

دور البرلمان في عملية التعديل الدستوري بين النص والممارسة في التجربة الدستورية الجزائرية

أ / بوخاتم معمر

جامعة عنابة

المخلص :

Abstract :

In this paper, we discuss the role of parliament in the process of constitutional amendment, through the provisions on one hand, and practice on the other one.

Where there are texts (provisions) likely to be interpreted through which the constitutional review processes were done in accordance to these trends and interpretations, so in this we are going to clarify several points concerning the role of Parliament, both in terms of approval or proposal, as well as we'll suggest many of solutions to address the defect by our point of view which we consider judicious and worthy given.

نناقش في هذه الورقة دور البرلمان في عملية التعديل الدستوري من خلال النصوص من جهة والممارسة من جهة أخرى.

حيث أن هناك نصوص تحتمل التأويل ومن خلالها وقعت عملية مراجعة الدستور طبقا لهذه الاتجاهات والتأويلات الخاطئة، وفي هذه الورقة نوضح العديد من النقاط المتعلقة بدور البرلمان سواء من حيث الإقرار أو الاقتراح، وكذا نقترح العديد من الحلول لمعالجة الخلل حسب وجهة نظرنا والتي نراها سديدة وجديرة بالنظر.

مقدمة:

إن واضعي الدساتير في أوروبا يقومون بذلك وكأنهم يقومون بعمل دائم يرمي إلى تحدي الزمن، إلا أن التجربة أثبتت على أنه ليس بالإمكان أن يكون هناك دستور دائم يقاوم سنن التطور والتغير، وإذا كانت فكرة جمود الدساتير قائمة على الرغبة في تحقيق قدر كبير من الاستقرار في النظام السياسي والقانوني في الدولة، فإنه أصبح من المسلم به أن يخضع هذا الدستور إلى عملية المراجعة، والتعديل كلما دعت إلى ذلك الحاجة أو الضرورة، وفي هذا يشير الدكتور أحمد سعيغان إلى أن تعديل الدستور يقصد به اللجوء إلى اتباع الإجراءات المنصوص عليها دستوريا من أجل إكمال، إلغاء، تغيير في أحكام الدستور الساري المفعول، ويمكن للدستور أن ينص على طريقة خاصة أو مدد معينة لآبد من احترامها عند عملية التعديل⁽¹⁾.

والكلام عن تعديل الدساتير باعتبارها مدخل للإصلاح الدستوري وحل الأزمات السياسية، دائما ما ينجر عنها مجموعة من الآثار والانعكاسات، وتطرح من ورائها مجموعة من الأسئلة والإشكالات، وفي هذا الصدد يطرح الإشكال الآتي: **أي دور للبرلمان الجزائري في عملية التعديل الدستوري؟**

سنحاول من خلال هذه الورقة مناقشة دور البرلمان في عملية المراجعة والتعديل الدستوري في التجربة الدستورية الجزائرية من خلال ما تضمنته النصوص القانونية من جهة ومن جهة أخرى من خلال التجارب السابقة في تعديل الدساتير، خاصة إذا علمنا أن هناك رغبة ملحة لتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية تبعا لمنهجيته في عملية الإصلاح السياسي منذ مجيئه سنة 1999⁽²⁾.

المطلب الأول: وجوبية مرور مشروع التعديل الدستوري على البرلمان.

في التجربة الدستورية للجزائر ومن خلال تتبع الدساتير الجزائرية⁽³⁾. نجد أنها أقرت بدور البرلمان المحوري عند إجراء أي مراجعة للدستور. ومن خلال استقرائنا لمجمل النصوص التي تنظم هذه المسألة نستنتج أنه من الحتمي والواجب مرور أي مشروع تعديل دستوري على البرلمان لإقراره والموافقة عليه قبل المرور إلى الاستفتاء وهذا أمر مفروغ منه من ناحية النصوص، لكن يبقى أنه حكم أولي ونظري، لأن هناك من الوقائع والمؤشرات ما يجعل من هذه النصوص ومن نصوص أخرى في الدستور قابلة للتأويل بمفاهيم عدة خارج هذا السياق⁽⁴⁾، وهو ما حصل بالفعل سنة 1988 -

1996 مثلا، وهنا تكمن خطورة الخوض في هذا الموضوع الذي أثار الكثير من الحبر واختلفت فيه الآراء والتوجهات.

وفي هذا الصدد نطرح السؤال الآتي: هل يمكن لرئيس الجمهورية تجاوز البرلمان؟ عند عملية تعديل الدستور.

لقد أثار هذا السؤال نقاط ظل كثيرة منذ سنة 1988 إلى يومنا هذا، ويرجع ذلك إلى العديد من الأسباب السياسية والقانونية.

