

الدرس السابع: تعديل الدساتير

يعكس الدستور صورة وأوضاع المجتمع، وهذه الأوضاع في تغير مستمر ولهذا السبب يتعين على الدستور أن يجري هذه التغيرات، وتمنح للشعب إمكانية إختيار القواعد التي تحكمه فلا يجوز إذن لأية أمة أن ترهن الأجيال القادمة بالأحكام والقواعد التي إختارتها هي لنفسها كنموذج للحكم والحقوق والحريات، ولا توجد بالتالي دساتير نهائية.

ولهذا السبب ينبغي أن تخضع تلك الدساتير للتعديلات والإضافات والتكيفات، وعلى صاحب السلطة التأسيسية الأصلية أن يضمن ويدرج في أحكامها الإجراءات التي تمكن من مواكبة النص الدستوري للتحويلات وتجاوز النقائص المحتملة، ولغرض تحقيق ذلك، تتضمن الدساتير الإجراءات والشروط الواجب إتباعها لتعديل الدستور، فتخضع عملية التعديل بالتالي للشروط والإجراءات التي حددها الدستور نفسه وهي المهمة الأساسية التي تتولاها السلطة التأسيسية المشتقة (الفرعية)⁽¹⁾.

1- تحديد السلطة التأسيسية المشتقة وحدودها:

أن التعديل الدستوري⁽²⁾ هو تغيير جزئي لأحكام الدستور وهذا التغيير قد يكون تعديلا بالإضافة أو بالحذف (الإلغاء)، وبالتالي فإن التغيير الكلي لا يعد مجرد تعديل بل إلغاء لكامل الدستور السابق لذلك نبين أن التعديل يختلف عن عملية إنشاء دستور جديد وإلغاء الأول⁽³⁾.

1- تحديد السلطة التأسيسية المشتقة:

لقد إختلف الفقه الجهة الموكول لها تعديل الدستور التي تبلورت في ثلاثة إتجاهات:

1- الإتجاه الأول: التعديل بيد الشعب: يرى هذا الإتجاه أن التعديل مرتبط بموافقة الشعب، وهذا الإتجاه يعلق التعديل على إجماع آراء الشعب عليه.

(1)- بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 84.

(2)- نقول: تعديل دستوري أو مراجعة أو تغيير أو تنقيحاً كلها مصطلحات لها نفس المعنى والمضمون، فقط إختلفت الدساتير العربية في تسمية المصطلحات.

(3)- غريبي فاطمة الزهراء. مرجع سابق، ص 213.

ولما كان في هذه النظرة نوعا من الإستحالة في تعديل الدستور، ذهب فانتيل إلى ضرورة الإكتفاء بأغلبية الشعب مقرا للأقلية إمكانية الانفصال إثر التعديل ثم قام بالربط بين التعديل ومراعاة أحكام الدستور وفقا لنظرية العقد الإجتماعي.

2- الإتجاه الثاني: التعديل بأغلبية الشعب أو النواب: ينطلق هذا الرأي من أن الأمة هي صاحبة السيادة وبالتالي فهي التي تملك حق التعديل سواء بطريقة مباشرة (أي الأمة ذاتها) أو بطريقة غير مباشرة (عن طريق البرلمان) وهو ما أكده الفقيه الفرنسي. SIEYES.

3- الإتجاه الثالث: مراعاة الدستور: يذهب هذا الرأي إلى ضرورة مراعاة القواعد الواردة في الدستور بشأن تعديله، لأن مثل هذه القواعد تصبح واجبة الإلتباع حيال كل تعديل وبالتالي فإن الأمر يقتصر على توظيف مثل هذه الأحكام شريطة ألا يتم إدراج مواد في الدستور تفرض على الشعب منع التعديل، وهذا ما أكده جون جاك روسو معترفا للشعب بحق تعديل الدستور حسب ما يمليه هذا الأخير من أحكام⁽¹⁾.

