

التعديل الدستوري في الأنظمة المقارنة وفي الجزائر

Constitutional Amendment in Comparative systems and in Algeria



د. حميد مزياني¹،

¹ كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، (الجزائر)

تاريخ الاستلام: 2021/01/01 تاريخ القبول للنشر: 2021/02/21 تاريخ النشر: 2021/06/30



ملخص:

يعتبر الدستور أسمى قانون في الدولة وعصب الحياة السياسية فيها. وعلى هذا الأساس، فإن مسألة تعديله كانت ولا تزال تشكل إحدى القضايا الجوهرية التي ما فتئت تتمتع بأهمية بالغة لدى مختلف الأنظمة الدستورية المقارنة، لذا أقدم جميع المؤسسين في الدول المعاصرة على وضع مجموعة من التدابير والإجراءات يجب احترامها عند اللجوء إلى هذه العملية.

وقد سار المؤسس الجزائري على هذا النهج، فقام في كل الدساتير الشكلية التي عرفت التجربة الدستورية الجزائرية، بداية بدستور 1963 ثم مرورا بدستوري 1976 و 1989 وأخيرا دستور 1996 المعدل والمتمم، على إحاطة مهمة تعديل الدستور بمجموعة من الضوابط والإجراءات القانونية.

لكن رغم أن المؤسس قد كرس آليات دستورية لهذا الغرض، حيث كان ذلك تحديدا في المواد 208، 209، 210، 211 و 212 من دستور 1996 المعدل والمتمم، إلا أنه من خلال تفحص مختلف هذه النصوص القانونية، يتبين جليا بأن رئيس الجمهورية هو المحور الأساسي لهذه العملية، وهو ما يظهر من خلال تحكمه الصارم في جميع المراحل التي يمر بها التعديل الدستوري، منذ المبادرة بمشروع التعديل إلى غاية إصداره للقانون المتضمن نص تعديل الدستور.

الكلمات المفتاحية:

الدستور، التعديل الدستوري، رئيس الجمهورية، البرلمان، الاستفتاء الشعبي، المؤسس، المجلس الدستوري.

Abstract:

Constitution is considered as the supreme law in the state and the backbone of political life in it. On this basis, the issue of amending it was and is still considered one of the fundamental issues of great importance to the various comparative constitutional systems. Therefore, the constitutions embarked on the adventurous establishment of a set of measures that must be respected when resorting to this process.

The Algerian founder was entrusted to this approach, in all the constitutional constitutions known as the Algerian constitutional experience, beginning by the 1963 and then the 1976 and 1989 constitutions, on the grounds for the amendment of the constitution with a range of extracts and legal procedures.

But although the founder has dedicated mechanisms for this purpose, (Articles 210, 211 and 212 of the amended and complementary constitution of 1996), by examining the contents of these constitutional texts, it is clear that the President of the Republic is at the center of this process, which is evident through his dominance in all stages of the constitutional amendment, from the initiation of his draft to the enactment of the law containing the text of the constitutional amendment.

Keywords:

Constitution, Constitutional Amendment, Founder, President of Republic, Perlman, Referendum, Constitutional Conceal

مقدمة

يعتبر الدستور القانون الأساسي في الدولة كونه يحتل أسمى درجة في النظام الإنشائي للقواعد القانونية الوضعية نظرا لسموه، وهو ما يجعل سائر القوانين تستمد قوتها الإلزامية منه مباشرة⁽¹⁾.

لكن أحيانا ونتيجة ظروف معينة، فإن مسألة تعديل الدستور قد تطرح بحدة، سواء بإلغائه كلية واستبداله بدستور جديد أو بإجراء تعديلات معينة على بعض أحكامه⁽²⁾.

يقصد بالتعديل الدستوري ذلك التغيير الجزئي الذي يطرأ على أحكامه، سواء بالإلغاء الكلي لبعضها أو بتغيير مضمون بعضها بالزيادة أو بالنقصان، أما في حالة تغيير جميع أحكامه ففي هذه الحالة نكون أمام نهاية أو إلغاء الدستور.

لكن مهما كانت طبيعة التعديل الدستوري إلا أنه يشكل مقياسا حقيقيا لمدى ديمقراطية النظام السياسي في الدولة، لكن ذلك ليس بالنظر إلى سهولة أو صعوبة الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور، وإنما بالنظر إلى مدى اتساع فرص اللجوء إلى الشعب باعتباره صاحب السيادة من أجل إقرار أو رفض هذا التعديل الدستوري. ولتعديل الدستور دوافع وأسباب معينة يمكن تصنيفها إلى نوعين، إذ هناك دوافع تعديل اختيارية، كما أن هناك دوافع تعديل أخرى مفروضة.

تتمثل الدوافع الاختيارية لتعديل الدستور في الرغبة في مسايرة التقدم والتطور وتغيير النظام السياسي القائم أو نظام الحكم أو إكمال النقص والغموض التشريعيين.

وتتمثل الدوافع المفروضة في تعديل الدستور في الأزمات السياسية والاجتماعية والثورات الشعبية والانقلابات وحركات مقاومة الطغيان والاضغوطات الدولية⁽³⁾.

تجدر الإشارة إلى أنه في إطار عملية تعديل الدستور، لا بد من التمييز بين نوعين من السلطة، فهناك سلطة تختص بوضع الدستور وهناك سلطة أخرى تختص بتعديله، فالأولى تدعى سلطة تأسيسية مؤسّسة أو أصلية "*Pouvoir constituant initial*"، أما الثانية فهي تدعى سلطة تأسيسية مؤسّسة أو فرعية "*Pouvoir constituant dérivé*".

(1) - Hans KELSEN : « *Théorie pure de droit* », traduit par Charles EISENMENN, Bruyant, L.G.D.J, Belgique – France (Paris), 1999, p224.

(2) - أحيانا يستعمل الكتاب مصطلحات تحمل معنى مصطلح "التعديل"، نذكر منها: المراجعة، التغيير، التعديل، التنقيح، التبديل، التصحيح ... وغيرها. كما أن التعديل الدستوري ينطبق فقط على الدساتير المكتوبة دون الدساتير غير المكتوبة أو العرفية.

(3) - بوغزالة محمد الناصر: "دوافع التعديل الدستوري"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ص 12-27.

إن التعديلات الدستورية المتكررة في الجزائر، والتي طالت على وجه الخصوص دستور 1996⁽¹⁾، تعد إحدى القضايا الهامة والشائكة، والتي كثيرا ما لقيت نقاشا وجدلا واسعين في الوسط السياسي الجزائري نظرا لما انتاب هذه العمليات من غموض كبير، سواء من حيث الإجراءات المتبعة عند التعديل أو من حيث الغاية المراد تحقيقها من وراء إقرار هذا التعديل، وهو ما يثير الإشكال حول الإجراءات التي أقرها المؤسس عند تعديل الدستور، مقارنة بتلك الإجراءات المتبعة في الأنظمة المقارنة؟

تتطلب الإجابة على هذه الإشكالية أن نعالج المسألة من خلال التطرق إلى آليات تعديل الدستور في الأنظمة الدستورية المقارنة (المبحث الأول) ثم في النظام الدستوري الجزائري (المبحث الثاني).