1/ الأسباب السياسية: وهو حدوث خلاف بين الرئيس الشاذلي بن جديد وجبهة التحرير، مما أدى إلى إمكانية انتقال هذا الاختلاف إلى المجلس الشعبي الوطني، وهذا يمكن أن يكون عائقا أمام الإصلاحات التي ينوي الرئيس المبادرة بها على إثر أحداث أكتوبر 1988، وكانت كل الدلائل والمؤشرات تفيد بإمكانية التصادم مع المجلس أو على الأقل الأغلبية فيه من خلال الشرخ الحاصل بين التيار الإصلاحي والمحافظين⁽⁵⁾ على الرغم من أن الإصلاحات كانت لازمة وضرورية للخروج من المأزق حسب وجهة نظر الرئاسة، وبالتالي فلا بد من التفكير في مخرج، وهو اللجوء إلى صاحب السيادة الأصلي وهو الشعب من خلال الاستفتاء⁽⁶⁾.

2- الأسباب القانونية: هذه الأسباب السياسية دفعت ببعض إلى تبرير تجاوز البرلمان وتجاوز المادة 192 من دستور 1976 وتجاوز الفصل السادس أصلا من هذا الدستور، وذلك بالاستناد إلى مواد أخرى في صلب الدستور وهي تحديدا المادة 111 فقرة 14، والتي تتيح لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الاستفتاء في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية، وبما أن تعديل الدستور هو من القضايا ذات الأهمية الوطنية فيمكن اعتماد نص هذه المادة للجوء إلى الاستفتاء دون المرور على المجلس الشعبي الوطني⁽⁷⁾.

من خلال ما سبق، تبدو أهمية طرح السؤال، وضرورة توضيح الإجابة عليه.

لقد ذهب المجلس الدستوري من خلال مذكرتين له سنة 1993 والثانية سنة 1996 بمناسبة تعديل دستور 1989 إلى الاعتراض على اللجوء إلى الاستفتاء في غيبة البرلمان⁽⁸⁾. كما ذهب الدكتور السعيد بوشعير إلى أن تعديل الدستور لا يمكن أن يكون مشروعا إلا بالاعتماد على مقتضيات الباب الرابع من الدستور⁽⁹⁾. وهو الفصل السادس من دستور 1976. كما يدعم هذا التوجيه ما ذهب إليه السيد أحمد أويحي باعتبار مشرفا على إعداد دستور 1996 كونه مدير ديوان الرئاسة آنذاك، حيث أقر رسميا بأن التعديل

الدستور يتم فقط وفقا للباب الرابع دون غيره من المواد بما فيها المادة 07 فقرة 04 أو المادة 77 فقرة 08 من دستور 1989⁽¹⁰⁾. وهذا عدولا عن التوجه الأول الذي سلكه الرئيس الشاذلي بن جديد عندما تجاوز المجلس الشعبي آنذاك أو المسلك المتبع في تعديل دستور 1989 سنة 1996 عندما تم وضع هذا التعديل في غياب المجلس الشعبي الوطني، هذا التوجه كان بمناسبة تقديم السيد أحمد أويحي لمشروع تعديل الدستور سنة 2008 بتاريخ 2008/11/12 أمام البرلمان المنعقد بغرفتيه حيث جاء فيه.

«وفي المقام الثاني، فإن شعبنا من خلال الدستور، قد حدد بكل سيادة مختلف السبل والإجراءات الشرعية لتعديل الدستور... وهي سبل مدونة في المواد 174 من 177 من هذا الدستور ذاته...»⁽¹¹⁾.

وهو موقف جاء متأخرا فقد قامت السلطة بخرق الدستور سنة 1988-1996 عندما خالفت الدستور وأيضا المجلس الدستوري وتوجهه، فضلا عن مواقف الطبقة السياسية. وفي هذا الإطار نشير إلى أن الفقه استفاض في الحديث عن هذا الموضوع، أي مدى دستورية التعديل الدستوري الذي تم إجرائه سنة 1988، وما تلاه من تعديلات بخصوص دور البرلمان في تعديل الدستور، وفي هذا السياق ظهر اتجاهين متناقضين لكل وجهة نظر وأسانيد تدعم موقفه.

الاتجاه الأول: ذهب أنصار هذا الرأي إلى أن التعديل الدستوري إضافة إلى أحكام الفصل السادس من دستور 1976 يمكن مباشرته بالاعتماد على نص المادة 111 فقرة 14 من دستور 1976. وفي هذا السياق تم إضافة الفقرة الرابعة للمادة السابعة والتي بمقتضاها يمكن التحرر من إرادة الحزب آنذاك «لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة»، ثم فيما بعد تم الاعتماد على نص المادة 74 فقرة 09 من دستور 1989 لمباشرة تعديل سنة 1996 وهذه الآراء تستند إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الاستفتاء في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية، وطالما أن التعديل الدستوري هو من أبرز القضايا ذات الأهمية الوطنية فبالإمكان اللجوء إلى الشعب مباشرة كونه صاحب السيادة دون المرور على المجلس الشعبي الوطني⁽¹²⁾.