2/- القيود الواردة على التعديل الدستوري: إن السلطة التأسيسية المشتقة تجد نفسها وإن إتبعَت الإجراءات الصارمة المفروضة عليها، إلا أنها تبقى مكبلة في بعض المجالات أو بعض المدد الزمنية أو في كليهما معا، حينما ينص الدستور على مواد تفرض منع التعديل فيها، أي أن السلطة التأسيسية المشتقة مقيدة في حدود نطاق عدم المساس ببنود محظورة، فما هي صور هذا الحظر⁽²⁾؟.

أ/- الحظر الموضوعي: فقد يرد الجمود على بعض مواد الدستور، بحيث ينص على عدم جواز تعديلها مطلقا في أي وقت من الأوقات، وهذا هو **الجمود المطلق الجزئي**.

من الدساتير التي حظرت تعديل بعض النصوص بصفة دائمة، دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر سنة 1946، الذي نص على أن الشكل الجمهوري للحكومة لا يمكن أن

(1)- بوغزالة محمد ناصر، مرجع سابق، ص 39- 40.

(2)- غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 216.

يكون محلا للتعديل، وهذا ما نص عليه أيضا دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر سنة 1958.

نصت المادة 89 منه: ولا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة.

ومن هذا القبيل ما نص عليه دستور الجزائر الصادر سنة 1976 من تحريم تعديل النظام الجمهوري، أو دين الدولة، أو النظام الإشتراكي أو الحريات الأساسية، أو مبدأ الإقتراع العام المباشر والسري، أو سلامة التراب الوطني.

هذا الحظر في المادة 195 من دستور 22 نوفمبر 1976 نجده في المادة 212 من دستور 28 نوفمبر 1996.

نصت المادة 212: " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

- 1- الطابع الجمهوري للدولة.
- 2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.
- 3- الإسلام باعتباره دين الدولة.
- 4- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية.
- 5- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن.
- 6- سلامة التراب الوطني ووحدته.
- 7- العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية.
- 8- إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط⁽¹⁾.

ب/- الحظر الزمني: لا يمكن الشروع في تعديل الدستور في بعض الأوقات:

ففي الجزائر بموجب المادة 195 من دستور 1976 لا يجوز اللجوء لتعديل الدستور في حالة المساس بسلامة التراب الوطني، وبموجب المادة 85 من دستور 1989 لا يمكن اللجوء لتعديل الدستور خلال فترة الخمسة وأربعين يوما التي تلي إعلان شغور منصب

(1)- تمثل المصطلحات والفقرات باللون الأحمر الإضافات الواردة في التعديل الأخير (06 مارس 2016).

رئيس الجمهورية. أما دستور 1996 فقد نصت المادة 90 على عدم جواز اللجوء لتعديل مع حالة المانع.

وفي فرنسا إذا كانت البلاد واقعة تحت الإحتلال أو في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو في الحالة الإستثنائية.

أما في البرتغال بموجب دستور 1976 لا يمكن الشروع في تعديل الدستور خلال فترة من المصادقة عليه كما فعل دستور 1971 في فرنسا الذي حضر التعديل خلال ثلاث فترات تشريعية⁽¹⁾.

II - إجراءات التعديل الدستوري:

إن مختلف القوانين وعلى رأسها الدستور مرتبطة في وجودها وتطورها وزوالها بالأوضاع الإقتصادية والإجتماعية والسياسية وكل العوامل المؤثرة في سير وتطور المجتمع، ولذا فإنه لا يمكن تصور وجود دستور جامد مطلقا، وإلا فإنه يصبح عاجزا عن مسايرة التطورات الحادثة في المجتمع والإحاطة بالتغيرات السياسية.

ويؤكد الفقهاء أن جمود الدستور المطلق أمر مستحيل وغير جائز، سواء من الناحية القانونية أو الناحية السياسية.

فمن الناحية السياسية عدم إخضاع الدستور للتغيرات يجعله عاجزا عن متابعة تطورات المجتمع وبالتالي فإن ذلك قد يؤدي إلى حدوث ثورات في المجتمع.

