار لها صلة بالأحداث وتكون موضوع معالجة ذات طابع صحفي ولا يشمل هذا المضمون إلا الخدمات الممارسة بشكل حصري عبر الانترنت"³. مما يعني استثناء الإعلام التقليدي المتمثل في مواقع الصحف التي تصدر مطبوعات ورقية مطابقة أو المحطات الإذاعية والتلفزيونية التي تبث برامجها الأصلية على الانترنت، وبالتالي يقتصر مفهوم الإعلام الإلكتروني على ما نشأ وتطور كجزء من شبكة الانترنت دون أن يكون له أصل تقليدي كالمدونات والمواقع الإلكترونية والإذاعة والتلفزيون التي تبث من خلال النت فقط⁴.

يكفل القانون الجزائري ممارسة نشاط الإعلام عبر الانترنت بحرية، شرط احترام هذه الممارسة للأحكام العامة كالدين، الهوية الوطنية، النظام العام...⁵، وشأنها في ذلك شأن بقية صور الصحافة، غير انه خصّها (الممارسة الإعلامية عبر الانترنت) باستثناء يتعلق بالأخبار التي تشكل أداة للترويج أو فرعا لنشاط صناعي أو تجاري⁶، دون التفصيل في ذلك بشكل أكثر، وهو ما يشمل نوعا من الغموض ويحتمل عدة قراءات.

من جهة أخرى وفيما يتعلق بمهام تنظيم هذه الممارسة، فتمتد مهام سلطة ضبط السمعي البصري إلى نشاط الصحافة الإلكترونية أو كما عبّر عنه المشرع الإعلام المكتوب

¹ المادة 67 من قانون 05-12 المتعلق بالإعلام.

² المادة 69 من نفس القانون.

³ المادتين 68 و70 من نفس القانون.

⁴ زعيطي أمينة ودبرناوي راضية، حرية ومسؤولية الصحافة الإلكترونية في الجزائر على ضوء قانون الإعلام لسنة 2012 -دراسة تحليلية مقارنة لقوانين الصحافة والنشر بالدول المغاربية-، المجلة الدولية للاتصال الاجتماعي، الجزائر، المجلد 5، العدد 02، 2018، ص42.

⁵ المادة 02 من قانون 05-12 تكرر 12 التزاما في إطار ممارسة الأنشطة الإعلامية.

⁶ المادة 72 من القانون 05-12.

عن طريق الاتصال الإلكتروني¹. كما تمتد مهام سلطة ضبط السمعي البصري إلى النشاط السمعي البصري عبر الانترنت².

أما فيما يخص المسؤولية فنص القانون على حالات تحميل المسؤولية لعدة جهات حسب كل حالة. فيتحمل المدير مسؤول النشرية أو مدير جهاز الصحافة الإلكترونية وكذا صاحب الكتابة أو الرسم، مسؤولية كل كتابة أو رسم يتم نشرها من طرف نشرية دورية أو صحيفة إلكترونية، ويتحمل مدير خدمة الاتصال السمعي البصري أو عبر الانترنت وصاحب الخبر الذي تم بثه المسؤولية عن الخبر السمعي و/أو البصري المبتث من قبل خدمة الاتصال السمعي البصري أو عبر الانترنت³. إلا إن الملاحظ أن المشرع قد أغفل النص على العقوبات المقررة لهذه الحالات باعتبار أن أقصى العقوبات الممكن إيرادها على الصحافة الإلكترونية تتمثل في توقيف خدماتها من خلال حجب مواقعها.

أخيرا يمكن القول أن تنظيم الإعلام الإلكتروني في الجزائر جاء مكتفيا بالإشارة المقتضبة لما يطبق من أحكام على الإعلام التقليدي، الأمر الذي قد ينجر عنه بروز ثغرات قانونية فيما يتعلق بظهور مواقع غير مؤهلة نظرا لعدم التفصيل في شكل هيئة تحرير الصحافة الإلكترونية أو اشتراط أن يكون مسؤول الصحيفة أو مدير النشر حاملا لبطاقة الصحفي المهنية. بالإضافة إلى عدم التمييز بين محتويات الصحافة الإلكترونية من جرائد ومدونات أو مواقع شخصية أو تابعة لمؤسسات وعدم معالجة المشاكل العملية التي تعاني منها كغياب البطاقة المهنية الخاصة بهذه الفئة، وضعف التكوين الأكاديمي وقلة الموارد المالية والبشرية⁴. لأجل هذه الأسباب وجب الاعتماد على تأطير قانوني خاص بالإعلام الإلكتروني يراعى فيه الثغرات التي مست الممارسة العملية، خاصة بعد أن أصبح الوضع يشهد تزايدا مستمرا لهذه المواقع حيث بلغت حاليا 150 موقع لإلكتروني، 130 منها مصرح بها لدى وزارة الاتصال وأغلبية هذه المواقع اختارت التوطين في الخارج، لذا صرح وزير

¹ المادة 41 من القانون 05-12.

² المادة 56 من قانون 04-14.

³ المادة 115 من قانون 05-12.

⁴ زعيطي أمينة، المرجع السابق، ص53.

الاتصال بلحيمر بضرورة عرض مشروع القانون المتعلق بالصحافة الإلكترونية في أقرب الآجال¹.

رابعاً: المسؤولية الجزائية للصحافي

يعرّف المشرع الوطني الصحفي المحترف بكل من يتفرغ للبحث عن الأخبار وجمعها وانتقائها ومعالجتها، أو تقديم الخبر لدى أو لحساب نشرية دورية أو وكالة أنباء أو خدمة اتصال سمعي بصري أو وسيلة إعلام عبر الانترنت ويتخذ من هذا النشاط مهنته المنتظمة ومصدرا رئيسيا لدخله². ويتمتع في هذا الإطار بالحماية القانونية والضمانات الدستورية³ التي تكفل له حرية ممارسة الصحافة غير أن مقابل التمتع بالحرية هو تحمل المسؤولية الناتجة عن ممارسة هذه الحرية . وهو ما ينطبق على الصحفي، إذ تستدعي حرية الصحافة قيام المسؤولية لدى الصحفيين ولا يقتصر الأمر على العقوبات الإدارية التي توقعها سلطات الضبط أو مسؤولي التحرير. بل يتعلق الأمر بقيام المسؤولية الجزائية في حالة ارتكاب تجاوزات قانونية لدى أداء العمل الصحفي، مما ينتج عنه عمل إجرامي ينص عليه القانون ويحدد له عقوبة معينة.

تمتاز الجرائم الصحفية بطبيعتها الفكرية حيث تمثل في كل الأحوال تعبيراً عن رأي معين وليس فعلاً مادياً كما يشترط فيها تحقق العلانية والتي تعد أهم أركانها حيث تتوقف على القيام بالنشر⁴. وتختلف صور هذه الجرائم وفق ما تحدده التشريعات الوطنية، بالنسبة للجزائر فهي كالاتي:

أ. جريمة التحريض:

تعرف على أنها خلق الفكرة الإجرامية أو المخطط الإجرامي من طرف المحرّض في ذهن شخص أو عدة أشخاص آخرين خالية أذهانهم من ذلك وجعلهم يصممون على

¹ مقال بعنوان بلحيمر: عرض مشروع قانون الصحافة الإلكترونية على الحكومة في الأيام القادمة، مقال نشر في جريدة البلاد بتاريخ 22-07-2020.

² المادة 73 من قانون الإعلام 12-05،

³ على رأسها عدم خضوع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية، في هذا السياق نشير إلى أن الواقع العملي (قضية خالد درارني مثلاً) أثبت أن اعتراف المشرع بصفة الصحفي المحترف لا يعد كافياً وإنما يستوجب إثبات هذه الصفة من خلال بطاقة الصحفي المحترف (المادة 76) وهو ما يعد إجراء شكلياً لا ينفي موضوع هذه الممارسة المعترف بها في نفس القانون.

⁴ حدوي سيدي محمد الأمين، حرية الصحافة بين الضمانات القانونية والمسؤولية الجزائية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 05، جانفي 2017، ص 454

ارتكابها¹. فهي تمثل خطرا على المصلحة العامة نظرا لتأثيرها الكبير على سلوك الأفراد والذي يتضاعف بشكل خاص إذا صدرت من طرف وسائل إعلامية، مع ذلك لم يتناول قانون الإعلام هذه الجريمة وتم النص عليها بشكل عام في قانون العقوبات².

ب. جرمي التنويه والإشادة:

أي الدعاية لفعل مجرم من خلال استحسانه وتأييده، تناول قانون العقوبات هذه الجريمة عن طريق تجريم الإشادة بالإرهاب مثلا³.

ت. جريمة الإهانة:

تتمثل في التطاول على الحياة الخاصة أو الحياة العامة لجهات محددة بألفاظ نابية وعبارات مهينة. نص عليها قانون الإعلام فيما يخص الإهانة الموجهة لرؤساء الدول الأجنبية وأعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لدى الجزائر⁴. كما نص عليها قانون العقوبات في حال توجيهها إلى الهيئات العمومية ورئيس الجمهورية أو إلى الديانات السماوية⁵. تجدر الإشارة إلى إلغاء النص المشدد للعقوبة في حال صدورها من جهة إعلامية وذلك في إطار دعم حرية الصحافة (المادة 144 مكرر 1).

ث. جريمة النشر المحظور:

حيث يحظر القانون نشر الأخبار أو الوقائع في بعض الحالات الخاصة لدواعي أمنية أو قصد حماية المصالح الوطنية فيحظر إذاعة الأسرار العسكرية⁶ مثلا كما يحظر نشر كل ما يمس بسرية التحقيق ويعيق مساره⁷.

¹ محافظي محمود، جريمة التحريض في قانون الإعلام الجزائري، دراسات قانونية، العدد 03، أكتوبر 2002، ص10.
² على سبيل المثال تم النص في قانون العقوبات على: التحريض على الفسق المادة 347، التحريض على الإجهاض المادة 310، التحريض على التجمهر المادة 100. يذكر أن النص السابق لقانون الإعلام (07/90) تناول هذه الجريمة في المادة 87.

³ المادة 87 من قانون العقوبات.

⁴ المادة 123 من قانون 05-12

⁵ المواد 144 إلى 147 من قانون العقوبات.

⁶ المادة 69 من قانون العقوبات.

⁷ المادة 119 من قانون 05-12.

ج. جرائم التعرض للأفراد:

تتمثل في جرائم السب والقذف وانتهاك حرمة الحياة الخاصة، وهي نفس الجرائم المنصوص عليها في إطار ممارسة حرية التعبير عن الرأي حيث تشمل الصحفيين بأحكام خاصة.

ح. جريمة الامتناع عن النشر:

تخص حالات الرد أو التصحيح، حيث ينشئ القانون التزاما على عاتق ناشر الخبر بنشر رد الشخص المعني وتوضيحه لما تم نشره أول مرة متى تضررت مصالحه المادية أو المعنوية¹.

في الأخير يمكن القول أن حرية الصحافة في الجزائر ورغم الضمانات التي قدمت من خلال دسترة عدم خضوع جنحة الصحافة لعقوبة سالبا للحرية، وإلغاء النصوص المشددة لعقوبة الصحافة. إلا أن واقع الصحافة حاله حال واقع حرية التعبير لا زال يفتقد للحماية اللازمة، ولا شك أن القوانين المؤطرة لممارسة هذه الحريات تعد العامل الرئيسي في تقييدها من خلال بسط يد السلطة عليها واعتماد صياغة مطاطية حي عبرت عنها الصحافة بأنه "يكفي أن تكون صحفيا لتصبح مذنبا".

في الواقع إن هذا التقييد نجده في كل دول العالم. حيث لا يمكن أن تترك أي دولة الحرية الكاملة لإعلامها، وذلك يعود أساسا لتأثير وسائل الإعلام البالغ، والذي يأخذ منحنيين: الأول التأثيرات على الرأي وتكون إما تأثيرات انتقائية أو تأثيرات معززة، أما المنحى الثاني فهي المخاوف المستجدة من وسائل الإعلام وعلى رأسها الانجراف تدريجيا نحو ديمقراطية الآراء كبديل عن الديمقراطية التمثيلية في سبيل أن يظهر الشعب كفاعل سياسي رئيسي².

¹ المادة 125 من قانون 05-12.

² Michel Hastings, Aborder la science politique, Mémo Seuil, Paris France, 1996, p55-56 للاطلاع أكثر:

« Le pouvoir des Medias :

1/ Les effets des medias sur l'opinion : a- les effets sélectifs (phénomène d'exposition sélectif/ phénomène de perception et de mémorisation sélectives/ phénomène de relais) b- les effets de renforcement (phénomène de confirmation des opinions/ phénomène de mise en agenda)

2/ Les nouvelles contraintes médiatiques : a- la personnalisation politique, b- la dramatisation de la politique, c- les dérives vers une démocratie d'opinion »

المطلب الثالث: حرية التجمع وتكوين الجمعيات

إن كلا من حرية التجمع والحق في تكوين الجمعيات عبارة عن وسيلة لممارسة عدة حقوق مدنية وثقافية واقتصادية واجتماعية أخرى، فهما يمثلان عنصرين أساسيين من عناصر الديمقراطية لأنهما يمكنان الأفراد من ممارسة الأنشطة الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والمشاركة في ممارسة الشعائر الدينية وغيرها من المعتقدات، وتشكل النقابات والتعاونيات والانضمام إليها، وانتخاب لتمثيل مصالحهم، ومساءلة هؤلاء القادة¹. فبدون حرية التجمع وتنظيم الجمعيات تستحيل المشاركة الفعلية في الشؤون العامة، كما أن القدرة على الدفاع عن حقوق المواطن وحرياته مرهونة بالقدرة على ممارسة هذه الحرية بشكل خاص، ما يجعل ضمان هذه الحريات ضرورة لترسيخ مفهوم التنمية من خلال مشاركة الأفراد في تطوير المجتمعات عبر نشاطاتهم الجموعية. والأصل أن حرية التجمع تعني تمكن الأفراد من الاجتماع في الأماكن العامة للتعبير عن آرائهم بالخطابة أو المناقشة أو تبادل الآراء². وبالتالي فهي تمثل أحد أهم مظاهر حرية الرأي والتعبير، ولقد انبثقت عن التأطير القانوني لحرية التجمع حرية تكوين الجمعيات باعتبارها ممارسة قانونية لفكرة التجمع في قالب تنظيمي يدعى "الجمعية". وفي الواقع قد يدمج البعض مفهوم النقابات في نفس السياق نظرا لكونها جزءا من المجتمع المدني قد يؤدي في بعض النماذج (كالنموذج الفرنسي) إلى أداء دور متميز في تحقيق تطورات سياسية واجتماعية، غير أنه في الحقيقة تبقى الحرية النقابية مستقلة بذاتها، فتدافع النقابات فقط على مصالحها ولا تعالج القضايا العامة، على خلاف الجمعيات التي تركز اهتماماتها بكل ما يشغل المجتمع المدني بصفة موضوعية غير مرتبطة بمصلحة شخص معين أو تنظيم مهني ما.

الفرع الأول: حرية التجمع

تعتبر حرية التجمع إحدى آليات التعبير الحر الضرورية في الأنظمة التي تكفل تجسيد الديمقراطية أو على الأقل تسعى لذلك، حيث تلتزم الدول باتخاذ التدابير الإيجابية التي من شأنها إيجاد بيئة مناسبة لممارسة حرية التجمع والحفاظ عليها. وبالمقابل تلتزم بالامتناع عن عرقلة التمكين من هذه الحرية بشكل غير مبرر كإعاقة حق تكوين الجمعيات أو عدم احترام

¹ ديباجة القرار رقم 21/15 الصادر عن مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة في أكتوبر 2010.

² باسل الحمد وآخرون، الحق في التجمع السلمي ودور مؤسسات المجتمع المدني والحقوقيين في حماية وضمان هذا الحق، التكتيكات الجديدة في حقوق الإنسان، أكتوبر 2013 على موقع newtactis.org

خصوصيتها أو تضيق الخناق عليها فيما يخص مسائل التمويل. وقد تتخذ حرية التجمع عدة أشكال غير أنها ترتبط جميعها بحرية التعبير، حيث تقوم فكرة التجمع أساساً على تسليط الضوء أو لفت الانتباه لقضايا معينة تدخل ضمن نطاق اهتمام المواطن كما قد تكون غائبة عنه وبالتالي تمارس هذه الحرية من أجل إظهار مدى تأييد المواطنين لهذه القضية أو مدى سخطهم على قرار أو موقف معين.

