

المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور⁽¹⁾ في النظام الدستوري الجزائري

شامي رايح
جامعة حسية بن بوعلي
الشلف

مقدمة:

يعرف تعديل الدستور أنه محاولة إحداث توازن بين الرغبة في المحافظة على أصله، وبين الرغبة في تكييفه وفق ما استجد من حقائق اقتصادية واجتماعية وسياسية⁽²⁾، أي هو حل للتناقض القائم داخل النظام السياسي، وذلك من خلال تحقيق الملائمة بين القانون الأساسي والحياة السياسية؛ إذ أن الدستور موجه أساسا لتأطيرها في الدولة، ولا يمكنه القيام بعملية التأطير هذه دون أن يكون متكيفا مع ما استجد من حقائق⁽³⁾. ونظرا لأهمية المبادرة إلى تعديل الدستور، التي تعتبر أساسية في عملية التعديل، فإن الرأي الغالب في الفقه الدستوري يؤكد على ضرورة توزيعها بين مختلف السلطات والشعب في الدولة، لأن استئثار جهة واحدة بالمبادرة يعني تضيقا من إمكانية التعديل⁽⁴⁾. كما أن هذه الجهة قد تتمكن بذلك من تمرير أي مشروع سياسي ترغب في تحقيقه، أو تقضي على أية محاولة للتعديل لا تخدمها⁽⁵⁾.

من هذا المنطلق فقد جعل المؤسس الدستوري الجزائري المبادرة إلى تعديل الدستور، حقا مكفولا لكل من السلطتين التنفيذية أو التشريعية، فمبادرة السلطة التنفيذية إلى التعديل ممثلة بمثلة برئيس الجمهورية يصطلح عليها مشروع⁽⁶⁾ تعديل الدستور، أما مبادرة البرلمان فيصطلح عليها اقتراح⁽⁷⁾ تعديل الدستور، وبالتالي فالسلطتين التنفيذية والتشريعية على مستوى واحد من حيث حق المبادرة.

إن أهمية دراسة موضوع المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور في النظام الدستوري الجزائري، تكمن في كونها عامل برلماني مؤثر على التطور الدستوري في الجزائر، كما أنه يكشف لنا عن جانب من جوانب السلطة السياسية فيها⁽⁸⁾.

إن الإشكالية التي تعالجها هذه الدراسة، تنطلق من كون أن المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996، إذا كان قد ساوى بين رئيس الجمهورية والبرلمان، بمنح الأخير الحق في المبادرة إلى تعديل الدستور، وهو ما يعكس رغبة المؤسس في تحقيق التماثل بين

السلطتين التنفيذية والتشريعية على هذا المستوى الهام، فهل مجموعة القواعد القانونية الناصة على ذلك كفيلة بتفعيل هذا الحق؟
من هذا المنطلق ومنهج وصفي تحليلي، قسمنا هذه الدراسة إلى مبحثين، يتناول المبحث الأول منها مجموعة القيود الإجرائية للمبادرة، في حين يتناول المبحث الثاني منها تأثير المؤسسات الدستورية على هذه المبادرة.

المبحث الأول

القيود الإجرائية على المبادرة البرلمانية

لقد بينت المادة 178 من التعديل الدستوري⁽⁹⁾ مجموعة القيود الموضوعية الواردة على المبادرة إلى التعديل الدستوري، سواء كانت اقتراحا من البرلمان أو مشروعا من رئيس الجمهورية، والمتمثلة في السبعة (07) مجالات التي لا ينبغي أن يمس موضوعها أي تعديل، بحكم أن هذه المواضيع تتسم بطابع الثبات، مما يعني أن السلطة التشريعية على قدم المساواة مع السلطة التنفيذية، من ناحية عدم مساس مبادئها بمواضيع المجالات السبعة المشار إليها. إضافة إلى هذه القيود الموضوعية، فقد خص المؤسس الدستوري مسألة المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور بمادة وحيدة، وهي المادة 177 المشتملة على مجموعة من الإجراءات التي على المبادرة البرلمانية السير عليها سعيا لإنتاج أثرها القانوني؛ إلا أن هذا الوضع الدستوري يقابله غموض إجرائي بالنسبة للنصوص غير الدستورية، خاصة على مستوى القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.⁽¹⁰⁾

المطلب الأول

على مستوى نصوص الدستور

كما أسلفنا القول فإنه إضافة إلى السبعة (07) قيود الموضوعية، المحظور على أي اقتراح تعديل دستوري المساس بها، فإن المادة 177 من الدستور تتضمن مجموعة من القيود الإجرائية، التي ينبغي على اقتراح تعديل الدستور المرور بها حتى تنتج آثارها القانونية.

