



# المنظمة العربية للقانون الدستوري

The Arab Association of Constitutional Law

## الجزائر: قراءة قانونية في التعديل الدستوري لـ 01 نوفمبر 2020

يناير 2021

## الدكتور نصر الدين بوسماحة

مدير مخبر البحث القانون، المجتمع والسلطة  
جامعة وهران 2  
عضو المنظمة العربية للقانون الدستوري



تُعد المنظمة العربية للقانون الدستوري أول شبكة إقليمية لخبراء صياغة الدساتير في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتهدف المنظمة التي تأسست عام 2013 إلى المساهمة في الحكم الرشيد عبر تشجيع التعلم بين بلدان المنطقة، وكذلك تقديم تحليل فني موضوعي ومتوازن وتقديم الأطر الدستورية في المنطقة، وتطبيق خبراتها لدعم جهود الإصلاح القانوني والدستوري فيها.

### ملاحظة المحرّر

انطلاقاً من حرص المنظمة العربية للقانون الدستوري على مشاركة الآراء العلمية حول التطورات الدستورية في المنطقة العربية، تنشر المنظمة تعليقاً قانونياً على التعديل الدستوري في الجزائر الذي أعده الدكتور نصر الدين بوسماحة حيث يُسلط فيه الضوء على مضمون التعديل وآلياته وفق الدستور الجزائري.

KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

المنظمة العربية  
للقانون الدستوري  
The Arab League  
Constitutional Council

هذه الورقة نتاج تعاون بين المنظمة العربية للقانون الدستوري و"KAS"

الآراء الواردة بهذا المنشور لا تعكس بالضرورة آراء المنظمة العربية للقانون الدستوري.

## فهرس

1	المقدمة
2	<b>القسم الأول: طرق تعديل الدستور الجزائري</b>
2	أولاً: الجهات المخولة للمبادرة بالتعديل الدستوري
4	ثانياً: القيود الواردة على تعديل الدستور الجزائري
5	<b>القسم الثاني: مطالب حراك 22 فبراير والحل الدستوري</b>
6	أولاً: مقترحات من مشروع التعديل الدستوري
11	ثانياً: التبعات الناجمة عن ضعف المشاركة في الاستفتاء الشعبي
12	خاتمة
14	الهوامش

على غرار باقي دول العالم، لا يتضمن الدستور الجزائري أحكاما خاصة بتحديد الفوارق الموضوعية والتدابير الإجرائية ما بين اعتماد دساتير جديدة وتعديل الدساتير القائمة. بل حتى على مستوى الدراسات الفقهية لا توجد هناك محاولات أو نداءات في هذا السياق. ولعل ذلك، هو ما عبرت عنه لجنة البندقية للديمقراطية عن طريق القانون، بالإشارة إلى استحالة وضع نموذج أمثل للتغييرات الدستورية، بقولها أن ذلك "غير ممكن وغير مرغوب فيه"<sup>1</sup> في نفس الوقت.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار التجارب الدستورية المقارنة والدراسات الفقهية ذات الصلة، يمكن القول أن الخيار ما بين تبني دساتير جديدة أو الاكتفاء بتعديلات دستورية، سواء كانت جوهرية أو بسيطة، يتوقف بالدرجة الأولى على حجم وطبيعة الحراك الذي يعرفه المجتمع المعني، ومسار الأحداث وقدرة الأطراف الفاعلة على التأثير في مجرياتها، بما يتناسب أيضا مع التطلعات والمطالب المرفوعة. وإذا قمنا بإسقاط هذا الكلام على حراك 22 فبراير 2019 في الجزائر، نجد أن مضمون المطالب الشعبية بعد تبلورها خلال الأسابيع الأولى كان واضحا، بضرورة تغيير النظام ورحيل السلطة القائمة آنذاك، من أجل تجسيد قطيعة مع ممارسات الماضي التي أدت بالبلاد إلى طريق مسدود.

تغيير يمر حتما عبر تمكين البلاد من دستور واضح المعالم، يكون بمثابة لبنة أساسية لوضع الأسس السليمة من أجل تجاوز المرحلة الصعبة التي وصلت إليها البلاد، وإزالة الأسباب التي أدت إلى بلوغها. نقاش رافق الحراك الشعبي منذ انطلاقه، وكان محل جدل كبير ليس بين السلطة "الانتقالية أو المؤقتة"<sup>2</sup> وإنما في أوساط الحراك الشعبي، الذي لم يكن حاسما في مسألة المطالبة بدستور جديد أو الاكتفاء بتعديل الدستور القائم من أجل تحقيق مطالبه<sup>3</sup>.

خصص الدستور الجزائري الباب الرابع منه للتعديلات الدستورية، ضمن خمس مواد، من المادة 208 إلى 212، حدد فيها الجهات المخولة بالمبادرة بالتعديل الدستوري والإجراءات المتبعة في اعتماد التعديل الدستوري إلى جانب القيود المطبقة على العملية. وبطبيعة الحال لن نجد في الدستور الجزائري على غرار باقي الأنظمة الدستورية قواعد تحدد كيفية اعتماد دستور جديد للبلاد، الذي يكون نتيجة لأوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية خاصة قد تمر بها البلاد. أوضاع تمكنت السلطة من استغلالها لاستبعاد خيار الدستور الجديد والاكتفاء بتعديل دستوري يطرح لأول مرة على استفتاء شعبي، في محاولة لاكتساب المزيد من الشرعية خاصة في ظل الظروف التي أجريت فيها الانتخابات الرئاسية بتاريخ 12 ديسمبر 2019. خيار له أثر مباشر من حيث محتوى التعديلات التي ستتحكم السلطة في مجرياتها وفقا للدستور الساري المفعول، ما يتطلب منا أخذ فكرة حول الإجراءات الخاصة بتعديل الدستور في الجزائر قبل التطرق إلى مضمون مشروع التعديل الذي عرض على الاستفتاء الشعبي.