المبحث الأول

آليات تعديل الدستور في الأنظمة المقارنة

عرفت مختلف الدساتير في الأنظمة الدستورية المقارنة عدة تعديلات، ورغم أن هذه التعديلات قد حدثت تحت تأثير عوامل وأسباب متعددة، إلا أنها في مجملها تمت بإتباع طرق وأساليب معينة (المطلب الأول) وفق مراحل محددة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إجراءات تعديل الدستور في الأنظمة المقارنة

يجب أن نشير منذ الوهلة الأولى إلى أنه من حيث الإجراءات المتبعة عند تعديل الدساتير، فإن هذه الأخيرة تنقسم إلى نوعين، دستور مرن ودستور جامد (الفرع الأول) بينما هناك بعض الدساتير تشترط ضمن أحكامها حظرا معيناً على تعديلها، سواء بصفة مؤقتة أو بصفة مطلقة (الفرع الأول) في حين أن عملية تعديل الدستور في الأنظمة الدستورية المعاصرة تتم وفق طرق مختلفة ومتباينة (الفرع الثالث).

(1) - هناك من الكتاب من يعتبر أن دستور 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-436 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخ في 28 نوفمبر 1996 (معدل ومتمم)، قد احتفظ بأغلب أحكام دستور 1989، وهو ما جعلهم يتحفظون على إطلاق تسمية "دستور" عليه، لذا يرون بأنه من الأفضل تسميته "تعديل دستوري". بوكرا إدريس: "المراجعة الدستورية في الجزائر، بين الثبات والتغيير"، إدارة، العدد 01، 1998، ص 05.

لكن الملاحظ من خلال تفحص أحكام دستور 1996، نرى بأن الواقع يثبت عكس ذلك، على اعتبار أن الدستور الجزائري لسنة 1996 هو دستور جديد وليس تعديلا لدستور 1989، لأنه جاء بتغيير جذري وعميق في النظام المؤسساتي للدولة الجزائرية مقارنة بما كان عليه الحال في كل الدساتير السابقة، وهو ما يظهر من خلال تكريس نظام ازدواجية البرلمان بتأسيس مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني (المادة 98)، وكذا إدخال المؤسس لطائفة جديدة من النصوص التشريعية وهي القوانين العضوية (المادة 123)، مع توسيع نسبي لمجالات القانون العادي (المادة 122)، بالإضافة إلى اعتماد المؤسس لنظام ازدواجية القضاء عن طريق تكريس القضاء الإداري (مجلس الدولة والمحاكم الإدارية) إلى جانب القضاء العادي (المادة 157). مزياني حميد: "آلية التشريع بالأوامر (بين النص والممارسة)"، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016، ص 13 (على الهامش).

الفرع الأول: تمييز الدستور المرن عن الدستور الجامد

إن معيار التمييز بين الدستور المرن والدستور الجامد هي الإجراءات المتبعة في تعديل كل واحد منهما، فإذا كانت إجراءات تعديل الدستور هي نفسها مع الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، ففي هذه الحالة يكون الدستور مرنا، أما إذا كانت إجراءات تعديل الدستور مختلفة عن الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، ففي هذه الحالة يكون الدستور جامدا (ثانيا).

أولاً: سهولة وبساطة الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور المرن

يقصد بالدستور المرن "*Constitution souple*" ذلك الدستور الذي يمكن تعديله بنفس الإجراءات التي يجرى بها تعديل القوانين العادية، ومن هنا تكون لهذه الدساتير المرنه نفس القيمة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية، وهو الأمر الذي يفسر تحويل المؤسسين سلطة تعديلها لذات السلطة التي تتولى تعديل القوانين العادية ممثلة في البرلمان، دون الأخذ بعين الاعتبار بالسلطة المكلفة بوضع الدستور، وبغض النظر كذلك عما إذا كان هذا الدستور مدونا أو عرفيا⁽¹⁾.

ثانياً: صعوبة وتعقيد الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور الجامد

يقصد بالدستور الجامد "*Constitution rigide*" ذلك الدستور الذي لا يمكن تعديله إلا باتباع إجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، والتي غالبا ما تتسم بالتعقيد وتحويل سلطة تعديله لهيئة خاصة غير تلك التي تتولى مهمة تعديل القوانين العادية.

تتمثل الإجراءات الخاصة المتبعة في تعديل الدستور الجامد، إما في اشتراط صدور المبادرة بتعديله من رئيس الجمهورية، أو بناء على اقتراح من عدد معين من أعضاء البرلمان، أو اشتراط موافقة الشعب على

(1) - يقصد بالدستور المدون ذلك الدستور المكتوب في وثيقة أو عدة وثائق. وقد اعتنقت غالبية الدول الحديثة هذا النوع من الدساتير نظرا لحاجتها لتنظيم شؤونها، وبناء حكم يسوده الاستقرار تجنباً للفوضى لضمان بقائها، خصوصا أن أية حركة قد تستولي على الحكم ستضع دستوراً جديداً يحل محل الدستور السابق. وإلى جانب ذلك فإن هذه الدول لم تعد بإمكانها أن تضمن بقاءها ووحدةها إلا عن طريق وضع دستور مكتوب، مثلما هو الحال في الدول المتحدة مركزياً أو ما يسمى بالدول الفيدرالية، حيث تستدعي ضرورة الحفاظ على بقائها وديمومتها تبيان جميع اختصاصات الدولة الفيدرالية وكذا اختصاصات السلطات المحلية، وذلك حتى لا تتحول إلى دولة بسيطة أو أنها تنفصل إلى عدة دول بسيطة.

ويقصد بالدستور العرفي ذلك الدستور غير المدون، والذي نشأ عن طريق العرف نتيجة اتباع السلطات العامة في الدولة عند تنظيم شؤونها لسلوكيات معينة استمرت لمدة طويلة فتحوّلت إلى عرف دستوري ملزم لها، مثلما هو الحال بالنسبة للدستور العرفي الإنجليزي. وقد كان هذا النوع من الدساتير هو السائد في العالم إلى غاية صدور أول دستور مكتوب في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787، ثم تبعتها معظم الدول الأخرى. بالشعير سعيد: "القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة"، الجزء الأول، "النظرية العامة للدولة والدستور"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2002، ص 182 وص 183.

مشروع التعديل الدستوري المقترح عن طريق الاستفتاء، أو اشتراط أغلبية برلمانية خاصة أعلى من الأغلبية المقررة عند تعديل القوانين العادية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: إمكانية حظر تعديل الدساتير

إن مسألة تعديل الدستور وإن كانت في معظم الحالات تشكل ضرورة ملحة لا بد منها بسبب توفر ظروف وأسباب معينة، إلا أنه في حالات أخرى نجد بأن بعض دساتير الدول تنص على عدم جواز إجراء أي تعديل دستوري عليها، سواء كان ذلك لفترة زمنية معينة (أولاً) أو بصفة مطلقة (ثانياً).

أولاً: الحظر الزمني على تعديل الدستور

يتمثل الحظر الزمني على تعديل الدستور في النص صراحة على عدم جواز إجراء أي تعديل على الدستور كله أو على بعض أحكامه، وذلك خلال فترة زمنية معينة.