وهذه الآراء يعتبرها البعض أنها مجاملاتية للسلطة، أو هي تبرير سياسي لمخالفات دستورية⁽¹³⁾. كون أن الاستفتاء في العالم الثالث ومنه الجزائر عادة ما تتحكم فيه العديد من وسائل الضغط والتوجيه الإعلامي، والتهديد...⁽¹⁴⁾.

الاتجاه الثاني: هذا الرأي يتمسك بضرورة إجراء التعديل طبقاً للأصول والإجراءات المنصوص عليها في الدستور كما هو متفق عليه في غالبية الفقه⁽¹⁵⁾. ويساند هذا الرأي الدكتور السعيد بالشعير وغيره⁽¹⁶⁾، وهو ما أيده المجلس الدستوري آنذاك.

ومؤدى هذا الرأي هو أن يتم التعديل الدستوري طبقاً لمقتضيات الفصل السادس من دستور 1976 ومشتملات الباب الرابع من دستوري 1989-1996 دون غيره محافظة على دستورية وشرعية التعديلات الدستورية. وفي هذا يخلص الدكتور السعيد بالشعير بعد دفاعه المستميت على حجية هذا الاتجاه ودحض كل الحجج التي اعتمدها أنصار الرأي الأول إلى أن التعديل الدستوري خارج هذه الأحكام تعد "خرقاً جوهرياً للدستور"، وتجاوز صريحاً للإجراءات المنصوص عليها، وبالتالي تجاوزاً للسلطة⁽¹⁷⁾.

إن المشكل الأساسي أحياناً هو صياغة النصوص التي عادة ما تكون عائقاً حقيقياً أمام أي إصلاح أو توجه للأغلبية وعليه يجب التنبيه مستقبلاً لهذا الأمر الحساس⁽¹⁸⁾. ونخلص في الأخير إلى أن المرور على البرلمان أمر وجوبي لإقرار الموافقة على أي مشروع لتعديل الدستور، وهو ما أكدته رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بتاريخ 02 ماي 2011 عندما قال «لو تبين أن مشروع المراجعة الدستورية معمق فيناط بالشعب بعد البرلمان للبت في أمره بمطلق سيادته من خلال استفتاء شفاف»⁽¹⁹⁾.

المطلب الثاني: التعديل الدستوري أمام البرلمان.

كيف يتعامل البرلمان مع مشاريع التعديلات الدستورية في التجربة الدستورية الجزائرية؟ في هذا المطلب سنتطرق إلى مجموعة من النقاط نتناولها تباعاً.

أولاً: هل يمكن للبرلمان مناقشة وتعديل مشاريع التعديلات الدستورية؟

بديهي القول أن دخول أي مشروع إلى البرلمان سيتم إضفاء صفة القانون بعد الموافقة عليه، وبالتالي فالسؤال المطروح أنفاً سيبدو للوهلة الأولى غير ذي معنى، حيث يذهب الدكتور السعيد بالشعير إلى اعتبار أن مشروع التعديل تطبق عليه إجراءات النص العادي من خلال المناقشة، الإضافة، الحذف، التعديل، الرفض⁽²⁰⁾.

لكن التمعن في محتوى النصوص والكشف عن خباياها يمكن أن نصل إلى تأويلات أخرى.

وعند العودة إلى المادة 72 من دستور 1963 التي تنص على أنه «يتضمن إجراء تنقيح الدستور، تلاوتين وتصويتين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني، يفصل بينهما أجل شهرين»، فنلاحظ هنا أن لا مجال للمناقشة والتعديل بل فقط هناك تلاوتين لمشروع التنقيح، ثم تصويتين لنفس المشروع، وهنا قد يكون التصويت بنعم أولاً فقط دون الغوص في المناقشة والتعديل.

مع العلم أن النصوص الدستورية يُعتمد في تفسير وتأويل نصوصها على التفسير الضيق⁽²¹⁾.

وباستقراء المادة 192 من دستور 1976 والتي تنص على أنه «يقر المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون التعديل الدستوري بأغلبية ثلثي أعضائه»، وإذا تعلق مشروع قانون التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور فيتم الإقرار بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس حسب نص المادة 193.

ومصطلح الإقرار يعني الموافقة والإجازة ولا يعني المناقشة والتعديل، والتصويت يكون جملة على المشروع ككل بالقبول أو الرفض حسب وجهة نظرنا، خاصة إذا علمنا وحدة القيادة الحزبية، حيث أنه بموجب التعديل الدستوري لسنة 1979-1981 فإن مقرّر اللجنة أشار إلى أن مشروع التعديل كان بناء على توصية من الحزب، وأن ما تم تقديمه من اقتراحات سيتم رفعها إلى رئيس الجمهورية، وعليه كان فقط دور النواب هو الموافقة والإقرار فقط⁽²²⁾.