## القسم الأول: طرق تعديل الدستور الجزائري

وفقا للتعديلات الدستورية لسنة 2016 تعد مسألة التعديل الدستوري عملية مشتركة بين عدد من المؤسسات الدستورية والإرادة الشعبية، أو بين المؤسسات الدستورية فقط بحسب مضمون التعديلات المقترحة. وذلك - على الأقل من الناحية القانونية - لتحسين الدستور من العبث به وفقا لأهواء السلطة الحاكمة، والتي اختزلت وفقا للتجربة الجزائرية في عبارة لكل رئيس دستور، نتيجة لإقدام رؤساء الجمهورية على تبني دساتير جديدة أو تعديل الدساتير القائمة أكثر من مرة. انطلاقا من دستور 1963 ثم دستور 1976 ثم دستور 1989 ثم دستور 1996 والذي عدل في 3 مناسبات سنوات 2002 ثم 2008 ثم 2016 إلى جانب الاستفتاء الشعبي حول التعديل الدستوري لسنة 2020.

ممارسات انعكست سلبا على مستوى التفاعل مع التعديلات الدستورية نفسها، لضعف الأمل أو التشكيك في النوايا الحقيقية التي دفعت إليها، خاصة في ظل ارتباط التعديلات الأخيرة، سواء لسنة 2008 أو لسنة 2016 بغاية تمديد حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة. ممارسة انعكست بدورها على قدسية النص الدستوري الذي كان كذلك محلا لعديد الخرقات، دفعت بخبراء كثيرين إلى التساؤل حول جدوى التعديلات الدستورية وتبني أحسن النصوص الممكنة في ظل انعدام إرادة سياسية تحترم تلك النصوص.

لذلك وجب التذكير بأن من بين الأهداف التي تدفع إلى الحد من الجهات المخولة بالمبادرة بتعديل الدستور، وعدم جعل هذه الصلاحية من الاختصاص الحصري لسلطة معينة على حساب باقي السلطات هو إعطاء القيمة الحقيقية للنص الدستوري ووقايته من الممارسات التي تنتقص منه. وهي جهات محددة طبقا للدستور الجزائري في كل من رئيس الجمهورية والبرلمان.

### أولا: الجهات المخولة للمبادرة بالتعديل الدستوري

يجب التفرقة هنا ما بين الجهة التي لها حق المبادرة بتعديل الدستور والهيكل المكلفة بالمراجعة الدستورية. إذ تحدد أغلب الدساتير حق المبادرة باعتباره قرار سياسي بالدرجة الأولى وتحصره في مؤسسات دستورية كما هو الحال بالنسبة للدستور الجزائري (بين السلطتين التنفيذية والتشريعية). أما عملية الإعداد والصيغة باعتبارها عمل تقني وقانوني بحث، فلا يتم التطرق لها في محتوى الدساتير.

## 1. المبادرة من قبل رئيس الجمهورية

يؤدي رئيس الجمهورية دورا محوريا في عملية مراجعة الدستور، ليس من حيث المبادرة فقط بل أيضا فيما يتعلق باعتماد التعديلات المقترحة " يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب

كما أن صلاحية رئيس الجمهورية في مجال المراجعة الدستورية غير محصورة فقط في المبادرة بالتعديل للدستور القائم. فقد تكون المبادرة كذلك بالدعوة إلى اعتماد دستور جديد، على اعتبار أن نص المادة 208 جاءت بصيغة عامة تمنح لرئيس الجمهورية "حق المبادرة بالتعديل الدستوري" دون أن تفصل في نوعية التعديل المقترح - باستثناء القيود الموضوعية الواردة في المادة 212 - وإجراءات تبني التعديل التي تختلف من حيث المضمون<sup>4</sup>. ما يعني من حيث المبدأ أن لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل جزئي أو تعديل شامل أو الدعوة إلى اعتماد دستور جديد، إنما يكون الاختلاف من حيث المسار الإجرائي الذي يمكن أن تتخذه المراجعة الدستورية بالنظر إلى محتواها.

## 2. المبادرة من قبل البرلمان

منح الدستور الجزائري أيضا للبرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور طبقا للمادة 211 التي نصت على أن "يمكن ثلاثة أرباع

إن منح هذه الصلاحية للبرلمان هو في حقيقة الأمر تكريس للإرادة الشعبية من الناحية القانونية، طبقا لما هو منصوص عليه في المادتين 7 و8 من الدستور، اللتان تؤكدان على أن السيادة ملك للشعب ويمارسها عن طريق المؤسسات الدستورية التي يختارها، أي عن طريق ممثليه. وقد كان الإصرار على احترام المادتين المذكورتين على رأس قائمة مطالب الحراك الشعبي من أجل ضمان انتقال ديمقراطي فعلي.

جدير بالذكر أنه لم يسبق للمؤسسة التشريعية في الجزائر أن بادرت باقتراح لتعديل الدستور، بالنسبة لجميع الدساتير التي عرفت التجربة الدستورية الجزائرية. بل أكثر من ذلك، لم يسجل البرلمان الجزائري بنظامه الحالي، منذ اعتماد دستور 1996 تبني أي نص قانوني بمبادرة من نواب البرلمان، مكثفيا باعتماد نصوص القوانين التي تقترح من قبل الحكومة. لذلك وجب التأكيد على أن الأمر لا يتوقف على مجرد النوايا أو صياغة نصوص دستورية في هذا الإطار، بل على الواقع السياسي وشرعية الهيئات الدستورية من حيث الانتخاب والتمثيل الحقيقي للإرادة الشعبية.