ونذكر من بين الأمثلة عن الحظر الزمني على تعديل الدستور، كل من الدستور الأمريكي الذي قضى بعدم تعديله قبل 1808، والدستور الفرنسي لسنة 1791 الذي نص صراحة على حظر تعديله لمدة أربع سنوات، والدستور الكويتي لسنة 1962 الذي نص كذلك على حظر تعديله لمدة خمس سنوات.

تجدر الإشارة إلى أن حظر تعديل الدستور من حيث المدة الزمنية قد يكون منصوباً عليه لفترة معينة وخاصة أو استثنائية، مثلما هو الشأن بالنسبة للدستور الفرنسي لسنة 1946 الذي يقضي بعدم جواز تعديله طالما كانت قوات أجنبية محتلة للإقليم الفرنسي أو جزء منه، وكذلك الحظر الذي نص عليه الدستور الأردني لسنة 1952 بهدف حماية الملكية، حيث أنه نص صراحة على عدم جواز إجراء أي تعديل على الدستور أثناء الوصاية على ملك قاصر⁽²⁾.

ثانياً: الحظر المطلق على تعديل الدستور

يتمثل الحظر المطلق على تعديل الدستور في وجود نص دستوري ينص صراحة على عدم جواز إجراء أي تعديل دستوري يمس موضوعاً أو مجموعة مواضيع معينة.

ومن بين الأمثلة عن الحظر المطلق على تعديل الدستور، نذكر الدستور الفرنسي للجمهورية الرابعة سنة 1949، والذي يقضي بمنع إجراء أي تعديل دستوري يتعلق بالنظام الجمهوري، ودستور ألمانيا الغربية لسنة 1949 الذي يمنع إجراء أي تعديل على التنظيم الفيدرالي للدويلات الداخلة في تكوين الدولة الفيدرالية، وكذا الدستور المغربي لسنة 1970 الذي يحظر أي تعديل دستوري يمس بالنظام الملكي.

(1) - مزياني حميد: "عن واقع الازدواجية البرلمانية والعمل التشريعي في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص ص88-93.

(2) - بوالشعير سعيد: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة مرجع سابق، ص 187 و ص 188.

الفرع الثالث: طرق تعديل الدستور في الأنظمة المقارنة

تتم عملية تعديل الدستور في الأنظمة المقارنة بطرق عديدة، لذا قد يتم ذلك وفق أسلوب الديمقراطية المباشرة (أولاً) أو وفق أسلوب الديمقراطية النيابية (ثانياً) أو وفق الأسلوب شبه الديمقراطي (ثالثاً).

أولاً: تعديل الدستور وفق طريقة الديمقراطية المباشرة

إن في الدول التي تعتنق الأنظمة الديمقراطية المباشرة "*La démocratie directe*" لا يوجد أي تمييز بين الحكام والمحكومين، لأن الشعب باعتباره صاحب السيادة هو الذي يصوت بطريقة مباشرة على كل القوانين ويخضع لها، بما في ذلك إقراره للتعديل الدستوري أو رفضه.

ثانياً: تعديل الدستور وفق طريقة الديمقراطية النيابية

تسري طريقة الديمقراطية النيابية "*La démocratie représentative*" عند تعديل الدستور في الأنظمة الدستورية التي تأخذ بنظرية سيادة الأمة، حيث تتمتع الأمة وحدها بحق تعديل الدستور، وتمارس هذه الوظيفة بواسطة النواب، وهو ما يعني بأن عملية تعديل الدستور تتم عن طريق انتخاب نواب يشكلون هيئة نيابية تخول لها عدة وظائف تشريعية وتأسيسية، وعليه فإنهم هم الذين يبادرون بتعديل الدستور ويصادقون عليه.

ثالثاً: تعديل الدستور وفق الطريقة شبه ديمقراطية

تمزج الطريقة شبه ديمقراطية "*La démocratie semi directe*" في تعديل الدستور بين مظاهر الديمقراطية المباشرة ومظاهر الديمقراطية النيابية، كما أنها سارية في الأنظمة الدستورية التي تعتنق نظرية سيادة الشعب، حيث تقوم هذه الطريقة على انتخاب الشعب لهيئة نيابية تنوب عنه، لكن مع احتفاظ الشعب بكامل سلطته في التدخل في تعديل الدستور.

إن النواب لا يضعون نص تعديل الدستور وإنما يضعون مشروعاً يتضمن تعديل الدستور، وهذا المشروع لا يصبح دستوراً نافذاً إلا بعد أن يتدخل الشعب لكي يصادق عليه عبر استفتاء شعبي، وإذا وافق عليه الشعب يكون الدستور قد تم تعديله.

المطلب الثاني: مراحل تعديل الدستور في الأنظمة المقارنة

تمر عملية تعديل الدستور لدى معظم الأنظمة الدستورية المقارنة بمجموعة من المراحل يمكن حصرها في مرحلة المبادرة بالتعديل الدستوري (الفرع الأول) ثم مرحلة الإقرار لمبدأ التعديل (الفرع الثاني) وأخيراً مرحلة المصادقة النهائية على نص تعديل الدستور (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مرحلة المبادرة بتعديل الدستور

تصدر المبادرة بتعديل الدستور "*L'initiative de révision de la constitution*" لدى معظم الأنظمة الدستورية المقارنة في صورتين أساسيتين، حيث تتخذ الصورة الأولى لتعديل الدستور في شكل مشروع

تعديل الدستور " *Projet de révision de la constitution* " ، أما الصورة الثانية فهي تتخذ في شكل اقتراح تعديل الدستور " *Proposition de révision de la constitution* " .

لكن في حقيقة الأمر لابد من التمييز بين المبادرة بمشروع تعديل الدستور التي تصدر دائما من رئيس الدولة، والمبادرة باقتراح تعديل الدستور التي تأتي من أعضاء البرلمان، لكن شريطة أن يتم تقديم هذا الاقتراح البرلماني لرئيس الدولة الذي يتمتع بكامل سلطته في قبوله أو رفضه ⁽¹⁾.

تختلف دساتير الدول في تحديدها للجهة المخول لها حق اقتراح مشروع تعديل الدستور، إذ هناك أنظمة دستورية تقرر هذا الحق للسلطة التنفيذية وحدها ممثلة في رئيس الدولة مثلما هو الحال بالنسبة للدستور المغربي لسنة 1970، أو لرئيس الجمهورية كما هو الحال في الدستورين الجزائريين لسنتي 1976 و 1989 ⁽²⁾.

ومن جهة أخرى هناك أنظمة دستورية تخول هذا الحق للبرلمان أو الكونغرس مثلما هو الحال بالنسبة لدستور الولايات المتحدة الأمريكية ودستور الاتحاد السوفياتي سابقا.

ومن جانب آخر، هناك أنظمة دستورية أخرى تقرر حق المبادرة بمشروع تعديل الدستور للحكومة والبرلمان جنبا إلى جنب، كما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي لسنة 1875، والدستورين الجزائريين لسنتي 1963 و 1996 ⁽³⁾، أو يكون مخولا للشعب والبرلمان معا، وهو ما أخذت به معظم الدول المستقلة خصوصا بعد الحرب العالمية الأولى، على غرار ما اعتنقه الدستور الإيطالي لسنة 1947.