الفرع الأول

النسبة المشتركة للاقتراح

لقد اشترط المؤسس الدستوري في المادة 1/177، ضرورة توافر أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان الاجتماعيتين معاً لقبول المبادرة إلى التعديل.

واضح أن هذه النسبة مشددة، يصعب تحقيقها على الواقع من حيث أنها مبادرة، وليست مصادقة على مبادرة، خاصة في ظل إدراكنا أن الغرفتين تختلفان عن بعضهما، من حيث عدد الأعضاء وشروط ومدة العضوية، وتباينان في اختصاصاتهما كذلك؛ وحتى لو فرضنا جدلا أن هاته النسبة يمكن تحقيقها فإن هذا التحقق لن يكون إلا على حساب موضوع المبادرة في حد ذاتها، إذ أن الأغلبية الممثلة بكلا المجلسين ستسعى لاقتراح مبادرة تنسجم ورؤيتها.

ففي حالة تماثل أو تقارب الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في المجلسين، فإن مبادرة التعديل الدستوري ستعكس توجه هاته الأغلبية بما يتوافق مع ما تراه من مصالح الشعب والأمة⁽¹²⁾، أو أن تفرز على الأقل مبادرة تعكس توجه النواب، باعتبار المجلس الشعبي الوطني المجلس الأكثر عددا (462) نائبا، وباعتبار هذا العدد نظريا كاف لاقتراح التعديل.

أما في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في المجلسين، فإن ذلك قد يؤدي عمليا إلى القضاء على مبادرة النواب؛ لأن عدد نواب الأغلبية-عمليا -من الصعب أن يصل إلى 455 نائبا وهو نصاب المبادرة.

الفرع الثاني

القيود الإجرائية الدستورية الأخرى

إذا تجاوزت المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور قيد النسبة المذكورة، فإن ذلك لا يعني أنها قد أنتجت أثرها القانوني، بل إن نفس المادة - المادة 177 من الدستور - تحفل بقيود إجرائية أخرى، تتمثل في ضرورة عرض اقتراح التعديل على رئيس الجمهورية، الذي يمكنه عرض هذا الاقتراح على الاستفتاء الشعبي.

واضح من خلال هاته المادة أن إنتاج الأثر القانوني للمبادرة البرلمانية يجب أن يحقق شروطا ثلاثة:

الشرط الأول: وهو ضرورة عرض الاقتراح على استفتاء الشعب؛ وهذا على خلاف مشروع رئيس الجمهورية لتعديل الدستور، المخير بين إمكانية عرضه على الاستفتاء الشعبي أو الاكتفاء بإحرازه ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، حسب نص المادة 176 من الدستور.

الشرط الثاني: عرض رئيس الجمهورية الاقتراح البرلماني على الاستفتاء الشعبي، بحكم أنه الوحيد المخول دستوريا لحق اللجوء لاستفتاء الشعب، حسب نص المادة 4/7 والمادة 10/77 من الدستور.

الشرح الثالث: قبول رئيس الجمهورية عرض الاقتراح البرلماني على الاستفتاء الشعبي؛ إذ أن المؤسس الدستوري استعمل عبارة "يمكنه" في آخر المادة 1/177، مما يعني أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في عرض المبادرة على الاستفتاء لاستبيان إنتاج أثرها، أو عدم عرضها على الاستفتاء الشعبي وبالتالي إعدام أثرها قبل الاستفتاء.

المطلب الثاني

على مستوى النصوص القانونية الأخرى

لا يقتصر الأمر على القيود الإجرائية التي وضعها المؤسس الدستوري أمام المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور، بما يراه هذا المؤسس يتوافق ومبدأ جمود الدستور، بل إن هذا الاقتراح على المستوى الإجرائي، يدخل في فراغ تركه المشرع خاصة في القانون العضوي 02/99.