## ثانياً: القيود الواردة على تعديل الدستور الجزائري

تضمن الدستور الجزائري بعض القيود التي تحد من صلاحية الجهات المخولة بالمبادرة بالتعديل الدستوري، وذلك على غرار معظم دساتير دول العالم التي تتشدد في هذه المسألة لاعتبارات عدة. الغرض منها هو جعل المراجعة الدستورية عملية صعبة وليس مستحيلة<sup>5</sup>. إن كون الدستور وثيقة سياسية وكذلك أسمى وثيقة قانونية في تنظيم الدولة في نفس الوقت، مبرر في حد ذاته لتشديد إجراءات المراجعة الدستورية، ويقتضي التحلي بأكبر قدر من المسؤولية والخبرة والمهارات في صياغة النصوص القانونية<sup>6</sup>.

أغلب الدول تشترك في وضع حد معين من الأحكام التي تمنع أن تطالها التعديلات الدستورية بمبررات مختلفة، منها ما تربطها بما يعتبر من ثوابت الأمة التي لا يجوز أن تكون موضوعاً للتعديل الدستوري، وهناك من الدولة التي تمر بمرحلة انتقالية وتعتمد دستور جديد، تجعله غير قابل للتعديل لفترة زمنية معينة ربما للاستقرار واكتساب تجربة دستورية. كما هناك بعض الدول العريقة من حيث الممارسة الديمقراطية، تتشدد من حيث إجراءات تعديل الدستور رغبة في إعطاء دساتيرها نوعاً من القداسة بما يعكس رصيدها التاريخي في الممارسة الديمقراطية.

**حسب الدستور الجزائري يمكن حصر القيود الواردة على تعديله في قيود إجرائية وقيود موضوعية:**

### 1. القيود الإجرائية

تتمثل أساساً في جعل عملية تعديل الدستور مشتركة ما بين رئيس الجمهورية والبرلمان، من حيث المبادرة من قبل رئيس الجمهورية والتصويت على التعديل المقترح من قبل البرلمان بنفس آليات تبني النص التشريعي ثم عرضه على الاستفتاء الشعبي (المادة 208)، أو المبادرة من قبل البرلمان عن طريق تصويت ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين، ويليه إصدار التعديل من قبل رئيس الجمهورية (المادة 211). مع إخضاع التعديل المقترح إلى رقابة من حيث المضمون، يتولاها المجلس الدستوري ويتحدد على ضوءها وجوب عرض التعديل المقترح على الاستفتاء الشعبي من عدمه، سواء كانت المبادرة من قبل رئيس الجمهورية أو البرلمان.

**يتولى المجلس الدستوري التأكد من أن التعديل الدستوري المقترح لا يمس:**

- المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وهي تمثل في الحقيقة القيد الموضوعي.

- حقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، ويجب التوضيح هنا أن المقصود ليس منع أي تعديل في الباب المتعلق بحقوق وحرريات المواطن وإنما التعديل الذي ينتقص من هذه الحقوق ويحرم المواطنين من التمتع بها. أي يجب أن لا يحمل أي تعديل في هذا الجانب تراجعاً على ما يعد من المكاسب في هذا المجال، أما التعديل الدستوري الذي يعزز من الحقوق والحرريات الأساسية فلا يطرح إشكالات بل هو على العكس مطلوب، من أجل دعم مساعي تعزيز دولة الحق والقانون.

- إذا كان التعديل المقترح يمس بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، مثل الأحكام الخاصة بتعديل تركيبة وصلاحيات مؤسسات دستورية (بالزيادة أو النقصان) أو استحداث مؤسسات دستورية جديدة.

ويجب التنويه هنا أن إقرار المجلس الدستوري للحالتين الثانية والثالثة لا يحول دون مواصلة إجراءات التعديل الدستوري، بل يقتضي عرض التعديل المقترح على الاستفتاء الشعبي نظراً لأهميته، في حين تتعلق الحالة الأولى بالقيود الموضوعية التي نبيها في ما يلي.

## 2. القيود الموضوعية

ورد ذكرها على سبيل الحصر في المادة 212 باعتبارها من الثوابت الرئيسية للأمة، باستثنائها من أي تعديل دستوري بتعبير صريح "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس ...7" سواء كان بمبادرة من رئيس الجمهورية أو من البرلمان، حتى وإن تم عرضه على الاستفتاء الشعبي بعد رأي المجلس الدستوري.

وعليه لا يمكن تصور أي تغيير في محتوى المواد المنظمة للقواعد العامة أو الثوابت المذكورة في المادة 212 إلا عن طريق اعتماد دستور جديد، بناء على تغييرات جوهرية أو أحداث مفصلية يعرفها المجتمع. وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن طبيعة الحراك الشعبي لـ 22 فبراير 2019، وما حمله من مطالب شعبية لتغيير النظام وطي صفحة الاستبداد السياسي. هل يمكن تحقيق مطالب الحراك الشعبي عن طريق تعديل دستوري عميق أم لا بد من اعتماد دستور جديد؟

## القسم الثاني: مطالب حراك 22 فبراير والحل الدستوري

لم يكتشف الجزائريون الوضع السياسي للبلاد عشية انطلاق مظاهرات 22 فبراير 2019 الذي كان في حقيقته صورة طبق الأصل للوضع السائد عند ترشيح عبد العزيز بوتفليقة لعهدة رئاسية رابعة عام 2014، وقد نجح حينها محيط الرئيس في تمرير العهدة الرابعة مستغلاً



خطاب التخويف من مآل الأحداث في دول الربيع العربي، إلى جانب ضعف وتفرق الطبقة السياسية في الجزائر وعزوف غالبية الشعب الجزائري عن الاهتمام بالشأن السياسي. وقد كان لمحاولة محيط الرئيس في استنساخ تجربة العهدة الرابعة بالإصرار على ترشيح الرئيس لعهدة رئاسية خامسة في انتخابات 2019، أثر بالغ في تحريك شرائح واسعة من المجتمع الجزائري، خاصة بعد الشعور العام بالإهانة نتيجة لما أصبح يعرف بحادثة (الكادر) الصورة الرمزية للرئيس المقعد والمغيب عن المشهد السياسي بعامل المرض<sup>8</sup>.