الفرع الثاني: مرحلة إقرار مبدأ التعديل الدستوري

يقصد بمرحلة الإقرار الأولي لمبدأ التعديل الدستوري إقراره من طرف الجهة المختصة بذلك دستوريا، والتي يخول لها مهمة الفصل في مدى إلزامية إجراء هذا التعديل من عدم الحاجة إليه.

(1) - هذا ما أخذ به المؤسس الجزائري في دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق)، حيث أنه خول حق المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 208، كما خول كذلك هذا الحق لأعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا بموجب أحكام المادة 211، لكن وفق شروط معينة. ما بعده: ص 07 وما يليها.

(2) - تنص المادة 191 من دستور 1976 المنشور بموجب الأمر رقم 76-69، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، جريدة رسمية عدد 94 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976 (معدل ومتمم) على: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا الفصل". وتنص المادة 163 من دستور 1989 المنشور بموجب الأمر رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989 (ملغى) على: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ...".

(3) - تنص المادة 71 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معا". وتنص المادة 174 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ...". وتضيف المادة 177 من هذا الدستور: "يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية ...".

وبهدف إعطاء طابع ديمقراطي للتعديل الدستوري، خولت أغلب دساتير الدول مهمة إقرار مبدأ التعديل للبرلمان باعتباره ممثلاً للشعب، وهو ما أخذت به الدساتير الفرنسية لسنوات 1791 و 1848 و 1875 و 1846 ودساتير كل من بلجيكا والدانمرك والنرويج، والدساتير الجزائرية لسنوات 1976 و 1989 و 1996⁽¹⁾.

الفرع الثالث: مرحلة المصادقة النهائية على نص تعديل الدستور

تعد مرحلة المصادقة النهائية على التعديل الدستوري آخر مرحلة يمر بها مشروع تعديل الدستور، حيث يتم خلال هذه المرحلة إقرار هذا التعديل بصفة نهائية بالموافقة عليه من طرف الجهة المختصة.

تأخذ العديد من الدساتير بقاعدة "توازي الأشكال" من أجل إقرار التعديل الدستوري نهائياً، وبذلك تكون الجهة المختصة بوضع الدستور هي نفسها مختصة بالمصادقة النهائية على تعديله، فإذا وضع الدستور مثلاً بإتباع أسلوب الاستفتاء الشعبي، فإن لشعب هو الذي يختص بالمصادقة النهائية على تعديله، على غرار ما حدث بشأن الدستورين الفرنسيين لسنتي 1793 و 1848.

لكن أحيانا قد يتم إسناد مهمة المصادقة النهائية على نص التعديل الدستوري للبرلمان لكن وفق شروط محددة، مثلما هو الشأن بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1976⁽²⁾.

المبحث الثاني

آليات تعديل الدستور في الجزائر

تكتسي عملية تعديل الدستور في ظل التجربة الدستورية الجزائرية طابعاً معقداً، سواء كان ذلك في ظل أخذ المؤسس بنظام الغرفة التشريعية الواحدة (المطلب الأول) أو بعد استحداثه لمجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آليات تعديل الدستور في ظل أحادية البرلمان

تتعلق هذه الآليات بتلك الإجراءات القانونية والمراحل التي يجب إتباعها عند تعديل كل من دستور 1963 (الفرع الأول) ثم دستور 1976 (الفرع الثاني) وأخيراً دستور 1989 (الفرع الثالث).

(1) - إن المصادقة على مبدأ تعديل الدستور في ظل دستوري 1976 و 1989، كان يختص بها المجلس الشعبي الوطني لأن الجزائر كانت تعتق نظام الأحادية البرلمانية "Caméralisme"، أما في ظل دستور 1996، وبعد اعتناق المؤسس لنظام الازدواجية البرلمانية "Bicaméralisme"، أصبحت المصادقة يختص بها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معاً.

(2) - تنص المادة 192 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يقر المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون التعديل الدستوري بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه". وتضيف المادة 196 من هذا الدستور بأنه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون المتعلق بالتعديل الدستوري".

الفرع الأول: الإجراءات المتبعة لتعديل دستور 1963

يعتبر دستور 1963 أول دستور شكلي في الجزائر المستقلة⁽¹⁾، واستنادا لأحكام المادة 71 منه فإن المبادرة بتعديل الدستور مخولة لكل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني⁽²⁾. ومن خلال استقراء أحكام المادة 72 من دستور 1963، يتبين بأن المؤسس قد وضع مجموعة من الشروط من أجل إقرار مشروع التعديل الدستوري، وهي أن يتضمن تلاوتين وتصويتين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني، شريطة أن يفصل بينهما أجل شهرين. وبعد تحقيق هذه الشروط الدستورية، توجب المادة 73 من دستور 1963 بأن يتم عرض مشروع التعديل الدستوري على مصادقة الشعب عن طريق الاستفتاء، وإذا حضي هذا المشروع بموافقة الشعب، فإن المادة 74 من الدستور تخول لرئيس الجمهورية أن يتولى مهمة إصداره باعتباره قانونا دستوريا خلال أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ الاستفتاء.

الفرع الثاني: الإجراءات المتبعة لتعديل دستور 1976

على خلاف دستور 1963، فإن المبادرة بتعديل الدستور طبقا لأحكام المادة 191 من دستور 1976 المعدل والمتمم، هي حكر على رئيس الجمهورية وحده دون أن يشاركه في ممارسة هذا الاختصاص أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، في حين أن حق إقرار مبدأ التعديل الدستوري وطبقا للمادة 192 من دستور 1976، فهو مخول لنواب المجلس الشعبي الوطني الذين يجب عليهم يصادقوا عليه بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه.

تجدر الإشارة إلى أنه إذا تعلق مشروع تعديل الدستور بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور، فحسب أحكام المادة 193 من دستور 1976، فإنه يجب أن يتم إقرار مبدأ التعديل الدستوري بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) نواب المجلس الشعبي الوطني، شريطة ألا تسري هذه الأحكام على المادة 195 من الدستور التي تتضمن مجموعة من الثوابت لا تقبل أي تعديل⁽⁴⁾.

(1) - دستور 1963 المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، موافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، جريدة رسمية عدد 64 مؤرخ في 08 سبتمبر 1963 (ملغى).

(2) - يجب التنويه بأن دستور 1976 المعدل والمتمم، هو أول دستور شكلي في الجزائر المستقلة يكرس فيه المؤسس لأول مرة "المجلس الشعبي الوطني" كهيئة تشريعية (المادة 126).

(3) - تنص المادة 195 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس: الصفة الجمهورية للحكم، دين الدولة، الاختيار الاشتراكي، الحريات الأساسية للإنسان والمواطن، مبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، سلامة التراب الوطني".

(4) - تنص المادة 195 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس: الصفة الجمهورية للحكم، دين الدولة، الاختيار الاشتراكي، الحريات الأساسية للإنسان والمواطن، مبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، سلامة التراب الوطني".

أخيرا وبعد إقرار مبدأ التعديل عن طريق المصادقة النهائية من طرف المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه على مشروع التعديل الدستوري، فإن المادة 196 من دستور 1976 تخول لرئيس الجمهورية حق إصدار القانون المتعلق بنص التعديل الدستوري.