وهذا منحى عملي لتفسير نص المادة 192 من دستور 1976، وفي دستور 1989 أشارت المادة 163 إلى أنه «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني يعرض على استفتاء الشعب...» أما نص المادة 165 فإنها تتكلم على الإقرار، حيث تنص المادة على أنه «يعرض القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري بعد أن يقرّه المجلس الشعبي الوطني...» فلو توقف المشرع هنا لكان الأمر كما هو عليه في دستوري 63-76 من حيث التصويت والإقرار.

لكن المشرع يواصل «حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي على استفتاء الشعب للموافقة عليه خلال الخمس والأربعين يوماً الموالية لإقرار المجلس إياه»، فمن خلال هذا النص يتعقد الأمر مرتين. مرة عندما أضاف المشرع

عبارة حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي، فهنا نتساءل هل معنى ذلك إمكانية تدخل المجلس بالمناقشة والتعديل ثم التصويت فيما بعد؟، لكن المشرع استخدم فيما بعد عبارة الموالية لإقرار المجلس إياه وهذا يعتبر عودة إلى الأصل وهو التصويت والإقرار دون المناقشة والتعديل، وإذا كان الأمر كذلك فلماذا تم استخدام عبارة حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي؟

وهنا يبدو الأمر غامضاً خاصة إذا علمنا أن التعديل الدستوري "إذا اعتبرنا ذلك تعديلاً" تم في غياب المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي لا توجد تطبيقات عملية لهذه النصوص.

وتقريباً تم نقل هذا النص إلى دستور 1996 بموجب نص المادة 174 والتي تنص على أنه «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين يوماً الموالية لإقراره».

ولكن هذا النص يثير أكثر من تساؤل. خاصة مع العلم أن دستور 1996 نص على نوعين جديدين من النصوص التشريعية وهي الأوامر، والقوانين العضوية كما أضاف هذا الدستور مؤسسة جديدة ألا وهي مجلس الأمة، وبالتالي يطرح السؤال هل يمكن تصور حدوث خلاف بين الغرفتين؟ وبالتالي تسوية هذا الخلاف عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، وما المقصود بنفس الصيغة؟ والنص التشريعي؟ حسب وجهة نظرنا فإن المؤسس الدستوري استخدم عبارة التصويت والإقرار من أجل التأكيد على أن البرلمان لا يملك الحق في المناقشة والتعديل، بل يعامل النص معاملة الأوامر وهذا عكس ما ذهب إليه البعض⁽²³⁾.

وفي هذا الإطار نشير إلى أن هناك غموض وإغفال لتنظيم هذه المسألة في القانون العضوي 02/99 وكذلك الأنظمة الداخلية للبرلمان فضلاً على الدستور الذي ترك الأمر هكذا دون توضيح.

وبالاستنتاج يكون هناك رأيان:

الأول: مع معاملة مشروع التعديل معاملة القانون العادي وهو ما يتيح للبرلمان إمكانية المناقشة والتعديل، وهو ما ذهب إليه الدكتور السعيد بوالشعير وغيره.

أما رأينا في ذلك فهو أن البرلمان ليس له الحق في المناقشة والتعديل بل لابد أن يعامل النص معاملة الأوامر وينجر على ذلك عدم تصور حدوث خلاف ما بين الغرفين كون النص سيخضع فقط للتصويت بنفس الصيغة إما بنعم أو لا، وذلك حفاظا على وحدة المشروع وتماسكه ويمكن للبرلمان الرفض وتبني مشروع مضاد المادة 177 من الدستور.

خلاصة القول أن البرلمان حسب وجهة نظرنا لا يملك الحق في المناقشة والتعديل بل له الحق فقط في التصويت والإقرار أو الرفض.

ثانيا: ماهي الأغلبية المطلوبة للتصويت والإقرار؟

الأمر واضح في دستور 1963-1976-1989، حيث أن الأغلبية المطلوبة في دستور 1963 هي الأغلبية المطلقة في دستور 1976 هي ثلثي الأعضاء 3/2 داخل المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 عندما يتعلق التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور حسب نص المادة 193، وفي دستور 1989 حيث يوجد نوع واحد من النصوص التشريعية ألا وهو القانون فإن الأغلبية هي نفسها المطلوبة للتصويت على النصوص العادية ألا وهي الأغلبية العادية.

لكن في دستور 1996 نسجل أن هناك ثلاثة أنواع من النصوص التشريعية فأى نص نعتد؟ وما هي الأغلبية المطلوبة؟ هل هي الأغلبية المطلوبة للنص العادي؟ أم هي المطلوبة بالنسبة للقوانين العضوية؟ (الأغلبية المطلقة المادة 123).

في هذا المجال لا الدستور ولا القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ولا الممارسة، ولا المجلس الدستوري قام بتوضيح هذا الأمر؛ وحتى الفقه تغافل عن هذا الموضوع مما يثير إشكالية الأغلبية المطلوبة.

