

آليات تفعيل دور المؤسسة التشريعية في ممارسة حق التعديل الدستوري

د/ بختي نفيسة - جامعة معسكر -

تاريخ إيداع المقال للمجلة: 14 جانفي 2018 -- تاريخ قبول المقال للنشر: 25 ماي 2018

ملخص:

إن بواعث الإصلاح الدستوري تدعم تفوق المؤسسة التنفيذية على باقي مؤسسات الدولة مما يقلل من فعاليتها، لذلك فإن مقتضيات التغيير في هندسة أنظمة الحكم، ينبغي أن تهدف بطريقة أولى إلى إعادة الموقع الحقيقي للمؤسسة التشريعية وإعطائها المكانة المناسبة لها بدل احتشامها وتهميشها بما يدعم إعادة النظر في تحديد طبيعة العلاقة بين السلطات بشكل يضمن توازنها المنشود. ولا يتحقق ذلك إلا بالمراجعة العميقة للإطار الدستوري المنظم لدور المؤسسة التشريعية للقيام بدورها في التعديل الدستوري، من خلال القيام باختصاصها في المبادرة بالتعديل الدستوري، وإقراره بفعالية مما يسمح بتكييفها كمؤسسة تجسد المشاركة السياسية التمثيلية في التعبير عن الإرادة الشعبية.

الكلمات المفتاحية: التعديل الدستوري - الإصلاح الدستوري - الهندسة الدستورية - البرلمان - التعددية الحزبية - المبادرة بالتعديل الدستوري - إقرار التعديل الدستوري - إصلاح النظام الحزبي.

Résumé:

Les raisons de la réforme constitutionnelle sont favorables au fait que l'institution d'exécution soit plus efficace que le reste de l'État et que, par conséquent, les exigences du changement dans l'architecture des systèmes de gouvernance soient prises en compte, dans la mesure où les exigences du changement dans l'architecture des systèmes de gouvernance devraient viser à restaurer l'emplacement véritable de la législation et à lui accorder la place qui lui revient au détriment de la révision de la nature des relations entre les autorités. Garantit l'équilibre souhaité.

Cela n'est possible que si le cadre constitutionnel régissant le rôle de l'institution législative-Le parlement- joue un rôle dans la révision constitutionnelle, et qu'il l'adopte avec efficacité, ce qui lui permet de s'adapter comme une institution représentative de la participation politique à l'expression de la volonté populaire.

Mots clefs: Révision constitutionnelle– Réforme constitutionnelle–Architecture constitutionnelle–Parlement–Initiative de la révisionconstitutionnelle– Approbation de la révisionconstitutionnelle–Réforme du système multipartite.

مقدمة:

إن التعديل الدستوري أحد مناهج الإصلاح الدستوري داخل الدولة، يحقق تجديد فعلي للحياة السياسية و يخرجها من أي أزمة تتعلق بمستقبل المؤسسات الدستورية في الدولة، و يحقق احترام حق الشعب في تحقيق آماله،ولا يتأتى تقليص سعة الفجوة بين ما تتضمنه الدساتير و بين اختيارات الشعوب إلا من خلال توسيع دائرة المشاركة السياسية للأفراد في دواليب الحكم، بدء بوضع الدساتير وتعديلها، وتضمنين حقها في مراجعة الدساتير، لتعزيز العلاقة بين الفرد والسلطة.

ذلك لأن تحديد السلطة المختصة باقتراح و إقرار التعديل الدستوري، إنما يكشف عن مركز الثقل الذي تتمتع به هذه السلطة في الواقع القانوني والسياسي للدولة¹. وإنطلاقا من هذه الحقيقة تختلف الدساتير عادة في تحديد هذه السلطة لاختلاف الظروف السياسية السائدة فيها، ولرغبة السلطة المنشئة للدستور في تفضيلها على غيرها، وأغلب الدساتير العربية تذهب إلى جعل السلطة التنفيذية لوحدها المختصة باقتراح تعديل الدستور، و في ذلك تغليب على من سواها، وبالرجوع إلى الأنظمة السياسية العربية نجد أن الحضور البرلماني في مجال التعديل الدستوري متفاوتة الأهمية من مرحلة إلى أخرى.

¹ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 345.

على اعتبار أن البرلمان ممثل عن الشعب، يجعل من هذا الأخير يكتسب من مكانة رفيعة بين مختلف المؤسسات الدستورية، إلا أنه رغم هذا الامتياز الممنوح للمؤسسة التشريعية، إلا أن الملاحظ هو تراجع دور البرلمان و انحساره في مسألة التعديل الدستوري، و عليه يطرح التساؤل التالي: ما هو موقف دساتير الوطن العربي من موضع البرلمان في عملية التعديل الدستوري؟، هل شاركت السلطة التشريعية فعلا في ممارسة حق التعديل الدستوري في الجزائر؟، كيف يمكن إعطاء دور فعال للمؤسسة التشريعية في ممارسة حق التعديل الدستوري؟.

لمحاولة مناقشة مسألة دور المؤسسة التشريعية في التعديل الدستوري، نتطرق إلى مكانة المؤسسة التشريعية في التعديلات الدستورية في ظل الأنظمة الدستورية العربية (المبحث الأول)، و من ثم نتناول مراجعة مسألة تضيق وتهميش دور البرلمان الجزائري في ممارسة حق التعديل الدستوري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مكانة المؤسسة التشريعية في التعديلات الدستورية في الوطن العربي

يضطلع البرلمان بمهام عديدة من بينها مهمة تعديل الدستور، إلا أن ذلك لا يعني أن جميع الدساتير تتبع الأسلوب نفسه في تعديل الدستور، بل أن تعديل الدستور عن طريق هذه المؤسسة الدستورية في دساتير الوطن العربي تختلف من دستور إلى آخر إضافة إلى أن طبيعة تكوين البرلمان تؤثر في إجراءات التعديل، فقد يتكون البرلمان من مجلس واحد أو من مجلسين، و في أحيان أخرى، يحتاج

التعديل إلى حل البرلمان، على أن يقوم البرلمان الجديد المنتخب بتكملة اجراءات التعديل التي بدأها البرلمان المنحل¹.

و لابد من الإشارة إلى مسألة ضعف و تراجع دور البرلمان في مسألة التعديل الدستوري، مما يعني ضرورة البحث في معالجة مسألة تضيق دور البرلمان في مسألة تعديل الدستور في الوطن العربي. وعليه نتطرق إلى موقف دساتير الوطن العربي من تعديل الدساتير عن طريق المؤسسة التشريعية (المطلب الأول)، و تعزيز دور المؤسسة التشريعية في ممارسة حق التعديل الدستوري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: موقف دساتير الوطن العربي من تعديل الدساتير عن طريق المؤسسة التشريعية:

تختلف دساتير الوطن العربي في كيفية ادراجها المبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري على النحو التالي:

أ-تعديل الدساتير في البرلمانات ذات المجلس الواحد: يعد البرلمان تعبيرا عن إرادة الشعب الذي اختاره، و يضطلع بمهام عديدة أهمها الوظائف التشريعية و الرقابية، و يعد أحد أهم المؤسسات الدستورية في أي دولة²، و تختلف الدول الديمقراطية حول كيفية تكوين البرلمان، فبعضها أخذت بنظام المجلس الواحد، و بعضها فضلت الأخذ بنظام المجلسين (الثنائية البرلمانية).