الفرع الثالث: الإجراءات المتبعة لتعديل دستور 1989

لقد جعل المؤسس في المادة 163 من دستور 1989 حق المبادرة بتعديل الدستور حكرا على رئيس الجمهورية وحده، بينما خول إقرار مبدأ التعديل لأعضاء المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على مشروع تعديل الدستور، لكن دون تحديد النسبة المشتركة في ذلك.

إن في ظل عدم تحديد المؤسس لهذه النسبة، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قد حددها بحضور أغلبية النواب، وإلا ستؤجل الجلسة لمدة لا تقل عن 24 ساعة، وفي الجلسة الموالية يكون التصويت صحيحا بغض النظر عن عدد النواب الحاضرين⁽¹⁾.

وطبقا لأحكام المادة 165 من الدستور فإنه في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع تعديل الدستور حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض هذا المشروع على استفتاء الشعب خلال أجل خمسة وأربعين (45) يوما الموالية لإقراره، وإذا حضي مشروع التعديل بموافقة الشعب، فإنه طبقا لأحكام المادة 167 من الدستور يصدر رئيس الجمهورية نص التعديل الدستوري.

تجدر الإشارة إلى أن المادة 164 من الدستور تخول لرئيس الجمهورية حق إصدار نص تعديل الدستور دون عرضه على استفتاء الشعب، وذلك في حالة ما إذا تم عرض المشروع على المجلس الدستوري أولا، ثم رأى هذا المجلس بأن مشروع التعديل لا يمس البتة بأي شيء التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، لكن شريطة أن ينال مشروع التعديل الدستوري موافقة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني: آليات تعديل الدستور في ظل ازدواجية البرلمان (دستور 1996 المعدل والمتمم)

تمر عملية تعديل دستور 1996 بعدة مراحل. ومن خلال دراسة وتحليل هذه المراحل نستنتج بأن هناك طريقتين لتعديل هذا الدستور، الطريقة العادية (الفرع الأول) والطريقة التقنية (الفرع الثاني) لكن مع تكريس حق أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا في المبادرة باقتراح تعديل الدستور (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الطريقة العادية لتعديل الدستور (السلطة التأسيسية الفرعية العادية)

كرس المؤسس الطريقة العادية لتعديل الدستور ضمن أحكام المادة 208 من دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث تتكون السلطة التأسيسية الفرعية العادية من رئيس الجمهورية الذي يتمتع بحق المبادرة بتعديل

(1) - المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة رسمية عدد 53 مؤرخ في 13 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية عدد 46 مؤرخ في 30 جويلية 2000.

الدستور، والبرلمان بغرفتيه الذي يختص بالمصادقة الأولية على مبدأ التعديل، والشعب كسلطة مختصة بالمصادقة النهائية على تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء، ورئيس الجمهورية كسلطة مختصة بإصدار التعديل الدستوري.

يمكن لرئيس الجمهورية وفق هذه الطريقة العادية أن يعرض مشروع تعديل الدستور على استفتاء الشعب خلال أجل خمسين (50) يوما من إقراره، أي بعد أن يصوت عليه البرلمان بغرفتيه بنفس الصيغة والشروط المطبقة على نص تشريعي.

إن في حالة موافقة الشعب على مشروع التعديل الدستوري، فما على رئيس الجمهورية إلا إصداره، أما حالة عدم موافقة الشعب عليه، فإنه طبقا لأحكام المادة 209 من الدستور، يصبح القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري ملغى، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية.

تجدر الإشارة إلى أن المؤسس قد استعمل عبارة "نص تشريعي" في المادة 208 من الدستور، وهو ما يجعل الأمر غامضا عند التصويت على مشروع تعديل الدستور على مستوى غرفتي البرلمان، فهل المقصود من هذه العبارة هو القانون العادي أم القانون العضوي⁽¹⁾؟

وبناء على ذلك، فإذا كان المقصود بعبارة "نص تشريعي" هو القانون العضوي فإن الأغلبية المشتركة عند التصويت هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأغلبية (3/4) أعضاء مجلس الأمة،

(1) - "لقد كانت فكرة القوانين العضوية *"Lois organiques"* موجودة في الجزائر من قبل، حيث أنها كانت معروفة باسم *"قوانين إطار" (Lois cadre)*، لكن المواضيع المخصصة لها لم تكن محددة. وهذه الفكرة كانت موجودة منذ القدم في الأنظمة الدستورية الغربية، وهي مستوحاة من النظام الدستوري الفرنسي، حيث تزامن ظهورها مع صدور دستور الجمهورية الثالثة سنة 1849، الذي يعتبر القانون العضوي أداة ضاربة تسمح للبرلمان بأن يخرق حتى أحكام الدستور، ولعل الخروقات التي تعرض دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لسنة 1946 خير دليل على ذلك". سعيداني ججيجة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2007، ص ص 60-78. نقلا عن:

Abdelhak BERRAMDANE : « La loi organique et l'équilibre constitutionnel », chronique constitutionnel, in R.D.P., n° 03, 1993, pp717-768.

"تتميز القوانين العضوية عن القوانين العادية من خلال شكلها وطبيعة المواضيع التي تنظمها، والتي حددها المؤسس على سبيل الحصر (المادة 123 من دستور 1996 المعدل والمتمم)، حيث أنها تتعلق بمسائل جوهرية مقارنة بالمسائل العادية التي أنيطت للقوانين العادية، كما أنها تخضع للرقابة السابقة الإلزامية من طرف المجلس الدستوري (رقابة دستورية ورقابة مطابقة) بناء على إخطار من رئيس الجمهورية فقط، وذلك قصد التحقق من مطابقتها للدستور". كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري"، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 180.

وهذا قبل إقرار التعديل الدستوري لسنة 2016، أما بعد إقرار هذا الأخير فقد أصبح مجلس الأمة يصوت على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة لأعضائه مثل نواب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

وإذا كان المقصود بعبارة "نص تشريعي" هو القانون العادي فإن نسبة التصويت المشتركة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فهي غير محددة في الدستور، وإنما تم تحديدها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بحيث أن التصويت على القوانين العضوية لن يكون صحيحا إلا بحضور أغلبية النواب، وفي حالة عدم تحقيق ذلك ستعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل واثنى عشرة (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد النواب⁽²⁾.

أما بالنسبة للتصويت على القوانين العادية في مجلس الأمة فهو يكون صحيحا إذا تحققت نسبة ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه طبقا لأحكام المادة 120 فقرة 03 من دستور 1996، وبعد إقرار التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد أصبحت هذه النسبة محددة بأغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين طبقا لأحكام المادة 138. تجدر الإشارة إلى أنه في حالة ما إذا لم يصادق البرلمان بغرفتيه بالنسب المطلوبة على مشروع التعديل الدستوري الذي يبادر به رئيس الجمهورية، ففي هذه الحالة تكون أمام هذا الأخير حرية اللجوء إلى إحدى هذه الخيارات التالية:

* حل المجلس الشعبي الوطني.

* انتظار انتهاء عهدة المجلس الشعبي الوطني.

* عرض مشروع التعديل الدستوري مباشرة على استفتاء الشعب.

* سحب مشروع التعديل الدستوري.