وحسب وجهة نظرنا يجب أن تكون الأغلبية المطلوبة هي الأغلبية المطلقة للنواب تماشيا مع ما هو مطلوب بالنسبة للقوانين العضوية واتباع ما كان عليه الأمر بالنسبة لدستوري 63-79 عندما كان يتم المغايرة في الأغلبية المطلوبة بين التعديل الدستوري والقوانين العادية.

ثالثاً: البرلمان المنعقد بغرفتيه "تعديل الدستور دون المرور على الاستفتاء"

هذه الطريقة المستوحاة من وحي التجربة الدستورية الفرنسية في دستور 1958 حيث تنص المادة 89 منه على إمكانية عدم اللجوء إلى الاستفتاء عندما يقرّر رئيس الجمهورية إحالة المشروع على البرلمان المنعقد في شكل مؤتمر (Congres) وفي هذه الحالة تكون الأغلبية المطلوبة هي ثلاثة أخماس الأصوات المعبر عنها.

نفس الآلية تم اعتمادها في دستور 1989 بموجب المادة 164 والتي تنص على أنه «إذا رأى المجلس الدستوري مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي شيء التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعللّ رأيه أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع من أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني». بمعنى أن المشروع تبنى اختيار جديد لم يكن مألوف وهو منطقي، بحيث إذا كان مشروع التعديل الدستوري غير جوهرى أو لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي شيء التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية فما الداعي إلى اللجوء إلى الاستفتاء في حين يوجد ممثلي الشعب الذين بإمكانهم إجازة هذا التعديل طالما كان هناك رأي معلّل من طرف المجلس الدستوري بذلك.

نفس الاختيار تم اعتماده في دستور 1996 بموجب المادة 176 منه مع مراعاة وجود مؤسسة جديدة وهي مجلس الأمة وبالتالي يجتمع البرلمان بغرفتيه معا في شكل مؤتمر وتكون الأغلبية المطلوبة هي أغلبية ثلاثة أرباع.

إن هذه التقنية غير مكلفة وعملية كونها تستثني اللجوء إلى الاستفتاء، وطالما أنه لا ينجر عنها مساس بالدستور من النواحي المذكورة، فلا مانع من اعتمادها، ولقد تم اللجوء إليها في مناسبتين 2002-2008 وفي كلتا الحالتين أثار اللجوء إلى نص هذه المادة جدلا كبيرا على المستوى الفقهي والحزبي والإعلامي والشعبي⁽²⁴⁾.

كون الأولى تتعلق بنص المادة الثالثة من الدستور وهي اللغة العربية كمبدأ من مبادئ المجتمع حينما تم إضافة فقرة جديدة وهي "تامزيغت هي أيضا لغة وطنية" حيث اعتبر البعض أنه مساس بمبدأ من مبادئ المجتمع الجزائري آنذاك.

لكن المرة الثانية سنة 2008 أثارت جدلا كبيرا سواء من الناحية السياسية أو القانونية⁽²⁵⁾.

رابعا: في حالة رفض البرلمان لمشروع التعديل الدستوري.

نميز في هذا المجال حالتين هما:

أولا: في حالة المشروع الذي سوف يمرّ على الاستفتاء والذي سيمرحتما على البرلمان قبل اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي فإن المجلس المنتخب بإمكانه رفض المشروع من الناحية النظرية في هذه الحالة يطرح السؤال الآتي: ما هي الآثار القانونية المترتبة على هذا الرفض؟ إذا كان الأمر لا يطرح أي إشكال في دستوري 1963-1976 بالنظر إلى وحدة القيادة السياسية ووحدة البرلمان ووحدة التوجه ووحدة الحزب فإن السؤال يثار في دستوري 1989-1996.

إن المشرع اعتمد على احتمال واحد وهو موافقة المجلس الشعبي الوطني في دستور 1989 وموافقة المجلسين في دستور 1996 على المشروع، ولكن في حالة الرفض لم ينص الدستور على أي حل أو أثر أو إجراء مع العلم أن البرلمان يتكون من عدة أحزاب، فلنا أن نتساءل عن مصير هذا المشروع؟

- هل يعتبر الأمر كأن لم يكن؟
 - أم هل يجوز للرئيس تجاوز البرلمان؟
 - أم هل يمكن إعادة النظر في المشروع وإعادته على البرلمان من جديد؟
- أسئلة جوهرية يجب طرحها والإجابة عليها لأنها قد تطرح في الواقع العملي ولا يوجد لها حل من الناحية القانونية، إلا لحالة الرفض من طرف الشعب حيث يعتبر القانون لاغيا إذا رفضه الشعب، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية.

في هذا المجال نلاحظ طريقة الصياغة الدستورية والتي تجاهلت هذا الأمر على فرض أن رئيس الجمهورية إرادته لا يمكن رفضها باعتباره فوق السلطات وقراره لا يرد ويمكن الحديث على أن الرئيس قبل اللجوء إلى التعديل استشار كل الأحزاب حتى ينال رضى الأغلبية، وهو ما جرى في دستور 1996 وما يجري حاليا في مشروع تعديل الدستور عن طريق السيد أحمد أويحي المكلف بإجراء المشاورات.