أولاً: الأساس القانوني لحرية التجمع

يقصد بالتجمع الاحتشاد المتعمد والمؤقت في مكان خاص أو عام لغرض معين، فهو يشمل كلا من التظاهرات والمسيرات وجمع التوقيعات والإضرابات والاعتصامات، وقد يمتد مفهومه حتى إلى تجمعات شبكة الانترنت¹. التجمع عبارة عن أداة لممارسة الديمقراطية، الهدف منه التأثير في السياسة العامة للدولة من خلال حشد السكان للتعبير عن تحقيق مطلب معين إما من خلال الفعل أو الامتناع. فيتخذ شكل الامتناع إذا تعلق الأمر بمطالبة السلطة بالتراجع عن موقف محدد أي الامتناع عن الفعل موضوع المطالبة بالتراجع عن سياسة ما أو موقف معين، كما يتخذ صورة الفعل إذا تعلق الأمر بمطالبة السلطة بالقيام بموقف محدد أي خلق الفعل موضوع المطالبة كالتمكن من إحدى الحريات أو الدفاع عن أحد الحقوق الأساسية.

تكتسي حرية التجمع أهمية بالغة باعتبارها إحدى أهم الحريات الأساسية، فتستمد أساسها القانوني على المستوى الداخلي من خلال ضمانها دستورياً، الأمر الذي يستوجب تكريسها قانونياً. كما تستمد أساسها على المستوى الدولي من خلال التنصيص عليها في مختلف الوثائق الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته.

أ. الأساس الدولي: حيث تناولت هذه الحرية عدة نصوص دولية على رأسها:

• الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

ذلك من خلال إقراره للحريات المرتبطة بحرية التجمع، فإلى جانب ضمانه لحرية الرأي والتعبير، أقرّ الإعلان حرية تكوين الجمعيات دون أن يربطها بشكل أو موضوع معين حيث اكتفى بتجسيدها للسلمية كشرط لقيامها، ولم يقتصر ضمان هذه الحرية على الحق في

¹ ماينا كياي، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، الدورة 20، 21 ماي 2012، ص 09.

الانضمام إلى الجمعيات بل على النقيض من ذلك شمل الحق في عدم الإكراه على الانضمام إليها¹.

• العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

حيث أقرت هذه الحرية من خلال اعترافها بحق الأفراد في التجمع والتنظيم². بالإضافة على حقهم في تكوين الجمعيات المختلفة وضمان الحرية النقابية³. ولقد أكد العهد في الحالتين على ضرورة أن تكون ممارسة هذه الحريات خالية من القيود إلا ما يسمح به القانون الدولي كاستثناء أفراد القوات المسلحة والشرطة الذين قد تكون حقوقهم مقيدة بموجب أحكام القانون الدولي، بالإضافة إلى دواعي الأمن العام والنظام العام وغيرها من القيود العامة.

أما بخصوص العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فلم يتعرض لحرية التجمع بشكل مباشر إلا أنه أقر حرية مرتبطة بها هي الحرية النقابية والحق في الإضراب فنص على تقرير حق التنظيم النقابي⁴.

• قرارات مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة:

تعد حرية التجمع من الاهتمامات الدولية لمجلس حقوق الإنسان حيث اعتمد عدة قرارات أكد فيها على أن لكل شخص الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات وعلى عدم جواز إرغام أي أحد على الانتماء لجمعية. كما اعتبرها من المكونات الأساسية للديمقراطية وأن ممارستها لا يجب أن تكون مقيدة⁵. من جهة أخرى أكد على أهمية دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة في تمكين وتسهيل التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي وضرورة التزام الدول بالحماية الكاملة لهذه الحرية سواء بصورتها العامة أو على شبكة الانترنت، حيث يتعين على الدول تعزيز وتسهيل الوصول إلى الانترنت.

¹ المادة 20 من الإعلان " لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية، لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما"

² المادة 21 من العهد " يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا ما فرض طبقاً للقانون وشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية المصلحة العامة أو الآداب العامة أو حماية الآخرين وحرياتهم"

³ المادة 22 من العهد "لكل فرد الحق في تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون.."

⁴ المادة 8 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

⁵ القرار رقم 15-21 السابق ذكره/ القرار رقم 16-21 أكتوبر 2016 والقرار 24/5 أكتوبر 2013

• الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب:

على غرار المواثيق الإقليمية التي ضمنت حرية التجمع وتكوين الجمعيات، كفل الميثاق حق الأفراد في ممارسة حرية التجمع والتنظيم بشكل مباشر، إلا أنه ربطها بالشروط التي تحددها السلطة التشريعية من خلال القوانين والسلطة التنفيذية من خلال اللوائح التي تصدرها¹. كما نصّ أيضاً على حق الأفراد في تكوينهم للجمعيات وحريتهم في الانضمام إليها من عدمه².

ب. الأساس الدستوري:

إن تكريس الحقوق والحريات الأساسية يعد مظهراً أساسياً من مظاهر تكوين الدستور، بل ومؤشراً لقياس مدى إرسائه لقيم الديمقراطية. لذا أقرت الدساتير الجزائرية حقوق المواطن وحرياته في النصوص الدستورية منذ أول دستور عرفته من بينها جملة من الحريات المتعلقة بحرية التجمع كحريات التعبير وإنشاء الجمعيات والحق النقابي وحق الإضراب. وابتداءً من دستور 1989 تمت دسترة حرية التجمع بشكل صريح ومباشر من خلال الصياغة التالية "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن"³. بالإضافة إلى إقرار حق المواطن في تكوين الجمعيات والتزام الدولة بتشجيع ازدهار الحركة الجموعية⁴. لقد جعل المؤسس الدستوري تنظيم ممارسة حرية التجمع ضمن نطاق سلطة المشرع حيث كانت تتم بموجب قوانين عادية.

بتعديل 2016 أصبح يستلزم تنظيمها قوانين عضوية تعمل على تيسير ممارستها، مع مراعاة أسس العدالة والموضوعية واحترام مبادئ النظام العام والمصلحة العامة، غير أن

¹ المادة 11 من الميثاق "يحق لكل إنسان أن يجتمع بحرية مع آخرين ولا تقيد ممارسة هذا الحق إلا بشرط واحد ألا وهو القيود الضرورية التي تحددها القوانين واللوائح خاصة ما يعلق منها بمصلحة الأمن القومي وسلامة وصحة وأخلاق الآخرين أو حقوق الأشخاص وحرياتهم"

² المادة 10 من الميثاق "يحق لكل إنسان أن يكون وبحرية جمعيات مع آخرين شريطة أن يلتزم بالأحكام التي يحددها القانون. لا يجوز إرغام أي شخص على الانضمام إلى أي جمعية على ألا يتعارض ذلك مع الالتزام بمبدأ التضامن المنصوص عليه في هذا الميثاق"

³ المادة 39 من دستور 1989 اعتمدت نفس الصياغة في دستور 1996 المادة 41، وظلت معتمدة في النص المعدل لـ 2016 المادة 48. أما في نص المادة 52 من دستور 2020 فعدلت هذه الصياغة لتصبح على الشكل الآتي: "حرية التعبير مضمونة، حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان وتمارسان بمجرد التصريح بهما. يحدد القانون شروط وكيفيات ممارستها"

⁴ المادة 43 من دستور 1996 تقابلها المادة 54 من دستور 2016 "حق إنشاء الجمعيات مضمون، تشجع الدولة ازدهار الحركة الجموعية. يحدد القانون العضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات"

الواقع العملي يشير إلى أنه بالرجوع إلى أصل تقييد ممارسة حرية التجمع فتمثل التشريعات نفسها السبب الرئيسي (كالمنع من العمل في مواضيع أو قضايا معينة)، كما قد يكون أحيانا بسبب تطبيقاتها (كالرفض التعسفي لتسجيل بعض المنظمات غير الحكومية أو إخضاعها للفتيش).

ثانيا: ضوابط ممارسة حرية التجمع

إن عملية تنظيم ممارسة حرية التجمع تتم عن طريق المشرع، غير أنه يجب التمييز بين التنظيم المقيد لهذه الممارسة وهو ما يعد مقبولا، والانتقاص المخل بإمكانية ممارستها وهو ما يعد مرفوضا. حيث أن الأول يمس كيفية استخدام هذه الحرية، أما الثاني فيقع على جوهرها وعلى بعدها المؤسس دستوريا. من أجل ذلك كان من الواجب إحاطة المشرع بجملة من الضوابط لدى تنظيمه للحريات في سبيل عدم هدر الحرية نفسها انطلاقا من حظر العوامل المؤدية لها.

- عدم جواز تقييد حرية التجمع بقيود ترهق ممارستها:

حيث أن الهدف من التأطير القانوني تيسير الممارسة مما يقتضي تفسيراً يسيراً لصالح الحرية فيما يخص الإحالة التي نص عليها الدستور، وبالتالي الامتناع عن وضع شروط تعجيزية أو إجراءات تعسفية تحد من قدرة الأفراد على مباشرتهم لحرية التجمع وتضييق الخناق عليها مما يفرغها من ضماناتها. فمثلا في أرمينيا تلتزم الشرطة بتيسير التجمعات السلمية حسب نص صريح في قانونها المتعلق بالتجمعات.

- حصر القيود التي يوردها المشرع:

إذ يشترط أن يكون التمتع بالحرية القاعدة العامة، وتقييدها هو الاستثناء على أن تستوفي القيود الشروط المتفق عليها دوليا. فتستند إلى قواعد قانونية تتمتع بدرجة عالية من الوضوح والدقة وعدم القابلية لتعدد التفسيرات، كما يجب أن تقتصر على القدر الضروري في المجتمعات الديمقراطية. والمقصود بذلك أن تكون هناك حاجة اجتماعية ملحة تدعو للتدخل من أجل إدراج تدابير تقييدية في حدود ما هو مقبول في المجتمعات الديمقراطية¹.

¹ ماينا كياي، المرجع السابق، ص 07.

- شرط السلمية أساس للتمتع بحماية حرية التجمع:

فلا تحمي القوانين الوطنية أو القانون الدولي لحقوق الإنسان سوى التجمعات السلمية التي لا تكتسي طابع العنف، والتي يظهر المشاركون فيها نواياهم وسلوكاتهم السلمية. وقد يسقط الحق في حرية التجمع في حالات النزاعات المسلحة. كما قد تلجأ بعض الدول إلى اتخاذ تدابير استثنائية لتشديد القيود على حريات التجمع في حالة الطوارئ مستندة في ذلك على اعتبارات أمنية وهو ما يحرف فكرة حماية الحرية.

- الرقابة الدستورية على القوانين:

حيث يستوجب خضوع التشريعات المتعلقة بتنظيم حقوق وحريات المواطن الأساسية إلى مطابقة دستورية، وقد تدارك المؤسس الدستوري هذا الأمر بنصه على ضرورة تنظيم حق إنشاء الجمعيات بقانون عضوي بدل القانون العادي المنصوص عليه في السابق، وذلك من أجل ضمان دستوريته من خلال فرض رقابة وجوبية سابقة على صدور القانون.

- الحق في الحماية من التدخل غير المبرر:

يشكل الحق بحماية التجمعات السلمية على نحو فعال التزاما ايجابيا على عاتق الدولة اتجاه الأفراد والمجموعات المشاركة في هذه التجمعات من من الجهات المختلفة التي تسعى للتدخل بهدف تعطيلها أو تشتيتها¹. وفيما يخص الوسائل المستعملة فيجب عدم اللجوء إلا للوسائل الضرورية الكفيلة بفرض السيطرة بصورة عقلانية ومتناسبة، كما لا يجوز استخدام قوة مميتة خلال المظاهرات العامة.

- رصد التجمعات السلمية:

يقصد بالرصد الاستعلام بغرض الحصول على معلومات صحيحة ودقيقة وموثقة. ويهدف أساسا لكشف الانتهاكات وفضحها والعمل على منع تكرارها من خلال نشر الوعي ورصد أداء الجهات المعنية بتنفيذ القانون، بالإضافة إلى تدعيم الدعاوى القضائية والتقارير الملحقة للجان حقوق الإنسان². وفيما يتعلق برصد التجمعات فهو تقديم وصف شفاف وموضوعي ومحايد لما يحدث من قبل الأطراف المختلفة (متجمعين، سلطة، محرضين)، وقد

¹ يجوز لمنظمي التجمعات في أرمينيا الطلب من مسؤولي الشرطة إبعاد المحرضين من مكان التجمع، كما تخصص إستونيا وحدة استجابة سريعة تابعة للشرطة من أجل حماية المتظاهرين المسالمين من اعتداءات المناوئين لهم.

عن: تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، المرجع السابق، ص13
² باسل الحمد وآخرون، المرجع السابق.

يعد مجرد تواجد هؤلاء الراصدين بمثابة المانع من انتهاك هذه الحرية بشرط عدم إعاقة عملهم كفرض حظر للتجول أو تهديد السلامة الشخصية أو نقص الموارد المالية أو المهارات التدريبية.

• أسلوب التنظيم المعتمد:

حيث تختلف الوسائل القانونية المعتمدة لتنظيم كل إطار، فتناسب مع مدى رغبة المشرع في تمكينه فعلا من ممارسة هذا الحرية. فإذا تبنى أسلوب الإخطار فقد توجه لتكريس نظام ردي يكفل ممارسة حرية التجمع وتكوين الجمعيات بصفة تلقائية حالما يتم الإخطار ودون تعليق ذلك على موافقة السلطات أو على شروط إضافية فنقتصر الرقابة على الصورة اللاحقة. أما إذا تبنى أسلوب الترخيص الإداري المسبق فقد اعتمد نظاما وقائيا يكرس فيه وجوب الحصول على موافقة الجهات المسؤولة في شكل رخصة أو إذن أو إجازة إدارية من أجل ممارسة حرية التجمع أو إنشاء جمعية ككيان قانوني. ويرى الاتجاه الحديث المدافع عن حقوق الإنسان أن تقتصر ممارسة حرية التجمع على إشعار مسبق وذلك بهدف تمكين السلطات من اتخاذ التدابير اللازمة لصون النظام العام وحماية حقوق الآخرين مع ضرورة أن يخضع هذا الإشعار لتقييم التناسب دون الإفراط في الإجراءات البيروقراطية.¹

الفرع الثاني: حرية تكوين الجمعيات

تتميز حرية تشكيل الجمعيات بكونها حرية جماعية وفردية في نفس الوقت، فهي عبارة عن فعل فردي ينبع من الإرادة الشخصية للفرد غير أنه لا يمارس إلا وفق شكل جماعي، نظرا لأن أساس هذه الرغبة هي التجمع مع الغير من أجل تحقيق هدف معين أو تجسيد غاية محددة.² تبرز أهمية حرية تكوين الجمعيات انطلاقا من التأثير الذي قد تخلقه على سير الحياة العامة وعلى الارتقاء بمفهوم التنمية نظرا لفكرة التشاركية التي تقوم عليها الجمعية.

تمتد هذه الفكرة لكافة المراحل المتعلقة باتخاذ السلطة للقرارات والرقابة على مدى تنفيذها، بالإضافة إلى مدى تحقيقها للنتائج المطلوبة، كما قد يتخذ تأثير الجمعيات شكلا آخر كالضغط على السلطة من أجل الدفاع عن الحقوق والحريات الأساسية أو من أجل تجسيد مبادئ المساواة والديمقراطية وتحقيق الصالح العام، فالجمعية إذا تعد الوسيلة المثالية لتفعيل علاقة المواطن بالسلطة وإشراكه في عملية التنمية السياسية.

¹ التقرير المشترك لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

² M.Long, Associations et pouvoirs publics, Paris, LGDJ, L'extenso éditions, 2010, p40.

لقد نصّ الدستور الجزائري على هذه الحرية بضمانها بشكل منفرد لأول مرة في 2020¹، حيث أدرجها على أنها حق بعد أن كان يصنفها على أنها حرية، وأقر تشجيع الدولة لها، وأحاطها بحماية تمثلت في عدم إمكانية حلّها إلاّ وفق السبل القضائية، لاستبعاد تأثير السلطة الإدارية أو السياسية على سير هذه الجمعيات.

أولاً: عملية تأسيس الجمعيات

تعرّف الجمعية حسب المشرع الجزائري بأنها "تجمع بين أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، ويشارك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لا سيما في المجال المهني، الاجتماعي، العلمي، الديني، التربوي، الثقافي، الرياضي، البيئي، الخيري والإنساني"². وعليه فإنّ الجمعية تقوم على العناصر التالية: إرادة مشتركة تترجم على شكل اتفاق، هدف معين يلبي المصلحة العامة، عدم السعي لتحصيل مكاسب مالية.

يصنف القانون الجزائري الجمعيات إلى أربع أنواع:

- الجمعيات ذات النفع العام: تستفيد من إعانات الدولة المالية، يشترط فيها أداء خدماتها طيلة السنة، وأن تضم على الأقل 100 عضو، وأن تحتوي على التجهيزات والإمكانات المادية اللازمة. تبقى مسألة الاعتراف بصفة المنفعة العمومية من قبل سلطة الإدارة التقليدية، من أمثلتها الكشافة الإسلامية الجزائرية³. تجدر الإشارة إلى أن دستور 2020 خصّها بالذكر حيث ألقى التزاماً دستورياً على الدولة بواجب تشجيع هذا النوع من الجمعيات⁴.