الفرع الثاني: الطريقة التقنية لتعديل الدستور (السلطة التأسيسية الفرعية التقنية)

تم النص على الطريقة غير العادية أو التقنية لتعديل الدستور ضمن أحكام المادة 210 من دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث تتشكل السلطة التأسيسية الفرعية التقنية من رئيس الجمهورية كسلطة مبادرة بتعديل الدستور، والمجلس الدستوري كسلطة استشارية، والبرلمان بغرفتيه كهيئة تصويت على مبدأ مشروع التعديل، ورئيس الجمهورية كسلطة مختصة بإصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري. يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الطريقة غير العادية لتعديل الدستور إذا رأى شخصا بأن تعديل الدستور تقني لا يحتاج إلى تدخل الشعب⁽³⁾.

(1) - تنص المادة 141 فقرة 02 من دستور 1996 (معدل ومتمم) على: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة".

(2) - المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة رسمية عدد 53 مؤرخ في 13 أوت 1997، معدل ومتمم (مرجع سابق).

(3) - لقد لجأ رئيس الجمهورية الأسبق "عبد العزيز بوتفليقة" إلى الإجراء التقني بدلا من الطريقة العادية لتعديل الدستور من دون عرض مشروعه على استفتاء الشعب ثلاث مرات، وكانت كلها منصبة على تعديل دستور 1996، وهي تتمثل فيما يلي:

وبالعودة إلى أحكام المادة 210 من دستور 1996 المعدل والمتمم، فإن مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور لا تعرض أولاً على المجلس الشعبي الوطني، بل على المجلس الدستوري لكي يبدي رأيه بأن مشروع هذا التعديل الدستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، ويعلل رأيه، ثم يعرض مشروع التعديل على البرلمان لكي يصوت عليه، لكن ليس كما يصوت على أي نص تشريعي لأن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصوتان عليه معا بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائهما وجوبا، بعده يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون الذي يتضمن نص تعديل الدستور.

لكن تجب الإشارة إلى أنه لا مانع في أن يعرض رئيس الجمهورية مشروع تعديل الدستور على استفتاء الشعب بعد أن يبدي المجلس الدستوري رأيه فيه وجوبا، متى حضي بموافقة البرلمان بغرفتيه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائهما.

أما في حالة عدم موافقة المجلس الدستوري على مشروع تعديل الدستور فهذا لا يعني إطلاقا إلغاء مشروع تعديل الدستور لأن رأي المجلس الدستوري مجرد رأي استشاري فقط غير ملزم في كل الأحوال لرئيس الجمهورية، وبالتالي يمكن لهذا الأخير أن يتخلى عن هذا الإجراء التقني، كما يمكنه العودة إلى استعمال الإجراء العادي لتعديل الدستور، والمنصوص عليه في المادة 208 من الدستور.

ومن خلال التأمل في الإجراءات المتبعة في تعديلات دستور 1996، نستنتج بأن الواقع يثبت بأنه غالبا ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى إتباع الأسلوب التقني لتعديل الدستور بدلا من الإجراء العادي رغبة منه في الاستغناء عن إرادة الشعب، خصوصا عند تأكده من موالة البرلمان له، وما يترتب عن ذلك من سهولة تامة في تحقيق شرط موافقته على مشروع تعديل الدستور، وعدم وثوقه في النتيجة النهائية للاستفتاء الشعبي والتي قد لا تكون في صالحه تماما⁽¹⁾.

* المرة الأولى كانت بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2002 (القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002 يتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 25 مؤرخ في 04 أفريل 2002).

* المرة الثانية كانت بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2008 (القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008).

* المرة الثالثة كانت بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016 (القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016).

(1) – Arezki ALLOUACHE et Walid LAGOUNE : « La révision constitutionnelle du 23 février 1989 (Enjeu et réalité) », in R.A.S.J.E.P, n° 04, 1990, pp 753-742. Amine BEN GUERRAH : « La constitution algérienne à l'épreuve de la révision, la ratification populaire n'est pas indispensable », Journal El watan week-end de dimanche 23 novembre 2008, p19.

تجدر الملاحظة كذلك بأنه وفقا لأحكام المادة 178 من دستور 1996 قبل تعديله في 2016، لا يمكن إطلاقا لأي تعديل دستوري أن يمس ما يلي:

* الطابع الجمهوري للدولة.

* النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.

* الإسلام باعتباره دين الدولة.

* العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية.

* الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن.

* سلامة التراب الوطني ووحدته.

* العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية.

أما بعد إقرار التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن المؤسس الجزائري في المادة 212 من الدستور، قد أضاف ثابتا آخر لا يمكن أن يمس التعديل الدستوري في أي حال من الأحوال، وهو "إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط".

يمكن القول بأن لجوء رئيس الجمهورية إلى استعمال الطريقة التقنية لتعديل الدستور بدلا من الطريقة العادية، تتطلب توافر الشروط التالية:

* إخطار المجلس الدستوري لكي يبدي رأيه معللا بخصوص مشروع تعديل الدستور الذي بادر به رئيس الجمهورية، قبل موافقة البرلمان على نص التعديل⁽¹⁾.

* عدم مساس موضوع التعديل الدستوري بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان وحرياته.

Hakim SAHEB : « La révision constitutionnelle, un enjeu fondamental », Journal El watan de mercredi 03 décembre 2008, p23.

(1) - لقد تم إخطار المجلس الدستوري في الجزائر بخصوص مسألة تعديل الدستور ثلاث (03) مرات فقط، وقد كان ذلك تحديدا بمناسبة التعديلات الدستورية الطارئة على دستور 1996 في كل من سنة 2002 وسنة 2008 وسنة 2016. وبناء على هذه الاخطارات أصدر المجلس الآراء المعللة التالية:

* رأي رقم 01/ ر.ت.د/ م.د/ 2002 مؤرخ في 03 أفريل 2002، يتعلق بمشروع القانون المتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 22 مؤرخ في 03 أفريل 2002.

* رأي رقم 01/ ر.ت.د/ م.د/ 2008 مؤرخ في 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

* رأي رقم 01/ ر.ت.د/ م.د/ 2016 مؤرخ في 28 جانفي 2016، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخ في 03 فيفري 2016.

* عدم مساس موضوع التعديل الدستوري بأي كيفية كانت بالتوازنات الأساسية للسلطات العامة والمؤسسات الدستورية للدولة.

الفرع الثالث: صورية المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور

لا تقتصر المبادرة بمشروع تعديل الدستور على رئيس الجمهورية وحده فقط، وإنما خول كذلك المؤسس في المادة 211 من دستور 1996 المعدل والمتمم، هذا الحق لأعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا⁽¹⁾، ولو أنه من الناحية العملية يبقى ذلك شكليا فقط، طالما أن التجربة الدستورية الجزائرية لم يسبق لها أن عرفت أية مبادرة برلمانية في هذا المجال، على اعتبار أن كل التعديلات الدستورية الطارئة تمت بناء على مبادرات شخصية من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وبالرجوع إلى المادة 211 من دستور 1996 المعدل والمتمم، نجد بأن المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور تبقى متوقفة على شرطين أساسيين وهما:

أولاً: أن تأتي المبادرة بتعديل الدستور في شكل اقتراح نابع من ثلاثة أرباع (3/4) نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة معا.