الفرع الأول

على مستوى القانون العضوي 02/99

على خلاف النصوص الموضحة لإجراءات تقديم اقتراحات القوانين في القانون العضوي 02/99⁽¹¹⁾، فإن القانون المذكور لم يخصص إلا فقرتين من مادتين، توضحان إجراءات عمل البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا لتقديم اقتراح تعديل الدستور، هما المادة 3/98 التي انحصر مضمونها في تحديد المكلف باستدعاء المجلسين، للاجتماع معا من أجل تقديم اقتراح التعديل وهو رئيس مجلس الأمة، والمادة 1/99 الناصة على شخص المكلف برئاسة هذا الاجتماع وهو رئيس مجلس الأمة كذلك؛ بينما أحال أعضاء البرلمان المقترحين للتعديل، إلى نظام داخلي لغرفتي البرلمان المجتمعيتين معا، رغم أن هذا القانون هو في الأصل قانون إجرائي.

فإذا كانت رئاسة المجلس من خلال المادة 1/99 من القانون العضوي 02/99 لا تثير أي إشكال قانوني، فإن المادة 3/98 من نفس القانون لم تبين هل استدعاء البرلمان بغرفتيه يكون بعد استكمال نصاب الثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء المقترحين، مع ما يعنيه ذلك من الاستفهام عن إجراءات طرح الاقتراح ؟ أم أن استكمال هذا النصاب يكون بعد الاستدعاء؟ وهو أمر غير منطقي، إذ سيعني أن رئيس مجلس الأمة سيستدعي عددا من أعضاء البرلمان، قد لا يبلغ عددهم نصاب الاقتراح، وهذا من أجل جلسة خاصة باقتراح تعديل الدستور.

واضح أن هذه النسبة مشددة، يصعب تحقيقها على الواقع من حيث أهما مبادرة، وليست مصادقة على مبادرة، خاصة في ظل إدراكنا أن الغرفتين تختلفان عن بعضهما، من حيث عدد الأعضاء وشروط ومدة العضوية، وتباينان في اختصاصاتهما كذلك؛ وحتى لو فرضنا جدلا أن هاته النسبة يمكن تحقيقها فإن هذا التحقق لن يكون إلا على حساب موضوع المبادرة في حد ذاتها، إذ أن الأغلبية الممثلة بكلا المجلسين ستسعى لاقتراح مبادرة تنسجم ورؤيتها.

ففي حالة تماثل أو تقارب الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في المجلسين، فإن مبادرة التعديل الدستوري ستعكس توجه هاته الأغلبية بما يتوافق مع ما تراه من مصالح الشعب والأمة⁽¹²⁾، أو أن تفرز على الأقل مبادرة تعكس توجه النواب، باعتبار المجلس الشعبي الوطني المجلس الأكثر عددا (462) نائبا، وباعتبار هذا العدد نظريا كاف لاقتراح التعديل.

أما في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في المجلسين، فإن ذلك قد يؤدي عمليا إلى القضاء على مبادرة النواب؛ لأن عدد نواب الأغلبية-عمليا -من الصعب أن يصل إلى 455 نائبا وهو نصاب المبادرة.

الفرع الثاني

القيود الإجرائية الدستورية الأخرى

إذا تجاوزت المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور قيد النسبة المذكورة، فإن ذلك لا يعني أنها قد أنتجت أثرها القانوني، بل إن نفس المادة - المادة 177 من الدستور -تحفل بقيود إجرائية أخرى، تتمثل في ضرورة عرض اقتراح التعديل على رئيس الجمهورية، الذي يمكنه عرض هذا الاقتراح على الاستفتاء الشعبي.

واضح من خلال هاته المادة أن إنتاج الأثر القانوني للمبادرة البرلمانية يجب أن يحقق شروطا ثلاثة:

الشرط الأول: وهو ضرورة عرض الاقتراح على استفتاء الشعب؛ وهذا على خلاف مشروع رئيس الجمهورية لتعديل الدستور، المخير بين إمكانية عرضه على الاستفتاء الشعبي أو الاكتفاء بإحرازه ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، حسب نص المادة 176 من الدستور.