في هذا نؤكد على شيء واحد وضروري هو أنه لا يمكن للرئيس تجاوز البرلمان في حالة الرفض لأن ذلك يعتبر خرقاً جوهرياً للدستور. وبالتالي يمكن للرئيس إعادة تكييف مشروعه وعرضه من جديد على المجلس في دورات لاحقة. كما يمكن الحديث عن حل المجلس واللجوء إلى انتخابات تشريعية مبكرة.

ثانياً: في حالة المشروع الذي سيوافق عليه البرلمان دون اللجوء إلى الاستفتاء.

أي نص المادة 164 من دستور 1989 ونص المادة 176 من دستور 1996 في هذه الحالة والتي وجدت أصلاً بغرض عدم اللجوء للاستفتاء، نشير إلى وجود غموض في بعض المصطلحات والتي تحتل التأويل.

حيث أن عبارة "أمكن لرئيس الجمهورية" وعبارة "مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء" حمالة أوجه، وذلك ما أدى بالمجلس الدستوري في رأيه المعلل رقم 01/08⁽²⁶⁾، بمناسبة تعديل الدستور سنة 2008 في الاعتبار الأول- الحثية الأخيرة إلى القول بصراحة «واعتباراً أن هذا الإجراء لا يستثني لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي إذا لم يحرز هذا القانون ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء غرفتي البرلمان».

وهذا ما أيده من قبل الدكتور بوكرا إدريس، حيث يذهب إلى أن اللجوء إلى هذا الأسلوب مقرون بشروط وقيود محددة بالدستور، إلا أن توافر هذه الشروط مجتمعة فإن إصدار النص يبقى مقيداً بإرادة الرئيس الذي يمكنه إصدار النص مباشرة دون اللجوء إلى الاستفتاء⁽²⁷⁾.

غير أن ما حدث في الجزائر في 08 نوفمبر 1988 وفي 23 نوفمبر 1989... على الرغم من أن المادة 192 من دستور 1976 تقضي بوجوب إقرار المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون التعديل الدستوري بأغلبية $\frac{3}{2}$ أعضائه فإن خيار اللجوء إلى الاستفتاء ما زال يتحكم فيه الرئيس للاعتبارات التاريخية السابق ذكرها، حيث أن عملية المراجعة الدستورية تخضع عند اقتراحها وإقرارها لتقدير رئيس الجمهورية وحده خاصة مسألة اللجوء إلى الاستفتاء بسبب غموض الألفاظ فإنها بذلك تهدف إلى المحافظة على هيمنة وتفوق مؤسسة الرئاسة على باقي المؤسسات في التجربة الدستورية الجزائرية. وهذا عكس ما هو عليه الأمر في فرنسا بسبب وضوح الألفاظ والمصطلحات.

حيث أن المادة 89 كانت واضحة جدا عندما تنص على أنه: «... غير أنه لا يقدم مشروع المراجعة إلى الاستفتاء عندما يقرر رئيس الجمهورية إحالته على البرلمان الذي يتم استدعاؤه في شكل مؤتمر...» وبالتالي إذا تم اللجوء إلى هذا الاختيار من طرف رئيس الجمهورية فلا يمكنه اللجوء فيما بعد إلى الاستفتاء، وهذا التقييد بنص الدستور صراحة، وفي نفس السياق المتصل يرى الدكتور السعيد بوالشعير أن رأي المجلس الدستوري خاصة في الحثيثة الأخيرة من أولا السابق ذكرها قد جانب الصواب، حيث أن المجلس الدستوري تجاوز ما هو مطلوب منه وهو النظر في دستورية هذا الإجراء المتعلق بالتعديل الدستوري. وتحول إلى أداة للضغط على البرلمان.

فالقول أن «هذا الإجراء لا يستتني لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي إذا لم يحرز هذا القانون ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء غرفتي البرلمان» لا يدعو أن يكون سوى خروجاً عن مقتضيات الإخطار لأنه لم يطلب منه ذلك.

حيث أن اللجوء إلى المادة 176 من أصلها كانت بسبب عدم اللجوء إلى الاستفتاء، أما إذا قرّر البرلمان المنعقد بغرفتيه رفض هذا المشروع فإنه لا مناص من اتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة 174 إذا قرّر الرئيس اللجوء إلى الاستفتاء لأنه لا يوجد طريق آخر خارج الباب الرابع من الدستور، وبالتالي فإن الرأي الذي يقول به الدكتور السعيد بوالشعير «أن المؤسس الدستور خير رئيس الجمهورية عندما استعمل كلمة "أمكن" وكلمة "مباشرة" و"دون" في اللجوء إلى الشعب في حالة عدم حصول النص على النصاب المحدد من الأصوات لاستفتائه حوله وهو الرأي الذي يمكن الرئيس من تجاوز البرلمان...»