ثانياً: عرض اقتراح تعديل الدستور المبادر به من طرف أعضاء البرلمان بغرفتيه على رئيس الجمهورية الذي يتمتع بكامل سلطته في قبوله أو رفضه.

ومن خلال التأمل في هذه الشروط التي تضمنتها المادة 212 من دستور 1996 المعدل والمتمم، ندرك بأنها في مجملها تعد شروطا تعجيزية كونها تقلل بشكل كبير من نطاق المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور، إذ أن ضرورة موافقة (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا للمبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، تشكل حاجزا منيعا يؤدي إقصاء ممثلي الشعب من المشاركة في العملية التأسيسية، نظرا لصعوبة تحقيق هذا الشرط من الناحية العملية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور لا يمكن أن تنتج كل آثارها القانونية، إذا لم تمر على رئيس الجمهورية الذي يتمتع بكل الحرية في قبولها أو رفضها، وإن كان في المقابل يمكن للبرلمان أن يقف في وجه مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور، عن طريق عدم الموافقة على مشروع التعديل

(1) - تنص المادة 211 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه".

(2) - إن احتكار رئيس الجمهورية لحق المبادرة بمشروع التعديل الدستوري يؤكد فعلا ما يقال بأن لكل رئيس جمهورية دستوره الخاص به. ففي عهد الرئيس الراحل "أحمد بن بلة" كان دستور 1963، وفي عهد الرئيس الراحل "هواري بومدين" كان دستور 1976 المعدل والمتمم، وفي عهد الرئيس الراحل "الشاذلي بن جديد" كان دستور 1989، وفي عهد الرئيس المستقيل "عبد العزيز بوتفليقة" كان دستور 1996، والذي تم تعديله ثلاث مرات خلال فترة حكمه الممتدة على مدار 20 سنة، وأخيرا هناك ما يسمى "دستور 2020" المرتبط برئيس الجمهورية الحالي "عبد المجيد تبون".

الدستوري، سواء بعدم تحقيق الأغلبية المشترطة عند التصويت على أي نص تشريعي عندما يفضل رئيس الجمهورية إتباع طريق الاستفتاء الشعبي، أو بعدم تحقيق موافقة البرلمان بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتيه المجتمعتين معا لما يلجأ إلى الطريق البرلماني.

يظهر من خلال تخويل أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا إمكانية المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، أن هذه المسألة يكتنفها الكثير من الغموض وعدم الدقة فيها، خصوصا وأن الدستور الحالي على غرار كل الدساتير السابقة، لم يتضمن أية إشارة إلى ضرورة اتخاذ نصوص تنظيمية وتفصيلية لتنظيم هذا الاختصاص⁽¹⁾.

إن عدم حصول المبادرة البرلمانية على موافقة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا يجعلها غير مؤسسة قانونا، وهو الأمر الذي يؤدي إلى إجهاض الاقتراح البرلماني حتى قبل أن يصل إلى رئيس الجمهورية.

تجدر الإشارة إلى أنه في حالة ما إذا بادر أعضاء البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا باقتراح تعديل الدستور، وهو أمر مستبعد عمليا، ثم حضي هذا الاقتراح بموافقة رئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير يمكنه عرضه على استفتاء الشعب، ويتولى إصداره في حالة الموافقة عليه.

إن ما يقال كذلك بخصوص المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور، هو أن تأثير الهيئة التنفيذية عليها يبدو واضحا جدا، خاصة عن طريق الأغلبية البرلمانية، والتي إن كانت إلى جانب رئيس الجمهورية، فإنها سوف تعترض على أية مبادرة لا يرغب بها الرئيس، خصوصا إذا طلب منها ذلك.

يجب في الأخير ألا نتجاهل ذلك الدور الهام والحاسم الذي من المفروض أن يلعبه الشعب في مسألة تعديل الدستور، حيث يعرض عليه نص التعديل الدستوري الذي وافق عليه البرلمان بغرفتيه، من طرف رئيس الجمهورية المخول له دستوريا استدعاء الهيئة الناجبة لإبداء رأيها فيه⁽²⁾، حتى ولو أنه في حقيقة الأمر ليس للشعب أي دور فعلي وإيجابي في هذا المضمار، لأنه لا يمكنه إطلاقا أن يبادر بتعديل الدستور بنفسه رغم أنه

(1) - يرى بعض الأساتذة والكتاب بأنه كان من الأجدر بالمؤسس الجزائري أن يخول حق المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، لأعضاء المجلس الشعبي الوطني فقط دون أعضاء مجلس الأمة، وذلك راجع إلى كون أن المجلس الشعبي الوطني منتخب كلية من طرف عامة الشعب، خلافا لمجلس الأمة الذي يجمع في تكوينه ما بين تعيين ثلث (1/3) أعضائه من طرف رئيس الجمهورية (الثلث الرئاسي)، وانتخاب ثلثين (2/3) من طرف المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية، طبقا لأحكام المادة 118 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق). بوقفة عبد الله: "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)"، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2005، ص 419 وص 420.

(2) - تنص المادة 168 من القانون العضوي رقم 19-08، مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، الذي يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 55 مؤرخ في 15 سبتمبر 2018، على: "يستدعى الناخبون بموجب مرسوم رئاسي خمسة وأربعون (45) يوما قبل تاريخ إجراء الاستفتاء، ويرفق النص المقترح للاستفتاء بالمرسوم المنصوص عليه في الفقرة السابقة".

صاحب السيادة، كما أن دوره في هذه المسألة شكلي فقط، وليس بوسعه أن يناقش ما جاء في مضمون نص التعديل الدستوري، بل يستقتى فقط فيما يعرض عليه من تعديلات لإعطاء رأيه فيها بنعم أو لا⁽¹⁾.

خاتمة

انطلاقاً من المكانة السامية التي يحتلها الدستور ضمن هرم تدرج القواعد القانونية في النظام القانوني للدولة، فإن عملية تعديل هذا القانون الأساسي كانت ولا تزال تشكل إحدى أهم القضايا التي كثيراً ما تثير عدة إشكالات بين رجال القانون والسياسة على حد سواء.

وباعتبار أن الدستور هو عصب الحياة السياسية في الدولة وعمودها الفقري، فإن المؤسس الجزائري على غرار نظرائه في الأنظمة الدستورية المقارنة، قد تناول مسألة تعديله في كل الدساتير الشكلية التي عرفت التجربة الدستورية الجزائرية، بداية بدستور 1963 مروراً بدستور 1976 المعدل والمتمم ثم دستور 1989، وأخيراً دستور 1996 المعدل والمتمم.

لكن رغم ذلك، فإن هذه القضية غالباً ما تتعرض لانتقادات جمة، سواء من حيث الإجراءات المتبعة فيها أو من حيث الهدف المراد الوصول إليه من وراء إقرار التعديل الدستوري.