الشرط الثاني: عرض رئيس الجمهورية الاقتراح البرلماني على الاستفتاء الشعبي، بحكم أنه الوحيد المخول دستوريا لحق اللجوء لاستفتاء الشعب، حسب نص المادة 4/7 والمادة 10/77 من الدستور.

الشرح الثالث: قبول رئيس الجمهورية عرض الاقتراح البرلماني على الاستفتاء الشعبي؛ إذ أن المؤسس الدستوري استعمل عبارة "يمكنه" في آخر المادة 1/177، مما يعني أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في عرض المبادرة على الاستفتاء لاستبيان إنتاج أثرها، أو عدم عرضها على الاستفتاء الشعبي وبالتالي إعدام أثرها قبل الاستفتاء.

المطلب الثاني

على مستوى النصوص القانونية الأخرى

لا يقتصر الأمر على القيود الإجرائية التي وضعها المؤسس الدستوري أمام المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور، بما يراه هذا المؤسس يتوافق ومبدأ جمود الدستور، بل إن هذا الاقتراح على المستوى الإجرائي، يدخل في فراغ تركه المشرع خاصة في القانون العضوي 02/99.

الفرع الأول

على مستوى القانون العضوي 02/99

على خلاف النصوص الموضحة لإجراءات تقديم اقتراحات القوانين في القانون العضوي 02/99⁽¹⁾، فإن القانون المذكور لم يخصص إلا فقرتين من مادتين، توضحان إجراءات عمل البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً لتقديم اقتراح تعديل الدستور، هما المادة 3/98 التي انحصرت مضمونها في تحديد المكلف باستدعاء المجلسين، للاجتماع معاً من أجل تقديم اقتراح التعديل وهو رئيس مجلس الأمة، والمادة 1/99 الناصة على شخص المكلف برئاسة هذا الاجتماع وهو رئيس مجلس الأمة كذلك؛ بينما أحال أعضاء البرلمان المقترحين للتعديل، إلى نظام داخلي لغرفتي البرلمان المجتمعين معاً، رغم أن هذا القانون هو في الأصل قانون إجرائي.

فإذا كانت رئاسة المجلس من خلال المادة 1/99 من القانون العضوي 02/99 لا تثير أي إشكال قانوني، فإن المادة 3/98 من نفس القانون لم تبين هل استدعاء البرلمان بغرفتيه يكون بعد استكمال نصاب الثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء المقترحين، مع ما يعنيه ذلك من الاستفهام عن إجراءات طرح الاقتراح ؟ أم أن استكمال هذا النصاب يكون بعد الاستدعاء؟ وهو أمر غير منطقي، إذ سيعني أن رئيس مجلس الأمة سيستدعي عدداً من أعضاء البرلمان، قد لا يبلغ عددهم نصاب الاقتراح، وهذا من أجل جلسة خاصة باقتراح تعديل الدستور.

الفرع الثاني

على مستوى ما أحال إليه القانون العضوي 02/99

إن إحالة القانون العضوي 02/99 في المادة 100 منه، أعضاء البرلمان المقترحين للتعديل، إلى نظام داخلي لغرفتي البرلمان المجتمعتين معا، يقتضي - منطقيا - وجود نظام سابق، يمكن الأعضاء المذكورين من تقديم اقتراحهم.

إلا أن عدم وجود هذا النظام، يجعلنا في وضع نعيد فيه طرح نفس شكل السؤال السابق وهو هل يقر النظام الداخلي للغرفتين معا، بعد استكمال نصاب الثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء المقترحين خارج قبة البرلمان المنعقد بغرفتيه؟ مع ما يعنيه من استفهام عن إجراءات طرح الاقتراح؛ أم أن استكمال هذا النصاب يكون بعد المصادقة على هذا النظام؟ وهو أمر غير منطقي تماما.