يجب أن يكون في إطار الشروط والقيود المنصوص عليها في المادة 176 حصول المشروع على أغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ ، ففي هذه الحالة يمكن للرئيس اللجوء إلى الاستفتاء لتدعيم الموقف وتبيان شعبية الرئيس⁽²⁸⁾ وهذا يعتبر إهدار للوقت والجهد والإمكانات، فطالما نص الدستور على هذا الخيار لنقادي اللجوء إلى الاستفتاء فلماذا يلجأ الرئيس إلى الاستفتاء، وإن كان قاصداً ذلك فمنذ البداية كان له أن يسلك طريق المادة 174. وعليه فإن خلاصة القول أنه في حالة رفض المشروع من طرف البرلمان فلا يمكن اللجوء إلى الاستفتاء إلا عن طريق العودة إلى المادة 174 من الدستور 1996 والتي تقابلها المادة 163 من دستور 1989. لأن مصطلح الإمكانية المتعلق باللجوء إلى الاستفتاء ينسحب فقط

على حالة الموافقة على المشروع من طرف البرلمان المنعقد بغرفتيه، وبالتالي فعملية الإصدار دون اللجوء إلى الاستفتاء تكون مباشرة في حالة القبول، وهناك إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء بشرط موافقة البرلمان وتحقق النصاب أما إذا لم يتحقق فلا يمكن اللجوء إلى الاستفتاء في هذه الحالة.

الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة يمكن أن نخلص إلى أن دور البرلمان في عملية التعديل الدستوري لازالت بعيدة عن ما هو منصوص عليه في الدستور، حيث أن هناك فرق بين ما هو موجود في النصوص وبين الممارسة، فالبرلمان لا يكون إلا كما يراد له من أصحاب القرار. تابعا، مزكيا، مدعما، شارحا، مقرا، موافقا، محققا، وهذا من خلال الممارسة العملية والواقعية، وكل الشواهد والقرائن تؤيد ذلك، بمعنى تفوق مؤسسة الرئاسة في كل الحالات والمراحل، وعليه نقترح بعض النقاط عليها ترتقي بالممارسة السياسية والدستورية، وتعطي مكانة لائقة ببرلمان يمثل الشعب أولا، ويتماشى مع محيطه الجغرافي والتاريخي، أهمها:

- 1- التأكيد على ضرورة أن تتم عملية التعديل الدستوري ومراجعته طبقا للباب الرابع من الدستور دون غيره واتباع الإجراءات المنصوص عليها في هذا الباب.
 - 2- توضيح دور البرلمان بدقة في عملية المراجعة الدستورية بمقتضى المادة 174 من حيث إمكانية المناقشة والتعديل من عدمها، أو من حيث عدم دستورية وشرعية تجاوز البرلمان والذهاب للاستفتاء في حالة عدم الموافقة على المشروع.
 - 3- كما نقترح إعادة النظر في بعض التراكيب والصياغات التي تحتمل التأويل بخصوص المراجعة الدستورية.
- وفي الأخير نرجوا أن يتم أخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار في أقرب فرصة لتعديل الدستور.

الهوامش:

- 1/ د. أحمد سعيقان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، 01، بيروت، 2004، ص 98.
- 2/ أ. بوخاتم معمر، منهجية الإصلاح السياسي في الجزائر "مبادرة للتغيير أم استمرار احتكار السلطة للصواب"، مداخلة أقيمت بمناسبة انعقاد المنتدى الوطني حول الإصلاحات السياسية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، أبريل 2013، الجزائر.
- 3/ للنظر حول الطبيعة القانونية للوثائق الدستورية الجزائرية راجع في ذلك د/ نصر الدين بن طيفور، الطبيعة القانونية للوثائق الدستورية الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثالث سبتمبر 2002، ص 91 وما بعدها.
- 4/ هناك بعض النصوص تبقى غامضة وهناك بعض النقائص في الوثائق الدستورية بخصوص المراجعة الدستورية. في ذلك راجع د. رابحي أحسن، مرجعية تضخم الوثائق الدستورية الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، العدد الثاني، 2009، ص 83 وما بعدها.
- 5/ راجع د. بوكرا إدريس، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، عدد 07، ديسمبر 2004، ص 141 وما بعدها.
- أ. بلونين محمد، التعديل الدستوري كآلية لحل الأزمات السياسية في الجزائر، مداخلة أقيمت بمناسبة انعقاد المنتدى الدولي حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية بالأغواط السابق ذكره.
- 6/ د. بوشعير سعيد، مدى دستورية اللجوء إلى الاستفتاء كأسلوب لتعديل الدستور، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، العدد الثالث سبتمبر 2011، ص 09 وما بعدها.
- انظر أيضا: د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائري بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة العدد الأول 1998، ص 23 وما بعدها.
- 7/ د. سعيد بوشعير، مدى دستورية اللجوء إلى الاستفتاء، مرجع سابق، ص 13 وما بعدها.
- أ. بركات مولود، التعديلات الدستورية في النظام الدستوري الجزائري، "مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة بسكرة"، 2010/2009، ص 82 وما بعدها.
- أ. وسيلة وزاني، النظرية العلمية والقانونية لعملية تعديل الدستور وتطبيقاتها في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، عدد 16، 2007، ص 95.
- Boussoumah : parenthèses des pouvoirs publique constitutionnels de 1992 a 1998 o.p.u, 2005 Alger, PP 319 et S.
- Hartani (A.K) le pouvoir presidential dans la constitution du 28 novembre 1996, thèse de doctorat d'état, université d'alger, 2003, pp 393-399.
- 8/ د. سعيد بوشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، 2012، ص 14.