¹خاموش عمر عبد الله، الاطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2013، ص 110.

² داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1985، ص 83.

و يقصد بنظام المجلس الواحد، أو كما يسميه البعض نظام المجلس الفردي « **Système unicaméral** » أن تناط السلطة التشريعية بمجلس واحد، أي كان الاسم الذي يسمى به هذا المجلس¹، ونجد أن الدول العربية قد اختلفت في تسمية هذا المجلس، فأطلقت عليه في مصر و سوريا مجلس الشعب، و في قطر و السعودية مجلس الشورى، و في لبنان واليمن مجلس النواب.... إلخ².

والمزايا التي يتمتع بها نظام المجلس الواحد، هو أنه يحقق السرعة في التشريع و تتسم اجراءاته بالبساطة و عدم التعقيد، ذلك على خلاف نظام المجلسين الذي يطيل من اجراءات التشريع و يؤخر اصداره³، كما يعمل على تعطيل و إعاقة العمل التشريعي، و زيادة تعقيده، حيث يتطلب موافقة كلا المجلسين على التشريع، الأمر الذي يتطلب وقت طويل لإتمامه⁴.

إلا أن هناك عدة انتقادات وجهت لنظام المجلس الواحد من بينها الدساتير ذات المجلس الواحد أصغر عمرا و أقل استقرارا من الدساتير ذات المجلسين، و أن تاريخ كل من إنجلترا و فرنسا و غيرها يؤيد هذه الظاهرة، و ذلك لأن نظام المجلس الواحد كثيرا ما يؤدي إلى اشباع وسائل العنف والانقلاب السياسي⁵.

¹ نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 346

² ابراهيم عبد العزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1982، ص 242.

³ عيبر حسن السيد، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التشريعية للمشرع، دراسة حالة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 59

⁴ مراد بلقالم، نظام الازدواج البرلماني و تطبيقاته- دراسة مقارنة- مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2009، ص 35.

⁵ مراد بلقالم، المرجع السابق، ص 137.

كما أن السرعة في التشريع تعتبر من مآخذ نظام المجلس الواحد لا ميزة تحسب له، ذلك أن التشريعات التي تصدر عن البرلمان، لكي تنظم كل المسائل المهمة في الدولة تنظيماً مستقراً تستمر سنوات طويلة، لا يجب أن تتسم مناقشتها و إصدارها بالتسرع، بل يجب أن تتسم إجراءاتها بالدقة والثبات، وإن المناقشات بين المجلسين قد تفضي إلى غلبة الاعتدال، فالعبرة ليست بكثرة التشريعات، وإنما بصلاحياتها ودقتها، فالقوانين التي تجري في عجلة ليست دائماً أفضل القوانين¹.

من كل ذلك نستنتج أن تعديل الدستور في البرلمانات التي تتكون من مجلس واحد تتسم إجراءاتها بالبساطة و عدم التعقيد، مقارنة بالبرلمانات التي تتكون من مجلسين لأنه لا تؤدي إلى التصادم بين المجلسين بسبب تمسك كل مجلس بوجهة نظره.

وعليه فإن طبيعة تكوين البرلمان لها دور في إجراءات التعديل، إضافة إلى ذلك فإن تعديل الدستور التي تتكون من مجلسين، يقتضي موافقة كل من المجلسين، مثلاً وفقاً للقانون الأساسي للسلطة الفلسطينية لسنة 2008، يتألف المجلس التشريعي فيها من مجلس واحد يضم 88 عضواً منتخبين²، و لا يتم تعديل أحكام القانون الأساسي إلا بموافقة أغلبية 2/3 أعضاء المجلس التأسيسي.

من هنا يتبين لنا أن إجراءات تعديل الدستور تمر بمجلس واحد، لأن السلطة التشريعية مكونة أصلاً من مجلس واحد و لا تحتاج إلا لموافقة ذلك المجلس، بعكس البرلمانات التي تتكون من مجلسين والتي تحتاج فيها التعديل إلى موافقة كلا المجلسين، و بذلك تكون إجراءات التعديل أصعب من مثيلها في البرلمانات ذات المجلس الواحد.

¹عبير حسن السيد، المرجع السابق، ص 60.

²خاموش عمر عبد الله، المرجع السابق، ص 114.

ب-تعديل الدساتير في البرلمانات ذات المجلسين:

إذا كانت أغلبية الدول البسيطة تأخذ بنظام المجلس الواحد (الفردى)، إلا أن هذا لا يمنع الدول البسيطة من الأخذ بنظام المجلسين في تركيبة برلمانها، فهناك دول بسيطة أخذت دساتيرها بنظام المجلسين في تكوين البرلمان¹. و أهم مزايا نظام الازدواج البرلمانى هو منع استبداد الهيئة التشريعية، ويحقق ذلك إذا استحوذ أحد المجلسين على التشريع، كان للمجلس الآخر أن يجد من ذلك، بأن يتمتع عن الموافقة عن التشريع، و قد أظهرت التجارب أن الهيئة التشريعية، إذا كانت مكونة من مجلس واحد، فإنها غالباً تعتدي على السلطة التنفيذية، لذلك فإن إضافة مجلس ثانى لهذه السلطة، يمنع من تجاوز اختصاصها و يحول دون استبدادها². كما يساهم نظام المجلسين على رفع كفاءة الهيئات التشريعية، فالانتخاب يؤدي إلى وصول عامة الشعب إلى البرلمان، بغض النظر عن مستواهم أو كفاءتهم، أما طريقة تكوين المجلس الآخر فتؤدي إلى سد النقص في هذه الكفاءات و الخبرات³.

و يعمل نظام المجلسين على منع الخطأ و التسرع في التشريع، لأنه لو أخطأ مجلس في جانب من التشريع، فإن المجلس الآخر يتفادى ذلك الخطأ⁴، و نظام المجلس يتفادى إصدار الهيئات التشريعية لقوانين غير سليمة، و يتجه بالتشريعات صوب الكمال، و يمنحها قدراً من الثبات و الاستقرار¹.

¹ علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية -دراسة مقارنة- ، وزارة الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 84.

² عبد الحميد متولى، القانون الدستورى والأنظمة السياسية، الجزء الأول، دار المعارف، الطبعة الرابعة "منقحة"، القاهرة، 1966، ص 123.

³ محسن خليل، القانون الدستورى والمؤسسات الدستورية المقارنة، الطبعة الثانية، مطبعة شفيق، 1992، ص 227.

⁴ أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 209.