- الجمعيات الدينية: تخضع لنظام خاص، فيحدد الأمر 06-0-3 تنظيم الممارسة الجماعية للشعائر الدينية من قبل جمعيات ذات طابع ديني⁵.

¹ خصّّ المؤسس الدستوري ضمان الحق في إنشاء الجمعيات بمادة خاصة به في المادة 53 من دستور 2020 " حق إنشاء الجمعيات مضمون ويمارس بمجرد التصريح به، تشجع الدولة الجمعيات ذات المنفعة العامة، يحدد قانون عضوي شروط وكيافيات إنشاء الجمعيات. لا تحل الجمعيات إلاّ بمقتضى قرار قضائي"

² المادة 02 من القانون المتعلق بتكوين الجمعيات 06/12 الصادر في 2012/01/12.

³ زعو محمد، حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، جوان 2016، ص142.

⁴ الفقرة 2 من المادة 53 من دستور 2020.

⁵ المادة 47 من قانون الجمعيات 06-12 بالإضافة إلى الأمر 06-03 المحدد لقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين.

- جمعيات ذات طابع خاص: تتحدد وفق الأهداف التي أنشأت من أجلها فتضم ثلاث أنواع هي: المؤسسات، الوداديات، الجمعيات الطلابية والرياضية¹.

- الجمعيات الأجنبية: تختلف أشكالها ومواضيعها إلا أنها تشترك في علاقتها مع الخارج، إما من خلال مكان تواجد مقرها أو هوية مسيرتها².

نظرا لإدراك المشرع الجزائري لأهمية ودور الجمعيات في الحياة العامة وفعالية أدائها فيما يتعلق بالتنمية، تم الاعتراف بهاذ الحق ودعمه من قبل السلطة عبر اعتماده عدة قوانين بهذا الخصوص أحدثها قانون 06/12 المنظم لتأسيس وسير الجمعيات في الجزائر. أ. الشروط الموضوعية:

• فيما يتعلق بالأعضاء³: يستوجب لكل من يتبقى تأسيس جمعية أو الانضمام إليها:

بلوغ سن 18 فما فوق، الجنسية الجزائرية، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، غير محكوم عليهم بجناية أو جنحة تتنافى مع مجال نشاط الجمعية ولم يرد اعتبارهم بالنسبة للمسيرين، أما بالنسبة لعدد الأعضاء المؤسسين فيتحدد وفق صنف كل جمعية فيكون كالاتي⁴: 10 أعضاء بالنسبة للجمعيات البلدية، 15 عضو بالنسبة للجمعيات الولائية (منبثقة عن بلديتين على الأقل)، 21 عضو للجمعيات ما بين الولايات (منبثقة عن 3 ولايات على الأقل)، 25 عضو بالنسبة للجمعيات الوطنية (منبثقة عن 12 ولاية على الأقل).

الملاحظ أن المشرع ربط بين اتساع مجال نشاط الجمعية جغرافيا وعدد أعضائها، غير أن العبرة تكون بفعالية الجمعية لا بعدد أعضائها، فقد تبين الجمعية فعالية أكبر بعدد أقل من الأعضاء مما يزيد من نشاطها ويرسخ استمراريتها والعكس صحيح. وفي نفس السياق فإنه يعد من باب تقييد هذه الحرية أن يتطلب تكوين أبسط جمعية في الجزائر عشرة أعضاء على الأقل، في حين يكفي توافق إرادتين فقط من أجل إنشاء جمعية حسب المشرع الفرنسي مثلا⁵.

¹ تطرقت لها المواد من 48 إلى 58 من القانون 06-12.

² المادة 59 من نفس القانون.

³ المادة 04 من نفس القانون.

⁴ المادة 06 من نفس القانون.

⁵ « l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que partager des

من جهة أخرى حصر هذه الحرية على المواطنين الجزائريين فقط، تطبيقاً لتوجه الدولة فيما يتعلق باحتراسها من العنصر الأجنبي¹ لا يتلاءم مع التنصيص على احتمال تسييرها من طرف أجنب في نفس القانون وذلك فيما يتعلق بحالة الجمعيات الأجنبية (م59)، وبالمقابل فإن المشرع المصري يقتصر على شرط الإقامة فقط سواء كانت دائمة أو مؤقتة² من أجل الاشتراك في تأسيس جمعية ما. على جانب حرمان غير المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية من هذه الحرية على الرغم من عدم إمكانية اكتسابهم لمزايا خاصة نظراً لطبيعة العمل الجماعي التطوعي الذي يعتبر فرصة مثالية لإعادة إدماجهم في المجتمع.

• فيما يتعلق بالقانون الأساسي للجمعية

يشكل الأساس القانوني الذي تقوم عليه الجمعية حيث يشترط أن تتم المصادقة عليه من قبل العامة التأسيسية التي تتكون بدورها من الأعضاء المؤسسين الذين يثبت اجتماعهم بموجب محضر قضائي ويكلفون بالمصادقة على القانون الأساسي للجمعية إلى جانب تعيين مسؤولي هيئاتها التنفيذية. ويشترط القانون الأساسي أن يتضمن مايلي³:

- هدف الجمعية وتسميتها ومقرها.
- نمط التنظيم ومجال الاختصاص الإقليمي.
- حقوق وواجبات الأعضاء.
- شروط وكيفيات انخراط الأعضاء وانسحابهم وشطبهم وإقصائهم.
- الشروط المرتبطة بحق تصويت الأعضاء.
- قواعد وكيفيات تعيين المندوبين في الجمعيات العامة.

bénéfices, elle est régie quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations » www.legifrance.gouv.fr

¹ يظهر هذا التخوف من خلال نص المادة 22 التي اشترطت شروط قاسية لانخراط جمعيات جزائرية في أخرى أجنبية تنتشد نفس الأهداف، ففرضت إعلام وزير الداخلية وأخذ رأي وزير الخارجية من أجل إصدار قرار القبول ولم يتم التفريق بين أي من هذه الجمعيات الأجنبية، الأمر الذي عرقل استفادة الجزائر من بعض المنظمات الهامة كجمعية الإعانة الإسلامية، جمعية الأطباء بلا حدود أو منظمة القدس.

عن مداخلة النائب عبد الرزاق عاشوري، المناقشة العامة لمشروع القانون المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر 2011، ص32.

² أحمد محسن، قراءة في قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002، وحدة دعم المنظمات غير الحكومية،

على الموقع www.kenanaonline.com

³ المادة 27 من القانون رقم 12-06.

- دور الجمعية العامة والهيئات التنفيذية ونمط سيرها.
- طريقة انتخاب وتجديد الهيئات التنفيذية وكذا مدة عهدهم.
- قواعد النصاب والأغلبية المطلوبة في اتخاذ قرارات الجمعية العامة والهيئات التنفيذية.
- قواعد وإجراءات دراسة تقارير النشاط وكذا رقابة حسابات الجمعية والمصادقة عليهما.
- القواعد والإجراءات المتعلقة بتعديل القوانين الأساسية.
- قواعد وإجراءات أيلولة الأملاك في حالة حل الجمعية.
- جرد أملاك الجمعية من قبل محضر قضائي في حالة نزاع قضائي.
- في الأخير يمكن للأعضاء المؤسسين إضافة ما يروونه مناسبا ولازما لتسيير جمعيتهم.

ب. الشروط الشكلية

إن التأسيس القانوني لجمعية ما لا يتوقف على استيفاء الشروط الموضوعية، بل يرتبط أساسا بإتمام بعض الإجراءات الشكلية الضرورية وهي:

- التصريح التأسيسي:

يعد بمثابة إعلان عن الرغبة في ممارسة الحق في تكوين الجمعيات. حيث يتم إداء التصريح من قبل رئيس الجمعية أو ممثله المؤهل قانونا، لدى الجهات المختصة¹، مع مراعاة الالتزام بالشروط القانونية. في الواقع أن أصل الهدف من إعلام السلطات مسبقا بالرغبة في إنشاء الجمعيات هو قيامها بتسجيل هذه الرغبة مقابل وصل يثبت قيامها بالعملية، دون أن تتمتع بسلطة قبول أو رفض ممارسة هذه الحرية².

فدور الإدارة في نظام التصريح ينحصر في مطابقة المعلومات المصرح بها، بالقوانين الواجب احترامها، أما فيما يتعلق بمنع التمكين من هذه الحرية فيدخل في اختصاص القضاء من خلال رفع الإدارة لدعوى قضائية من أجل منع النشاط الجمعية المعنية. لكن الملاحظ أن

¹ تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للجمعيات البلدية، ووالي الولاية بالنسبة للجمعيات الولائية، ووزارة الداخلية بالنسبة للجمعيات ذات النشاط الوطني. (المادة 07/06 من القانون 06-12)

² نجلاء بوشامي، ممارسة حرية الجمعيات في الجزائر بين الإقرار الدستوري والتقييد القانوني، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، المجلد 24، العدد 02، أوت 2018، ص 261.

المشروع الجزائري وسّع من نطاق سلطة الإدارة وحدود رقابتها ليغيّر من طبيعة التصريح فيصبح عبارة عن ترخيص مسبق، إذ لا تتمتع الإدارة حسب قانون 06-12 بإمكانية الرفض أو القبول دون أن تنقيد بجوهر فكرة التصريح . لم يتطرق المشروع الجزائري إلى شكل أو نموذج التصريح الواجب إدلاؤه ممّا يحيلنا للقول أنه صنّف على أساس طلب التسجيل الذي تناولته المادة 12 والتي حددت الملف الواجب تقديمه لدى الرغبة في إنشاء جمعية وهو كالاتي:

- طلب تسجيل الجمعية موقعا من قبل رئيس الجمعية أو ممثله المؤهل قانونا.
 - قائمة أسماء الأعضاء المؤسسين والهيئات التنفيذية وحالتهم المدنية، وظائفهم، عناوينهم، توقيعاتهم.
 - المستخرج رقم 03 من صحيفة السوابق القضائية لكل عضو من الأعضاء المؤسسين.
 - نسختان مطابقتان للأصل من القانون الأساسي.
 - محضر الجمعية العامة التأسيسية موقع من قبل محضر قضائي.
 - الوثائق الثبوتية لعنوان المقر.
- تقوم الجهة الإدارية المختصة بالتدقيق الفوري للوثائق المقدمة وفي حال إتمامها تقوم بتسليم وصل إيداع الملف للمعني، ممّا يثبت تقديمه للملف ويرسّخ الآجال المتعلقة بتسليم وصل التسجيل، أما في حالة نقص أحد الوثائق فيتم إعلام المعني الذي يقوم بتدارك تخلفه.
- وصل التسجيل:

بعد تقديم التصريح التأسيسي للإدارة وتسليمها بالمقابل لوصل الإيداع، يبدأ احتساب الآجال الممنوحة للإدارة من أجل دراسة مطابقة الملف لأحكام القانون، حيث تختلف الآجال باختلاف نوعية الجمعيات المراد إنشاؤها¹. غير أنها تتميز بشكل عام بطولها حتى أنها قد تصل إلى 3 أشهر وهو ما يمثل عائقا أمام ممارسة حرية تكوين الجمعيات خاصة باعتبار أن النظام المعتمد صراحة هو نظام التصريح لا الترخيص.

تنتج عن دراسة المطابقة ثلاث احتمالات إمّا:

¹ حسب المادة 08 من قانون 06-12 " 30 يوما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فيما يخص الجمعيات البلدية، 40 يوما بالنسبة للولاية فيما يخص الجمعيات الولائية، 45 يوما للوزارة المكلفة بالداخلية فيما يخص الجمعيات الوطنية" وفيما يتعلق بالجمعيات الأجنبية فتستوجب حسب نص المادة 61 إصدار ترخيص مسبق من طرف وزير الداخلية بعد استطلاع رأي وزير الخارجية والقطاع المتعلق نشاط الجمعية به وتحدد الآجال بـ 90 يوما.

- الموافقة: من خلال تسليم وصل تسجيل ذي قيمة اعتماد: يعد بمثابة ميلاد للجمعية فلا يمكن لها أن تتأسس من دونه¹. ما يجعل التصريح التأسيسي إجراء أوليا لا يرقى لمنح الشخصية المعنوية للجمعية إلا إذا اقترن بتسليم وصل التسجيل²، وهو ما يدحض إدعاء المشرع بالأخذ بنظام التصريح من خلال توظيفه لمصطلح التصريح أو وصل التسجيل، ويؤكد على إخضاع نظام تأسيس الجمعيات في الجزائر إلى أسلوب الترخيص الإداري، والدليل في ذلك تجريم القيام بنشاطات باسم جمعية لم يتم اعتماد تسجيلها³.

- قرار الرفض: من خلال الامتناع عن تسليم وصل التسجيل: حيث تراجع المشرع الوطني عمّا نص عليه في قانون رقم 31/90 حول رجوع الإدارة إلى القضاء في حالة اكتشافها لعدم مطابقة ملف التصريح للنصوص القانونية، اعتبارا من أنها لا تملك سلطة الرفض تطبيقا لنظام التصريح، غير أنه حاليا تستطيع الإدارة الامتناع عن تسليم وصل التسجيل لتعبّر عن رفضها دون اللجوء إلى السلطة القضائية ممّا يجعل حرية تكوين الجمعيات غير مرهونة فقط برغبة الأفراد في تفعيل حقوقهم المكفولة دستوريا، بل برغبة السلطة في منحهم هذه الحقوق وكأنها امتياز يخضع لتقدير الإدارة. بالمقابل يستطيع مؤسسو الجمعية خلال أجل 3 أشهر الطعن بالإلغاء في قرار الإدارة أمام المحكمة الإدارية⁴. واستنادا على التعليل المرفق بالقرار يمارس القاضي رقابته على تصرف الإدارة التي تتمتع بدورها بإمكانية الاعتراض على قرار المحكمة الإدارية عن طريق رفع دعوى قضائية خلال أجل 3 أشهر، وهو ما يعد امتيازاً منحه المشرع للإدارة على حساب الجمعيات في إطار التضييق على حرية تشكيل الجمعيات⁵.

¹ المادة 07 من قانون 06-12 " يتم تأسيس الجمعية على مرحلتين: التصريح التأسيسي وتسليم وصل التسجيل "

² المادة 17 من القانون 06-12 " تكتسب الجمعية المعتمدة الشخصية المعنوية والأهلية المدنية بمجرد تأسيسها ويمكنها حينئذ القيام بـ: التصرف لدى الغير ولدى الإدارات العمومية، التقاضي، إبرام العقود أو الاتفاقيات أو الانقابات التي لها علاقة مع هدفها، القيام بكل نشاط شراكة مع السلطات العمومية له علاقة مع هدفها، اقتناء الأملاك المنقولة أو العقارية مجانا أو بمقابل لممارسة أنشطتها، الحصول على الهبات والوصايا "

³ المادة 46 من القانون 06-12 تنص على معاقبة الأعضاء سواء كانوا مسيرين أو لا في حالة قيامهم بنشاط باسم جمعية لم تسجل ولم يتم اعتمادها بعقوبة حبس قد تصل إلى ستة أشهر.

⁴ يذكر أن المشرع لم يفرق بين الجمعيات ما يعني أنه في حالة الجمعيات ذات الشأن الوطني يتم الطعن في قرار وزير الداخلية أمام المحكمة الإدارية وهو ما يمثل خروجاً عن القاعدة العامة التي تفيد بأن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص.

⁵ نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص 265.

- سكوت الإدارة: قد لا تمنح الإدارة موافقتها لتأسيس الجمعية وفي نفس الوقت لا تتخذ قرارا بالرفض. في هذه الحالة يعد سكوت الإدارة من الناحية القانونية بمثابة اعتماد للجمعية ويتوجب على الإدارة تسليم وصل التسجيل¹، غير أنه من الناحية العملية لا يمكن حمل الإدارة على تجسيد هذا الالتزام. ويتجه أغلب مؤسسي الجمعيات لانتظار رد الإدارة وعدم المبادرة بتفعيل التزام الإدارة من خلال اللجوء إلى القضاء لما يتطلبه من جهد ومصاريف مالية وإجراءات زمنية طويلة، خاصة بالنظر لأهداف الجمعية التطوعية غير المربحة، وأن ممارستها دون الحصول على وصل تسجيل تؤدي للحبس.