ومن الناحية القانونية فإن الجمود المطلق يتنافى مع مبدأ سيادة الشعب في تعديل وإلغاء الدستور متى رأى ضرورة ذلك، وإذا كان مؤكداً حق الشعب في تعديل وإلغاء الدستور لمسايرة تطور حياة المجتمع، فإنه غير متفق على طريقة إجراء هذا التعديل.

وبصفة عامة يمكن تقسيم المراحل التي يمر بها تعديل الدستور إلى أربع مراحل رئيسية هي⁽²⁾:

(1) - بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 89.

(2) - د/ طعمية الجرف، مرجع سابق، ص 421.

1/- المرحلة الأولى: مرحلة إقتراح التعديل:

في ظل الدساتير الجزائرية تختلف الجهات المخولة لها حق المبادرة بالتعديل الدستوري، فهناك من الدساتير التي حصرت حق المبادرة بالتعديل الدستوري في جهة واحدة مثل دستور سنة 1976 ودستور سنة 1989، بحيث منحت لرئيس الجمهورية وحده فقط الحق في المبادرة بإقتراح التعديل بحيث تنص المادة 191 من دستور 1976 على أنه : "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بإقتراح تعديل الدستور"، أما في دستور سنة 1989 فنستلخص ذلك من مضمون نص المادتين 07 و 163 منه.

كما مكنت بعض الدساتير الأخرى لرئيس الجمهورية والبرلمان معا حق المبادرة بالتعديل الدستوري مثل دستور عام 1963 ذلك من خلال نص المواد من 71 إلى نص المادة 74 منه وهي المواد التي نظم بموجبها التعديل الدستوري، فالمبادرة تتم بمشاركة رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، وهو الشيء نفسه الذي تضمنه دستور 1996 ويتجلى ذلك من خلال نص المادة 174 منه التي خولت لرئيس الجمهورية الحق بإقتراح التعديل، كما يمكن لثلاثة أرباع (4/3) من أعضاء الغرفتين مجتمعتين معا (أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة) أن يبادروا بإقتراح التعديل وعلى رئيس الجمهورية الذي يمكن له عرضه على الشعب للإستفتاء والمصادقة عليه (المادة 177)⁽¹⁾.

2/- المرحلة الثانية: مرحلة إقرار مبدأ التعديل:

حتى يمكن وضع مبادرة التعديل موضوع التنفيذ فلا بد من قبول مبدأ التعديل، وعادة ما توكل صلاحية الفصل في مدى ضرورة التعديل إلى البرلمان الذي يجب أن يصوت على قبول مبدأ التعديل دون التطرق إلى موضوع التعديل⁽²⁾.

إذ تذهب أغلبية الدساتير إلى الإعتراف بدور مهم للبرلمان في تحريك مبادرة التعديل الدستوري بإعتبار أن البرلمان ممثل لإرادة الشعب الذي يبدي رأيه سلبا أو إيجابا من عملية

(1)- دستور 1996.

(2)- حسني بوديار، مرجع سابق، ص 93.

المبادرة، كالدساتير الفرنسية لسنوات 1791، 1875، 1946، 1958 وأغلبية دساتير العالم.

أما الدساتير الجزائرية فقد تباينت في التنظيم:

1- دستور 1936: نصت المادة 72 بأنه (يتضمن إجراء تعديل الدستور، تلاوتين وتصويتين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني يفصل بينهما أجل الشهرين)

هذا النص فريد من نوعه في التجربة الدستورية الجزائرية الذي أشار إلى أمرين:

- تلاوتان وتصويتان للأغلبية المطلقة للنواب.

- يفصل بينهما أجل شهرين.