و من كل ذلك يتبين لنا أن وجود المجلسين في حالة تعديل الدستور، يكون له أثر من ناحية منع الخطأ و التسرع في اجراءات و اصدار التعديل إلا أنه في الوقت ذاته يكون له سلبيات عديدة، و هي تتعلق بأن المجلس الثاني، يكون ذا طابع غير ديمقراطي، و غالبا عن طريق التعيين من السلطة التنفيذية و بالتالي يكون تحت تأثير السلطة التنفيذية، و يسعى إلى ارضائها فإذا تم اقتراح التعديل من قبل السلطة التنفيذي، فإن هذا المجلس لا يعارض، بل يؤيد الاقتراح، حتى و لو كان غير ضروري².

كما أن المجلس الثاني (الغرفة الثانية) لا يمثل الشعب بصورة صحيحة، لكون أعضائها غير منتخبين، و بالتالي فإنهم يحرسون على أن يكون التعديل وفقا لما تريده السلطة الحاكمة، حتى و لو كان ضد إرادة الشعب³. إضافة الى ذلك فإن البطء و التأخر في سن التشريعات وتعديلها المطول الاجراءات التشريعية و ازدواجها، من شأنه أن يؤدي إلى عدم اصدار التشريع، أو التعديل المطلوب الذي تطلبه الظروف، و ذلك بسبب الخلاف بين المجلسين⁴.

¹ مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، درا النهضة العربية، 1994، ص 269.

² خاموش عمر عبد الله، المرجع السابق، ص 119

³ مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص 270.

⁴ ومن الأمثلة على هذا النوع من التعديل الدستوري، دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952، حيث اشترط موافقة 2/3 أعضاء كل من مجلس الأعيان و النواب، و في حالة اجتماعها معا في الحالات التي بينها الدستور، راجع المادة 126، من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952.

هناك بعض الدساتير تذهب بعيدا على مستوى التعديل الدستوري فيما يخص دور البرلمان، إذ أنها تشترط في حالة تعديل الدستور، حل البرلمان و اختيار برلمان جديد، أي أن البرلمان يكون منحلا بمجرد الموافقة على اقتراح التعديل حتى و لو لم ينته الفصل التشريعي أي لم تكتمل عهده القانونية¹.

إلا أن طريقة التعديل الدستوري عن طريق برلمانيين مختلفين، تدفع بالبرلمان بأن لا يقدم على تعديل الدستور كثيرا لأنه يعلم مسبقا أن اقتراحه للتعديل و الموافقة عليه، يؤدي إلى حله، و بالتالي لا يقدم على اقتراح التعديل إلا في الحالات التي تكون فيها فجوة كبيرة بين نصوص الدستور و الواقع السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي، و بالتالي هذه الطريقة تضمن الاستقرار الدستوري و المؤسساتي في البلدان الديمقراطية².

و طريقة تعديل الدستور من برلمانيين مختلفين ينطوي على أن البرلمان بالرغم من كونه معبر عن إرادة الشعب، لا يستطيع لوحده اتخاذ اجراءات التعديل الدستوري، بل لابد من أخذ رأي الشعب ثانية حول موقفه من التعديلات، و ذلك من خلال انتخابات جديدة للبرلمان، لأن مشروع التعديل متوقف على موافقة البرلمان الجديد، و لا يدخل حيز التنفيذ إلا بعد موافقة البرلمان الجديد عليه³.

1 ومن أمثلة الدساتير العربية التي نصت على تعديل الدستور من برلمانيين مختلفين، القانون الأساسي العراقي لسنة 1925، فتعديل الدستور يستوجب موافقة كل من مجلسي النواب و الأعيان بأكثرية مؤلفة من 3/2 أعضاء كلا المجلسين، وبعد الموافقة على التعديل، يحل مجلس النواب تلقائيا، و ينتخب مجلس جديد، فيعرض عليه و على مجلس الأعيان التعديل المقترح، فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من 2/3 أعضاء المجلسين كليهما، عند ذلك، يعرض على الملك ليصادق عليه ويتم التعديل الدستوري.

² خاموش عمر عبد الله، المرجع السابق، ص 131.

³ علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 285.

فالبرلمان السابق لا يستطيع تعديل الدستور، لأن هذا التعديل يمس الأجيال اللاحقة، و بالتالي لابد من أخذ رأي الأجيال اللاحقة من هذه التعديلات، و انتخاب برلمان جديد يأخذ بعين الاعتبار موقف الناخب من التعديلات المقترحة، و بالتالي يأخذ البرلمان الجديد موقفه من التعديلات وفقا لرأي الناخب¹. و في هذا السياق نشيد بهذه الطريقة في تدخل المؤسسة التشريعية في عملية التعديل الدستوري نظرا لتقدير موقع البرلمان ممثل الشعب في التعديل الدستوري. و يمكن تفسير عملية حل البرلمان في حالة ما إذا لم تتوفر فيه الأغلبية المطلوبة لإجراء و اقرار التعديلات الدستورية الضرورية، ما يستوجب ضرورة حله، و انتخاب مجلس تشريعي جديد يكون قادر على القيام بمهمة تعديل الدستور².

فهذه العملية تتضمن أيضا استطلاع رأي المواطنين بخصوص تعديل الدستور، لأنه عندما يتم حل البرلمان الذي وافق مبدئيا على مشروع التعديل، و يدلي المواطنون بأصواتهم بالموافقة أو عدم الموافقة على عدم انتخاب النواب الذين صوتوا لصالح التعديل و بالنهاية إلى تشكيل المجلس التشريعي³.

المطلب الثاني: تعزيز دور المؤسسة التشريعية في ممارسة حق التعديل الدستوري

انحسار دور البرلمان أصبح ظاهرة عامة في معظم النظم السياسية، وهذا أثر على الوظائف السياسية للبرلمان المتمثلة في التشريع و الرقابة و وضع الميزانية. و حتى في الدول ذات النظام البرلماني

¹ للمزيد من المعلومات حول الموضوع أكثر، دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان و آثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة -دراسة مقارنة- المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى 2010، ص 105 ؛ علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، دار الرضوان، 2016.

² علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 286.

³ دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص 106.

و الذي من المفروض أن يكون هناك مساواة بين كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية في السلطات، لا نجد هذا التوازن و المساواة في مجال التطبيق العملي¹.

و إذا كانت البرلمانات صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع، فإنها لم تعد تتمتع بالدور الذي كانت تلعبه في السابق نتيجة كثرة ما تقدمه الحكومات من مشاريع القوانين، بحيث استأثرت السلطة التنفيذية باختصاصات واسعة من حيث إصدارها التعليمات و اللوائح، مما يجعلها تقوم بدور المشرع وتحل محله، ومن الناحية المالية يلاحظ أن غالبية الدساتير قصرت اعداد الميزانية على السلطة التنفيذية، و قصرت دور البرلمان على مجرد اقرارها، دون أن يكون لها الحق في تعديلها². أما عن دورها الرقابي على السلطة التنفيذية فهو ضعيف، خاصة عندما تكون الحكومة والأغلبية البرلمانية ينتميان إلى نفس الحزب السياسي، في ظل هذه الحالة تكون الرقابة شبه معدومة³.