ثم إذا كان النظام الداخلي للغرفتين إجراء بعدي لبلوغ النصاب وللإستدعاء، فإن ذلك يدفعنا للإستفسار عن المكتب أو اللجنة التي كان من المفروض أن يقدم أمامها أصحاب المبادرة اقتراحهم، على غرار تقديم اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

إن عدم وجود هذا النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بغرفتيه -على غرار النظامين الداخليين لكلا غرفتي البرلمان- الذي سينظم ويضبط كيفية تقديم ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان اقتراحهم؛ يعني أن المبادرة البرلمانية ستبقى حبيسة الفكرة دون الخطوة الأولى، بحكم أن أحكام النظام الداخلي للبرلمان بغرفتيه في العموم، مرتبطة بعلاقة لزومية مع الظرف الذي أدى إلى استدعاء أعضاء غرفتي البرلمان وجودا وعدما.

من خلال النقطتين المذكورتين نقول أنه كان على المشرع أن يكمل ضبط إجراءات المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور، لأن بلوغ نصاب الاقتراح يستدعي وجود مكتب يقدم له هذا الاقتراح، ولأن صاحب المبادرة هنا -ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان -ليس هو نفسه من له صلاحية استدعاء البرلمان بغرفتيه -رئيس مجلس الأمة- وهذا الانفصال بين (المبادر) بكسر الدال وبين المستدعي وبين النظام الداخلي، هو الداعي إلى معالجته على المستوى الإجرائي.

إن مثل هذا الفراغ الإجرائي من شأنه إعدام أية علاقة إيجابية بين الغرفتين بخصوص ممارسة سلطة التعديل الدستوري⁽¹²⁾، على خلاف الجارتين المغرب⁽¹³⁾، وتونس⁽¹⁴⁾ ما قبل الثورة اللتين لم تترك فيهما النصوص فراغا إجرائيا، وإن كان ما يسهل من إجراءات المبادرة هو أنها تتم على مستوى غرفة واحدة.

المبحث الثاني

اثر المؤسسات الدستورية على المبادرة البرلمانية

بغض النظر عن النسبة المشددة التي اشترطها المؤسس الدستوري للمبادرة البرلمانية إلى التعديل، والتي تجعل من تفعيلها على المستوى الميداني أمرا صعبا، إلا أنه على المستوى النظري فإن تشارك مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، في عملية اقتراح تعديل الدستور يتأثر بشكل البرلمان المتكون من غرفتين (المطلب الأول)، كما أنه يتأثر بعد ذلك بالسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

اقتراح التعديل في كل نكاح البيكاميرالية^(*)

يتضح من خلال النسبة التي اشترطتها المادة 177 من الدستور لاقتراح تعديله، وهي ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء الغرفتين، أنه يستحيل على مجلس الأمة الانفراد باقتراح تعديل الدستور، كما أنه - عمليا - يصعب جدا على المجلس الشعبي الوطني الانفراد بذلك. إذن فتشارك مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، في اقتراح تعديل الدستور - على خلاف اقتراح القوانين - يعكس توجه المؤسس الدستوري إلى تطعيم التمثيل الوطني بالتمثيل القطاعي لاقتراح التعديل؛ إضافة لذلك فإن ضرورة تشارك كلا الغرفتين في عملية الاقتراح تعني أن الغرفتين موجودتان على قدم المساواة في تعاونهما لاقتراح تعديل الدستور؛ إلا أن هاتين النتيجتين تعكسان ظاهر الحال فقط؛ فالتمتع يدرك أنه بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 1996 أعطى للبرلمان حق اقتراح التعديل الدستوري، إلا أن ثنائية الغرفة في هذا المجال ستكون عائقا حقيقيا في طريق المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور من خلال نقطتين هما:

الفرع الأول

زيادة صعوبة تحقق النسبة المشتركة في نكاح البيكاميرالية

من المعلوم أن دستور 23 فيفري 1989 لم يمنح البرلمان الذي كان ممثلا بغرفة واحدة، وهي المجلس الشعبي الوطني حق اقتراح تعديل الدستور، إذ كانت المبادرة إلى تعديله مقتصورة على مشروع رئيس الجمهورية، وبالتالي فقياس تأثير وجود الغرفة الثانية - مجلس الأمة - على مستوى استكمال النسبة المشتركة لاقتراح تعديل الدستور، يستدعي فرضية أن البرلمان ممثلا بالمجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 23 فيفري 1989، كان له حق اقتراح التعديل حتى يتبين لنا مستوى هذا التأثير، رغم علمنا أن الحقيقة خلاف ذلك.