إن ما يدل على ما سبق هو أنه غالباً ما تلجأ السلطة الحاكمة إلى طرح مسألة تعديل الدستور كلما طغت أزمة سياسية في المجتمع، إلى درجة أن الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، قد عرفت دساتير لم تعمر طويلاً، وكانت عرضة لتعديلات عديدة كانت سبباً في عدم تحقيق الاستقرار الدستوري، خاصة أن التجربة الدستورية الجزائرية شهدت مع انتخاب كل رئيس جمهورية جديد دستورا جديداً.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن السلطة قد تلجأ أحياناً إلى إقرار تعديلات متكررة على الدستور القائم بهدف تصحيح بعض الأوضاع، وامتصاص الأزمات المطروحة بغرض المحافظة على النظام واستمرار يته، ولعل ما طرأ على دستور 1996 من تعديلات خير دليل على ذلك، وهو ما جعل عملية تعديل الدستور في بلادنا أن أصبحت ظاهرة مرتبطة بالأزمات السياسية فقط، بغض النظر عن تطور المجتمع وازدياد حاجاته التي لم تعد تستجيب لها الأحكام الدستورية السارية المفعول.

وعلى ضوء هذه الاستنتاجات، نرى بأنه لا بد من:

* ضرورة احترام مبدأ "سمو الدستور" على اعتباره أساس تكريس دولة القانون فعلياً.

* الابتعاد عن جعل عملية تعديل الدستور أداة في يد السلطة تستعملها بغرض فرض هيمنتها وخدمة مصالحها للإبقاء على النظام والحفاظ عليه.

(1) – يتم تحديد صيغة السؤال الذي يتعلق بالاستفتاء وفقاً للشكل التالي: "هل أنتم موافقون على المطروح عليكم". ويكون التصويت على هذا السؤال بالإجابة بنعم أو لا. المادتان 169 و170 من القانون العضوي رقم 08-19 (المرجع نفسه).

* إعادة النظر في الأحكام الدستورية التي تنظم آليات تعديل الدستور في الجزائر، بداية بالبحث عن الاستقرار الدستوري، الذي لن يتأتى إلا عن طريق تجنب التعديلات الدستورية المتتالية والمتكررة، والتي لم تعد تستجيب لتطلعات الشعب وآماله.

* العمل على منح الفرصة أكثر للشعب باعتباره صاحب السيادة للمشاركة في هذه العملية الحساسة، والتعبير عن رأيه فيها عن طريق الاستفتاء، كونه أكثر الأساليب ديمقراطية وأكثرها استعمالا لدى معظم الدول عند وضع وتعديل الدساتير.

* تفعيل دور البرلمان في مسألة تعديل الدستور، من خلال منح أعضائه كامل الحرية في مجال المبادرة بالتعديل الدستوري، وكذا المساهمة في مناقشة مشروع التعديل الدستوري من دون أية قيود، بغرض إثراء محتواه بهدف الوصول إلى إعداد دستور توافقي يستجيب لحاجات المجتمع في جميع الميادين.

* ضرورة استشارة كافة كفاءات المجتمع من مختلف المجالات عند إعداد مسودة تعديل الدستور، وتجنب الاختصار على مجموعة صغيرة من الأشخاص الذين توكل لهم هذه المهمة الحساسة.

* ضرورة الأخذ بعين الاعتبار لجميع الاقتراحات التي يقدمها النخبة والخبراء والأساتذة الجامعيين بخصوص المشاورات التي تنظم من طرف السلطة.

قائمة المراجع

أ/ المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

- 1 - بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2005.
- 2 - بوالشعير سعيد: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، النظرية العامة للدولة والدستور، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2002.

ثانياً: الرسائل والمذكرات الجامعية

أ - الرسائل الجامعية

- 1 - كاييس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 2 - مزياني حميد: آلية التشريع بالأوامر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.

ب - المذكرات الجامعية

* مزياي حميد: عن واقع الازدواجية البرلمانية والعمل التشريعي في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

ثالثا: المقالات

- 1 - بوكرا إدريس: المراجعة الدستورية في الجزائر، بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة (مجلة المدرسة العليا للإدارة)، العدد 01، 1988، ص ص 15-49.
- 2 - بوغزالة محمد الناصر: دوافع التعديل الدستوري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ص 12-27.
- 3 - سعيداني ججيجة: مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2007، ص ص 60-78.

رابعا: النصوص القانونية**أ - الدساتير**

- 1 - الدستور الجزائري لسنة 1963 (منشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، جريدة رسمية عدد 64 مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ملغى).
- 2 - الدستور الجزائري لسنة 1976 (منشور بموجب الأمر رقم 69-76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، جريدة رسمية عدد 94 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976، معدل ومتمم بالقانون رقم 06-79 مؤرخ في 07 جويلية 1979 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 45 مؤرخ في 10 جويلية 1979، معدل ومتمم بالقانون رقم 01-80 مؤرخ في 12 جانفي 1980 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 01 مؤرخ في 03 جانفي 1980، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 03 نوفمبر 1988، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 15 نوفمبر 1988).
- 3 - الدستور الجزائري لسنة 1989 (منشور بموجب الأمر رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989، ملغى).
- 4 - الدستور الجزائري لسنة 1996 (منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-436 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 مؤرخ في 28 نوفمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002، يتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 25 مؤرخ في 04 أفريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016).

ب - النصوص التشريعية**ب/1 - القوانين العضوية**

* القانون العضوي رقم 19-08، مؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 55 مؤرخ في 15 سبتمبر 2019.

ب/2 - القوانين العادية

- 1 - القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002 يتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 25 مؤرخ في 04 أفريل 2002.

2 - القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

3 - القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016.

ج - الأنظمة الداخلية

* النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة الرسمية عدد 53 مؤرخ في 13 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية عدد 46 مؤرخ في 30 جويلية 2000.

د - بعض آراء المجلس الدستوري

1 - الرأي رقم 01/ ر.ت.د.م.د/ 2002 مؤرخ في 03 أبريل 2002، يتعلق بمشروع القانون المتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 22 مؤرخ في 03 أبريل 2002.

2 - الرأي رقم 01/ ر.ت.د.م.د/ 2008 مؤرخ في 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن نص تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

3 - الرأي رقم 01/ ر.ت.د.م.د/ 2016 مؤرخ في 28 جانفي 2016، جريدة رسمية عدد 06 مؤرخ في 03 فيفري 2016.

II - المراجع باللغة الفرنسية

A – OUVRAGE

* Hans **KELSEN** : Théorie pure de droit, traduit par Charles EISENMENN, Bruyant, L.G.D.J, Belgique – France (Paris), 1999.

B – ARTICLES

1 - **ALLOUACHE** Arezki et **LAGOUNE** Walid : « La révision constitutionnelle du 23 février 1989 (Enjeu et réalité) », in R.A.S.J.E.P, n° 04, 1990, pp 753-742.

2 - **BERRAMDANE** Abdelhak : La loi organique et l'équilibre constitutionnel, chronique constitutionnel, in R.D.P, n° 03, 1993, pp717-768.

C – ARTICLES DE PRESSE

1 - **BEN GUERRAH** Amine : La constitution algérienne à l'épreuve de la révision, la ratification populaire n'est pas indispensable », Journal El watan week-end de dimanche 23 novembre 2008, p19.

2 - **SAHEB** Hakim : La révision constitutionnelle, un enjeu fondamental, Journal El watan de mercredi 03 décembre 2008, p23.