من هذا المنطلق كان أول تعهد بعد الانتخابات الرئاسية لـ 12 ديسمبر 2019 بإجراء تعديل دستوري عن طريق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي<sup>9</sup>. أي انتهاج أسلوب مغاير لتكريس القطيعة مع ممارسات النظام خلال فترة حكم الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، الذي عدل الدستور ثلاث مرات، جميعها كانت من خلال تصويت البرلمان فقط.

## أولاً: مقترحات من مشروع التعديل الدستوري

تضمن التعهد خلال الحملة الانتخابية للرئيس عبد المجيد تبون الالتزام بإجراء تعديلات دستورية عميقة كفيلة بتحقيق مطالب الحراك الشعبي التي كانت سياسية بامتياز، أساسها التكريس الفعلي للنظام الديمقراطي ودولة الحق والقانون. وقد نكتفي في هذا الصدد بثلاثة نقاط نعتبرها من أهم المسائل التي شملها التعهد للوقوف على مدى تكريس الوعود المقدمة وهي، الاحترام الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات، الحد من صلاحيات رئيس الجمهورية، احترام استقلالية العدالة ... كل ذلك في إطار اعتماد دستور توافقي يكون ثمرة حوار وطني جدي، بعيد عن الإقصاء.

### 1. احترام مبدأ الفصل بين السلطات

نص الدستور الجزائري على مبدأ الفصل بين السلطات بشكل صريح لأول مرة خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن ديباجته وكذلك المادة 15 منه. ما يعكس نوعاً من الإقرار لما تميزت به المرحلة السابقة من تغول رهيب للسلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية. فلم يكن البرلمان بغرفتيه، يتمتع بأي وزن في مواجهة الحكومة التي انفردت بإدارة الشؤون العامة في البلاد، مستمدة قوتها من الصلاحيات الواسعة جداً لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان وضعف النصوص الدستورية في مجال الرقابة على العمل الحكومي. بل وصل الأمر إلى حد امتناع رئيس الحكومة لعدة سنوات عن تقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان، رغم إلزامية الإجراء طبقاً للمادة 84 من دستور 1996. وقد بلغت تبعية وخضوع السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية ذروتها، من خلال تكليف رئيس الجمهورية

رئيس مجلس الأمة لتمثيله في المحافل الدولية رغم كونه يرأس إحدى غرف البرلمان التي ينبغي أن تتمتع باستقلال تام عن السلطة التنفيذية. ولم يكن حال السلطة القضائية أفضل، بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على المجلس الأعلى للقضاء، وما يتمتع به من دور محوري في ضمان استقلالية العدالة (وهو ما سنفصله أكثر خلال الحديث عن استقلالية العدالة).

وبالنظر إلى الأهمية البالغة التي يكتسبها مبدأ الفصل بين السلطات كان من المتوقع أن يكون على رأس المقترحات التي يشملها التعديل الدستوري لعام 2020. وبالفعل ورد في الديباجة أن الدستور يكفل الفصل بين السلطات و"التوازن بينها" بإضافة العبارة الواردة بين قوسين، ما يفيد وجود الإدراك بأن الأمر لا يتوقف على تأكيد المبدأ في جانبه المتعلق بالفصل بين السلطات دون توفير الضمانات الكافية لتحقيق التوازن بينها، وهو أمر لا يمكن أن يتحقق دون أحكام دستورية قوية وواضحة. تكون بمثابة مؤشر واضح عن نية السلطة التنفيذية في احترام مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها<sup>10</sup>.

نية لم تعكسها منذ البداية توجهات لجنة الخبراء المعينة من قبل رئيس الجمهورية لإعداد المشروع<sup>11</sup>، رغم وضوح رسالة التكليف التي حددت محاور التعديل الدستوري، التي يتعين على اللجنة المكلفة الالتزام بها. فرغم تأكيدها على أن المحور الثالث يتعلق بتعزيز فصل السلطات وتوازنها<sup>12</sup>، استعبد من مجال التعديل المقترحات التي تخص مجلس الأمة، سواء ما تعلق منها بالإلغاء أو مراجعة التشكيلة وطرق انتخاب الأعضاء، خاصة ما يتعلق بالثلاث الرئاسي. فقد تم الاحتفاظ في هذا الإطار باختصاص رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وهو ما يعتبر في حد ذاته مساسا جوهريا بمبدأ الفصل بين السلطات.

إن تغير الظروف مقارنة بتلك التي دفعت بالمؤسس الدستوري إلى منح تلك الصلاحية لرئيس الجمهورية بموجب دستور 1996، والممارسة العملية التي أكدت أثر هذا الأسلوب في التعيين على عدم استقلالية السلطة التشريعية والمساهمة في تكوين أغلبية موالية لرئيس الجمهورية، كفيل بأن يجعل منها أحد المحاور الأساسية التي يجب أن يشملها التعديل الدستوري، بسحب هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية من أجل ضمان احترام مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بينها. وأن تعديل هذه النقطة لا يعد إطلاقا خروجاً عن رسالة التكليف أو تغييراً لطبيعة نظام الحكم، عكس ما ذهبت إليه لجنة الخبراء في تقريرها الخاص بعرض أسباب المشروع التمهيدي للدستور في ماي 2020<sup>13</sup>.

## 2. الحد من صلاحيات رئيس الجمهورية

من أهم المآخذ على الدساتير الجزائرية السابقة وكذا الدستور الحالي، الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية منفردا وعلى حساب باقي السلطات. وقد تعهد بخصوص

هذه النقطة الرئيس عبد المجيد تبون خلال حملته الانتخابية بالتقليل من صلاحياته في إطار التعديل الدستوري، من أجل وضع حد للحكم الفردي والاستبداد في ممارسة السلطة<sup>14</sup>.