• الإشهار:

يمثل آخر شرط شكلي من إجراءات تأسيس الجمعية، حيث لا يمكن الاعتداد بها قانونا إلاّ بعد شهرها²، ويكون ذلك من خلال نشرها بيانا على نفقتها في إحدى الصحف اليومية الوطنية على الأقل، ويتضمن هذا البيان موجزا لأهم المعلومات المتعلقة بها من تاريخ إيداع التصريح وتسمية الجمعية وهدفها وعنوان مقرها الاجتماعي واسم ولقب رئيس الجمعية وبيان الجهة المختصة التي تسلمت الملف وتاريخ تسليمها لوصل التسجيل مع التزام الجمعية بتسليم نسخة عن قيامها بهذا الإجراء للسلطة العمومية المعنية³. والغاية من الإشهار التعريف بالجمعية من أجل حماية الغير من خلال إتاحة فرصة المعارضة لكل من له الحق في ذلك كحالة حمل نفس التسمية مثلا. وعلى الرغم من عدم إمكانية الجمعية مواجهة الغير والتمسك بنتائج تصرفاتها في حال عدم إتمامها لشرط الإشهار، يجوز للطرف الآخر التمسك ضدها بالآثار المترتبة على اكتسابها الشخصية الاعتبارية، كما يمكن لهم التنفيذ على أموالها نتيجة لما تعهدت به من التزامات حتى ولو تغيب شرط الإشهار.

في الأخير تجدر الملاحظة إلى أن المشرع لم يسع لتسهيل ممارسة هذه الحرية، إذ ألقى التزاما إضافيا على عاتق ممارسي حرية تكوين الجمعيات، من خلال تحميلهم مسؤولية لإجراء الشهر وعلى نفقتهم الخاصة في حين توجب التشريعات المقارنة (المصري/ المغربي/ الفرنسي) نشر الجهات الإدارية لمخلص الجمعية على الجريدة الرسمية بعد إتمامها

¹ المادة 11 من قانون 06-12.

² المادة 18 من القانون 06-12 " لا يعتد لدى الغير بهذه التعديلات أو التغييرات إلاّ ابتداءً من تاريخ نشرها في يومية إعلامية واحدة على الأقل ذات توزيع وطني"

³ بوصفصاف خالد، تأسيس الجمعيات في القانون الجزائري، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 10، العدد 17، ص121.

لإجراءات التصريح أو تسليمها لوصول التسجيل، وهو الإجراء المعمول به في الجزائر فيما يتعلق بالأحزاب السياسية.

ثانياً: حدود حرية الجمعيات

انطلاقاً من كون الجمعية شخصاً معنوياً من أشخاص القانون الخاص فهي تلتزم بتحمل مسؤوليتها الناتجة عن مباشرتها لأعمالها مما يؤدي إلى قيام:

أ. مسؤولية مدنية:

رغم عدم سعي الجمعية لتحقيق الأرباح لدى ممارسة مهامها إلا أنها تبقى مسؤولة عن التزاماتها التعاقدية وعن الأضرار التي سببتها. فيعتبر النظام الأساسي للجمعية المنظم للعلاقة التي تجمع الجمعية بأعضائها سواء بالمؤسسين أو الملتحقين فيلتزم الطرفان باحترام نصوصه. أما فيما يخص مسير الجمعية فتحدد مسؤوليته بمقتضى التفويض الممنوح له من قبل الجمعية العامة التي لا يسأل إلا أمامها، وقد تتعدّد مسؤولية الجمعية عن تصرفات مسيريهما فيتوجب تعويض العضو المتضرر من تصرف المسير إذا كان من ضمن نطاق عمل الجمعية. وبالنسبة لمسؤولية الجمعية اتجاه الغير فنقوم لدى عدم تنفيذ التزاماتها أو ثبوت خطأ أو إهمال يستوجب التعويض¹. قد تلجأ الجمعيات إلى تسقيف التعويضات الواجب دفعها ضمن عقد تأسيسها، كما قد تنص على الإعفاء منه كلية ويشترط لذلك عدم ارتكابها خطأً جسيماً أو غشاً.

ب. مسؤولية جنائية:

الأصل في المساءلة الجنائية أن تكون بحق الشخص الطبيعي، غير أنه بعد التعديل الذي خضع له قانون العقوبات في 2004 أصبحت معنية، حيث تم إرساء قاعدة المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية ومنا الجمعية. فتقوم المسؤولية الجنائية لدى الشخص الطبيعي الممارس لهذه الحرية إذا قام بنشاط جمعي دون أن يتم تسجيل الجمعية التي يعمل لصالحها، أو أن يستمر المعني بتسيير نشاطات الجمعية رغم تعرضها للحل بصفة قانونية. لقد حدد المشرع عقوبة مزدوجة لهذه الأفعال المجرّمة تتمثل في الحبس من 3 إلى 6 أشهر وغرامة

¹ لا يقتصر التعويض على الأضرار الناتجة عن الأخطاء المادية بل كذلك على الأخطاء التي ترتب نتيجة القيام بمنافسة غير مشروعة أو على أساس الخطأ المفترض أو على أساس التبعية كمسؤولية المتبوع عن الأفعال الضارة أو غير المشروعة الصادرة عن تابعه متى أحدثت ضرراً للغير.

مالية من 100.000.00 دج إلى 300.000.00 دج¹. يلاحظ تشدد المشرع بهذا الخصوص ففي حين ينص الدستور على واجب الدولة في تشجيع ازدهار الحركة الجمعوية، ينص القانون على عقوبات سالبة للحرية لأشخاص يقومون بأعمال تطوعية مجانية غير ربحية لمجرد عدم احترامهم للإجراءات الشكلية الواجبة من أجل تأسيس الجمعية. وبالنسبة لقيام المسؤولية الجنائية للجمعية بصفتها شخصا معنويا فيستوجب أن يرتكب الفعل المجرم لحساب أو باسم الشخص المعنوي أو أحد ممثليه القانونيين أو أحد أجهزته الإدارية كالجمعية العامة، مكتب الجمعية أو مجلس الإدارة.

ينص القانون صراحة على سبيل الحصر على الجرائم التي يسأل عنها الشخص المعنوي كالجنايات والجنح ضد أمن الدولة أو ضد النظام العمومي، وجرائم الهدم، التخريب، جريمة التعدي على الأملاك العقارية، الغش في السلع، التدايس في المواد الطبية وغيرها من الجرائم² التي تقابلها عقوبات مالية كأصل عام إلى جانب إمكانية إضافة عقوبات تكميلية قد تصل إلى حد الحل. يلاحظ أن المشرع قد ساوى بين كل من الجمعيات التي تعتبر محدودة الدخل ولا تستهدف أعمالا ربحية وبين الشركات التجارية والاقتصادية ذات رؤوس الأموال الضخمة باعتبار كليهما من الأشخاص الاعتبارية، وهو ما يعد إجحافا بحق الجمعيات نظرا لطبيعتها المتميزة.

ت. انقضاء الجمعيات

إن طرق انقضاء الجمعيات يعد مؤشرا على مدى التمتع بحرية تأسيس الجمعيات وبالمقابل قد يمثل دلالة على مدى التقيد الذي تخضع له ممارسة هذه الحرية.

• الحل الإرادي:

قد تنقضي الجمعية بإرادة أعضائها فيتوجب الإعلان عن ذلك من طرف أعضاء الجمعية طبقا لأحكام قانونها الأساسي³ الذي يجب أن يتضمن مسبقا طرق حلها.

- الحل العادي للجمعية: عندما يتطرق طبقا للأجال الزمنية المنصوص عليها في القانون الأساسي للجمعية أو تحقيق الأهداف المرجوة لدى تأسيسها أو بالمقابل استحالة

¹ المادة 46 من قانون 06-12.

² المواد 96 مكرر، 175 مكرر، 417 مكرر 3 من قانون العقوبات.

³ المادة 42 من قانون 02-16.

تحقيقها¹ كما أنه انطلاقاً من أن تأسيسها مرهون بعدد معين من الأعضاء، فمن الطبيعي أن يؤدي تناقص هذا العدد تحت الحد الأدنى اللازم احترامه إلى وجوب حلّها بصفة تلقائية كونها لم تعد تلبّي شروط التأسيس.

- الاتفاق اللاحق لتأسيس الجمعية: عندما يتم عن طريق الجمعية العامة غير العادية حسب النصاب المقرر في قانون الجمعية الأساسي فإن لم ينص على ذلك تختص الجمعية بتقريره².

- حل الجمعيات ذات النفع العام: تتفرد هذه الجمعيات بامتيازات خاصة تحصل عليها من قبل الدولة، وبالمقابل يقع عليها بعض الالتزامات الخاصة. فلا يمكن للجمعية التي تمارس نشاطاً معترفاً به كنشاط ذي مصلحة عامة أن تحلّ وفقاً لإرادة أعضائها بل هي مقيدة بإخطار السلطة العمومية التي منحت لها صفة "المنفعة العمومية" مسبقاً وذلك من أجل أن تتخذ هذه الأخيرة التدابير الملائمة التي تكفل ضمان استمرارية نشاط الجمعية.

• الحل القضائي:

حيث يمكن للسلطة العمومية اللجوء إلى المحكمة الإدارية المختصة من أجل طلب حل جمعية ما في إحدى التالي³:

- توقف الجمعية عن ممارسة نشاطاتها.

- ممارسة الجمعية أنشطة مخالفة للمواضيع المنصوص عليها في القانون الأساسي المتعلق بها.

- الجمعية على تمويلات أجنبية في غير نطاق الشراكة المحدد قانوناً والمشتراط فيه الحصول على موافقة مسبقة من السلطة.

من جهة أخرى يمكن للغير المطالبة بحل الجمعية من خلال رفع دعوى قضائية يشترط فيها أن تكون المصلحة مباشرة وشخصية ويبقى تقدير مشروعية موضوع الهدف من اختصاص قاضي الموضوع، كما يمكن للجمعيات الطعن بالإلغاء في قرارات التعليق الصادرة عن الجهات الإدارية المختصة أمام القضاء.

¹ خالد بوصفصاف، المرجع السابق، ص114.

² محمد ابراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، الطبعة الأولى، 2007، ص1280.

³ المادة 43 من القانون 12-06.

• التعليق:

يعتبر طريقاً إدارياً تسلكه الإدارة بهدف توقيف نشاط جمعية ما لمدة محددة لا تتجاوز 6 أشهر مع شرط إعدار الجهة المعنية بوجوب المطابقة مع أحكام القانون خلال الأشهر الثلاثة التي تسبق التعليق، وفي حالة عدم المطابقة تصدر الإدارة قرار التعليق الذي يبدأ سريانه من تاريخ التبليغ¹. يتم اللجوء إلى هذا الإجراء حسب الحالات المحددة قانوناً والمتمثلة في حالة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد وحالة المساس بالسيادة الوطنية². ومن الواضح أن تحديد هذه الحالات جاء بصيغة مبهمّة وغير دقيقة، ممّا لا يكفل للجمعيات ضماناً لتجنبها، وهو ما يعتبر قيدياً على ممارسة هذه الحرية، زيادة على أن المشرع قد سجّل تراجعاً بهذا الخصوص، فبعد أن كان قانون الجمعيات السابق يعقد الاختصاص للسلطة القضائية من أجل تعليق نشاط الجمعيات مكنّ القانون الحالي الإدارة من اتخاذ هذا الإجراء مانحاً إياها السلطة التقديرية على حساب ممارسة حرية التجمع وتكوين الجمعيات.

• الجمعيات الأجنبية:

قد تتعرض هذه الجمعيات إلى التعليق كما يمكن أن تتعرض لسحب الترخيص من قبل السلطة المختصة وفي هذه الحالة يعتبر حلاً³. يتم سحب الترخيص أو الاعتماد من طرف وزير الداخلية في:

- حالة ممارسة الجمعية لأنشطة مخالفة للأهداف التي تأسست من أجلها.
- حالة التدخل الصريح في الشؤون الداخلية.
- حالة إخلال نشاطات الجمعية بالسيادة الوطنية، النظام التأسيسي القائم، الوحدة الوطنية، سلامة التراب الوطني، النظام العام والآداب العامة، القيم الحضارية للشعب الجزائري.
- لا تملك الجمعية في حالة سحب اعتمادها سوى الطعن بالإلغاء في القرار الصادر أمام مجلس الدولة.

في الأخير وجب القول أنه فيما يتعلق بحرية التجمع وتكوين الجمعيات في الجزائر، على الرغم من الحركة الإصلاحية التي شهدتها والخطاب السياسي المشجع لها، إلا أن الواقع

¹ المادة 41 فقرة 3 من القانون 06-12.

² المادة 39 من القانون 06-12.

³ المادة 65 والمادة 68 فقرة 3 من قانون 06-12.

العملي يبرز تراجعاً لضمان ممارسة هذه الحرية وسعيًا للحؤول دون فعاليتها. إذ يتجاوز عدد الجمعيات في الجزائر 120000 جمعية وبدل لعبها لدور المكون للكفاءات واعتمادها على برامج مؤطرة، أدمجت هذه الجمعيات في السياق العام للخطاب السياسي وأصبحت في أغلب الأحيان تستخدم للتسويق أو التعبئة السياسية¹.

وهو ما جعل المجتمع المدني في الجزائر عبارة عن خلق للسلطة، متمثل في مؤسسات وجمعيات ونقابات موازية ناطقة باسم الشعب وخدمة لمصلحة السلطة. ويعود ذلك أساساً إلى عدم شفافية العلاقات والتمويلات التي تجمع بين الجمعيات والجهات الرسمية من جهة، وخضوع الجمعيات لعدة قيود تضيق من نطاق حرية ممارستها وتعرقل تحقيق أهدافها وتحول دون تطوير العمل الجماعي من جهة أخرى. أما فيما يتعلق بالجمعيات الأجنبية فتخضع إلى إجراءات متشددة جعلتها لا تتعدى 18 جمعية أجنبية في الجزائر تتعرض بدورها إلى عدة مضايقات ومثال ذلك: مؤسسة فريدريش ايبرت الموجودة منذ 2002 بالجزائر والتي أعلنت نيتها عن تجميد أنشطتها نظراً لعدم تمكنها من تنظيم أية أنشطة عامة وإلغاء كل برامج لقاءاتها في 2008، ونفس الأمر بالنسبة للرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان والتي منعت من عقد دورة تدريبية لفائدة الصحفيين في 2009 إضافة إلى جمعيات أخرى كتحالف عائلات المختفين وإس أو إس -مفقودون-. وفي نفس السياق منع عدة ناشطين وممثلين عن المنظمات الأجنبية غير الحكومية في مجال حقوق الإنسان من الدخول إلى البلاد سواء للعمل أو لحضور اجتماعات أو دورات تدريبية. بالإضافة إلى المضايقات المتكررة التي يتعرض لها المدافعون عن حقوق الإنسان في الجزائر².

إن الوضع الذي تعيشه الجمعيات في الجزائر يستوجب إصلاحاً قانونياً وعملياً، بحيث يجب تدارك القيود التي تخضع لها حرية تأسيس الجمعيات عبر نظام سيرها من تمويل وإمكانية حل إلى جانب العمل على إدخال الجمعيات كشريك أساسي في عملية التنمية من خلال خلق تفاعل بين السلطة والجمعيات يسمح بنمو المجتمع المدني بشكل حيوي وفعال دون استغلاله لأغراض أخرى.

¹ أبو حنية قوري، المجتمع المدني الجزائري بين إيديولوجيا السلطة والتغيير السياسي، بتاريخ 10-03-2014 على الموقع الإلكتروني: studies.aljazeera.net

² جون ستورك، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأوروبية المتوسطة، تقرير رسدي 2009، الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاغن، ديسمبر 2009، ص18.

الخاتمة:

يقوم مفهوم التنمية السياسية على الحركية والنسبية، ما يجعله في حركة تطور مستمرة وبالتالي عدم الخضوع إلى معايير محددة تمكّن من الحكم عليه بشكل تجمع عليه الاتجاهات المختلفة، ما يعني أن تقييم عملية التنمية السياسية يتعلق أساساً بتحديد مقوماتها الأساسية، ثم النظر في الأساليب المنتهجة من أجل تجسيدها ومدى النجاح في تحقيق الغاية من هذه العملية، باعتبار أن أهداف عملية التنمية السياسية تمتد لعدة أبعاد أبرزها: تطوير النظام السياسي وتفعيل الممارسة الديمقراطية من جهة، ومعالجة مشاكل القطاع الاقتصادي وتعزيز البناء الاجتماعي من جهة أخرى، ويمكن القول أنها تسعى إلى التأثير على كافة مجالات الحياة العامة.

إن رؤيتنا لفكرة التنمية السياسية على أنها تفعيل علمي ومخطط لتصور سياسي معين، يهدف للانتقال من حالة تراجع غير مرغوب فيه إلى حالة تقدم مستمر مرغوب الوصول إليها، لا يمكن أن تتحقق إلا بإرساء الركائز التي تقوم عليها هذه الفكرة، من خلال ترسيخ الشروط الدستورية والقانونية التي تحدد شكل ومضمون الحياة السياسية في الدولة، وما تستتبعها من تأثيرات ترد على الخيارات التنموية المتخذة.