انطلاقاً من هذه الفرضية، نجد أن النسبة المطلوبة لاقتراح تعديل الدستور يصير تحقيقها أكثر صعوبة في ظل نظام الغرفتين عنه في نظام الغرفة الواحدة - مع علمنا أن البرلمان لم تكن له سلطة اقتراح التعديل في دستور 23 فيفري 1989 فإذا كانت النسبة المطلوبة يصعب تحقيقها على مستوى المجلس الشعبي الوطني - الذي كان يمثل البرلمان قبل 28 نوفمبر 1996 من خلال اطلاعنا على النسب التي يتم التصويت بها على مختلف المبادرات القانونية حالياً، فما بالناس بنفس النسبة أمام الغرفتين المجتمعين معاً، والمختلفتين في تكوينيهما تشكيميا وعددا وشروطا لعضوية إحداهما ومدة العضوية في كل منهما، والمتبايتين في اختصاصاتهما.

الفرع الثاني

البيكاميرالية أكثر المصالح للإجراءات

بغض النظر عن النسبة المطلوبة لاقتراح التعديل، فإن إجراءاته في ظل نظام الغرفة الواحدة أبسط عنه في ظل نظام الغرفتين.

فنظام الغرفة الواحدة لا يستدعي دعوة البرلمان للانعقاد، كما أنه لا يحتاج إلى النص على من له حق رئاسة البرلمان، إضافة لذلك فإنه لا يحتاج إلى تنظيم جديد لكيفية تقديم ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه اقتراحهم إذ نظامه الداخلي يكفي لذلك؛ على عكس نظام الغرفتين تماماً الذي يحتاج إلى نظام داخلي خاص ينظم كل هذه الإجراءات؛ لإنشاء مجلس الأمة أدى إلى خلق شخص المستدعي وإلى ضرورة وجود نظام داخلي خاص بالغرفتين معاً، وهذا الخلق ولد الفصل بين (المقترح) بكسر الرء والمستدعي والنظام الداخلي، على خلاف البرلمان ذو الغرفة الواحدة؛ ولسنا في هذا الصدد نحمل الغرفة الثانية -مجلس الأمة - تبعات الفراغ الإجرائي، وإنما إنشاؤه يعني بداية وجود إجراءات جديدة لم يقرها المشرع بالنص على البعض منها، والتي من بينها إجراءات اقتراح تعديل الدستور، حتى يتم تفعيل ذلك عملياً، وإن كان بدون هذه الإجراءات صعب تفعيل نظراً للنسبة المشددة فيها.

المطلب الثاني

ملحة رئيس الجمهورية على الاقتراح

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالمبدأ القاضي بتماثل السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيما يختص بالمبادرة إلى التعديل الدستوري .

وعلى خلاف مشروع التعديل الدستوري، فإن ممثلي الشعب في البرلمان ملزمون بعرض اقتراحهم على الاستفتاء الشعبي، باعتبار الشعب مالكا للسلطة التأسيسية حسب

المادة 7/1 من الدستور، أي أن المؤسس الدستوري ومن خلال تكريسه لإلزامية الاستفتاء على اقتراح تعديل الدستور، يعني من الناحية السياسية إرادته في أن يضفي شرعية أكثر لاقتراح التعديل الدستوري.

وإذا كان هذا الطرح يبدو منطقيا، إلا التواصل بين الشعب وممثليه في البرلمان، لإضفاء الشرعية على اقتراح تعديل الدستور، لا يمكن أن يكون إلا عن طريق رئيس الجمهورية من خلال الاعتبارين الرئيسيين التاليين:

الفرع الأول

عرض الاقتراح على رئيس الجمهورية

لقد خص الدستور الجزائري رئيس الجمهورية حق اللجوء لاستفتاء الشعب، حسب نص المادة 4/7 من الدستور "لرئيس الجمهورية أن يلتجئ لإرادة الشعب مباشرة"، ونص المادة 10/77 من الدستور "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

لهذا كانت إلزامية الاستفتاء الشعبي على المبادرة البرلمانية إلى تعديل الدستور، لا يمكن أن تكون إلا عن طريق عرض هذه المبادرة على رئيس الجمهورية. إن هذا الأمر يجعل من السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية في مركز تفوق أمام هاته الأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يشكك في قدرة البرلمان على تمثيل الشعب.