توجه لم يعكسه التعديل الدستوري، الذي لم يتضمن تعديلات جوهرية تخص الصلاحيات الدستورية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية. إذ يكفي في هذا السياق إجراء مقارنة بسيطة بين أحكام الفصل الأول من الباب الثالث من مشروع التعديل المصوت عليه في 1 نوفمبر 2020 مع الفصل الأول من الباب الثاني من التعديل الدستوري لسنة 2016، إضافة إلى مواد أخرى تتضمن أيضا صلاحيات رئيس الجمهورية لنتحقق من أن المشروع المصوت عليه لم يقلل من صلاحيات رئيس الجمهورية، بل عزز منها في بعض الحالات. فيما يلي نورد بعض النماذج من الوثيقتين:

أ. المادتين 91 من الوثيقتين بحكم عدم تغيير الترقيم. تحتوي المادة 91 على أهم صلاحيات رئيس الجمهورية في تسيير شؤون البلاد، حيث انتقل محتوى المادة 91 من 10 فقرات إلى 13 فقرة، ما يعني من الناحية الشكلية إضافة 3 فقرات لم تكن موجودة في النص الأول - في الحقيقة 4 فقرات إذا أخذنا بعين الاعتبار دمج محتوى الفقرتين 1 و 2 في فقرة واحدة - وبالتالي تعزيز صلاحيات رئيس الجمهورية.

فقد تمت دسترة الصلاحيات المنصوص عليها في الفقرات 6 و 10 و 11 غير أن ذلك لا يعتبر إضافة جديدة بالنظر إلى أن رئيس الجمهورية كان يتمتع أصلا بتلك الصلاحيات وسبق له ممارستها على غرار استدعاء الهيئة الناخبة طبقا للقانون العضوي 08 - 19 المتضمن قانون الانتخابات أو الدعوة إلى إجراء انتخابات رئاسية مسبقة<sup>15</sup>. لكن في المقابل تم جمع الفقرتين 1 و 2 في الفقرة 1 وأدرج محتوى جديد في الفقرة 2 ينص على أن لرئيس الجمهورية أن "يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان" وهي من بين الأحكام التي نالت أكبر قدر من النقاش والمواقف المتضاربة، بسبب القراءة القانونية السابقة لأحكام الدستور الجزائري والعقيدة العسكرية ذات الطابع الدفاعي، التي لا تسمح بمشاركة الجيش في عمليات عسكرية خارج حدود البلاد.

من الواضح أن هذه المسألة تحمل إضافة في مجال صلاحيات رئيس الجمهورية، وإن كانت مشتركة بالنظر إلى ربطها بموافقة ثلثي أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان. حتى وإن تم الإقرار بأن تمتع رئيس الجمهورية بهذه الصلاحية ليس منافيا للديمقراطية ولا يتعارض مع طبيعة نظام الحكم الذي يقره الدستور. فكثير من الدول العريقة في الممارسة الديمقراطية تنص على منح رئيس الجمهورية مثل هذه الصلاحية، غير أن السياق التاريخي الذي تعيشه الجزائر والظروف الميدانية (الإقليمية) التي تحيط بها،

جعلت منها محل معارضة كبيرة، خاصة في ظل التواجد العسكري الفرنسي في منطقة الساحل الإفريقي بحجة مكافحة الإرهاب، وما يتلقاه من خسائر ميدانية وتكلفة باهظة، أثقلت كاهل الميزانية بالنسبة للدولة الفرنسية. ففي الوقت الذي تؤكد فيه السلطة في الجزائر أن مشاركة الوحدات في مهام خارج حدود الوطن، تقتصر فقط على عمليات حفظ السلام، عبرت المعارضة عن خشيتها من أن ذلك سيكون لسد الفراغ من المناطق التي ينوي الجيش الفرنسي الانسحاب منها، وبالتالي اقحام الجيش الجزائري في عمليات عسكرية كانت الجزائر دائما معارضة لها.

**ب.** المادة 92 من الوثيقتين بحكم عدم تغيير الترقيم. وتتضمن المادة أهم صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف والمهام. إذ بقيت المادة بنفس المحتوى تقريبا مع إضافة صلاحية تعيين الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط، وهي في حقيقة الأمر مجرد دسترة لصلاحية تنص عليها القوانين التي أنشئت بموجبها سلطات الضبط المذكورة.

**ج.** إضافة إلى ما تقدم، احتفظ رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في الكثير من المؤسسات، على غرار تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، تعيين أعضاء في المحكمة الدستورية التي عوضت المجلس الدستوري، رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، تعيين أعضاء الهيئات الاستشارية المنصوص عليها في الدستور، تعيين أعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وغيرها من المؤسسات الاستشارية التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية وفقا للقوانين التي تنظم عملها، كما يعين أيضا في المؤسسات الحساسة ذات الطابع الاقتصادي.

### 3. تكريس استقلالية العدالة

أعلن عن هذا الهدف ضمن أهم المحاور التي ينبغي أن يشملها التعديل الدستوري، كنوع من الاستجابة لمطالب الحراك الشعبي الذي نادى بمحاربة الفساد عن طريق تحرير القضاء من قبضة السلطة التنفيذية وتعزيز استقلاليته من أجل إرساء دولة الحق والقانون.

ولا شك أن حجر الأساس في تكريس هذا المبدأ يمر حتما بنوعية الإصلاحات التي تطال المجلس الأعلى للقضاء، بالنظر لاختصاصه في تسيير المسار المهني والتأديبي للقاضي، وأنه ظل لسنوات تحت سيطرة مباشرة للسلطة التنفيذية من خلال ترؤسه من قبل رئيس الجمهورية، الذي ينوب عنه في ذلك أيضا وزير العدل. إضافة إلى أحكام خاصة، تعد من قبيل الضمانات التي يجب توفيرها للقاضي من أجل ضمان استقلاليته.