و إن سلطة التشريع قد أصبحت بين يدي الحكومة، و أن البرلمان يقتصر دوره في التصويت على عجالة لنصوص قد حررتها سلفا لجان فنية متخصصة، كما أن مشاريع القوانين التي تقرها البرلمانات عادة ما تكون من اقتراح الحكومة، و القليل منها للمقترحات البرلمانية، و أصبحت البرلمانات تكتفي بإدخال التعديلات الدقيقة المتعلقة بالتفصيل دون أن يصل بها الأمر إلى رسم اطار عام للسياسة، مما

¹ خاموش عمر عبد الله، المرجع السابق، ص 132.

² جعفر عبد السادة بهير، التوازن بين السلطة و الحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، دار الحامد للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2009، ص 120.

³ رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 263.

أدى إلى إصابة البرلمانات العربية بالشلل، و جعلها مجرد جمعيات استشارية خالية من أية هوية سياسية¹، في مقابل استئثار السلطة التنفيذية بالصلاحيات الواسعة.

و بعض الدساتير تنص على حق رئيس الدولة في طلب تعديل بعض مواده، واضعة بعض القيود الواهية على هذا الحق، لتغطي سيطرة السلطة التنفيذية على حق تعديل الدستور وتهميش دور السلطة التشريعية في هذا المجال، مثل بيان الأسباب التي يراها لتعديل هذه المواد أو أن تعرض على البرلمان لمناقشة مبدأ التعديل، و أن يصدر قرار الموافقة بأغلبية أعضاءه... الخ². خاصة و أن الدستور الذي يملك الرئيس فيه حق طلب تعديله، لا يملك البرلمان الذي يتكون في غالبته من أعضاء في الحزب الذي يقوده الرئيس الإعتراض عليه، و حتى الاستفتاء -كما ذكر سابق- لا يجدي نفعا و لا يعتبر البديل في حالة غياب البرلمان، نظرا لنسبة الأمية الموجودة، كما أنه من السهل جدا تزييف و تضليل هذه الارادة العامة.

غياب البرلمان عن مجال التعديل الدستوري بات واضحا، خاصة في مصر فلا نجد مثلا تعديلا دستوريا وحيدا في مصر، جاء وليد طلب مقدم من أعضاء مجلس الشعب³، حتى في ظل الدولة التي

¹ دانا عبد الكريم، المرجع السابق، ص 155 و بعدها.

² رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 264

³ محمد أحمد عبد النعيم، لجنة الشؤون الدستورية و التشريعية بمجلس الشعب المصري بين الواقع و المأمول (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 155

تتقدم بخبرتها الدستورية في مجال التعديل الدستوري، نجد أن رئيس الجمهورية يأخذ حصة الأسد فيما يخص التعديل الدستوري مثل فرنسا¹.

وإن كان أعضاء البرلمان الفرنسي تقدموا بمبادرات التعديل الدستوري، مثل تقدم بعض أعضاء الجمعية العامة باقتراح تعديل بالإضافة إلى نص المادة 88/فقرة 4 من الدستور الفرنسي، بصورة تحقق نوع من دعم الرقابة البرلمان الوطني على أنشطة الاتحاد الأوروبي في نهاية 2004، إلا أن هذا الاقتراح لم يشهد الطريق إلى التطبيق العملي²، وهذا ما يدل على عدم حضور البرلمان الفرنسي في مسألة التعديل الدستوري.

كما أن النظام الحزبي في الدول العربية خاصة، و ما يترتب عليه من سيطرة السلطة التنفيذية على المجلس التشريعي، نتيجة تأليف الحكومة من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية، وهذا يعتبر أهم الأسباب التي أدت إلى اندماج الوظيفتين التشريعية والتنفيذية في قبضة حزب الأغلبية³.

و من العيوب التي توجه إلى الأحزاب السياسية أنها غالبا ما تغلب المصلحة الخاصة بالحزب على المصلحة العامة، و قد تختص المصلحة الخاصة للحزب على نخب القيادة للحزب، و في هذه الحالة لا تتعارض المصلحة الحزبية مع المصلحة العامة فقط، بل تتعارض مع المصلحة الجماعية لأعضاء الحزب. حيث أن الممارسة الحزبية بينت أن الأحزاب تسيطر عليها أقلية من الأفراد هم زعماء الحزب،

¹ -خاموش عمر عبد الله، ص 234.

² - Simon-LOUIS FORMERY, La constitution commentée, Hachette, 16^e édition, 2013, pp148-156.

³ آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية، بيروت، ص 734.

تتوازن خلفهم تماما شخصية باقي الأعضاء، و إذا وضعنا في الاعتبار أن للأحزاب تأثير قوي على أعضائها في البرلمان، بحيث تتخذ كافة القرارات الهامة خارج قاعات البرلمان داخل الأحزاب، فإن الديمقراطية و التي هي أصلا حكم للشعب، سوف تنتهي إلى حكم القلة المسيطرة على الأحزاب.

فالنزعة الاستبدادية في الأحزاب هي أخطر أنواع الديكتاتوريات، لأنها تمارس الحكم الديكتاتوري تحت ستار الديمقراطية، و الأحزاب تتحول بعد فترة إلى جهاز أوليغارشي يسيطر عليه قادة الحزب، و بذلك نكون قد رجعنا في طريق الممارسة السياسية إلى الوراء، بدلا من أن نتقدم إلى الأمام صوب النظم الديمقراطية¹.

إن الواقع السياسي يبين أن المنتخبين في المجالس النيابية يقعون في حالة تبعية بالنسبة لأحزابهم، و يقومون بتنفيذ التعليمات بغض النظر عن اقتناعهم الشخصي، مما دعا البعض للقول بوجود ظاهرة جديدة هي "الحزبراطية" « La partitocratie » و التي حتى في غياب نص قانوني، تجعل من النائب تابع أميناً لزعيم و قيادة الحزب و هو ما يتنافى مع المصلحة العامة و كرامة النائب²، و عليه فإن أولئك الذين لديهم مصلحة مشتركة، الذين كونوا الحزب الحاكم، يسيطرون على البلاد ككل، و

¹ للمزيد من التفصيل حول اضعاف دور الأحزاب السياسية و انتقاداتها في الوطن العربي، راجع، مصطفى عبد الجواد محمود، الأحزاب السياسية في النظام السياسي و الدستوري الحديث، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 2003، نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية و دورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1993.
² مصطفى عبد الجواد محمود، المرجع السابق، ص 45.

يتجاهلون أداء ومصالح البقية من أفراد الشعب، و بالتالي فإن الحزب لا يمثل في الحقيقة سوى مصلحة الأقلية¹.

فالتعديلات الدستورية التي يصوت عليها البرلمان، تكون خاضعة لصالح الأحزاب السياسية التي ينتمي إليها النواب، أي يصوتون وفق ما يتلقونه من تعاليم من قيادة الحزب، و قد تتعارض مصالح الحزب مع مصالح الشعب، و بالتالي لا تأتي التعديلات الدستورية بالنتيجة وفقا لتطلعات و طموحات الشعب².