حيث نفترض التنمية السياسية إضفاء طابع الفعالية على المؤسسات وعلى الفاعلين وعلى أطراف العملية السياسية، باعتبار أن التنمية السياسية جزء من أجزاء الفعل التنموي العام، كما نفترض التخلص من بقايا السلطة التقليدية التي لم تعد تتناسب مع البناء الجديد للنظام مما يسفر عن احتمال وجود مواجهة مستمرة مع البقايا الراسخة التي لا تزال تؤثر بالسلب على المجتمع. غير أن الوضع في الجزائر مختلف حيث لم تؤثر السياسات المعتمدة بشكل جوهري على طبيعة السلطة، ونمط ممارسة الحكم والعلاقة بين السلطات وأخيراً العلاقة بين الدولة والمجتمع.

وفي الواقع، العملية السياسية عموماً والدستورية خصوصاً لا تكاد تستقر على نهج في النموذج الجزائري، ابتداءً من دستور 1963 وما صاحبه من اختلاف في الرؤى والمناهج، إلى ما تلاه من وثائق دستورية كانت كلها تكتفي بالتعبير عن واقع أزمة تمر بها البلاد، أكثر مما ترسم مشروع دولة وأمة. ومع حراك فبراير 2019 عود على بدء، واحتراز لنفس الأفكار والمبادئ وإعادة أخرى غير موفقة لصياغتها، جعلت الجزائر لا تزال تبحث عن

ذاتها الدستورية. ولعل النقاش الذي سبق صياغة دستور 2020، والذي تمحور حول طبيعته التوافقية أو الإيديولوجية أو الديمقراطية أو المعيارية تجسيد لذلك.

وبخصوص التنمية السياسية في الجزائر، فلم تكن هي الأخرى يوما نتيجة مشروع وطني متكامل، ناتج عن إرادة مشتركة بين الشعب والسلطة لتنتهي بمخططات فعّالة تهدف لتطبيق برامج تنموية تلمس مختلف ميادين الحياة العامة من أجل تحسينها وتطويرها. إذ لطالما تحكّمت بمسار التنمية في الجزائر، الأحداث التي عاشتها سواء على الصعيد الداخلي أو على مستوى التأثيرات التي طرأت عليها من الخارج، ممّا جعل النظام السياسي ملزما في كل مرة بإجراء سلسلة من الإصلاحات السياسية التي لم ترق لضمان ممارسة سياسية فاعلة.

هذا ما جعل التجارب التي عاشتها الجزائر تظل مقيدة أو تعبر فقط عن الحد الأدنى من الممارسة الديمقراطية. ونرى أن السبب الرئيسي وراء ذلك أن جميع خطط التنمية وحركات الإصلاح كانت طبقا لإرادة السلطة الحاكمة، والتي بدورها لم تنفذها على سبيل المبادرة أو نتيجة لقناعات بضرورة التوجه نحو الديمقراطية عن طريق تطوير المؤسسات والممارسات، وإنما تبنتها كخيارات تكتيكية لتأمين قدرتها على الاستمرار في السلطة، وممّا يدلّ على ذلك أنّها اعتمدت دون أن تستند بصفة أساسية على أطر دستورية وقانونية راسخة بالإضافة إلى عدم استنادها على القوى السياسية والاجتماعية الفاعلة.

ولعلّ من أهم أسباب فشل عمليات التنمية السياسية عزلة الدولة عن المجتمع من خلال عدم السماح للفاعلين الاجتماعيين والقوى التي تمثل المجتمع، بالمشاركة في تحمل المسؤولية. حيث يعد العمل السياسي بالدرجة الأولى عملا جماعيا يتم في المجتمع ممّا يستلزم خلق المناخ المناسب من أجل تشجيع المشاركة السياسية باعتبارها المتغير الأساسي لإمكانية إحداث تطور نوعي في مستوى الثقافة السياسية ودرجة الممارسة الديمقراطية.

كما أن كل تنمية لا تتضمن عمقا اجتماعيا وثقافيا وسياسيا ستؤول مع مرور الوقت إلى ممارسات فاسدة وسلوكيات هادمة. ذلك أنّ مهما كانت تمثل الدولة الطرف الأساسي في تجسيد عملية التنمية، إلا أنّ هذه الأخيرة لا يمكن أن تكون عملا لطرف واحد. فالتنمية دولة وشعب، كما هي مشروع ومواطن، وعندما تقوم التنمية على مجرد مفهوم مادي بدل مفهوم فكري قد تحكّم على نفسها بالإخفاق نتيجة لتناقضها مع تعطش الأفراد للتمكين وتحقيق الإنجازات، وهذا ما قد يؤدي إلى اصطدام بينهما. لذا وجب التأسيس للتنمية كثقافة مبنية على

الحوار الذي يوحد الرؤى والمفاهيم مما يوحد بدوره الأهداف ويترتب عليه مشاركة سياسية حقيقية.

ويمكن القول أن إصلاح الدور السياسي للمجتمع يمثل أهم خطوة نحو إصلاح النظام السياسي كونه يعزز من ترسيخ مقاصد الممارسة الديمقراطية التي تقوم أساسا على ترسيخ قيم التغيير والتفاعل والمشاركة.

إنّ مسألة تطوير مؤسسات الدولة على نحو يمكنها من استيعاب هذه النقلة النوعية يجب أن يكون من خلال إجراءات تأخذ بعين الاعتبار طبيعة المجتمع الجزائري وثقافته، والتجارب التي مرّ بها مسبقا. ذلك أنّ التجارب الناجحة للتنمية السياسية، غالبا ما تفترض أنّ فرص تحقيق الديمقراطية ومؤسسة النظام السياسي، تزيد كلّما استمدت الآليات المتبعة في بناء التنمية السياسية من طبيعة المجتمع.

إن تجربة التنمية السياسية بالجزائر أبانت عن الدور المركزي الذي تلعبه النخب الحاكمة، حيث مثلت إرادة السلطة السياسية المرجع الوحيد لتجسيد عملية التنمية حتى أنّ هذه الأخيرة استخدمت كذريعة للبقاء في السلطة، على الرغم من أن جوهر فكرة التنمية السياسية يكمن في مبدأ تغيير وتطوير مؤسسات الدولة وفقا للإرادة الشعبية.

استطاعت السلطة السياسية في الجزائر أن تهيمن على مضمون عملية التنمية بشكل لم يسمح بإخضاعها لهذه العملية، الأمر الذي حال دون تطبيق هذه الأخيرة باعتبار أنّ السلطة تشكل طرفا محوريا بالنسبة لفكرة التنمية السياسية، فإذا لم تشملها لا يمكن الحديث عن تفعيل حقيقي لهذه الفكرة.

لقد أشرنا سابقا إلى الاختلاف بين فكرة التنمية السياسية وعملية التنمية السياسية، إذ ينقرر شكل هذه الأخيرة وسبل تحقيقها من طرف السلطة، أما بالنسبة لفكرة التنمية السياسية فتأخذ قالب الإطار الدستوري والقانوني المشكّل لها. لذا كان من الواجب تأطير فكرة التنمية السياسية من أجل تقييد إرادة السلطة السياسية لدى تبنيها لكيفية إدارة العملية المجسدة لهذه الفكرة. غير أنّ التأسيس لمسألة التنمية السياسية بالجزائر لم يبين على أساس جوهري ودائم، بل على نحو شكلي وظرفي حيث تعامل النظام مع هذه المسألة على أنها آلية تكييفية لاستمرارية القوى السياسية المهيمنة على السلطة بهدف الحفاظ على نفس نمط الحكم بواجهة ديمقراطية.

هذا ما أثبتته الواقع العملي من خلال لجوء السلطة في معظم الأحيان لمجموعة من الإجراءات والقيود التي تفرغ مبادئ التعددية الحزبية، المشاركة السياسية، التداول على السلطة وعدم الجمع بين السلطات من مضامينها الحقيقية لتجعلها في الواقع آليات لتحديث التسلطية في ظل نظام سياسي تعددي غير تنافسي. وهنا تبرز الحاجة لتأثير الأطر الدستورية والقانونية على تحديد فكرة التنمية السياسية. حيث يجب أن يمثل المدخل الدستوري-القانوني المرجعية لمختلف العمليات والتفاعلات السياسية وغير السياسية. وهو ما يوجب أولاً ترسيخ مبدأ الدستورية من خلال الاهتمام بعملية وضع الدستور واحترام الإرادة الشعبية ورؤى القوى الاجتماعية والسياسية الفاعلة في المجتمع لدى عملية صياغته بالدرجة الأولى، ثم كيفية اعتماده ثانياً.

يقتضي ذلك إزالة أوجه التعارض بين النصوص الدستورية من جهة والقوانين ذات الصلة من جهة أخرى، حيث يلاحظ أن الضمانات الدستورية غالباً ما تستتبعها قيود قانونية تفرغها من معانيها، ما يستدعي ضبط المجال الدستوري بشكل يسمح بترسيخ مبدأ سمو القواعد الدستورية. وذلك من خلال تفعيل المؤسسات الدستورية المعنية بالرقابة على النصوص القانونية أو تلك المختصة بصياغتها، إذ تحتاج عملية صنع القوانين والتشريعات إلى التطوير من حيث صياغتها كونها عملية فنية، ومن حيث مناقشتها وإقرارها كونها عملية قانونية-سياسية.

من جهة أخرى فإن العمل بمبدأ سيادة القانون يمثل خطوات هامة نحو التنمية السياسية، وذلك لضمان المساواة بين الجميع أمام القانون دون أي وجه تمييز أو استثناء. والتزام الدولة وأجهزتها بالعمل وفق احترام هذا المبدأ يعتبر عنصراً أساسياً من عناصر الإصلاح القانوني والإداري، وقد يأخذ عدة صور من بينها ضرورة الالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جميع مؤسسات الدولة.

لقد خلصنا في هذه الدراسة إلى أن معوقات التنمية السياسية في الجزائر تتمثل بصفة رئيسية في استغلال السلطة للأطر القانونية والدستورية وتوظيفها من أجل تزيف عملية التنمية السياسية وما يصاحبها من إصلاحات سياسية، قانونية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية وحتى ثقافية. إن النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراسة النقاط المحورية في عملية تجسيد التنمية السياسية تعبر عن الهوية بين كل من النص الدستوري والواقع العملي. وهو ما لمسناه

من خلال التطرق لمختلف النصوص القانونية المؤطرة للممارسة السياسية. والتي نتجت عنها مجموعة من التوصيات جاءت كآآتي:

- تطوير الخطاب الدستوري: حيث أنه في أغلب المجتمعات السياسية يسعى الخطاب الدستوري إلى محاولة إرساء السؤال الديمقراطي بغية تبيئته وإدماجه في سياق الممارسة اليومية، ومن ثم التصالح معه وجعله من أجديات الفعل السياسي الحر، إلا أنه في الجزائر ما هو إلا نصوص سياسية نضالية لا تحمل أي معيارية موضوعية ترفع من تأسيسية الخطاب الدستوري. ولعل مسألة الحقوق والحريات في الدستور الجزائري تظهر بوضوح مدى قصور الفكر الدستوري والسياسي عموما في بناء مشروع الدولة الحديثة، إذ لا تعدو في الحقيقة أن تكون إعلانا عن لائحة تعدادية أقرب منها إلى الديماغوجيا منها إلى الواقع السياسي، ومسؤولية الدولة من هذه اللائحة الحقوقية إنما هو التزام ببذل عناية لا بتحقيق نتيجة.

- الاهتمام بعملية صياغة القوانين: لا شك أن أهم آلية تستغلها السلطة من أجل التأثير على سير الحياة العامة، هي مبادرتها بطرح القوانين والتعديلات الدستورية مستعينة في ذلك بأدوات صياغة واسعة، مبهمة، فضفاضة وقابلة للتأويل. هذه الصياغة غير الدقيقة تسمح بالتوسع في التجريم على حساب مبدأ الشرعية، وهو ما لمسناه من خلال معاينة مختلف القوانين المؤطرة للممارسة السياسية في الجزائر. لذا وجب أن تحاط هذه المسألة بعناية أكبر من خلال توظيف دقيق للغة قانونية محضة والاستعانة بخبراء وإدراج جلسات نقاش وإثراء معمقة.

- تعزيز دور البرلمان: إذ يجب تقييد سلطات رئيس الجمهورية بخصوص علاقته مع هذه المؤسسة سواء من صلاحية التشريع بأوامر، أو التدخل في نظامه الداخلي، أو إمكانية حلّه والتحكم في عدد مقاعده. وذلك من خلال إدراج بعض الشروط كعدم إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني مرة ثانية خلال سنة من انتخابه، أو تحديد تاريخ متزامن لإجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية، أو تقييد سلطة التشريع في مسائل معينة فتوظيف مصطلح "الاستعجال" بصفة غير محددة يسمح بالتعسف في استعماله، حتى أن قبول الوثيقة الدستورية لسنة 2020 دون الحاجة إلى مناقشته ما يعد إلا دليلا على ذلك. بالمقابل يجب إصلاح النظام الداخلي للبرلمان من أجل التمكين من رئاسة اللجان والمشاركة في صياغة ومناقشة القوانين، والعمل على منع التغيب عن الجلسات، وتفعيل المبادرة التشريعية.

- تفعيل دور المعارضة: إن المكانة الدستورية المستحدثة للمعارضة لم تستطع أن تمنحها دورا أكبر، لأنها تتعلق أساسا بحجم هذه الأخيرة داخل البرلمان، وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تؤثر المعارضة في العمل البرلماني إذا لم تشغل نسبا هامة في مقاعد البرلمان ما يحيلنا إلى الإشكال الحقيقي وهو مدى وجود تنافس سياسي حزبي حقيقي.
- فك الاحتواء السياسي للمجالس الوطنية: من خلال تحريرها من التبعية لرئاسة الجمهورية وخلق التزام فعلي بخصوص الأخذ بعين الاعتبار أعمال هذه المجالس، وتدعيمها بصلاحيات أكثر فعالية، وفتح المجال لتعاونها مع مؤسسات الدولة الأخرى.
- تكريس العمل التشاركي: من خلال إشراك المواطن في الشأن المحلي وتوفير بيئة ملائمة تسمح ببناء تواصل بينه وبين الهيئات المختلفة، بشكل يجعله شريكا فعليا في عملية التنمية، باعتبار أن المستوى المحلي يعد أفضل بيئة لترشيد الممارسة السياسية وتنمية ثقافة وسلوك الفرد في المجتمع.
- تعزيز دور ومكانة القضاء الدستوري والإداري: من خلال ضمان استقلالية السلطة القضائية عن طريق القضاء على نفوذ السلطة التنفيذية عليها. كضرورة تنظيم كيفية اختيار أعضاء المحكمة الدستورية عن طريق قانون عضوي بدل الأمر الرئاسي، واعتماد نظام انتخاب رئيس المحكمة من بين الأعضاء بدل التعيين الرئاسي.
- إصلاح النظام الحزبي والنظام الانتخابي: عن طريق التخلي عن الإجراءات الطويلة والمعقدة المعتمدة، وتقييد سلطة وزارة الداخلية في منح التراخيص لإنشاء الأحزاب السياسية. إلى جانب إعادة النظر في الصيغ الرياضية المعتمدة لتحقيق مصداقية أكبر، واعتماد آلية انتخاب أعضاء السلطة المستقلة للانتخابات، وضمان عدم تأثير السلطة التنفيذية على تنظيمها أو على أداء عملها.
- وأخيرا الحرص على إضفاء الطابع التنافسي على العمل السياسي، كون الإجماع لم يكن يوما قابلا للتحقيق في ظل الديمقراطية التي أقصى ما تسمح به إيجاد توافقات لإدراك الأهداف المشتركة.