تم في هذا الإطار مراجعة أحكام المادة 166 والتي أصبحت تحت رقم 172 التي نصت صراحة على واجب الدولة في حماية القاضي بالمفهوم الواسع للحماية، وجعله في منأى عن

الاحتجاج. ومنحه حق التظلم أمام المجلس الأعلى للقضاء في حال تعرضه لأي سلوك أو ممارسة من شأنها المساس باستقلالته. إضافة إلى الضمانات الخاصة بعدم جواز نقل قضاة الحكم أو الضمانات المكفولة لجميع القضاة بعدم جواز عزلهم أو إيقافهم عن العمل أو تسليط عقوبة تأديبية عليهم، أثناء ممارستهم لمهامهم أو بمناسبة، إلا في الحالات وطبقا للضمانات التي يحددها القانون بقرار معلل من المجلس الأعلى للقضاء. وهي في مجملها بمثابة ضمانات قوية وضرورية لتمكين القاضي من أداء مهمته الدستورية. غير أنها قد تبقى مجرد حبر على ورق، ما لم يحرر المجلس الأعلى للقضاء من هيمنة السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة للمجلس الأعلى للقضاء فقد أضيفت مادة جديدة تحت رقم 180 تم التذكير من خلالها بالغاية السامية من وجود هذه الهيئة، ألا وهي ضمان استقلالية العدالة. غير أن الغريب في الأمر، هو الحرص على استمرار رئيس الجمهورية في رئاسة هذه الهيئة من خلال ما هو منصوص عليه في الفقرة 2 من هذه المادة، التي حاول البعض تبريرها عبثا بالقول، أن تولي رئاسة المجلس الأعلى للقضاء من قبل رئيس الجمهورية، يعد في حد ذاته ضمانا بالنظر إلى المركز القانوني والسياسي الذي يحتله رئيس الجمهورية. وهو كلام مردود عليه فقط من خلال التذكير بأن المجلس الأعلى للقضاء كان دائما تحت إشراف رئيس الجمهورية، وأن ذلك كان سببا مباشرا في تبعيته للسلطة التنفيذية وغياب استقلالية العدالة. أما استبدال رئاسة المجلس بالنيابة عن رئيس الجمهورية من وزير العدل إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا، فلا يغير في الأمر شيء بالنظر إلى كونهما يشتركان في ما يمكن تسميته "بشبهة الولاء" لرئيس الجمهورية الذي يمتلك أيضا سلطة تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا طبقا للمادة 92 السالفة الذكر.

وفي نفس السياق يجب التنويه أن المشكل لا يتوقف عند رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، بل يمتد أيضا لتشكيلة الأعضاء المكونين له، والتي أصبح منصوص عليها في صلب المادة 180 الفقرة 3، والمحددة بـ 25 عضوا بمن فيه رئيس الجمهورية إلى جانب كل من الرئيس الأول للمحكمة العليا نائبا له ورئيس مجلس الدولة و 15 قاضيا موزعين على مختلف الدرجات، إضافة إلى 6 شخصيات وطنية ورئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان. تشكيلة من المستبعد أن تضع حدا لهيمنة السلطة التنفيذية حتى في حال غياب رئيس الجمهورية، وتولي الرئاسة نيابة عنه من قبل الرئيس الأول للمحكمة العليا. فتأثير السلطة التنفيذية قائم من خلال تبعية بعض الأعضاء للسلطة الهرمية لوزير العدل (ممثلي النيابة ومحافظي الدولة) وتعيين بعض الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة الذي أثبتت الممارسة انتخابه من بين الثلث الرئاسي المعين من قبل الرئيس. ما يعني أن قضاة الحكم الذين تشملهم الحماية المنصوص عليها في المادة 172 فقرة 1 لا يمكن أن يشكلوا الغالبية في تشكيلة المجلس.

## ثانياً: التبعات الناجمة عن ضعف المشاركة في الاستفتاء الشعبي

يرتبط الاستفتاء الشعبي حول التعديل الدستوري لـ 1 نوفمبر 2020 ارتباطاً وثيقاً بالانتخابات الرئاسية لـ 12 ديسمبر 2019، باعتباره أول محطة قانونية وسياسية في إطار تكريس المشروع المعلن من قبل الرئيس الجديد تحت مسمى "الجزائر الجديدة"، بكل ما تحمله الكلمة من معاني التغيير والتجديد من جهة. ولكونه من جهة ثانية، يمثل فرصة لإضفاء المزيد من الشرعية على السلطة الجديدة بالنظر إلى ضعف المشاركة في الانتخابات الرئاسية التي أجريت في ظروف غير عادية، ميزتها معارضة شعبية قوية ومرشحين عاجزين حتى على تنشيط تجمعات شعبية في إطار حملتهم الانتخابية.

يشترك الاستفتاء الشعبي مع الانتخابات الرئاسية في الجهة التي أسندت لها مهمة تنظيم العملية الانتخابية، والتي تمثلت في استحداث "سلطة وطنية مستقلة لمراقبة الانتخابات" بموجب القانون العضوي<sup>16</sup> رقم 19 - 07. أسندت لها مهمة تنظيم ومراقبة العملية الانتخابية، أي الجمع بين صلاحيات الإدارة في تنظيم الانتخابات واختصاص الهيئة العليا المستقلة في مراقبة الانتخابات، بعد إلغاء المراسيم الرئاسية<sup>17</sup> المتضمنة تعيين رئيس الهيئة وأعضائها دون المساس بالأحكام الدستورية التي تحدد صلاحياتها وبالأخص المادة 194 من الدستور. ما يعني صراحة أن تأسيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب القانون العضوي تم خرقاً للدستور المعدل سنة 2016. إضافة إلى استمرارية الجدل حول استقلاليتها الفعلية عن السلطة التنفيذية، بسبب تعيين جميع أعضائها بما في ذلك الرئيس، من قبل رئيس الدولة، وبالتالي تجاهل أهم مطلب للطبقة السياسية في هذا المجال بسحب هذه الصلاحية من السلطة التنفيذية.