و حتى إذا ذهبنا بالقول أن البرلمان ينبغي منحه الحق في ممارسة التعديل الدستوري في الوطن العربي، إلا أن ذلك لا يتحقق إلا بإعادة النظر في النظام الحزبي في الدساتير الوطنية، و تتمين دور المعارضة فيها، لأن الواقع العملي أكد حقيقة تلك السلطة الدستورية النظرية من خلال التعديلات الدستورية في ظل القيود المفروضة على المبادرة البرلمانية في هذا الخصوص.

و لكي يكون البرلمان فعالا يتعين أن يمارس سلطات فعلية باعتباره المعبر عن إرادة الشعب، و يجب أن يمارس سلطته بدون منازع، و تتحقق الممارسة الفعلية للبرلمان متى كان يملك ممارسة سلطته المنوط بها دون الرجوع إلى أي هيئة، و لا يكون البرلمان مجسدا للديمقراطية النيابية الحقيقية عن الشعب و من بينها ممارسة حقه في التعديل الدستوري إذا اقتضت وظيفته على مجرد ابداء آراء، إنما يصبح مجرد مسألة صورية لا وجود لها من الواقع الفعلي³.

¹ نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص 153 و بعدها.

² ياسين ريوح، الأحزاب السياسية في الجزائر "التطور والتنظيم"، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، صص 27-28.

³ أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة - دراسة تحليلية - دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 479.

المبحث الثاني: مراجعة مسألة تهميش البرلمان الجزائري في ممارسة حق التعديل الدستوري

إن المتتبع للنظام السياسي الجزائري يتضح له من خلال استقراء النصوص الدستورية المتعاقبة أن المؤسس الدستوري الجزائري بخصوص مسألة التعديل الدستوري عن طريق البرلمان، جعله متفاوت الأهمية من دستور إلى آخر، في مراحل تطوره منذ الاستقلال إلى يومنا هذا. و بالرجوع إلى دستور 1996، يتضح أنه حاول تقييد حق المبادرة بتعديل الدستور من طرف البرلمان وعدم اطلاقه، وعليه لابد من إثارة بعض الملاحظات الهادفة، لتفعيل ممارسة هذه الآلية الدستورية، حتى نصل إلى تحقيق الاستقرار و التوازن المؤسساتي الذي يبحث عنه المؤسس الدستوري الجزائري في كل تعديل دستوري.

المطلب الأول: قراءة في القيود الواردة على حق البرلمان في ممارسة التعديل الدستوري

إضافة إلى صلاحيات البرلمان¹، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري عمد إلى اشراكه مع السلطة التنفيذية في ممارسة التعديل الدستوري، من منطلق عامل استقرار النظام السياسي و تعزيز المكاسب التي حققتها الدولة، سواء تعلق الأمر بحق البرلمان بالمبادرة باقتراح التعديل أو الموافقة على إصداره دون عرضه على الشعب. ذلك أن المؤسس الدستوري يرغب في اقامة نوع من التوازن بين المؤسسة التنفيذية و التشريعية. إلا أن الملاحظ هو أن إعمال سلطة البرلمان الجزائري على مستوى

¹ يختص البرلمان في الجزائر، بعدة وظائف على أساسها الوظيفة التشريعية، سواء التشريع العادي أو العضوي (المادتين 122 و 123 من الدستور)، وكذلك الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من خلال مناقشة برنامج الحكومة، و اعداد ملتمس رقابة، التصويت بالثقة، الاستجواب، الأسئلة البرلمانية... الخ، كما يتمتع البرلمان بوظيفة مالية عن طريق اقرار الميزانية العامة للدولة و مراقبة الحساب الختامي لها، و كذلك المصادقة على المعاهدات الدولية... الخ، فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، د.م.ج، 2009.

التعديل الدستوري، هي سلطة نظرية بحثة، تتعارض مع الجانب الفعلي لممارسة هذا الحق في ظل سيطرة المؤسسة التنفيذية في اطار النظام السياسي الجزائري، ممثلة في رئيس الجمهورية.

بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 1996 اعتمد تقريبا على المبادئ الموجودة في دستور 1989، إلا أن المؤسسات الدستورية التي استحدثتها هذا الدستور أحدثت تغير كبير على مستوى نظام الحكم، على مستوى تنظيم المؤسسة التشريعية و ذلك بإقامة نظام الغرفتين، باستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية¹، فهل تغير الأمر بالنسبة لدور البرلمان بغرفتيه في مجال التعديل الدستوري؟.

أعاد دستور 1996 على مستولى أحكامه الحق للبرلمان في المبادرة بالتعديل الدستوري، فإنه بذلك من الناحية القانونية أعاد مكانة البرلمان في مجال التشريع الأساسي للدولة، و الذي لم يعد دوره يقتصر فقط على المشاركة في عملية التعديل الدستوري بالتصويت فقط، لكن المبادرة باقتراح كذلك، إلا أن هذه المبادرة كبلها المؤسس الدستوري يقود مبالغ فيها تحد من جدواها من الناحية العملية.

مكن المؤسس الدستوري حسب دستور 1996 البرلمان من جديد في حق المبادرة باقتراح التعديل الدستوري، أعطى هذا الحق للبرلمان لأول مرة بصفة انفرادية²، فقد جاء في نص المادة 177 من دستور 1996 ما يلي: "يمكن لـ 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، و يصدره في حالة الموافقة

¹ للمزيد من لتفاصيل حول نظام الغرفتين، راجع، كمال دريد، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة قلمة، 2006 .

² -سبق وأن تضمن دستور الجزائر لسنة 1963 حق البرلمان -الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني- في ممارسة حق التعديل الدستوري لكن بجمعية رئيس الجمهورية، راجع المادة 71 من الدستور.

عليه ". من خلال هذه المادة يتضح تمكين المؤسس الدستوري البرلمان من جديد لحقه في المبادرة بالتعديل الدستوري. لكن باستقراء هذه المادة نستشف بعض القيود التي تحكم المبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري أهمها:

نتيجة للتطور الذي شهدته السلطة التشريعية في دستور 1996، أصبحت مسألة التعديل الدستوري موكلة إلى البرلمان المنعقد بغرفتيه، و ليس لكل غرفة على حدى، الأمر الذي يتطلب تنسيق كبير للجهود بين نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة، خاصة و أن النسبة المطلوبة حسب المادة 177 المذكورة أعلاه، قوية نوعا ما $\frac{3}{4}$ أعضاء الغرفتين مجتمعين معا دون أن ننسى الثلث $\frac{1}{3}$ الرئاسي المعين على مستوى أعضاء مجلس الأمة مقارنة بالمبادرة الرئاسية خلاف لما كان عليه الأمر في دستور 1963.

كما يشترط لتحقيق هذه الأغلبية المتشددة، التوازن بين المجلسين توازن داخلي بينهما ينعكس على التوازن المؤسساتي لما تحققه نسبة $\frac{3}{4}$ المشروطة لوضع اقتراح التعديل الدستوري موضع التنفيذ من استقراء لأحكام الدستور القائم، حيث يشترط لتحقيق هذه النسبة أن يكون التوازن قائما بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة طيلة مراحل العملية، بتحكم كل منهما في اعمال حق الأخرى على هذا المستوى.