الفرع الثاني

قبول رئيس الجمهورية عرض الاقتراح على الاستفتاء الشعبي

لقد جاء المؤسس الدستوري في المادة 1/177 بما يفيد أن رئيس الجمهورية هو الذي يعرض اقتراح التعديل على الشعب للموافقة عليه، وهذا الحكم الخاص جاء متوافقا مع الأحكام العامة الواردة في المادة 4/7 والمادة 10/77 من الدستور.

إلا أن هذا التوافق لا يقتصر فقط على منح سلطة استفتاء الشعب لرئيس الجمهورية، بل يمتد إلى التوافق بين أحكام النصوص المشار إليها، في تقدير رئيس الجمهورية لاستفتاء الشعب من عدمه .

فعبارة "يمكنه" الواردة في آخر المادة 1/177، تتوافق مع ما جاء في المادة 4/7 "لرئيس الجمهورية أن يلتجئ"، وكذلك مع المادة 10/77 "يمكنه أن يستشير الشعب"....

إذا فرييس الجمهورية له السلطة التقديرية في:

- عرض المبادرة على الاستفتاء، وهذا الأخير هو الذي سيحدد إذا ما ستنجح أثرها القانوني بالتصويت الشعبي لها ب "نعم"، أو ستصير معدومة الأثر إذا ما صوت ب "لا".
- عدم عرض المبادرة على الاستفتاء الشعبي، وهذا يعني بالنتيجة إعدام رئيس الجمهورية إمكانية توليد المبادرة البرلمانية أثرها القانوني.
- وما تجدر الإشارة إليه، أن تبعية السلطة التشريعية - كسلطة تأسيسية مشتقة - لرئيس الجمهورية في هاتين الجزئيتين، غير مرتبطة بوجود نظام البيكاميرالية أو عدمه، إذ قد تكون في برلمان بغرفة واحدة أو في برلمان بغرفتين.

خاتمة

من خلال ما سبق نستنتج أن المؤسس الدستوري الذي وإن حاول أن يأخذ بالمبدأ القاضي بتماثل السلطتين التشريعية والتنفيذية، على مستوى المبادرة إلى تعديل الدستور، إلا أن هذا التماثل ينحو بعد ذلك إلى التفاضل، بمجرد دراسة القيود الإجرائية الواردة على المبادرة البرلمانية، والتي تجعل منها عملية صعبة التحسيد.

فنسبة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء الغرفتين المشترطة للاقتراح، نصاب من الصعوبة تحقيقه حتى في برلمان بغرفة واحدة فما بالنّا في برلمان بغرفتين؛ ثم أن من البديهي أن اقتراح التعديل المتعلق بكلا الغرفتين يقتضي معالجته على المستوى الإجرائي، وهو ما لم يوفق فيه المشرع.

وإذا كانت البيكاميرالية تزيد من صعوبة تفعيل المبادرة البرلمانية، على مستوى الإجراءات الدستورية والتشريعية، إلا أن ارتكان عرضها على الاستفتاء الشعبي بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، يعني أن اجتياز الاقتراح لجميع الإجراءات المذكورة وكذلك الحال إليها، قد لا تكفي لاستفتاء الشعب حول موضوع الاقتراح، مما يعكس الانقاص من قدرة مؤسسة البرلمان على تمثيل الشعب كسلطة سياسية مشتقة،

لقد كان على المؤسس الدستوري خفض نسبة الأعضاء المقترحين للتعديل، الأمر الذي يفتح المجال لاقتراحات تتوافق والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على أن تترك هذه النسبة (4/3) - على الأكثر - بما يتوافق مع سمو وجمود الدستور، بعد تحديد موضوع المبادرة ودراستها من قبل لجنة خاصة، على غرار الكثير من النظم الدستورية، التي تشترط نسبة أو عددا أقل من أعضاء إحدى غرفتي البرلمان أو كلتاهما في اقتراح التعديل، بالمقابل ترفع هذه النسبة عند الموافقة على الاقتراح.