قائمة المراجع:

- الكتب:

1. ابراهيم عبد الرزاق وصفد حسام الساموك وموسى جواد الموسوي، الإعلام الجديد - تطور الأداء والوسيلة والوظيفة-، سلسلة مكتبة الإعلام والمجتمع، جامعة بغداد، العراق، 2011
2. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الأنظمة السياسية -الدول والحكومات-، الدار الجامعية، بيروت لبنان، 1982
3. أحمد بوضياف، المؤسسات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989
4. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006
5. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظام السياسي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، 1982
6. إسماعيل قيرة وفضيل دليلو وعلي غربي وصالح فيلاني، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2002
7. إسماعيل صبري عبد الله، الديمقراطية داخل الأحزاب الوطنية وفيما بينها -الندوة الفكرية: أزمة الديمقراطية في الوطن العربي-، مركز دراسات الوحدة العربية، 1987
8. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002
9. أنريه هوريو، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الثانية، 1977
10. بدر الدين شبل، الحريات السياسية في الجزائر، دار الولاية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2016
11. بلقيس أحمد منصور، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي -دراسة تطبيقية على اليمن وبلاد أخرى-، مكتبة مدبولي، 2004

12. بوبكر خلف، النظام القضائي الإداري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة البحوث والدراسات، العدد 21، 2016
13. بومدين طاشمة، مدخل إلى علم السياسة - مقدمة في دراسة أصول الحكم-، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013
14. تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2004
15. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 1996
16. جورج بوردو، الدولة، ترجمة سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1985
17. خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية - تجربة الجزائر - ، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2003
18. رايموند كارفيلكينيل ترجمة فاضل زكي محمد، العلوم السياسية، مكتبة النهضة بالمشاركة مع مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بغداد-نيويورك، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 1963
19. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013
20. رمضاني فاطمة، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر، دار النشر الجامعي الجديد، تلمسان الجزائر، 2017
21. رياض الصمد، مؤسسات الدولة الحديثة -دراسة مقارنة-، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، بيروت، 2003
22. سعاد الشرقاوي، الأنظمة الانتخابية في مصر والعالم، دار الكتاب، مصر، 1996
23. سعيد حكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، الطبعة الثانية، 1990
24. سليمان الطماوي، النظام السياسي والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، 1988

25. سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دار دجلة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009
26. سويم العزي، السلوك السياسي في المجتمع العربي، دار الألف، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 1992
27. شكر زهير، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1994
28. شمران حماوي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مطبعة الإرشاد، بغداد العراق، الطبعة الثانية، 1975
29. شيماء محي الدين محمود، تداول السلطة والاستقرار السياسي في إفريقيا، المكتب العربي للمعارف، مصر، 2015
30. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986
31. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010
32. صالح زرتوقة، أنماط الاستيلاء على السلطة في الدول العربية، مكتبة مدبولي، مصر، 1993
33. ضياء عبد الله عبدو جابر الأسدي، جرائم الانتخابات، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2009
34. ظاهر الغندور، تقديم محمد المجذوب، النظم الانتخابية (دراسة مقارنة لأهم القوانين في العالم الانتخابي)، المركز الوطني للمعلومات والدراسات، بيروت لبنان، 1992
35. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006
36. عباسي سهام، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، إسكندرية مصر، 2016
37. عبد الحميد الشواربي، الحقوق السياسية للمرأة في الإسلام مع المقارنة بالأنظمة الدستورية الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 1988

38. عبد الرحمن حسين الطغيان، تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة - نموذج فرنسا-، منشورات جامعة قان يونس، بن غازي لبيبا، الطبعة الأولى، 2001
39. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت لبنان، 1964
40. عبد الرؤوف هاشم البسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، 2008
41. عبد السلام محمد السعدي ومحمد حسن العامري، الإعلام والديمقراطية في الوطن العربي، دار المنهل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010
42. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، مصر، 1993،
43. عبد الله بلقيز، السياسة في ميزان العلاقة بين الجيش والسلطة -الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي-، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002
44. عبد الله بلقيز، المعارضة والسلطة في الوطن العربي، أزمة المعارضة السياسية العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2001
45. عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيء، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006
46. عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر -مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام الانتخابي الجزائري-، الألفية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011
47. عبد المعطي عساف، التكيف القانوني للنظام المحلي الجزائري في ظل التمييز بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، سبتمبر 1978
48. عبدو سعد وعلي مقلد وعصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية "دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي"، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005
49. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية -دراسة مقارنة-، دار الجامعيين للطباعة والنشر، الإسكندرية مصر، 2002

50. عصام الدبس، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي (الدول، الحكومات، الحقوق والحريات العامة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010
51. عطا محمد وتيم فوزي، النظم السياسية العربية المعاصرة، منشورات جامعة قارينوس، بن غازي، 1988
52. علي خليفة الكوراي، مفهوم الديمقراطية المعاصرة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000
53. عماد طارق البشري، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق، بيروت، المكتب الإسلامي، الطبعة الأولى، 2005
54. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007
55. عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، دار الهومة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2018
56. عمر بوشموخة، الصحافة والقانون، دار الوسام العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011
57. عمر جمعة العبيدي، إشكالية البنية السياسية لنظم الجمهورية في المنطقة العربية، دار الجنان للنشر والتوزيع، العراق، 2013
58. عنصر العياشي، سوسيولوجيا الديمقراطية والتمرد بالجزائر، دار الأمير للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 1999
59. فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998
60. عن فضيل دليلو، تاريخ وسائل الاتصال، أقطاب الفكر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006
61. قرانة عادل، النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2013
62. لحسين بن شيخ آيت ملويا، رسالة في الاستعجالات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2015
63. مايكل ويليس، ترجمة عادل خير الله، التحدي الإسلامي في الجزائر، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1999
64. متروك الفالح، المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية، مركز الدراسات الوحدة العربية، لبنان، 2002

65. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية مصر، الطبعة الأولى، 2007
66. محمد أحمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2007
67. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2004
68. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009
69. محمد باقي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002
70. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، الإسكندرية مصر، 2000
71. محمد فائق، حقوق الإنسان بين الخصوصية والعالمية، حقوق الإنسان العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، لبنان، 2004
72. محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء (دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب)، دار النهضة العربية، مصر 1998
73. محمد كامل ليله، النظم السياسية "الدولة والحكومة"، دار النهضة العربية، بيروت، 1999
74. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، 2014
75. منصور قدور بن عطية، الصحافي المحترف بين القانون والإعلام، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2016
76. مورتون أكبلان، تعريب سامي عادل، المعارضة والدولة في السلم والحرب، دار الآفاق الجديدة، بيروت لبنان، بدون سنة نشر.
77. مها علي إحسان العزاوي، الحقوق والحريات السياسية-دراسة مقارنة مع الدساتير العربية والدساتير الغربية-، دار الفكر والقانون، القاهرة، 2016

78. مورييس دوفرجه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد، دار النهار، الطبعة الثالثة، بيروت، 1989
79. مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، ١٩٩٢
80. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010
81. مولود مراد محي الدين، نظام الحزب الواحد وأثره على الحقوق السياسية للمواطن، سيما سليمانية، العراق، 2006
82. ميشال مياي، دولة القانون "مقدمة في نقد القانون الدستوري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1990
83. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013
84. ناصر لباد، القانون الإداري - التنظيم الإداري - منشورات دحلب، حسين داي الجزائر، 2005
85. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالم، الجزائر، 2006
86. نوريش عشاش ومحمد بشير، الرأي العام الإلكتروني وحرية الرأي والتعبير في المجال الافتراضي، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 02، جويلية 2020
87. هشام محمود الأقدمي، التنظيمات الحزبية في الدول النامية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية مصر، 2016
88. هنري روبنسون ترجمة محمد وطفة، المجلس الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2001
89. وهبة الزحيلي، حق الحرية في العالم، دار الفكر، الطبعة الأولى، دمشق سوريا، نيسان 2000
90. وائل أحمد علام، حماية حقوق الأقليات في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 2001

91. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ابن النديم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2009

- المقالات:

1. أحسن غربي، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين ضرورة التفعيل والمعوقات، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 01.
2. أحسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المحلية، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11، الجزائر، 2015.
3. أحمد باي ومريم دندن، حرية الرأي والتعبير في حركات التحول الديمقراطي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 02، جوان 2014.
4. البرج محمد، الضوابط القانونية لتكوين ونشاط المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، مجلة الفكر القانوني والسياسي، العدد 03.
5. العام رشيدة، المجلس الدستوري (تشكيل وصلاحيات)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، العدد 07، فيفري 2005.
6. العربي بن علي بوعلام، دور الهيئات الاستشارية في حوكمة السياسات العامة في الدول المغاربية، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 24.
7. العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مارس 2003.
8. إسميلكونيان، جدل حول حرية الرأي والتعبير في الجزائر، مجلة ارفع صوتك، أبريل 2016.
9. آغا جميلة، امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس الجزائر، العدد 05، أبريل 2009.
10. الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية "الأسس والآفاق"، مجلة الوسيط، الجزائر، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، العدد 06، السداسي الثاني 2008.
11. الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، الملتقى الدولي للتطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012.

12. آيت قاسمي ذهبية، الصحافة الاستقصائية هل هي مؤشر فعلي على الانفتاح الإعلامي والتقني، مجلة التدوين، جامعة وهران 2، العدد 12، جانفي 2019.
13. باديس بن حدة، آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 10، الجزائر، جانفي 2017.
14. باسل الحمد وآخرون، الحق في التجمع السلمي ودور مؤسسات المجتمع المدني والحقوقيين في حماية وضمان هذا الحق، التكتيكات الجديدة في حقوق الإنسان، أكتوبر 2013.
15. باية عبد القادر، قراءة في الأحكام القانونية المتعلقة بالقرارات الإدارية المتضمنة تأسيس الأحزاب السياسية على ضوء القانون العضوي 12-04، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06.
16. برطال حمزة، حرية تأسيس الأحزاب السياسية في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 54، العدد 01.
17. بركات محمد، أسباب وأهداف التعديل الدستوري بالجزائر - دراسة في ظل التحولات العربية الراهنة -، العدد الخامس، مجلة، جانفي 2016.
18. بولطيف سليمة، التمييز بين مصطلح حرية المعتقد وحرية الدين في التشريع الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد السادس، مارس 2015.
19. بولوم محمد الأمين، التعديل الدستوري المرتقب ودوره في تحديد طبيعة النظام السياسي في الجزائر، الملتقى الدولي "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة - حالة الجزائر -"، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، ديسمبر 2012.
20. بلغول عباس، رقابة المجلس الدستوري للعهد التشريعية، مجلة القانون، المركز الجامعي غليزان الجزائر، العدد 03، جوان 2012.
21. بن بريح ياسين، آليات الرقابة المالية على الميزانية العامة، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 10.
22. بن سعيد صبرينة، قراءة في أثر التعديلات الدستورية الجزائرية على الحقوق والحريات، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 14، العدد الثاني، 2016.

23. بن عطية لخضر وهلوب حفيظة، الموازنة بين تثمين القواعد القانونية المنظمة للسلطة المستقلة للانتخابات ومآخذ ممارستها الفعلية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 1.
24. بن عبد الله عادل، ميزة وطابع القضاء الإداري في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 30، ماي 2013.
25. بوصباح وسيلة، مكانة المعارضة البرلمانية في الدساتير المقارنة، مجلة العلوم السياسية والقانونية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، المجلد 03، العدد 13، يناير 2019.
26. بوصفصاف خالد، تأسيس الجمعيات في القانون الجزائري، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 10، العدد 17.
27. بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، تلمسان الجزائر، العدد 26، جوان 2010.
28. بومدين طاشمة، إشكالية التنمية الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، جامعة تلمسان، العدد 07، 2009.
29. بومدين طاشمة، ترشيد أداء البرلمان كمدخل مؤسسي لعملية التنمية السياسية في الجزائر، ملتقى التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012.
30. توفيق ابراهيم مصطفى، في معنى المعارضة السياسية، التراث للنشر، تونس، 1994.
31. ثناء فؤاد عبد الله، الحزب والسياسة والديمقراطية، مجلة الإسلام والديمقراطية، العدد الثالث، بغداد، 2003.
32. جامل صباح، الضمانات القانونية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية في الجزائر في ظل القانون العضوي 12-04، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 02، 2016.
33. جليل مونية، تعزيز الديمقراطية التشاركية من خلال التكريس الدستوري للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، دفاثر السياسة والقانون، المجلد 11، العدد الأول، جانفي 2019.
34. جميلة حركاتي، الصحافة المكتوبة بين الحرية والتقييد - دور سلطة ضبط الصحافة المكتوبة-، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 30، العدد 03، ديسمبر 2019.
35. جميلة وزاني، ترقية الحقوق السياسية للمرأة في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 10، الجزائر، جانفي 2017.

36. جيهان المكاوي، حرية الفرد وحرية الصحافة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1981
37. حاتم عحاقة، التنمية الاقتصادية والنظام السياسي، مجلة ملفات لبنان، لبنان، 2014.
38. حداد فاطمة، ترقية الحقوق السياسية للمرأة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد الثاني، العدد الثاني، الجزائر، مارس 2017.
39. حدوي سيدي محمد الأمين، حرية الصحافة بين الضمانات القانونية والمسؤولية الجزائرية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 05، جانفي 2017.
40. حنا عيسى، البرلمان ووظائفه، بوابة التنمية البرلمانية، 2014.
41. حسن البصري، تداول السلطة، الموسوعة القانونية المتخصصة، مجلد القانون العام.
42. خالد حامد، الرأي العام وحرية التعبير، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 06، العدد 09.
43. خلواتي مصعب، الحماية القانونية للأقليات في القانون الدولي، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 30.
44. دبوشة فريد، الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في ظل الدستور المغربي لسنة 2011 والتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، حوليات جامعة الجزائر، المجلد الثالث، العدد 33، الجزائر، سبتمبر 2019.
45. ذبيح عادل، حقوق وحرريات المواطن في التعديل الدستوري 2016 أي جديد، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الخامس، مارس 2017.
46. زعو محمد، حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، جوان 2016.
47. زعيطي أمينة ودبرناوي راضية، حرية ومسؤولية الصحافة الإلكترونية في الجزائر على ضوء قانون الإعلام لسنة 2012 -دراسة تحليلية مقارنة لقوانين الصحافة والنشر بالدول المغاربية-، المجلة الدولية للاتصال الاجتماعي، الجزائر، المجلد 5، العدد 02، 2018.

48. زغداوي محمد، انعكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية الجزائرية، حوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي، المجلد 13، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة الجزائر، 1999
49. زهيدة رباحي، ترقية المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة - بين الضمانات القانونية والمعوقات العملية-، المجلة الجزائرية للسياسيات العامة، العدد 09، فيفري 2016.
50. زهير كرور، الانترنت وحرية التعبير، تحديات جديدة للمبادئ الموحدة لحقوق الإنسان، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 01، أبريل 2020.
51. سامية العايب وحميدي حميد، صور مسؤولية رئيس الدولة في القانون الدستوري - دراسة مقارنة الجزائر، مصر، فرنسا-، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 34-35، مارس 2014.
52. سليمة العايب، النظام القانوني للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 14، مارس 2016.
53. سمير أرسلان، مبدأ استقلال القضاء - رهان ممكن-، بوابة المنهل الإلكترونية
54. سمير شوقي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كبديل للجنة الاستشارية لحماية وترقية حقوق الإنسان، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 01، ماي 2019.
55. شيتوي زهور وبوحنية قوي، التنظيم القانوني لسلطة ضبط السمع البصري في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، العدد 19، جوان 2018.
56. شريف ماشطي، المشاركة السياسية أساس العمل الديمقراطي، مجلة الباحث الاجتماعي، العدد 10، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، سبتمبر 2010.
57. شريهان محمود أبو الحسن، العوامل المؤثرة على مستقبل حرية الصحافة في مصر -دراسة إستراتيجية حتى عام 2027، مؤتمر بعنوان: نحو أجندة مستقبلية لبحوث الإعلام -إشكاليات التحول من النمطية إلى التجديد والإبداع-، المعهد الدولي العالي للإعلام، الشروق، أبريل 2018
58. شلالى رضا وبن سالم أحمد عبد الرحمن وحاشي محمد الأمين، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر (العملية الانتخابية من هيئات الرقابة إلى سلطة التنظيم والإشراف)، المجلد 5، العدد 1.

59. شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 02، 2000.
60. شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الأمة، عدد خاص بمدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، الجزائر، أكتوبر 2002
61. محافظي محمود، جريمة التحريض في قانون الإعلام الجزائري، دراسات قانونية، العدد 03، أكتوبر 2002.
62. محمد عابد الجابري، إشكالية الديمقراطية والمجتمع المدني في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، العدد 167، 1993 محمد سنوسي، جدلية السلطة والمعارضة، -قراءة لواقع الأحزاب السياسية في الجزائر-، مجلة الحوار، يونيو 2015.
63. محند أمقران بوبشير، السلطة القضائية في الجزائر، الأمل للطباعة والنشر، تيزي وزو الجزائر، 2002.
64. معمر ملاطي، المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 17، جانفي 2018.
65. منيرة رقطي وسامية العايب، الجزاءات الإدارية لسلطة ضبط السمعي البصري في التشريع الجزائري -اختصاص السلطة القمعية-، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 07، العدد 02، جوان 2020.
66. عبد الحكيم عبد الله، المعارضة السياسية، مجلة الوعي، العدد 126، أكتوبر 1997.
67. عبد الرحمن بن جيلالي، الحق في تأسيس الأحزاب السياسية بين التنظيم والتقييد (دراسة في أحكام المادة 52 من التعديل الدستوري لـ 2016 وأحكام القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية رقم 12-04)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 12.
68. عبد المجيد رمضان، الديمقراطية الرقمية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية-حالة الجزائر-، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، ورقلة الجزائر، جانفي 2017.
69. عبد المجيد عزام، التنمية السياسية في أعقاب الانفراج الديمقراطي في الأردن، مجلة دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 33، العدد 2، 2006.
70. عبد المؤمن عبد الوهاب، العهدة المحلية: المحتوى والمقتضيات، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، جامعة منتوري قسنطينة، جانفي 2008.