فلا يمكن اقتراح تعديل مثلا يعكس رأي أغلبية تتحكم في المؤسسة التشريعية سواء بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لعدم قدرتهما منفردتين على تحقيق هذا النصاب، بل باجتماعها معا لانبثاق هذا الاقتراح، و هكذا يكون اختيار صيغة البرلمان المجتمع بمجلسيه و تحديد نصاب واحد

لاقتراح المبادرة، مبعدا لفرضية أن المجلس الأكبر عددا يفرض ارادته في إعمال هذا الاقتراح حال ممارسته من قبل المجلسين في استقلال عن بعضهما، و اشتراط نصاب موحد بينهما.

إلا أن هذا التوازن المؤسساتي قد يهدر حال تكوين حزب واحد أو ائتلاف حزبي لأغلبية واحدة بالمجلسين، و هذه الأغلبية هي ذاتها بالسلطة التنفيذية أو تقارب معها. و بالتالي يكون بوسع البرلمان اقتراح أي تعديل دستوري لقدرة غرفتيه تحقيق نصاب 3/4 أعضاء¹.

ما يزيد الأمر تعقيدا في هذه المسألة، هو أن المادة الدستورية السابقة الذكر استوجبت ضرورة عرض الاقتراح على رئيس الجمهورية، و بالتالي لا يمكن للبرلمان أن يصدر التعديل لوحده بموجب قانون، ولا يمرره الى الاستفتاء الشعبي مباشرة، لأن ذلك حق أصيل دستوريا لرئيس الجمهورية فقط².

و كما أكد البعض³ أن الاشكال لا يثار في مسألة العرض بحد ذاته، إنما الاشكال الذي من شأنه إعاقة المبادرة البرلمانية، هي السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في مواصلة اجراءات التعديل، و هذا طبعاً يستشف من مصطلح "يمكن" الوارد في المادة 177 السابقة الذكر.

¹ راجع في هذا الأمر، كمال دريد، مدى فعالية البرلمان الجزائري في ممارسة حق التعديل الدستوري، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، الفترة من 5 إلى 7 ماي 2008، جامعة عمار ثليجي، الأغواط.

² راجع المادة 77 من دستور 1996.

³ بوسالم دنيا، دور البرلمان الجزائري في عملية التعديل الدستوري، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة - حالة الجزائر -"، يومي 18-19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق، جامعة الشلف.

بمعنى أن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في مواصلة اجراءات التعديل، على أساس أن المبادرة باقتراح التعديل الدستوري من طرف البرلمان بغرفتيه، تعتبر عائقا بحد ذاته، لأن رئيس الجمهورية وحده من يملك تقدير إحالة مشروع الاقتراح الى الاستفتاء الشعبي من عدمه، و بالتالي إما اكمال مسار الاقتراح أو وضع حد له، و ما يزيد الأمر تعقيد هو خلو النص الدستوري من أي قيد أو التزام لتبرير رئيس الجمهورية موقفه؟، ربما هذا جعل البعض لا يعتد بمبادرة البرلمان، لأن القيود السالفة الذكر على المبادرة البرلمانية، تفسح المجال أمام المبادرة الرئاسية دوما في مسألة التعديل الدستوري في الجزائر.

من خلال استعراض تلك القيود التي تحد من المبادرة البرلمانية في مجال التعديل الدستوري، يبين لنا أنه بالرغم من عودة الحق البرلماني بالتعديل الدستوري في دستور 1996، إلا أنها فارغة من محتواها بموجب تلك القيود المذكورة، و المتميزة بصعوبة التحقيق من الناحية العملية. و بالتالي يبقى ذلك حق دستوري للبرلمان من الناحية الدستورية و النظرية، و ما يدعم هذا الرأي، هو غياب أي مبادرة بالتعديل الدستوري من طرف المؤسسة التشريعية في الجزائر إلى يومنا هذا-التعديل الدستوري لسنتي 2002 و 2008 و 2016 على التوالي-، بالرغم من المناسبات الكثيرة التي تعرض فيها دستور 1996 إلى التعديل الدستوري لمرات عدة، و يبقى دوره فقط كشريك في عملية التصويت على التعديل الدستوري.

و بعد التطرق إلى هذه الآلية الهامة التي يتمتع بها البرلمان في مجال التعديل الدستوري، إلا أنها صعبة التحقيق عمليا، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في هذه المسألة و تخفيف القيود الواردة على المبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري، لكن بالرغم من الاصلاحات الدستورية القائمة في الجزائر و

التعديلات الدستورية المتتالية لدستور 1996، حتى التعديل الدستوري الأخير لسنة¹ 2016، إلا أنه لم يتم تدارك العقبات التي تحد من فعالية المبادرة البرلمانية في التعديل الدستوري، حيث بقيت النصوص الدستورية في هذا السياق بنفس الصياغة التي كانت عليها و لم تتغير².

فإذا تجاوزنا الغياب شبه تام لحق البرلمان في ممارسة اقتراح تعديل الدستور بسبب القيود الواردة على المادة 177 السابقة الذكر، و التي كبلت ارادة غرفتي البرلمان في ممارسة هذا الحق، مما جعله درب من الخيال. يبقى منفذ وحيد يمكن من خلاله تدارك دور المؤسسة التشريعية في مجال التعديل الدستوري في الجزائر، و ذلك من خلال التصويت على مشروع التعديل الدستوري، إلا أن دوره غير فعال حتى في ممارسة حق التصويت على مشروع التعديل الدستوري، بالرغم من امتلاكه لبعض الآليات التي يمكن أن تؤثر في مسار عملية التعديل الدستوري برمتها، كحالة تجاوز رئيس الجمهورية ميكانيزم الاستفتاء الشعبي، أو في حالة لجوءه إلى هذا الميكانيزم، أي عندما تنحصر المبادرة بالتعديل الدستوري في رئيس الجمهورية، في هذه الحالة لا يوجد ما يمس التوازن القائم بينه و بين البرلمان، لأن هذا الأخير حال اللجوء إلى هذا الاختيار يملك سلطة دحض هذه المبادرة أو العمل على عدم توفير الشرط الدستوري الخاص بالنصاب³: "3/4 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا" في حالة تجاوز الاستفتاء، أو النصاب العادي للنص القانوني في حالة اللجوء الى الاستفتاء. وفي هاتين الحالتين فإن

¹ التعديل الدستوري لسنة 2016، مؤرخ في 06-03-2016، ج.ر.ج، العدد 14، بتاريخ 07-03-2016، ص 03.

² أصبح نص المادة 177 من دستور 1996، المادة 211 حسب التعديل الدستوري لسنة 2016 مع الاحتفاظ بنفس المحتوى الموضوعي للمادة.

³ كمال دريد، مدى فعالية البرلمان الجزائري، المرجع السابق.

تدخل البرلمان يلعب دور الموازن في ممارسة السلطة التأسيسية الفرعية داخل الدولة، و يؤكد دور الغرفتين الأساسي على هذا الصعيد.