يعد هذا النص من الأحكام غير المألوفة في الدساتير الجزائرية، ذلك أن النية التي توخاها المشرع من صياغة هذا النص مبهمة وغير واضحة، وبذلك تبقى الفرضيات مطروحة بشدة، فاذا كانت التلاوتان إيجابيتان فليس هناك مشكل وكذلك الحال إذا كانت التلاوتان سلبيتان، لكن الإشكال يطرح في حالة وجود تلاوة إيجابية وتلاوة سلبية فما هو الحل، فهل العبرة بالتلاوة الأخيرة কিما كانت نتيجتها، الدستور لا يعطينا إجابة شافية وكافية، ولكن الشيء الواضح أن المشرع الدستوري إعتد على التآني وعدم التسرع بإقراره أجل الشهرين حتى يمكن تلافى كل النقائص.

2- دستور 1976: لقد ميز دستور 1976 بين نوعين من التعديل الذي يمس أحكام التعديل (تعديل أحكام التعديل) التي إشتراط فيها نسبة الموافقة ب 3/4 أعضاء البرلمان وتعديل أحكام الدستور الأخرى (الأحكام العادية) التي ربطها المشرع بموافقة 2/3 أعضاء البرلمان المادتان (193، 192).

إن هذا التمييز غير مألوف كثيرا في الدساتير التي لا تميز بين مختلف أحكامه التي تعطيه نفس المكانة والقوة القانونية.

3- دستور 1989: عالج نص المادة 174 من الدستور المعدل 1996 هذا الموضوع مؤكدا على أن مشروع تعديل الدستور تتم الموافقة عليه بنفس الإجراءات والكيفيات التي يوافق بها على النصوص التشريعية العادية.

وهذا الحكم يعد إنتقاصا من قيمة الدساتير التي تعامل معاملة القوانين العادية في مجال التصويت عنها خلافا للقوانين العضوية التي تعامل معاملة أفضل بالموافقة عليها بالأغلبية المطلقة من الغرفة الأولى و 3/4 أصوات الغرفة الثانية⁽¹⁾.

3/- المرحلة الثالثة: مرحلة إعداد التعديل

فقد أسندت في غالبية الدول إلى البرلمان وكذلك الحال بالنسبة للمرحلة الرابعة، وهي في الجزائر خاصة بالمجلس الوطني الشعبي الذي يقر مشروع قانون التعديل وفقا للمادة 192 بثنائي أعضائه، في ظل دستور 1976، وبالأغلبية البسيطة في ظل دستور 1989 (المادتان 164 و 165) حسب ما إذا عرض النص على الشعب أم لا، أما في دستور 1996 فإن التصويت يتم عليه بالأغلبية البسيطة في حالة ما إذا كان إقتراح التعديل وارد من رئيس الجمهورية، أما إذا كانت المبادرة من البرلمان فيعرضه الرئيس على الإستفتاء غير أن لرئيس الجمهورية إصدار نص التعديل متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء البرلمان وكان لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، ولا يمس التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية ويشهد على ذلك رأي من المجلس الدستوري (المواد 174، 177، 176) وهناك من الدول من تشترط إقرار الشعب له بالإستفتاء ومثل ذلك دساتير ولايات الإتحاد المركزي في كل من سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية ودستور 1989 الجزائري إلا إستثناء (المادتان 164 و 165)⁽²⁾.

4/- المرحلة الرابعة: مرحلة الإقرار النهائي: أما بالنسبة لكيفية إقرار التعديل الدستوري في الجزائر كذلك يتم بطرق مختلفة، فيمكن إقرار التعديل من طرف البرلمان فقط (الأسلوب

(1)- بوغزالة محمد ناصر، مرجع سابق، ص 52-53.

(2)- سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 189.

القصير) لكن وفق إجراءات خاصة تختلف عن تلك الإجراءات المتبعة في القوانين العادية وهذا ما عملت به بعض الدساتير كدستور سنة 1976 في نص المادة 173 منه التي تنص على أنه: "إذا تعلق مشروع قانون التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور فمن الضروري أن يتم الإقرار بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، في حين أن التعديلات العادية في ظل أحكام هذا الدستور يتم إقرارها بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني (نص المادة 192).