وكان من شأن استمرارية السلطة في انتهاك أحكام الدستور تقوية الشكوك حول مصداقية المسار السياسي المعلن، لضمان انتقال سلمي وديمقراطي للسلطة، قوامه احترام الإدارة الشعبية وإنهاء الوصاية على الشعب في اختيار حكامه، وفقاً لما ورد مراراً في خطابات المؤسسة العسكرية.

وقد انعكس ذلك بوضوح من خلال نسب المشاركة المتدنية التي ميزت الانتخابات الرئاسية والاستفتاء الشعبي حول التعديل الدستوري، الذي لم يشفع له حتى الرمزية التاريخية للفتاح نوفمبر الذي اختير موعداً للاستفتاء، باعتباره تاريخ انطلاق الثورة المجيدة وما تحمله من قيمة في نفوس ووجدان الشعب الجزائري.

ومع أن قانون الانتخابات في الجزائر لا يحدد نسبة دنيا لاعتماد نتائج الانتخابات مهما كان نوعها، وبالتالي اعتبارها صحيحة وشرعية من الناحية القانونية سواء بنسبة 23% المعلنة من قبل السلطة المستقلة أو حتى أقل من ذلك، إلا أن هذا لا يمنع من مناقشة مدى مشروعيتها

في اعتماد دستور جديد، أريد له أن يكون صالحا للأجيال المقبلة، وآلا يكون عرضة للتعديل السريع بمجرد وصول رئيس جديد للسلطة.

لا يمكن إنكار الأثر السلبي للمقاطعة أو العزوف الانتخابي على مشروعية الوثيقة الدستورية، بالنظر إلى قيمتها من حيث هرمية القوانين، وبالأخص إذا كان الغرض منها أيضا بناء توافق وطني كالذي تحتاج إليه الجزائر بعد حراك فبراير 2019. إن اختيار السلطة تجاوز حتمية الحوار الوطني مع القوى الفاعلة في المجتمع وعلى رأسها الحراك الشعبي خلافا لتعهداتها، وإسناد مهمة صياغة المشروع إلى لجنة مشكلة من أساتذة جامعيين، لا يراعي المتطلبات الضرورية لبناء المشروع المنشودة. والتي انعكست بوضوح من خلال النسبة الضعيفة من المؤيدين التي نالها المشروع المعروض على التصويت.

طبقا للمادة 208 من الدستور المعدل سنة 2016، يصبح التعديل الذي صادق عليه الشعب ساري المفعول بعد التوقيع عليه من قبل رئيس الجمهورية، ما يعني أن اعتماد المشروع يبقى في آخر المطاف من صلاحية رئيس الجمهورية الذي بادر به. إذ لا يوجد في صياغة المادة 208 ما يفيد بإلزام رئيس الجمهورية التوقيع على المشروع المصوت عليه. ومن هذا المنطلق، ومن باب الاجتهاد في تفسير النصوص الدستورية ذات الصلة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر على ضوء النتائج النهائية والأهداف المرجوة مآل التعديل الدستوري المقترح. إما بالتوقيع وبالتالي يصبح النص الدستوري الجديد ساري المفعول أو عدم التوقيع وبالتالي عدم دخول النص حيز التنفيذ، وهي في الحقيقة قراءة سياسية أكثر منها قانونية، للرسالة التي يمكن أن يحملها فعل المقاطعة أو العزوف عن العملية الانتخابية. فالرئيس الذي يمتلك حق المبادرة بتعديل الدستور، يمتلك أيضا الحق في إنهاء المبادرة، إذا توفرت له الأسباب الكافية لاتخاذ مثل هذا القرار، وهو ما ينطبق على الاستفتاء حول التعديل الدستوري لتاريخ 1 نوفمبر 2020.

## خاتمة

جدير بالذكر في آخر المطاف، أنه ليس من الغريب أن تتعدد المقاربات والقراءات القانونية حول المسار الذي اتخذه مشروع التعديل الدستوري في الجزائر، بالنظر إلى القيمة القانونية التي يمثلها الدستور كأسمى وثيقة في البلاد إلى جانب خصوصية الأوضاع في الجزائر، غير أن ذلك لا يمنعنا من التذكير بنقطتين رئيسيتين بالنظر إلى محتوى هذه الدراسة.

أن الجدل بخصوص الحاجة إلى دستور جديد أو الاكتفاء بتعديل جوهري للدستور، لا يعد أمرا حاسما بالنظر إلى محتوى مطالب الحراك الشعبي. فباستثناء القيمة الرمزية التي يحملها الدستور الجديد في التأريخ لحقبة جديدة وتكريس قطيعة نهائية مع النظام السابق، فقد يؤدي

إلى نفس المحتوى مع تعديل دستوري عميق، وقد يكون كلاهما مبني على حوار وطني شامل بعيد عن الاقصاء والمناورات السياسية الضيقة. العبرة تكون بمدى تلبية المطالب الشعبية التي كانت شرعية وفي غاية الوضوح.

أما بخصوص محتوى التعديلات المصوت عليها في الاستفتاء الشعبي لـ 01 نوفمبر 2020 والتي اكتفينا بالتركيز على ثلاثة نقاط منها، فلم تكن في مستوى تطلعات الحراك الشعبي وكانت سطحية في أهم النقاط التي من شأنها تغيير الممارسات السياسية التي أدت إلى تأزم الأوضاع في البلاد. إذ لا يمكن للتعديلات المقترحة أن تحد من هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات وتحدث توازنا بينها، وهي من أهم المسائل التي نادى بها الحراك الشعبي والمعارضة "الفعالية" للنظام السائد قبل الحراك الشعبي.