و بالتالي تأمين هذا النصاب من قبل غرفتي البرلمان، يمكن أن يكون وسيلة تأثير على مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل الدستوري، لأن رئيس الجمهورية لن يبادر إلا إذا تأكد مسبقا من موافقة المجلسين على حد سواء على مضمون مشروع تعديله الدستوري، و ذلك بحصول إما الموافقة المتتالية لكل غرفة من غرفتي البرلمان حال مناقشتها لمشروع التعديل بصفة مستقلة، أو حال موافقتها على النص التوفيقى للجنة متساوية الأعضاء، طالما أن مبادرة التعديل الدستوري تخضع لنفس الاجراءات المطبقة على النصوص التشريعية، أو في حالة موافقتها الجماعية على مشروع التعديل الدستوري، إذا لم يمر رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي¹.

و عليه فإن التأثير في مبادرة التعديل الدستوري من طرف رئيس الجمهورية من قبل غرفتي البرلمان، و الذي من شأنه التخفيف من وطأة هيمنة السلطة التنفيذية على كل مراحل التعديل الدستوري، هي امكانية الاختلاف في الانتماء السياسي أو اختلاف توجهات كل من أغلبية أحد المجلسين و توجه رئيس الجمهورية، في هذه الحالة يتحقق مانع حقيقي يحول دون استكمال اجراءات التعديل الدستوري. لدى فإن اختصاص البرلمان المجتمع بمجلسيه على هذا الصعيد، وإن كان محدود المجال، فإنه مقابل ذلك له أثر بالغ الأهمية حيث يمارس على ضوئه سلطة منع فعالة وحقيقية، تتجلى من خلال جعل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على قدم المساواة، أين يمتنع على رئيس الجمهورية الاعتماد

¹ ادريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغير، مجلة إدارة، العدد 02، 1998، ص 22.

على أحد المجلسين لإصدار مشروع التعديل الدستوري، بل لابد من انبثاق الموافقة على ارادة المجلسين المجتمعين معا بما يضمن استقرار أحكام الدستور¹.

المطلب الثاني: نحو اعطاء دور فعال لمكانة البرلمان الجزائري في ممارسة حق التعديل

الدستوري

إن الحديث عن المؤسسة التشريعية في ممارسة حق التعديل الدستوري يرتبط أساسا بجوهر وأساس الديمقراطية النيابية، بغض النظر عن طبيعة النظام القائم، إن العمل على توطيد دعائم البناء الديمقراطي يمر حتما عبر تمكين المؤسسة التشريعية من القيام باختصاصها في اقتراح المبادرة بالتعديل الدستوري و اقتراحه. وكذلك بفعالية تضمن استمرارها كمؤسسة تجسد المشاركة التمثيلية في التعبير عن الارادة الشعبية، أو في ظل التحولات التي تشهدها الديمقراطية التمثيلية التي تقوم على هيئات نيابية تمثل مصالح المواطنين إلى ديمقراطية تشاركية، تهدف إلى تسيير الشؤون المحلية من قبل المواطن، و نتيجة تحول الفواعل على مستوى الساحة الدولية، و ظهور القطاع الخاص، فلم تعد بمقتضاها الأولويات الدستورية رسم الحدود بين السلطات و العلاقة بينها، بقدر ما أصبحت الأولوية لإيجاد امكانيات التواصل بين الأفراد و مؤسسات السلطة.

إن دساتير المواطنة تنظر للدستور باعتباره لحظة سياسية للمصالحة مع المواطنين المهتمين بشؤون الحياة السياسية و المدنية عبر مؤسسة المشاركة السياسية في المجالس المنتخبة¹.

¹ ايلي الخوري، الدور الرقابي للبرلمان، مداخلة مقدمة ضمن ورشة عمل اقليمية حول تطور الاطار القانوني نحو تفعيل الدور الرقابي للبرلمانات العربية، الرباط 18-19 جوان 2010.

و من خلال استعراضنا لمحدودية صلاحية المؤسسة التشريعية في ممارسة التعديل الدستوري والكشف عن القيود المفروضة عليها على مستوى النص القانوني و على مستوى الممارسة الفعلية، يبقى البحث في آليات تفعيل هذه الممارسة الفعلية لاختصاص المؤسسة التشريعية في ممارسة هذا الحق الجوهري. فبالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 1996 أعطى ولأول مرة مقارنة بالدساتير السابقة البرلمان مكنة المبادرة باقتراح التعديل الدستوري من خلال المادة 177 السابقة الذكر، إلا أن هذه المكنة تبقى شبه معدومة الأثر، لأنها مرتبطة بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، لأنه وحده من يستطيع عرضها على الاستفتاء.

و من جهة أخرى إعادة تنظيم المبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري على النص الدستوري المتعلق بذلك، و ذلك بتخفيض نسبة أعضاء غرفتي البرلمان المحددة بـ: $\frac{3}{4}$ ²، و الغاء عرضه على رئيس الجمهورية و استبدالها بعرضه على المجلس الدستوري مثلاً كهيئة دستورية تسهر على احترام الدستور،

¹ أحمد فتحي سرور، منهج الاصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، المرجع السابق، ص 73.

² تحقيق نصاب $\frac{3}{4}$ المعتمدة في المادة 177، لأعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معاً، لا يمكن تصورها في ظل وجود الثلث المعطل المعين من قبل رئيس الجمهورية، هذا ما ينعكس على الدور الذي يمكن أن يلعبه البرلمان على هذا المستوى، إذ يعتبر $\frac{1}{3}$ المعين منفذ لتوجيه المبادرة بالاقتراح الدستوري أو توقيف مساره إذا كان اقتراح التعديل من قبل البرلمان، نفس الشيء إذا كان البرلمان مصوت فقط على مشروع التعديل الدستوري حسب المادة 176، حيث **يتطلب** نفس النسبة للموافقة على المشروع، و وجود $\frac{1}{3}$ الرئاسي يسهل الأمر على رئيس الجمهورية، و يفوت الفرصة عليه البرلمان في ممارسة دوره الصحيح في هذا المجال، راجع في هذا الشأن، كمال دريد، مدى فعالية البرلمان، المرجع السابق.

– كما أنه في ظل الصلاحيات الممنوحة للغرفة الثانية، خاصة بعد التعديلات التي أتى بها الدستور لسنة 2016 على المستوى الرقابي أو التشريعي، من شأنه أن يكبح أي أغلبية برلمانية ليست موالية للأغلبية الرئاسية، و بالتالي يؤدي الى اختلال التوازن المؤسساتي داخل البرلمان، و يزيد من تفوق رئيس الجمهورية في مجال المبادرة بالاقتراح على مستوى التعديل الدستوري، راجع في هذا الشأن، كمال دريد، مدى فعالية البرلمان، المرجع السابق.

خاصة بعد التعديلات التي جاءت على مستوى ادخال الكفاءات والخبرات القانونية على مستوى تشكيلة المجلس الدستوري الحالية¹. إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يمس الأحكام الخاصة بالتعديل الدستوري، و نوه بذلك في التعديلات الدستورية المستقبلية.