71. عزبي محمد، الديمقراطية والحكم الراشد، (رهانات المشاركة السياسية وتحقيق التنمية)، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص أبريل 2011، جامعة ورقلة.
72. عصام بن الشيخ، أداء المعارضة الجزائرية في ضوء -مبادرة الإجماع الوطني-، مجلة الحوار المتمدن، العدد 4802، ماي 2015.
73. عليان بوزيان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية -دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب-، الملتقى الدولي للتطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012.
74. عماد دمان ذبيح، الضمانات القانونية لحماية حق تكوين الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي 12-01 المتعلق بالأحزاب السياسية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد التاسع، جوان 2016.
75. عمار عباس، توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات، مجلة المجلس الدستوري، العدد 05.
76. عمار كساب، الأمازيغية في الجزائر بين الدسترة السياسية والهوية الثقافية، السياسات الثقافية في المنطقة العربية، فبراير 2016.
77. عيساوي عزالدين، الديمقراطية المحلية -من الديمقراطية التمثيلية على الديمقراطية التشاركية-، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، الجزائر، 2015.
78. فريحة حسين، هل تعديل الدستور أصبح ضرورة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الرابع، سنة 1999.
79. فلاح خلف كاظم الزهيري، الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة، حتمية الترابط، المجلة السياسية الدولية، 2012، العدد 22.
80. قدور ضريف، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، نظامها القانوني مهامها وتنظيمها، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 13، جانفي 2020.
81. قزلان سليمة، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لـ 2016 مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 54، العدد 01.
82. قواري مجدوب، مبدأ استقلالية القضاء في الدساتير المغاربية، دفاتر السياسة والقانون، ورقلة الجزائر، العدد 15، جوان 2016.

83. لقرع بن علي، التعددية الحزبية في الجزائر - المسار والخرجات-، الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، أكتوبر 2015.
84. مراد فول، التدخل الإنساني وحماية الأقليات، المجلة العلمية لجامعة الجزائر 3، المجلد 06، العدد 11، جانفي 2018.
85. مزياني فريدة، الإطار القانوني للجماعات المحلية "واقع وآفاق"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 24، قسنطينة الجزائر، ديسمبر 2005.
86. مفتاح دليوح، النظام العام كقيد على حرية الرأي والتعبير، مجلة المعيار، العدد 08.
87. مقدم السعيد، المرأة واقعها ومكانتها في الوظيفة العمومية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 9، العدد 01، الجزائر، 1999.
88. مغربي فريال، الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية المحلية "المملكة المغربية نموذجا"، مجلة المفكر، العدد 17، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2018.
89. مسلم بابا عربي، آفاق تعزيز مكانة السلطة التشريعية في سياق مشاريع الإصلاح السياسي والمؤسساتي في الجزائر، ملتقى التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح قالمة، 2012.
90. مسراتي سليمة، دور الأحزاب السياسية في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة "الأطر واستراتيجيات التمكين السياسي"، مجلة صوت القانون، المجلد 05، العدد 02، أكتوبر 2018.
91. مستونسي مبروك وضويانوليد، الآلية التقييمية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بين المقاربة التشاركية والمقاربة المناجيرية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 10، جوان 2018.
92. مصطفى بلعور، التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر، ملتقى التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012.
93. منى كرفي، الاستقلالية مبدأ من المبادئ الدستورية للسلطة المحلية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدبلوماسية، تونس، فيفري 2019.
94. ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007.
95. ناصر لباد، الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 09، العدد 01، الجزائر، 1999.

96. نازلي معوض أحمد، التعريب والقومية العربية في المغرب العربي، سلسلة الثقافة القومية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1986.
97. نايلي محمد، الولاية كأداة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 11، الجزائر، 2017.
98. نقيش لخضر، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الخامس، العدد الثاني، جوان 2020.
99. نجلاء بوشامي، ممارسة حرية الجمعيات في الجزائر بين الإقرار الدستوري والتقييد القانوني، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، المجلد 24، العدد 02، أوت 2018.
100. نهال حاشي، مفهوم التداول كأساس للتنمية السياسية، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 7، العدد 1، مارس 2020.
101. نوار أمعوج، مكانة الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 43، جوان 2015.
102. نوال لصلج، الديمقراطية التشاركية رافعة للتنمية المحلية قراءة في قانون البلدية 11-10، مجلة الحقيقة، المجلد 17، العدد 03، سبتمبر 2018.
103. هوارى ليلي، الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة القانون، غليزان الجزائر، العدد 03، جوان 2012.
104. وسيلة وزاني، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 21، الجزائر، نوفمبر 2008.
105. وليد سالم محمد، المعارضة في التحليل السياسي الرسمي العربي، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد 16، العدد 11، أكتوبر 2009.
106. وليد شريط، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري "المبررات وواقع العلاقة بين الغرفتين"، مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، العدد 11، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011.
107. وهبة زحلي، الحرية الفكرية - حرية المعتقد، حرية الفكر، حرية التجنس-، مجلة كلية العلوم الإسلامية "الصراط"، العدد 05، 2002.

108. يوسف أزروال، الدبلوماسية البرلمانية، دراسة في دور البرلمان الجزائري، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، العدد 06، جوان 2017.
109. يوسف بن بزة ومبروك الساحلي، دور البرلمان الجزائري في تحقيق التنمية السياسية، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، العدد 38، جوان 2014.
110. يوسف حاشي، التداول على السلطة، مجلة القانون المجتمع السلطة، العدد 1، وهران الجزائر، 2012
111. يوسف حاشي، مكانة الحقوق الأساسية من القضاء، مجلة المحكمة العليا، العدد 1، الجزائر، 2018.
- أطروحات الدكتوراه:

1. بلطرش سامية، تنظيم العهدة الرئاسية في الأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة يوسف بن خدة الجزائر العاصمة، 2011-2012
 2. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق-، رسالة دكتوراه، قانون عام، جامعة تلمسان، 2014-2015
 3. درويش فتحي، إشكالية التحول الديمقراطي في الجزائر (دراسة في الآليات الدستورية والتشريعية)، رسالة دكتوراه، جامعة سيدي بلعباس، 2008-2009
 4. حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية والدولية بين النص والواقع، رسالة دكتوراه، القانون العام، جامعة تلمسان، 2015-2016
- النصوص الدولية:

• الإعلانات والاتفاقيات الدولية:

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948.
2. العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية 1966.
3. العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966.
4. الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان دخلت حيز النفاذ في 1953
5. الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان دخلت حيز النفاذ سنة 1978
6. الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب دخل حيز التنفيذ في أكتوبر 1986
7. الميثاق العربي لحقوق الإنسان دخل حيز التنفيذ في مارس 2008.

• التقارير الدولية:

1. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الحقوق الدستورية للمعارضة، مذكرة إعلامية، العدد34، ماي 2013
2. تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، DRI مكتب تونس، 2018
3. سورية سعداوي وايناس ايشاف، المرأة وقانون الأسرة والنظام القضائي في الجزائر والمغرب وتونس، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، مكتب اليونسكو بالرباط، المغرب، 2010
4. جولي بالينغتون وآخرون، تمكين المرأة من أجل أحزاب سياسية أقوى، دليل الممارسات الجيدة للنهوض بالمشاركة السياسية للمرأة، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الأمم المتحدة، أكتوبر 2014
5. حقوق الإنسان ووضع الدستور، الأمم المتحدة حقوق الإنسان مكتب المفوض السامي، نيويورك جنيف، 2018
6. ماينا كياي، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، الدورة 20، 21 ماي 2012
7. التقرير المشترك لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان
8. جون ستورك، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأور و متوسطة، تقرير رسدي 2009، الشبكة الأوروبية-المتوسطة لحقوق الإنسان، كوبنهاغن، ديسمبر 2009
9. تقرير: الجزائر ترد على أمريكا بشأن الأقلية المسيحية بالجزائر، المركز الديمقراطي العربي، 27 أكتوبر 2015

- النصوص الوطنية:

• الدساتير:

1. دستور 1963 الصادر وفق الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 08 سبتمبر 1963
2. دستور 1976 الصادر وفق الجريدة الرسمية رقم 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

3. دستور 1989 الصادر وفق الجريدة الرسمية رقم 09 المؤرخة في 1 مارس 1989.
4. دستور 1996 الصادر وفق الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
5. القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002 المتضمن التعديل الدستوري 2002.
6. القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري 2008.
7. القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري 2016.
8. دستور 2020 الصادر وفق الجريدة الرسمية رقم 84 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

- الآراء الاستشارية:

9. رأي المجلس الدستوري رقم 01/ ر.ت.د/ م د/ مؤرخ في 20 محرم 1423 الموافق لـ 03 أبريل 2002 المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر، العدد 63.
10. رأي المجلس الدستوري رقم 01/08 ر.ت.م/ م د/ المؤرخ في 09 ذو القعدة 1429 الموافق لـ 07 نوفمبر 2008 والمتعلق القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

• النصوص القانونية:

- القوانين العضوية:

11. القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، العدد 37.
12. القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق لـ 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، ج ر، العدد 15.
13. القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر، العدد 57.
14. القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج ر، العدد 57.

15. القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر، العدد 02.
16. القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر، العدد 01.
17. القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر، العدد 01.
18. القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير سنة 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر، العدد 02.
19. القانون العضوي 16-01 المؤرخ في 22 ذو القعدة 1437 الموافق لـ 25 أوت 2017 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر، العدد 50.
20. القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 محرم 1441 والموافق لـ 14 سبتمبر 2019 المعدل لقانون الانتخابات رقم 16-01، ج ر، العدد 55.
21. القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 محرم 1441 والموافق لـ 14 سبتمبر 2019 المنشأ للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر، العدد 55.
- القوانين:
22. القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر، العدد 10.
23. القانون رقم 82-213 المتعلق بحقوق وحرريات الجماعات الإقليمية المؤرخ في 12 مارس 1982، ج ر، العدد 13.
24. القانون رقم 90-07 المؤرخ في 14 أبريل 1996 والمتعلق بالإعلام، ج ر، العدد 14.
25. القانون رقم 90-80 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، ج ر، العدد 15.
26. القانون رقم 90-90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج ر، العدد 15.

27. القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، العدد 52.
28. القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، العدد 35.
29. القانون رقم 01-09 المؤرخ في 26 جوان 2001 المعدل والمتمم للأمر 66-156 والمتضمن قانون العقوبات، ج ر، العدد 34.
30. القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر، العدد 43.
31. القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 14.
32. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر، العدد 37.
33. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر، العدد 12.
34. القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012 والمتعلق بالجمعيات، ج ر، العدد 02.
35. القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير 2014 والمتعلق بتنظيم النشاط السمعي البصري، ج ر، العدد 16.
36. القانون رقم 16-13 المؤرخ في 03 نوفمبر 2016 والمحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج ر، العدد 65.
37. القانون رقم 17-01 المؤرخ في 10 يناير 2017 والمحدد لقائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، ج ر، العدد 02.

- الأوامر:

- 38.الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة الصادر في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 الصادر في 26/08/2010، ج ر، العدد 50.
- 39.الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر، العدد 48.
- 40.الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 28 فبراير 2006 المنظم لقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين بالجزائر، ج ر، العدد 12.
- 41.الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر، العدد 46.
- 42.الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24 جويلية 2008 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر، العدد 42.
- 43.الأمر رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، العدد 21.
- 44.الأمر رقم 15-02 المؤرخ في 23 جويلية 2015 المعدل والمتمم للأمر 66-155 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية ، ج ر، العدد 40.
- 45.الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 26 رجب 1422 الموافق لـ 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

• النصوص التنظيمية:

- المراسيم الرئاسية:

- 46.المرسوم الرئاسي رقم 91-307 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة، ج ر، العدد 43.
- 47.المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، ج ر، العدد 15.
- 48.المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتضمن إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ج ر، العدد 64.

49. المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في نوفمبر 1995 المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 72.

50. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 31 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر، العدد 76.

51. المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25 مارس 2001 المنشأ للجنة الاستشارية لحماية وترقية حقوق الإنسان، ج ر، العدد 18.

- المراسيم التنفيذية:

52. المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، المؤرخ في 1990/07/25، ج ر، العدد 31.

53. المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل بالمرسوم رقم 09/374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، ج ر، العدد 67.

54. المرسوم التنفيذي رقم 94-398 المؤرخ في 19 نوفمبر 1994 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ج ر، العدد 78.

55. المرسوم التنفيذي رقم 94-99 المؤرخ في 04 ماي 1994 المتضمن كيفيات تعيين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وتجديد عضويتهم، ج ر، العدد 29.

56. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المؤرخ في 1994/07/23، ج ر، العدد 48.

57. المرسوم التنفيذي رقم 96-30 المؤرخ في 13 يناير 1996 المتضمن تحديد شروط وكيفيات تطبيق الأمر رقم 95-23، ج ر، العدد 04.

58. القرار المؤرخ في 10 جانفي 1996 المحدد لمجال تدخل غرف مجلس المحاسبة، وضبط أقسامها إلى فروع، ج ر، العدد 06 المعدل بموجب القرار المؤرخ في 16 أفريل 1996، ج ر، العدد 04.

59. المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة، ج ر، العدد 50.

- النظم الداخلية:

60. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية 2000، ج ر، العدد 46.

61. النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 أوت 2017، ج ر، العدد 49.
62. النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان المؤرخ في 17 أكتوبر 2017، ج ر،
العدد 59

المراجع باللغة الأجنبية:

1. Beatrice Carmel- Depitre, la démocratie locale : modalités et gestion d'une ville, Démocratie et management local, 4ème rencontre ville management, Edition Dalloz, France, 2001.
2. Bénédicte Delaunay, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Revue du Droit Public, Numéro spécial « Quinquennat » n04, LGDJ, France, 2000.
3. Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Sciences politique, Armand colin, 6ème édition, 1985
4. Celine Hiscoch Lageot, La dimension universelle de la liberté d'expression dans la déclaration des droits de l'homme, France, 2000.
5. Club Jean Moulin, L'Etat et le Citoyen, Edition de Seuil, France, 1961.
6. CFA Mahdjoub, Etat origine et fonctionnement, OPU, Alger, 1989
7. Didier Maus, Aborder le droit constitutionnel, Mémo Seuil, Paris France, 1998.
8. Eric.Oliva, Droit Constitutionnel, 3ème édition, Sirey, Paris, 2002
9. Fathi Zerari, L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systemes juridiques d'inspiration française, Les Annales de Droit, n12, 2018
10. François De La Saussay, Frédéric Dieu, Droit constitutionnel et institutions politiques, hachette supérieur, 1ère édition, 2000
11. Gérard Bergeron, Fonctionnement de l'Etat, librairie Armond Collin, Paris France, 1969.
12. Georges burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDG, 19 édition, France, 1980
13. H.A Schwarz-Liebermann Von Wahlendorf, Idéalités et Réalités du droit (les dimensions du raisonnement judiciaire), LGDJ, France, 1988.
14. H.A.Schwarz-Liebermann Von Wahlendorf, Politique, Droit, Raison, LGDJ, France, 1981.
15. Jacques Chevalier, L'état de droit, Clefs politiques, Edition Montchrestien, 3ème édition, Paris, 1999.
16. Jacques Le Gall, La cohabitation, Revue du Droit Public, n 1, LGDJ, France, 2000.
17. Jean-Bernard Auby, La Globalisation, le droit et l'état, Clefs politiques, Edition Montchrestien, France, 2003.