وكذلك دستور 1989 في المادة 164 منه التي تنص على أنه إذا كان مشروع التعديل الذي يبادر به رئيس الجمهورية لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والحريات وبالتوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية بعد عرضه على المجلس الدستوري فإن التعديل يعرض على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه بنسبة ثلاثة أرباع (4/3) من أعضائه.

وهو نفس المعنى الذي تضمنته نص المادة 176 بحيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يختار الأسلوب القصير بحيث يكفي فقط بعرض مشروعه المتضمن التعديل الدستوري مباشرة على غرفتي البرلمان دون عرضه على الاستفتاء الشعبي بعد أخذ رأي المجلس الدستوري شريطة أن يحرز على ثلاثة أرباع (4/3) من أصوات غرفتي البرلمان مجتمعين معا وبهذه الكيفية تم إجراء تعديل دستور سنة 1996 في عامي 2002 و 2008.

كما يمكن إقرار التعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء الشعبي (الأسلوب المطول) بمعنى أن مشروع التعديل لا بد أن يعرض على الشعب للمصادقة عليه حتى يصبح نافذا كما هو منصوص عليه في دستور سنة 1989 ذلك بموجب نص المادة 163 منه ودستور سنة 1996 في نص المادة 174 التي تنص على أنه يمكن لرئيس الجمهورية عرض مشروع التعديل على البرلمان للمصادقة عليه بنفس الشروط المتبعة في القوانين العادية ويقوم بعد ذلك بعرض مشروع التعديل الدستوري على الشعب للاستفتاء عليه خلال الخمسين (50)

يوما الموالية لإقراره من طرف البرلمان، وكذلك دستور سنة 1963 مع مصادقة البرلمان مسبقا في نص المادة 73 منه⁽¹⁾.

- التعديل الدستوري بموجب دستور 2016:

إن لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي. يعرض التعديل على إستفتاء الشعب خلال الخمسين -50- يوما الموالية لإقراره. يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب⁽²⁾.

يصبح القانون الذي يضمن التعديل الدستوري لاغيا، إذا رفضه الشعب. ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية⁽³⁾.

إذا إرتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهم، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع 3/4 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان⁽⁴⁾.

يمكن لثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه⁽⁵⁾.

لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

1- الطابع الجمهوري للدولة.

2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.

(1)- دستور 1996، مرجع سابق.

(2)- المادة 208 من دستور 2016.

(3)- المادة 209 من دستور 2016.

(4)- المادة 210 من دستور 2016.

(5)- المادة 211 من دستور 2016.

3- الإسلام بإعتباره دين الدولة.

4-العربية بإعتبارها اللغة الوطنية والرسمية.

5-سلامة التراب الوطني ووحدته.

6-العلم الوطني والنشيد الوطني بإعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية. منذ تعديل

2008/11/15.

7- إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط. بعدما فتح عدد العهديات في

2008/11/15⁽¹⁾.

ملاحظة:

إن صلاحيات تعديل الدستور منحت لرئيس الجمهورية أساسا وإستثناءا لممثلي الشعب في البرلمان، شريطة أن يقدم إقتراح التعديل من 3/4 أعضاء الغرفتين مجتمعتين معا، أي إجتماع البرلمان بغرفتيه كما هو محدد في الدستور أعلاه.

كما أن المشرع منع تعديل بعض المبادئ في الدستور المتعلقة بنظام الحكم والتعددية واللغة والإسلام ووحدة التراب وسلامته والعلم والنشيد، للحفاظ على كيان الدولة الجزائرية والأمة كلها لأنها تعتبر الأسمت المرصوص لوحدتها.

كما أدخل ضمن منع التعديل الدستوري عدد العهديات والمحدد دستوريا بعهدتين فقط، كي لا نعيد الكرة في تعديل 2008/11/15، الذي فتح العهديات الرئاسية وأدت إلى عواقبها الوخيمة اليوم⁽²⁾.

(1)- المادة 212 من دستور 2016.

(2)- العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، دار العثمانية، الطبعة الثالثة، 2017، ص 517-518-519.