و إن كان التعديل الدستوري لسنة 2016 أدخل بعض التحسينات سواء على مستوى غرفتي البرلمان فيما بينهما وبالتحديد منح حق المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة في بعض المجالات²، أو فيما يخص العلاقة بين غرفتي البرلمان و المؤسسة التنفيذية، إلا أن العبرة ليست بالنصوص الدستورية و إنما بالترساة القانونية التي ترافق النص الدستوري المعدل، و تعكس معناه الحقيقي و الاصلاح الذي أتى به، لتعكسه على الواقع العملي، خاصة بالنسبة للقانون العضوي المنظم للعلاقة بين المؤسسة التشريعية و التنفيذية. كما أن اصلاح النظام الحزبي ضرورة سياسية في الجزائر، إذ يعتبر العمل البرلماني فعل حزبي ممتاز، خاصة و أن التعديل الدستوري لسنة 2016، عمق نوعا ما من قيمة الديمقراطية في الممارسة الحزبية، و عزز دور المعارضة من خلال منحها حقوقا تسمح لها بالمشاركة فعليا في العمل التشريعي

¹ جاء في نص المادة 184 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ما يلي: " يجب على أعضاء المجلس الدستوري...التمتع بالخبرة المهنية...".

² -وزيادة على حق المبادرة لمجلس الأمة الحق في التعديل لحكم وارد في مشروع أو اقتراح قانون، راجع، خالد شلي، حق مجلس الأمة في التعديل، مجلة المجلس الدستوري، العدد 6، 2016، ص ص 67-97.
-فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 58.

ومراقبة عمل الحكومة، ممارسة الدبلوماسية البرلمانية¹، و حق الاعتراض أمام المجلس الدستوري على دستورية القوانين... الخ²، مما أعطى دفعا قويا للحياة السياسية و تدعيم الديمقراطية التعددية في بلادنا³.

بالنسبة للأحزاب السياسية أضيفت مادة جديدة⁴، تضمنت إقرار حقها في الاستفادة من عدة حقوق و حريات (حرية الرأي و التعبير- حق الاجتماع- حق الاستفادة من الاعلام العمومي- حق الاستفادة من تمويل عمومي بالنسبة للأحزاب الممثلة وطنيا)، و هذه الحقوق وضحت المادة السابقة تستفيد منها كل الأحزاب المعتمدة، مما يمنح أحزاب المعارضة بالخصوص مركزا دستوريا متميز. وذلك استجابة للنداءات و المطالب الملحة حول ذلك، لأن العمل البرلماني لن يكون له دور فعال إلا بعمل حزبي تكويني و نوعي و نوعي يمد البرلمان بنخبة قادرة على تكريس مفهوم التمثيلية من خلال روح المبادرة و المتابعة و التقييم، لأن احترام المعارضة الحققة، يجعل تفعيل الصلاحيات الممنوحة للمؤسسة

¹ راجع المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² راجع المادة 187 من الفقرة 02-03 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ ومقارنة بالدول الديمقراطية التي تعطي مكانة هامة للمؤسسة التشريعية في مجال التعديل الدستوري باعتباره هيئة تمثيلية للشعب و المعبرة عن ارادته العامة، فإنها تخولها سلطة "اقرار مبدأ التعديل"، و لا نعي في هذه الحالة التصويت على مشروع التعديل الدستوري، و إنما مرحلة سابقة على ذلك، تنطوي على الموافقة من حيث المبدأ على اجراء التعديل الدستوري دون الدخول في تفاصيله وصياغته مثل النظام الدستوري الفرنسي.

⁴ راجع المادة 53 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

التشريعية بالشكل الذي يجعل منها أمانة على الشرعية الدستورية بمكانتها المفترضة كقوة اقتراحية الى جانب المؤسسات الدستورية الأخرى¹.

خاتمة:

إن التمكين الحقيقي للمؤسسة التشريعية يقتضي المراجعة العميقة لالطار الدستوري المنظم لدور المؤسسة التشريعية و علاقتها بالمؤسسة التنفيذية لرد اعتبارها كمؤسسة قوية اتجاه الحكومة، للقيام بدورها بعد ذلك في المراجعة الدستورية. مركز السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية سواء من عملية التعديل الدستوري أو غيره على حساب السلطة التشريعية، نابع من طبيعة النظام السياسي الجزائري، و الممارسة الديمقراطية الجزائرية و التعديل الدستوري الذي يكون دائما بمبادرة من رئيس الجمهورية غالبا ما يتجه نحو تعزيز مكانة المؤسسة التنفيذية و صلاحياتها باعتباره وسيلة لتكريس سلطات واسعة بيد رئيس الجمهورية. لأنه لا يمكن اغفال أن التشتت الحزبي أين لا تكون أغلبية برلمانية لحزب معين، عامل بالغ الأهمية في الاستقرار السياسي².

و ترتبنا على ذلك، لابد من إعادة النظر في حق المبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري بإرجاع ضوابط اتخاذها إلى حدود معقولة، لا تعيق امكانية ممارستها عمليا.

قائمة المراجع:

- ¹ للمزيد من المعلومات حول مكانة المؤسسة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، راجع، صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، قرطبة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006.
- ² أمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، 2003، ص 95.

➤ التعديل الدستوري لسنة 2016 لدستور 1996، مؤرخ في 06-03-2016، ج.ر.ج.ج، العدد 14، بتاريخ 07-03-2016، ص 03.

1-الكتب:

- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة -دراسة تحليلية- دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- ابراهيم عبد العزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1982.
- جعفر عبد السادة بهير، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2009.
- خاموش عمر عبد الله، الاطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2013.
- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان و آثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة - دراسة مقارنة- المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى 2010.
- داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1985.
- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، قرطبة للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2006.
- عبير حسن السيد، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التشريعية للمشروع، دراسة حالة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية - دراسة مقارنة- ، وزارة الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، دار المعارف، الطبعة الرابعة "منقحة"، القاهرة، 1966.
- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، د.م.ج، 2009.
- مراد بلقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته- دراسة مقارنة- مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2009.
- محسن خليل، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية المقارنة، الطبعة الثانية، مطبعة شفيق، 1992.
- مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، 1994.
- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2006.
- ياسين ربوح، الأحزاب السياسية في الجزائر "التطور والتنظيم"، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.

➤ LOUIS FORMERY- Simon, La constitution commentée,
Hachette, 16^e édition, 2013.

2-المقالات المنشورة في المجلات العلمية:

➤ ادريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغير، مجلة إدارة، العدد 02، 1998.

➤ خالد شليبي، حق مجلس الأمة في التعديل، مجلة المجلس الدستوري، العدد 6، 2016.

3-الملتقيات العلمية:

➤ الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، الفترة من 5 إلى 7 ماي 2008، جامعة عمار ثليجي، الأغواط.

➤ الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة -حالة الجزائر-، يومي 18-19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق، جامعة الشلف.