إن المبادرة البرلمانية إلى التعديل الدستوري بهذا الشكل، وإضافة إلى أنها لم تمارس صعبة التحقق، لذلك كان من الضروري توضيح إجراءات سيرها، دون تركها للاجتهاد الذي من شأنه أن يعطل عملية تنفيذها، مما يعني بالنتيجة سلب حق دستوري لمؤسسة البرلمان (14)

وحتى تنتج الاقتراحات السابقة أثرها القانوني، ينبغي على المؤسس الدستوري في المادة 1/177 استعمال عبارة توجب على رئيس الجمهورية عرض الاقتراح على الاستفتاء الشعبي، كاستثناء من القاعدة العامة القاضي بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى استشارة الشعب.

المولمش

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون 03/02، المؤرخ في 10 أبريل 2002 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، والمعدل بالقانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008
- جاء في المادة 1/174 من الدستور "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري"... وهي عبارة غير سليمة من الناحية اللغوية، إذ الأصح القول " لرئيس الجمهورية حق المبادرة إلى التعديل الدستوري"...، لهذا سنستعمل عبارة " المبادرة إلى تعديل الدستور"؛ باستثناء النصوص القانونية التي تحتم علينا استعمالها كما وردت.
- 2- المصدق رقية، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب، 1990، ص 98
- 3- بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 8، العدد 1998، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، 1998، ص 15.
- 4- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، طبعة 2010، ص 89.
- 5- قزو محمد أكلبي، ضرورة التعديل الشامل للدستور، دراسات قانونية، العدد 2، سبتمبر 2008 ، دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، القصبة، الجزائر، ص 7.
- 6- جاء في المادة 175 من دستور "1996 يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري"....
- 7- جاء في المادة 177 من دستور " 1996 يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور"....
- 8- بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 15
- 9- قانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 10- قانون عضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 09 مارس 1999 .
- 11- تنص المادة 2/23 من القانون العضوي 02/99 "يودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني"
- 12- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009، ص 154
- 13- جاء في الفصلين 104 و 105 من الدستور المغربي المعدل في 1996 مايلي :

- الفصل 104: إن اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين لا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس المعروض عليه الاقتراح، ويحال الاقتراح بعد ذلك إلى المجلس الآخر ولا تصح موافقته عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم ."

- الفصل 105: تعرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور بمقتضى ظهير على الشعب قصد الاستفتاء . تصير المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء ."

14- جاء في الفصلين 76 و 77 من الدستور التونسي الصادر في 1/6/1959 المعدل في 1/6/2002 مايلي :

- الفصل 76: لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس النواب علي الأقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمض ذلك بالنظام الجمهوري للدولة، ولرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع تنقيح الدستور علي الاستفتاء ."

- الفصل 77: ينظر مجلس النواب في التنقيح المزمع إدخاله بعد قرار منه بالأغلبية المطلقة، وبعد تحديد موضوعه ودرسه من قبل لجنة خاصة، وفي حالة عدم اللجوء إلى الاستفتاء، تتم الموافقة علي مشروع تنقيح الدستور من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين من الأعضاء، في قراءتين تقع الثانية بعد ثلاثة أشهر علي الأقل من الأولى، وعند اللجوء إلى الاستفتاء يعرض رئيس الجمهورية مشروع تنقيح الدستور علي الشعب، بعد موافقة مجلس النواب عليه في قراءة واحدة بالأغلبية المطلقة لأعضائه."

(*) قد تنظم البرلمانات في شكل غرفة واحدة - مجلس واحد - وهو ما يعرف بنظام المونوكاميرالية MONOCAMERALISME كبرلمان الجزائر قبل دستور 1996، وقد تنظم في شكل غرفتين - مجلسين - وهو ما يعرف بنظام البيكاميرالية BICAMERALISME كبرلمان الجزائر الحالي.

14-Meledi Djédiro, la révision des constitutions dans les états africains francophones, exquise de bilan, RDP, N1, 1992

نقلا عن سعاد عمير، المرجع السابق، ص 156 .