18. Jean-Louis Quermonne, L'alternance au pouvoir –Approches-, Casbah éditions, Alger, 1998
19. Jean Paul Charny, Le suffrage Politique en France, Monton&Co Paris, 1965
20. Jean Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, Memontos Dalloz, 3ème édition, France, 1998.
21. JG Mascle, JP Valéte, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2ème édition, Dalloz, Paris, 1997
22. Léa hamon, Nécessité et condition de l'alternance, Revue Pouvoir, 1ère édition, 2ème trimestre, presse universitaire de France, 1993
23. Kenneth P. Langton and Kent Jennings, Mothers Versus Fathers in the formation of Political Orientations, in Langton, Journal of Political Orientations, May69
24. M. Long, Associations et pouvoirs publics, Paris, LGDJ, L'extenso éditions, 2010
25. Mark Janis, La notion de droits fondamentaux aux états unis d'Amérique, Actualité juridique, Juillet Aout 1998
26. Maurice Flory et Robert Mantran, les régimes politiques des pays arabes, presse universitaire de France, France, 1968.
27. Maurice-Pierre Roy, Les régimes politiques du tiers monde, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris France, 1977.
28. Michel Camau, Pouvoirs et institutions au Maghreb, Office des publications Universitaires, Hydra Alger, 1983.
29. Michel Forcé, Analyses du changement social, Mémo Seuil, Paris France, 1998.
30. Miroslav Novak, Systèmes partisans compétitifs, Revue Française de science politique, vol65, 2015.
31. Mohammed Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, Office des Publications Universitaires, Alger, 2005.
32. Philippe Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, 16ème édition, Delta, 2014.
33. Philippe Boistel, La citoyenneté : une responsabilité des villes ? Une approche par la communication, Démocratie et management local, Edition Dalloz, France, 2001.
34. Pierre Grémion, Le pouvoir périphérique, Editions du Seuil, Paris France, 1976.
35. Rachid Aboutaib, entre universalité et spécifiques : de la question des droits culturels, ouvrage collectif Etude des groupes et des institutions (identités, culturalités, institutions), Dar El-Radouane, 2010
36. Raymond Jean, la cour des comptes que sais-je ?, 3ème édition PVE, Paris.

- 37.S.Caporal et A.Viala, Contre-pouvoir, Tiers pouvoir et démocratie en Afrique, Association Française du Droit Constitutionnel ,
Recommandation suite au congrès de Lyon 26/27/28 juin 2014
- 38.Sintia Radu, Woman still a rare part o world's parliaments, US news world report, sept 4 2018.
- 39.Union interparlementaire, les parlements dans le monde, Bruxelles, Bruylant , vol 2, 1987.
- 40.Yves guichet et Jean Catsiapis, Droit Constitutionnel, Edition Ellipses, France, 1996.
- 41.Zahra Guerraoui, Identités et inter culturalité, ouvrage collectif Etude des groupes et des institutions (identités, culturalités, institutions), Dar El-Radouane, 2010.

1	مقدمة.....
11	الباب الأول: الإطار الدستوري لتنظيم السلطة في التنمية السياسية
14	الفصل الأول: الأسس الدستورية لبناء النظام السياسي.....
15	المبحث الأول: التداول على السلطة.....
15	المطلب الأول: أساس فكرة التداول.....
16	الفرع الأول: مفهوم التداول على السلطة.....
16	أولاً: المعنى القانوني للتداول على السلطة.....
19	ثانياً: أهداف التداول على السلطة.....
21	الفرع الثاني: المتطلبات اللازمة لتحقيق مبدأ تداول السلطة.....
22	أولاً: المتطلبات المتعلقة بالإطار الدستوري.....
23	ثانياً: المتطلبات المتعلقة بالإطار التمثيلي.....
26	ثالثاً: المتطلبات المتعلقة بالإطار العملي.....
28	المطلب الثاني: أشكال وآليات تداول السلطة.....
28	الفرع الأول: آليات تداول السلطة.....
28	أولاً: الآليات السلمية للتداول على السلطة.....
29	ثانياً: الآليات غير السلمية لانتقال السلطة.....
30	الفرع الثاني: أشكال التداول على السلطة.....
31	أولاً: التداول المطلق L'Alternance absolue -بريطانيا-.....
	ثانياً: التداول النسبي L'Alternance relative -الولايات المتحدة
31	الأمريكية/فرنسا-.....
32	المطلب الثالث: النظام القانوني للعهد.....
33	الفرع الأول: أنواع العهدة.....
33	أولاً: العهدة البرلمانية.....
34	ثانياً: العهدة الرئاسية.....
36	الفرع الثاني: دسترة العهدة بالجزائر.....
37	أولاً: النص الدستوري الأصلي.....

38	ثانيا: التعديلات الدستورية.....
45	المبحث الثاني: الفصل بين السلطات
46	المطلب الأول: السلطة التشريعية.....
46	الفرع الأول: تنظيم البرلمان.....
47	أولا: مبررات الأخذ بنظام المجلسين.....
48	ثانيا: تشكيل غرفة المجلس الشعبي الوطني
51	ثالثا: تشكيل غرفة مجلس الأمة.....
54	الفرع الثاني: الوظائف الدستورية للبرلمان.....
54	أولا: الوظيفة التشريعية.....
58	ثانيا: الوظيفة الرقابية.....
61	ثالثا: الوظيفة المالية.....
62	رابعا: الوظيفة الدبلوماسية.....
62	الفرع الثالث: معوقات عمل البرلمان
63	أولا: نتائج فكرة العقلنة البرلمانية.....
65	ثانيا: التحكم في العمل البرلماني.....
67	ثالثا: نوعية النخب البرلمانية
68	رابعا: القيود المؤسساتية.....
69	المطلب الثاني: السلطة القضائية.....
69	الفرع الأول: تنظيم السلطة القضائية.....
72	الفرع الثاني: استقلال السلطة القضائية.....
74	أولا: مدى استقلال القضاء من الناحية العضوية.....
79	ثانيا: مدى استقلال القضاء من الناحية الوظيفية.....
80	الفرع الثالث: الدور السياسي للقضاء الإداري والدستوري.....
81	أولا: مكانة القضاء الإداري.....
85	ثانيا: مكانة القضاء الدستوري.....
103	الفصل الثاني: أساليب ممارسة السلطة.....
104	المبحث الأول: ممارسة السلطة وفق الظاهرة المركزية.....
104	المطلب الأول: تشكيل الحكومة.....

106	الفرع الأول: التشكيل الحكومي في دستوري 1989 و1996
106	أولاً: تعيين رئيس الحكومة
109	ثانياً: تعيين أعضاء الحكومة
111	الفرع الثاني: التشكيل الحكومي بعد التعديل الدستوري لسنة 2008
111	أولاً: تعيين الوزير الأول
114	ثانياً: تعيين أعضاء الحكومة
115	المطلب الثاني: صلاحيات ومهام الحكومة
115	الفرع الأول: صلاحيات الوزير الأول
116	أولاً: صلاحيات ذات طابع تنفيذي
118	ثانياً: صلاحية إدارة المصالح العمومية
119	ثالثاً: صلاحيات بالاشتراك مع رئيس الجمهورية
123	رابعاً: الصلاحيات المتعلقة بالبرلمان
126	الفرع الثاني: صلاحيات الوزارة
126	أولاً: سلطة التعيين
127	ثانياً: السلطة الرئاسية
127	ثالثاً: السلطة التنظيمية
128	رابعاً: السلطة الوصائية
128	المطلب الثالث: مسؤولية الحكومة
129	الفرع الأول: مجال مسؤولية الحكومة أمام الرئيس
131	الفرع الثاني: مجال مسؤولية الحكومة أمام البرلمان
134	أولاً: الموافقة على البرنامج
135	ثانياً: ملتمس الرقابة
137	ثالثاً: التصويت بالثقة
139	المبحث الثاني: ممارسة السلطة وفق الظاهرة المحلية
139	المطلب الأول: انعكاسات الإصلاح الدستوري والإداري على الجهاز المحلي
140	الفرع الأول: انعكاسات الإصلاح على تشكيل الجهاز المحلي
141	أولاً: انعكاسات الإصلاح على تشكيل البلدية
145	ثانياً: انعكاسات الإصلاح على تشكيل الولاية

- 148 الفرع الثاني: انعكاسات الإصلاح على اختصاصات الجهاز المحلي
- 148 أولاً: انعكاسات الإصلاح على اختصاصات البلدية
- 152 ثانياً: انعكاسات الإصلاح على اختصاصات الولاية
- 154 المطلب الثاني: التكيف القانوني للنظام المحلي الجزائري
- 155 الفرع الأول: مبدأ استقلالية التسيير
- 155 أولاً: الاستقلال العضوي
- 157 ثانياً: الاستقلال الوظيفي
- 159 ثالثاً: الاستقلال المالي
- 161 الفرع الثاني: مبدأ مراقبة المركز للفرع
- 161 أولاً: الرقابة السياسية
- 162 ثانياً: الرقابة الإدارية
- 167 ثالثاً: الرقابة المالية
- 170 المطلب الثالث: الديمقراطية التشاركية المحلية لتعزيز عملية التنمية السياسية
- 171 الفرع الأول: تكريس الديمقراطية التشاركية
- 171 أولاً: مفهوم الديمقراطية التشاركية
- 173 ثانياً: أطراف الديمقراطية التشاركية
- 176 الفرع الثاني: ممارسة الديمقراطية التشاركية
- 177 أولاً: وسائل ممارسة الديمقراطية التشاركية
- 182 ثانياً: واقع الديمقراطية التشاركية في الجزائر
- 186 الباب الثاني: الإطار المعياري للحقوق والحريات في التنمية السياسية**
- 189 الفصل الأول: الحماية الدستورية للحقوق والحريات السياسية
- 190 المبحث الأول: خلق مكانات دستورية جديدة
- 190 المطلب الأول: المكانة الدستورية للمرأة
- 190 الفرع الأول: الوضع السياسي للمرأة
- 191 أولاً: الاهتمام الدولي بمكانة المرأة سياسياً
- 193 ثانياً: الوضعية السياسية للمرأة في الجزائر
- 198 الفرع الثاني: المعالجة التشريعية لترقية مكانة المرأة سياسياً
- 198 أولاً: تبني نظام الحصص الإجبارية

- 203ثانيا: اعتماد العقوبة كآلية ردع.....
- 206الفرع الثالث: عراقيل النهوض بمكانة المرأة سياسيا
- 206أولا: معوقات دينية
- 207ثانيا: معوقات قانونية
- 208ثالثا: معوقات اقتصادية
- 208رابعا: معوقات سياسية
- 209خامسا: معوقات ثقافية واجتماعية.....
- 211المطلب الثاني: مكانة المعارضة في الممارسة السياسية بالجزائر
- 211الفرع الأول: مفهوم المعارضة وصورها.....
- 212أولا: مفهوم المعارضة السياسية
- 213ثانيا: صور المعارضة السياسية.....
- 217الفرع الثاني: واقع المعارضة في الجزائر.....
- 221الفرع الثالث: دسترة المعارضة في الجزائر
- 222أولا: حقوق المعارضة في مجال الأشغال البرلمانية (الأساسية)
- 229ثانيا: حقوق المعارضة في مجال الحياة السياسية.....
- 232المطلب الثالث: المكانة الدستورية للأقليات
- 233الفرع الأول: مفهوم فكرة الأقليات.....
- 236الفرع الثاني: الحقوق الثقافية في الجزائر.....
- 237أولا: الحق في التمتع الثقافة.....
- 239ثانيا: الحق في التواصل اللغوي.....
- 241ثالثا: حرية المعتقد
- 243رابعا: حقوق مزدوجي الجنسية
- 247المبحث الثاني: إشراك القوى الذكية عن طريق المجالس المدّعمة
- 247المطلب الأول: المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
- 248الفرع الأول: تنظيم المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
- 248أولا: تأسيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
- 250ثانيا: هيكله المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.....
- 259ثالثا: الطبيعة القانونية للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

- 261 الفرع الثاني: عمل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
- 261 أولاً: كيفية اتصال المجلس بالمسائل الذي تدخل في اختصاصه
- 264 ثانياً: اختصاصات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
- 269 ثالثاً: فعالية المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
- 272 المطلب الثاني: المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- 273 الفرع الأول: تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- 273 أولاً: تأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- 276 ثانياً: هيكلية المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- 281 ثالثاً: الطبيعة القانونية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان
- 283 الفرع الثاني: عمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- 283 أولاً: اختصاصات المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- 286 ثانياً: فعالية المجلس الوطني لحقوق الإنسان
- 289 المطلب الثالث: مجلس المحاسبة
- 289 الفرع الأول: تنظيم مجلس المحاسبة
- 290 أولاً: تأسيس مجلس المحاسبة
- 291 ثانياً: هيكلية مجلس المحاسبة
- 298 ثالثاً: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة
- 300 الفرع الثاني: عمل مجلس المحاسبة
- 303 أولاً: اختصاصات مجلس المحاسبة
- 307 ثانياً: فعالية مجلس المحاسبة
- 310 الفصل الثاني: الحماية القانونية للحقوق والحريات
- 311 المبحث الأول: الحماية القانونية للحقوق السياسية
- 311 المطلب الأول: الانتخاب
- 312 الفرع الأول: ماهية الانتخاب
- 312 أولاً: فكرة حق الانتخاب
- 314 ثانياً: المكانة الدستورية للانتخاب
- 316 الفرع الثاني: المعالجة القانونية للانتخاب
- 317 أولاً: المعالجة الموضوعية (النظام الانتخابي)

- 327 ثانيا: المعالجة الإجرائية (تنظيم عملية الانتخابات)
- 337 المطلب الثاني: حق الترشح
- 337 الفرع الأول: ماهية حق الترشح
- 337 أولا: مفهوم الترشح
- 339 ثانيا: أساليب ممارسة الترشح
- 340 الفرع الثاني: شروط الترشح
- 341 أولا: الشروط العامة للترشح
- 348 ثانيا: ضمانات حق الترشح
- 352 المطلب الثالث: الحق في إنشاء الأحزاب السياسية
- 352 الفرع الأول: ماهية الحزب السياسي
- 353 أولا: مفهوم الحزب السياسي
- 356 ثانيا: التنظيم الحزبي
- 361 الفرع الثاني: تنظيم الحق في إنشاء الأحزاب السياسية
- 361 أولا: ضمانات الحق في إنشاء الأحزاب السياسية
- 365 ثانيا: القيود الواردة على حق إنشاء الأحزاب السياسية
- 370 المبحث الثاني: الحماية القانونية للحريات السياسية
- 371 المطلب الأول: حرية الرأي والتعبير
- 371 الفرع الأول: حماية حرية الرأي والتعبير
- 371 أولا: عالمية حرية الرأي والتعبير
- 375 ثانيا: دسترة حرية الرأي والتعبير
- 378 الفرع الثاني: قيود حرية الرأي والتعبير
- 379 أولا: قيد النظام العام
- 383 ثانيا: قيد حماية الغير
- 386 ثالثا: فكرة الرأي العام
- 390 المطلب الثاني: حرية الصحافة
- 390 الفرع الأول: ماهية حرية الصحافة
- 391 أولا: ضبط مفهوم الصحافة
- 393 ثانيا: ضمانات حرية الصحافة والعوامل المؤثرة عليها

398	الفرع الثاني: التنظيم القانوني لحرية الصحافة.....
399	أولاً: الصحافة المكتوبة.....
404	ثانياً: النشاط السمعي البصري.....
410	ثالثاً: الإعلام الإلكتروني.....
413	رابعاً: المسؤولية الجزائية للصحافي.....
416	المطلب الثالث: حرية التجمع وتكوين الجمعيات.....
416	الفرع الأول: حرية التجمع.....
417	أولاً: الأساس القانوني لحرية التجمع.....
420	ثانياً: ضوابط ممارسة حرية التجمع.....
422	الفرع الثاني: حرية تكوين الجمعيات.....
423	أولاً: عملية تأسيس الجمعيات.....
430	ثانياً: حدود حرية الجمعيات.....
435	الخاتمة.....
441	قائمة المراجع.....
467	الفهرس.....

ملخص:

تشكل مسألة التنمية السياسية بالجزائر مسألة بارزة، حتى أضحت تمثل تحديا رئيسيا بالنسبة للدولة في ظل التراجع المستمر لمستوى الممارسة السياسية بالرغم من الإصلاحات المتخذة.

ولأن الرؤية الدستورية تمثل تجسيد الفلسفة السياسية للدولة، تمحورت هذه الدراسة حول البحث في مدى ترابط العلاقة بين إنشاء دستوري ديمقراطي وتنمية سياسية موفقة من خلال محاولة نقد دستورية لواقع التنمية السياسية بالجزائر، عن طريق الاعتماد على القوانين المؤطرة للممارسة السياسية والضمانات الدستورية المتعلقة بهذا الخصوص.

الكلمات المفتاحية:

التنمية السياسية، الدستور، السلطة، الحقوق والحريات الأساسية.

Résumé:

La question du développement politique en Algérie constitue un problème majeur, et en même temps un défi que compte relever les autorités du pays, et cela à travers de multiple réformes constitutionnelles.

Et parce que la vision constitutionnelle est la source de la philosophie politique de l'Etat, cette étude représente un essai critique de la relation entre le constitutionnalisme en Algérie et son impact sur l'exercice de la citoyenneté d'un côté et du pouvoir de l'autre.

Mots clés :

développement politique, constitution, pouvoir, droits et libertés fondamentaux.

Abstract:

The question of political development in Algeria constitutes a major problem, and at the same time a challenge which the authorities of the country intend to take up, and that through multiple constitutional reforms.

And because the constitutional vision is the source of the political philosophy of the state, this study represents a critical essay on the relationship between constitutionalism in Algeria and its impact on the exercise of citizenship on the one hand and power on the other.

Key words:

Political development, constitution, power, Fundamental rights and freedoms.