9/ نفس المرجع، ص 14.

- أ. رزق الله العربي بن مهدي، آليات تعديل الدستور في الجزائر، مداخلة أقيمت بمناسبة انعقاد الملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية بالأغواط السابق ذكره.

- أ. بوسالم دنيا، دور البرلمان في عملية التعديل الدستوري، مداخلة أقيمت بمناسبة انعقاد الملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية في الدول العربية، كلية الحقوق، جامعة حسبية بن بوعلي، الشلف، ديسمبر 2012، الجزائر.

10/ د. سعيد بوشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، المرجع السابق، ص 14.

11/ نفس المرجع، ص 15.

12/ نفس المرجع، ص 16.

- Boussoumah Op Cit, P 319 et S.

13/ د. سعيد بوشعير، ص 16-17-18.

14/ حول الاستفتاء واستخداماته وأنواعه، راجع في ذلك:

- أ. سلاماني ليلي، الاستفتاء في الجزائر، "رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة الجزائر 1999".

- د. مسراتي سليمة، الاستفتاء الشعبي الدستوري والتعديل الدستوري آلية ديمقراطية أم شكلية فقط؟ مداخلة أقيمت بمناسبة انعقاد الملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية في الدول العربية، كلية الحقوق، جامعة حسبية بن بوعلي، الشلف، ديسمبر 2012، الجزائر.

15/ د. أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 71 وما بعدها.

16/ د. سعيد بوشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، نفس المرجع، ص 17.

- د. رزق الله العربي بن مهدي، المداخلة السابق ذكرها.

- د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق ذكره، ص 22-23.

17/ د. سعيد بوشعير، مدى دستورية اللجوء إلى الاستفتاء لتعديل الدستور، مرجع سابق، ص 23-24.

- د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية، نفس المرجع، ص 24-25.

18/ د. محمد الناصر بوغزالة، الصياغة القانونية والتعديل الدستوري، مداخلة أقيمت بمناسبة انعقاد الملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية بالأغواط السابق ذكره.

- د. رابحي حسن، النقائص المتعلقة بعملية المراجعة الدستورية في الجزائر، مداخلة أقيمت بنفس الملتقى.

- 19/ مأخوذ عن د. سعيد بوشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، مرجع سابق، ص 15.
- 20/ د. سعيد بوشعير، نفس المرجع، ص 16.
- أ. بركات مولود، مرجع سابق، ص 29 وما بعدها.
- أ. حمادي ميلود، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الفكر البرلماني، عدد 23، جويلية 2009، ص 37.
- 21/ للاطلاع يراجع في ذلك د. علي هادي عطية الهاللي، النظرية العامة في تفسير الدستور، مكتبة السنهوري، بغداد. 2011.
- 22/ د. سعيد بوشعير -تعديل الدستور بواسطة البرلمان، مرجع سابق ص 09 وما بعدها.
- 23/ د. سعيد بوشعير، نفس المرجع، ص 16.
- 24/ نفس المرجع، ص 17 وما بعدها.
- أ. بركات مولود، المرجع السابق، ص 146 وما بعدها.
- د. حسين فريجه، هل تعديل الدستور أصبح ضرورة حتمية؟ مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، كلية الحقوق جامعة بسكرة، ص 109.
- أ. قوادري صامت الجوهر، سكورة آيت يحي، التعديل الدستوري دوافعه ومبرراته، مداخلة أقيمت بالملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية بالشلف السابق ذكره.
- أ. بركات محمد، التعديلات الدستورية السابقة في الدستور الجزائري أسبابها ودوافعها، مداخلة أقيمت بالملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية بالشلف السابق ذكره.
- 25/ الصحف الوطنية الصادرة بتاريخ إقرار البرلمان للتعديل الدستوري، 2002./04/10
- 26/ رأي رقم 01/08 المؤرخ في 07 نوفمبر 2008 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري ج ر 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.
- 27/ د. بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص 22./23.
- 28/ نفس المرجع، ص 29.
- د. بوكرا إدريس ص 23.