وبالنظر إلى محتوى التعديلات المصوت عليها، ونسبة التأييد الضعيفة التي حظي بها مشروع التعديل والتي تراوح نسبة 12 % من إجمالي الكتلة الناخبة، حسب الأرقام المصادق عليها من قبل المجلس الدستوري، قد يثار التساؤل حول مشروعية الدستور في حال المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية، ليكون دستورا صالحا للأجيال المقبلة حسب ما تم التعبير عليه، وكافيا للمساعدة على تجاوز الأزمة وتغيير ممارسات السلطة في الجزائر؟



- (1) Gret HALLER, Fredrik SEJERSTED, Kaarlo TUORI, Jan VELAERS. Rapport sur l'amendement constitutionnel, adopté par la Commission de Venise lors de sa 81e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009). CDL-AD(2010)001. p 05
- (2) استعمال وصف "الانتقالية أو المؤقتة" لا يرتبط بالجدل حول مطلب المرحلة الانتقالية الذي شابه الكثير من اللغط وسوء التفسير، بعيدا عن كل اعتبارات الموضوعية العلمية في غالب الأحيان، وإنما للإشارة إلى تولي رئاسة البلاد من قبل رئيس مجلس الأمة عقب استقالة الرئيس بوتفليقة، ثم التمديد بفتوى من المجلس الدستوري بعد إفشال الحراك الشعبي لتنظيم انتخابات رئاسية في الأجل المحددة دستوريا، لعدم وجود مرشحين بفعل الضغط الشعبي الرافض لتنظيم الانتخابات.
- (3) ربما يعود هذا التباين لغياب قيادة موحدة أو تمثيل للحراك الذي أصر منذ البداية على طابعه الشعبي الرافض لتمثيل نخب أو طبقة سياسية تم تميعها إلى أبعد الحدود خلال حكم الرئيس بوتفليقة، ولم تعد قادرة على بناء جسور الثقة بينها وبين الشعب.
- (4) يجب التوضيح بخصوص هذه المسألة أن اعتماد دستور جديد لا يعني بالضرورة تغيير جميع المواد، فقد نكون بصدد دستور يراجع نظام الحكم أو تغييرات مهمة في مؤسسات الدولة، مثل تركيبة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية دون المساس بالثوابت كتلك المنصوص عليها في المادة 212 من التعديل الدستوري لسنة 2016. كما أنه لا يوجد مانع من الناحية القانونية إذا توفرت الظروف التي تدعو إلى اعتماد دستور جديد للبلاد، من أن تكون المبادرة من قبل رئيس الجمهورية. غير أن ذلك لا يتم وفقا لإجراءات التعديل المنصوص عليها في المواد 208 وما بعدها، وإنما تكون بناء على مسار سياسي خاص يبنى في إطار الظروف التي تدفع إلى طرح المبادرة.
- (5) .Gret HALLER, Fredrik SEJERSTED, Kaarlo TUORI, Jan VELAERS. Op.cit, p 15
- (6) نرجس طاهر ودنيا بن رمضان، المرجع السابق، ص 06.
- (7) المادة 212 : لا يمكن أيّ تعديل دستوريّ أن يمسّ:  
1- الطابع الجمهوريّ للدولة،  
2- النظام الديمقراطيّ القائم على التعددية الحزبية،  
3- الإسلام باعتباره دين الدولة،  
4- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية،  
5- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن،  
6- سلامة التراب الوطنيّ ووحدة،  
7- اعلام الوطني والنشيد الوطني الطونني باعتبارها رموز الثورة والجمهورية،  
8- إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط.

- (8) تعرض الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة إلى جلطة دماغية في أبريل 2013 تدهورت على إثرها حالته الصحية بشكل لافت، إذ وبعد تلقيه العلاج لفترة طويلة في مستشفى فال دوغراس العسكري بفرنسا، لم يتمكن من استعادة قدراته وانعكس ذلك بشكل واضح من خلال غيابه عن الساحة السياسية. إذ لم يظهر إلا جالسا على كرسي متحرك ولم يوجه خطابا للأمة طيلة 6 سنوات التي استمر فيها نظام حكمه.
- (9) الرئيس تبون يقرر تمرير الدستور عبر استفتاء شعبي. وكالة الأنباء الجزائرية. 8 جانفي 2020.
- (10) المادة 16 من التعديل الدستوري "1 - تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، الفصل بين السلطات، وضمن الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية...".
- (11) لمزيد من التفاصيل حول اللجنة انظر المرسوم الرئاسي رقم 20 - 03 المؤرخ في 11 جانفي 2020. يتضمن إنشاء لجنة خبراء مكلفة بصياغة اقتراحات لمراجعة الدستور. الجريدة الرسمية العدد 2.
- (12) عبد الله هوادف "مسودة التعديل الدستوري في الجزائر: سياقاته وانعكاساته على المشهد السياسي" ص 04. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، جويلية 2020.
- (13) مشروع تمهيدي لتعديل الدستور، ماي، 2020، ص. 07
- (14) في خطاب التنصيب.. رئيس الجزائر الجديد يعد بتعديل الدستور ومكافحة الفساد وإصلاح الاقتصاد.  
الرابط: الجزائر-عبد-المجيد-تبون-اليمين/https://www.aljazeera.net/news/politics/2019/12/03/12/2020. تاريخ التصفح: 03/12/2020.
- (15) سبق لرئيس الجمهورية اليامين زروال وطبقا لنفس أحكام دستور 1996 الدعوة إلى إجراء انتخابات رئاسية مبكرة بعد قرار تقليص عهده الرئاسية، والتي أجريت سنة 1999 وانتهت بوصول عبد العزيز بوتفليقة إلى رئاسة الجمهورية.
- (16) القانون العضوي رقم 19 - 07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات. الجريدة الرسمية العدد 55.
- (17) المرسوم الرئاسي رقم 19 - 93 المؤرخ في 11 مارس 2019 المتضمن إنهاء مهام رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.
- المرسوم الرئاسي رقم 19 - 94 المؤرخ في 11 مارس 2019 المتضمن إلغاء المراسيم الرئاسية الخاصة بتعيين رئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.



**المنظمة العربية  
للقانون الدستوري**

The Arab Association of Constitutional Law

للتواصل والاطلاع على منشورات المنظمة وأنشطتها تجدونا:

