

الأحكام المتعلقة بإصدار التعديل الدستوري

Relevant judgments of issuing the constitutional amendment

شامي رابح *

جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي بتيسمسيلت- الجزائر

chami.hamdoun@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2021 / 02/23 * تاريخ القبول 2023/04/03 * تاريخ النشر: 2023/ 06 /07

ملخص:

بإصدار النص المتعلق بالتعديل الدستوري ونشره في الجريدة الرسمية للجمهورية يوم 30 ديسمبر 2020، برز إلى الوجود العديد من التساؤلات الخاصة بالأحكام المتعلقة بإصدار التعديل الدستوري، خاصة في ظل طول المسافة الزمنية الفاصلة بين يوم الاستفتاء ويوم صدور التعديل.

ولعل من بين أكثر المصطلحات الدستورية إثارة للاختلاف والجدل مصطلح "الإصدار"، فالاختلاف حوله يبرز حقيقة الصراع الدائر بين البرلمان وبين رئاسة الدولة منذ بدايات نجاح الثورات في أوروبا، ولا زال هذا الاختلاف قائما إلى اليوم على مستويات عدة، أولها تعريفه، وثانيها طبيعته القانونية، وثالثها وجوبه.

الكلمات المفتاحية:

استفتاء، الإصدار، التعديل الدستوري، سلطة، القانون.

Abstract:

: *Through issuing the text which is related to the constitutional amendment and publishing it in the official gazette of the Republic on December 30, 2020 , this amendment must be applied. The length of time distance between the day of referendum and the day it is issued may highlight the idea of the deep understanding of the relevant judgments to issuing the constitutional amendment.*

Besides this, one from the most exciting constitutional terms that make difference and controversy the term "Issue". The disagreement about this term shows the truth of the ongoing conflict between the parliament and the state presidency since the beginning of the success of the revolutions in Europe. This disagreement is still exist till now on several levels; its legal nature. Thirdly, its obligation.

Keywords: *Referendum, Issue, The constitutional amendment, Authority, Law.*

مقدمة:

من بين أهم الوعود التي قطعها رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون - خلال حملته الانتخابية- تعديل الدستور، وبعد تعيينه للجنة من الخبراء لإعداد المشروع التمهيدي للتعديل ثم تلاها مشاورات واقتراحات وتوصيات، خرج مشروع التعديل إلى الوجود بعرضه على مجلس الوزراء، ثم مصادقة غرفتي البرلمان عليه على التوالي، ليعرض للاستفتاء الشعبي يوم الفاتح من نوفمبر سنة 2020.

إلا أن مرض الرئيس حال دون إصدار هذا التعديل بعد أيام من الاستفتاء، خاصة وأن آخر مداولة للمجلس الدستوري لدراسة الطعون وإعلان النتائج كانت يوم 12 نوفمبر 2020 (إعلان رقم 01/إ.م.د/ 20، 2020)، وهو ما طرح تساؤلا أولا ترتب عنه تساؤل ثانٍ، فالأول هو هل لطول المدة الزمنية الفاصلة بين الاستفتاء وبين الإصدار إثر على دخول النص حيز النفاذ، والثاني وهو إمكانية إصدار التعديل الدستوري من طرف سلطة غير رئيس الجمهورية.

إن أهمية دراسة موضوع الإصدار بصفة عامة وإصدار التعديل الدستوري على وجه الخصوص، يعود لأهمية هذا الإجراء المتمثلة في الانتقال بالنص إلى مرحلة النفاذ، وعلى ذلك فالأهداف التي نتوخاها من دراسة موضوع إصدار التعديل الدستوري تتمثل في تحديد طبيعته القانونية ومدى وجوبه أو جوازه، ثم إمكانية اتساع سلطة الإصدار إلى أكثر من السلطة المختصة به أساسا.

لقد نظمت المادة 148 من الدستور (دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 1996) عملية إصدار القوانين العادية أو القوانين العضوية، وبالرغم من نص مواد الباب الرابع من الدستور عن إصدار التعديل الدستوري أو إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري- حسب الحالة- دون تفصيلات، الأمر الذي يطرح الإشكال التالي: هل يمكن قراءة الأحكام الخاصة بإصدار التعديلات الدستورية في ضوء الأحكام الخاصة بإصدار القوانين؟

سنحاول مناقشة وحل هذا الإشكال معتمدين على منهج التحليلي، من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والآراء القضائية والفقهية المتعلقة بمسألة الإصدار، وفق خطة دراسة تتمثل محاورها في التالي:

المبحث الأول: مفهوم الإصدار

المبحث الثاني: السلطة المختصة بإصدار التعديل الدستوري

المبحث الأول: مفهوم الإصدار

نظرا لما للإصدار من أهمية بالغة في خروج مختلف النصوص التشريعية إلى الواقع لتنظيم شأن مجتمعي معين، إذ بدون هذا الإجراء تتعطل عملية نشر النصوص التشريعية بمختلف مراتبها، لهذا كان لزاما علينا تحديد مفهوم الإصدار بالحديث عن التعريفات التي أعطيت له، وبتحديد طبيعته القانونية خاصة في الجزائر، ثم تحديد الوضع القانوني لسلطة الإصدار منه -في الجزائر- هل هو واجب عليها أم تتمتع في ذلك بسلطة تقديرية؟

المطلب الأول: مدلول الإصدار

ينصرف مدلول الإصدار إلى تعريفه من نواح عدة التشريعية والقضائية والفقهية، وإلى البحث في طبيعته القانونية، هل له طبيعة تشريعية أم تنفيذية؟ أم طبيعة أخرى غير هذه وتلك؟

الفرع الأول: تعريف الإصدار

لم تضع التشريعات تعريفا للإصدار، كما أن القضاء الدستوري في حدود علمنا- لم يتصدى لهذا المفهوم بتعريفه، لذا سنتطرق إلى تعريف الإصدار من جانب الفقه القانوني.

عرّف العميد ليون دوجي الإصدار أنه "العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الدولة أن القانون قد تم التصويت عليه من البرلمان، ومن ثم يعتبر ممكن التطبيق من طرف السلطات الإدارية والقضائية في الدولة وبأن الجميع صاروا خاضعين لأحكامه" (Duguít , p. 623)، ويعرفه عبد الغني بسيوني أنه " شهادة بميلاد التشريع أي لإعلان إتمام إجراءات إقراره وأنه صار نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون نافذ من جانب أعضاء السلطة التنفيذية" (عبد الغني بسيوني عبد الله، 1995، صفحة 202).

بالنسبة للفقه الجزائري يعرفه عبد الله بوقفة أنه "مبدأ دستوري خول لرئيس الدولة اختصاص وضع القانون محل النفاذ، وهذا المفهوم ينطوي على ثلاث قرائن، الأولى هي إعلان رئيس الدولة عن سريان قانون جديد، الثانية أن رئيس الدولة لم يعترض على النص التشريعي، والثالثة ضرورة نشر القانون" (عبد الله بوقفة، صفحة 217).

إن هذه التعريف للإصدار تتقاطع في جزئية إعلان رئيس الدولة عن وجود قانون صادق عليه البرلمان وفق الإجراءات المحددة دستوريا.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للإصدار

من بين أهم المفاهيم التي لم يتم الاتفاق على طبيعتها القانونية "الإصدار"، وهذا التباين وحتى الاختلاف في تحديد الطبيعة القانونية للإصدار لم يقتصر على الفقه، بل حتى القضاء الدستوري خاصة في الجزائر- لم يحسم الجدل في هذه المسألة.

أولا: موقف الفقه من عملية الإصدار

لقد اختلف الفقه في مسألة تحديد الطبيعة القانونية للإصدار، ويمكن القول بوجود ثلاثة اتجاهات رئيسية في ذلك:

الاتجاه الأول: يرى أن الإصدار إجراء مكمل للقانون

ويرجع هذا الاتجاه صواب رأيه إلى أن القانون لا يمكن أن يكون ساري النفاذ إلا بعد القيام بإجراء الإصدار من رئيس الدولة، وقد تزعم هذا الاتجاه العديد من الفقهاء الألمان يتقدمهم لاباند الذي رأى أن "الإصدار ما هو إلا نتيجة قانونية وضرورية للموافقة على القانون من قبل الهيئة التشريعية (سعيد بو الشعير، 2013، صفحة

(74)، ثم انتقل هذا الرأي إلى الفقه الفرنسي ممثلاً في العميد دوجي الذي يرى أن "الإصدار عمل مكمل للقانون، وبالتالي فالقانون الذي لم يصدر رغم الموافقة البرلمانية عليه، يعتبر غير ملزم للإدارة والمواطن، وعلى المحاكم عدم تطبيقه" (عبد الله بوقفة، صفحة 219)، وفي نفس الاتجاه سار لافريير الذي يرى أن "الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي القانون قوته الإلزامية" (Demalberg, 442).

الاتجاه الثاني: يرى أن الإصدار إجراء تنفيذي للقانون

وهذا الاتجاه يعتبر اتجاهاً حديثاً بالمقارنة مع الاتجاه الأول، وينطلق في طرحه من مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يكون القانون عمل السلطة التشريعية لوحدها، ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تكون مشاركة لها، وبالتالي فالإصدار ليس إلا عمل تنفيذي.

والدليل على ذلك وفق وجهة نظر هؤلاء أن الإصدار يتم في صيغة شكلية أساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان، ثم نجد عبارة "إن رئيس الجمهورية أو الدولة.....يصدر القانون التالي نصه"، وفي الأخير نجد عبارة "ينشر في الجريدة الرسمية...." (سعيد بو الشعير، 2013، صفحة 75).

ثانياً: الإصدار في الجزائر

بالرغم من تناول المجلس الدستوري الجزائري لمسألة الإصدار في بعض آرائه، إلا أنه لا يحدد بصفة صريحة ودقيقة طبيعة الإصدار، مما يفرض علينا التعمق في قراءة آرائه، ومحاولة الخروج بنتيجة عن الطبيعة القانونية للإصدار في الجزائر.

1- قراءة في آراء المجلس الدستوري حول الإصدار

لقد عالج المجلس الدستوري مسألة الإصدار في مناسبتين، الأولى بمناسبة رقابته مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدستور (رأي رقم 03/ ر. ق ع / م د / 04، 2004)، والثانية بمناسبة رقابته مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور (رأي رقم 02/ ر. ن د / م د / 17، 2017).

فقد جاء في رأيه في المناسبة الأولى "واعتباراً أنه لا يمكن الاستناد إلى القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء ضمن المقترضات، طالما أنه لم يصدره رئيس الجمهورية"، وفي رأينا هذا لا يعد دليلاً على أن الإصدار عمل تشريعي، لأن دخول القانون حيز النفاذ بنشره في الجريدة الرسمية لا يكون إلا بعد عملية الإصدار من طرف رئيس الجمهورية، أي أن ما جاء في هذا الرأي لم يناقش مسألة الطبيعة القانونية للإصدار من الأساس، بل الإجراءات التي تمكن من معرفة وجود قانون حيز النفاذ.

أما بالنسبة لرأيه المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، فقد جاء فيه "واعتباراً أن النص لا يكتسب صفة القانونية إلا بتصويت ومصادقة غرفتي البرلمان عليه وإصداره من قبل رئيس الجمهورية، طبقاً للمادة 144 من الدستور مع مراعاة أحكام المادتين 142 و 145 من الدستور"، فمصطلح "صفة القانونية" الوارد في الرأي لا ينصرف إلى قوة القانون الكامنة في النص، بل ينصرف إلى أن القانون الحامل لهذه القوة، لا يكتسب صفة القانون إلا بعد الإصدار، والمقصود بصفة القانون هنا هي سريانه على

المخاطبين به والذي لا يكون إلا بعد نشره في الجريدة الرسمية (المادة 4 من الأمر رقم 58-75، 1975) وهذه العملية لا شك أنها تحتاج إلى إجراء الإصدار.

ويعضد تحليلنا هنا ما جاء في المادة 5/44 من القانون العضوي المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (القانون العضوي رقم 12-16، 2016) التي تنص "في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية"، أي أن الأمر المتضمن قانون المالية هنا له قوة القانون، وما الإصدار إلا كاشف عن هذه القوة الكامنة فيه.

وفي نفس هذا الاتجاه بالتحليل، وعلى افتراض تفسير عبارة "النص لا يكتسب صفة القانونية إلا بتصويت ومصادقة غرفتي البرلمان عليه وإصداره من قبل رئيس الجمهورية" الواردة في رأي المجلس الدستوري، أنها تعني أن الإصدار إجراء تشريعي، فبماذا يفسر إصدار القوانين الاستثنائية والتعديلات الدستورية، خاصة وأن القوانين الاستثنائية يصدرها رئيس الجمهورية استنادا إلى نص المادة 144 من الدستور، وهي نفس المادة التي يصدر على أساسها القوانين المصادق عليها من البرلمان؟

فالقول أن الإصدار عمل تشريعي بالنسبة للقوانين الاستثنائية والتعديلات الدستورية، يعني أن هناك إجراء تشريعيا يلي موافقة الشعب على النص، وأن موافقة الشعب على النص لا تعطي القوة القانونية والدستورية له.

2- رأينا في الموضوع

من وجهة نظرنا المتواضعة نرى أن الإصدار في الجزائر لا يعد عملا تشريعيا ويمكننا الاستدلال على ذلك بالتالي:

(1) أن أجل الثلاثين (30) يوما الممنوح لرئيس الجمهورية لطلب إجراء مداولة ثانية في قانون مصادق عليه، يبتدئ من تاريخ المصادقة على القانون، وهو أمر يعني استمرار الإجراءات التشريعية دون انقطاع بحكم أن طلب إجراء مداولة ثانية هو عمل تشريعي؛ أما أجل الثلاثين (30) يوما الممنوح لرئيس الجمهورية للإصدار فيبتدئ من تاريخ تسلم رئيس الجمهورية النص من رئيس آخر غرفة صادقت عليه، مما يعني الفصل الزمني بين إجراء المصادقة وبين إجراء الإصدار؛ وبتعبير آخر فأجل المداولة الثانية يتأسس على تاريخ المصادقة وهي عمل تشريعي، أما أجل الإصدار فيتأسس على تاريخ تسلم النص الذي لا يعد عملا تشريعيا.

(2) أن النص المتمتع بقوة القانون تمنح له هذه القوة إجراءات المصادقة، وليس إجراء الإصدار كإجراء يلي عملية المصادقة، أي أن آخر إجراء تشريعي وهو المصادقة هو من يمنح للنص قوة القانون كما أسلفنا، وقد يعترض قائل بأن طلب إجراء مداولة ثانية يعد إجراء تشريعيا بالرغم من أنه يلي عملية المصادقة، والجواب هنا أن طلب إجراء مداولة ثانية سيعيد النص إلى غرفتي البرلمان للتصويت والمصادقة عليه من جديد وبالأغلبية الموصوفة ثلثي (3/2) من أعضاء كل غرفة، أي أن طلب إجراء مداولة ثانية يعد إجراء تشريعيا، نظرا لكونه ينزع عن النص المصادق عليه قوته القانونية، ولا يمكن لهذا النص أن يتمتع بنفس القوة القانونية التي تمتع بها بعد المصادقة، إلا بعد تصويت ومصادقة جديدة بأغلبية الثلثين (3/2) من أعضاء كل غرفة.

(3) أن اعتبار إصدار القانون عمل تشريعي، يعني انتفاء سيادة البرلمان في إعداد القانون والمصادقة عليه، ما دام يحتاج إلى إجراء تشريعي مكمل هو الإصدار.

المطلب الثاني: تباين الأحكام الناظمة لممارسة سلطة الإصدار في الدستور الجزائري

يثور التساؤل عن إمكانية قياس إصدار التعديلات الدستورية على إصدار القوانين من حيث الوجوب والسلطة التقديرية، في ظل معرفتنا أن التعديل الدستوري توافق عليه السلطة التأسيسية الأصلية، في حين تصادق سلطة تستمد وجودها من السلطة التأسيسية الأصلية على القوانين.

الفرع الأول: إصدار القوانين بين الوجوب والسلطة التقديرية

لا يقتصر الاختلاف الفقهي في مسألة الإصدار على طبيعته القانونية بين من يقول بأنه إجراء تشريعي وبين من يقول أنه إجراء تنفيذي، بل يتعدى هذا الاختلاف – بالنسبة لإصدار القوانين على الأقل- بين من يرى وجوب الإصدار وبين من يرى السلطة التقديرية في ذلك.

أولاً: وجوب إصدار القوانين

من خلال قراءة الأحكام الدستورية الخاصة بالإصدار والأحكام الدستورية التي نرى أن لها علاقة بها، يمكننا القول بأن رئيس الجمهورية ملزم بإصدار القانون للأدلة التالية:

(1) أن المؤسس ومن خلال المادة 149 منح لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية، فلو كان رئيس الجمهورية يتمتع بالسلطة التقديرية في الإصدار، فما جدوى منحه حق طلب إجراء مداولة ثانية، فحق الاعتراض على القوانين يتنافى والسلطة التقديرية في الإصدار.

(2) أن المؤسس الدستوري من خلال المادة 148 منح لرئيس الجمهورية أجل ثلاثين (30) يوماً لإصدار القانون تبتدئ من تاريخ تسلمه إياه، ومنح الأجل يتنافى والسلطة التقديرية في الإصدار.

قد يقول قائل أن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في الإصدار تكون خلال أجل الثلاثين (30) يوماً تبتدئ من تاريخ تسلمه إياه، وبعدها لا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار القانون خارج هذا الأجل، وفي ظل علمنا أن الأجل الممنوح لطلب إجراء المداولة الثانية لا يمكن أن يتجاوز أجل الإصدار، فهو سيعني بالنتيجة إعطاء رئيس الجمهورية سلطة أسمى من سلطة الاعتراض الموصوف على القوانين وهي السلطة التقديرية في الإصدار.

(3) أن اليمين الدستوري الذي أداه رئيس الجمهورية في بداية عهده "..... أقسم بالله العلي العظيم، أن أحترم الدين الإسلامي وأمجده، وأدافع عن الدستور، وأسهر على استمرارية الدولة، وأعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري....." فالقسم بتوفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات يستوجب إصدار القانون المصادق عليه.

ثانيا: السلطة التقديرية في إصدار القوانين

هناك اتجاه يرى أن رئيس الجمهورية له سلطة تقديرية في الإصدار (دلال لوشن، 2012/2011، صفحة 92) ، إذ من خلال تحليله الأحكام الدستورية المتعلقة بإصدار القوانين، يخرج هذا الرأي بدليلين في ذلك، والذين سنستعرضهما، ثم نناقش مدى صحتها من خلال تقييمهما.

1- عرض الرأي

كما أسلفنا فبعض الباحثين يرى بأن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في الإصدار لاعتبارين هما:

الاعتبار الأول: أن عدم ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطة لا يترتب عنه أي جزاء، على خلاف أحكام دستورية أخرى تنص على جزاءات سياسية في حالة عدم تقيد الهيئات المختصة بممارسة السلطة، مثل عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل خمسة وسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه، فهنا يحل رئيس الجمهورية محل البرلمان في التشريع، بإصدار قانون المالية بأمر، وهو جزاء سياسي يقتضي انتزاع الاختصاص من البرلمان (دلال لوشن، 2012/2011، صفحة 92).

الاعتبار الثاني: أن الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية لإصدار القانون، هو في الحقيقة ممنوح للسلطات المخولة بإخطار المجلس الدستوري لإخطاره لممارسة المجلس الرقابة القبلية على دستورية النص، لأن ربط الاختصاص بمدة زمنية، يقتضي إما نقل الاختصاص إلى سلطة أخرى أو زوال الحق في ممارستها، والأمران غير واردين في المادة 148 من الدستور (دلال لوشن، 2012/2011، الصفحات 92-93).

2- تقييم هذا الرأي

نحاول مناقشة الرأي القائل بأن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في الإصدار، وفق النصوص الدستورية التي كانت نافذة لغاية سنة 2011 -باعتبار هذا الرأي للدكتورة دلال لوشن- عرض في أطروحتها للدكتوراه، وإن غيرنا ترقيم المواد بما يتوافق وتعديل الدستور لسنة 2020.

بالنسبة للدليل الأول وهو عدم ترتيب المؤسس جزاء على عدم ممارسة رئيس الجمهورية سلطة الإصدار، على خلاف المثال في حالة البرلمان إذا لم يصادق على مشروع قانون المالية في أجل خمسة وسبعين (75) يوما، برئيس الجمهورية محل البرلمان في ذلك، مردود عليه كون الاستشهاد بمثل البرلمان هو استشهاد بالاستثناء وليس استشهادا بالقاعدة العامة، فالقاعدة العامة هي حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، أي في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، أما الاستثناء وهو حله محل البرلمان في التشريع فهو حالة وحيدة، هي عدم على مشروع قانون المالية في أجل خمسة وسبعين (75) يوما.

بالتالي هنا لا يمكن القياس على القاعدة العامة لغياب صاحب الاختصاص الأصيل من الأساس، ولا يمكن كذلك القياس على الاستثناء، لأن الاستثناء لا يتوسع في تفسيره ولا يقاس عليه.

ثم أن نقل السلطة هو الذي يحتج إلى أجل وليس العكس، أي أن عدم نقل السلطة بعد مرور الأجل الممنوح لممارستها، لا يعني أنها سلطة تقديرية.

بالنسبة للدليل الثاني والمتعلق بالأجل الممنوح لرئيس الجمهورية لإصدار القانون، من حيث أنه أجل ممنوح للسلطات المخولة بإخطار المجلس الدستوري، يمكننا القول:

(1) تنص المادة 1/148 من الدستور "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، وهو حكم واضح بأن الأجل ممنوح لرئيس الجمهورية لإصدار القانون، بدليل أن هذا الأجل يبتدىء من تاريخ تسلم رئيس الجمهورية القانون.

(2) القول أن أجل الثلاثين (30) يوما هو أجل لإخطار المجلس الدستوري، هو تحميل للحكم المتعلق بالأجل أكثر مما يحتمل، وهذا -في رأينا- يبدو أنه كان من أجل إثبات صحة فرضية السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في الإصدار، إذ أن إثبات صحة هذه الفرضية، يعيقه تحديد الأجل في المادة 148 من الدستور، لذا كان لابد من نقل الحكم المتعلق بالأجل، إلى سلطات أخرى غير رئيس الجمهورية.

(3) أن أجل الثلاثين (30) يوما الممنوحة لإخطار المجلس الدستوري صحيح، لكن صحته لا يستمدّها من نص المادة 148 بشكل مباشر، بل من ربط مباشرة ممارسة سلطة إخطار المجلس الدستوري لممارسة رقابته الدستورية القبلية بعملية الإصدار، فعلى افتراض صحة أن أجل الثلاثين (30) يوما ممنوح للسلطات المخولة بإخطار المجلس الدستوري، فكم سيكون هذا الأجل فيما لو قام رئيس الجمهورية بإصدار القانون فور تسلمه إياه؟ هل هو ثلاثون (30) يوما أم يوم واحد.

إن أجل إخطار المجلس الدستوري متعلق بالأجل الممنوح لرئيس الجمهورية لممارسة سلطة الإصدار، أي أن تراوحها بين اليوم (01) الواحد والثلاثين (30) يوما، يخضع لممارسة رئيس الجمهورية لسلطة الإصدار.

الفرع الثاني: وجوب إصدار التعديل الدستوري

إن الأحكام الدستورية المتعلقة بالتعديل الدستوري ككل، ينظمها باب خاص هو الباب الرابع من الدستور، والمعنون بـ "التعديل الدستوري"، ولا يمكن للسلطات المباشرة للتعديل الدستوري أن تستند على أي نص دستوري خارج هذا الباب فيما يتعلق بالمسائل الإجرائية للتعديل، ومن بين هذه الإجراءات إصدار نص التعديل، فالمواد 219 و 221 و 222 -التي تتضمن الطرق الثلاث (03) لتعديل الدستور- تنص على إجراء الإصدار المختص به رئيس الجمهورية بعد الموافقة على التعديل.

ورئيس الجمهورية هنا مجبر على الإصدار، لأنه لا يعقل أن يوافق الشعب باعتباره مالك السلطة التأسيسية- التي انبثقت عنها مؤسسة رئاسة الجمهورية- أو البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا باعتباره سلطة تأسيسية مشتقة، ثم يكون رئيس الجمهورية متحررا من أي قيد يجبره على الإصدار.

فبالنسبة لطريقي الاستفتاء الشعبي لتعديل الدستور، فقد استعمل المؤسس عبارات تفيد الوجوب بالنص "يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب" في المادة 219، وعبارة "ويصدره في حالة الموافقة عليه" في المادة 222.

أما المادة 221 من الدستور التي تنص على الطريق البرلماني للتعديل، والتي جاء فيها "أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان"، فمصطلح "أمكن" لا ينصرف إلى إمكانية الإصدار بل إلى إمكانية الإصدار دون عرض النص الموافق عليه من البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، دون عرضه على الاستفتاء الشعبي.

المبحث الثاني: السلطة المختصة بإصدار التعديل الدستوري

من المعروف أن سلطة إصدار القوانين في الجزائر يختص بها رئيس الجمهورية، ونظراً لخطورتها فقد حظر المؤسس الدستوري تفويضها لأي كان، على أن هذه السلطة يمكن أن تمارس من طرف رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة، حتى لا يتعطل السير العادي للمؤسسات، والسؤال الذي يطرح هنا، هل على هذا المستوى من الممارسة لسلطة الإصدار يمكن قياس سلطة إصدار التعديل الدستوري.

المطلب الأول: حصر سلطة الإصدار في رئيس الجمهورية

من خلال قراءة أحكام الباب الرابع من الدستور، فرئيس الجمهورية هو المختص بإصدار تعديل الدستور، لكن هل يمكن لسلطة غير رئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص، بصفة مستقلة أو بتفويض من رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية المختص بالإصدار

مما لا شك فيه أن رئيس الجمهورية هو المختص بإصدار التعديل الدستوري، بغض النظر عن الإجراءات التي تمت مباشرتها في التعديل.

فإذا كانت المبادرة بتعديل الدستور من رئيس الجمهورية، واختار طريق الاستفتاء الشعبي للموافقة طبقاً لنص المادة 219 من الدستور، فإنه هو من يصدر التعديل الدستوري، وهو ما تنص عليه المادة 3/219 "يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب".

كذلك إذا كانت المبادرة بتعديل الدستور من رئيس الجمهورية، لكنه فضل الطريق البرلماني والاكتفاء به دون عرضه على الاستفتاء الشعبي، طبقاً لنص المادة 221 من الدستور، فهو كذلك من يصدر القانون المتضمن التعديل الدستوري، وهو ما تنص عليه المادة 221 "أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

أما إذا كانت المبادرة بتعديل الدستور من البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضائه، طبقاً لنص المادة 222 من الدستور، فهو من يقوم بإصدار التعديل الدستوري بعد موافقة الشعب عليه، حيث تنص المادة 222 "ويصدره في حالة الموافقة عليه".

على مستوى آخر وعلى الرغم من عدم النص صراحة في المادة 93 من الدستور على عدم جواز التفويض في سلطات رئيس الجمهورية المتعلقة بالتعديل الدستوري، بالرغم من نص المادة 93 نفسها على "لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء"، فرئيس الجمهورية لا يمكنه تفويض هذا الاختصاص-الإصدار- لغيره، لأنه إذا كان محظورا تفويض اختصاص إصدار القوانين العادية والقوانين العضوية، فمن باب أولى لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في إصدار التعديلات الدستورية.

الفرع الثاني: مدى إمكانية الإصدار من رئيس الدولة

لقد أبرز مرض رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون إشكال يتعلق بالإصدار، ويتمثل هذا الإشكال في السلطة المختصة بالإصدار، فيما لو تم تفعيل إجراءات شغور منصب رئيس الجمهورية، فهل يمكن لرئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة -حسب الحالة- إصدار التعديل الدستوري؟

إن تفعيل إجراءات شغور منصب رئيس الجمهورية، لا شك وأنه سترتب عليه تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة حسب الحالة، وفي حالة تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئيس مجلس الأمة فتولي رئاسة الدولة سيكون لرئيس المجلس الدستوري.

والسؤال الذي يطرح هنا هو ماذا لو تم تفعيل إجراءات شغور منصب رئيس الجمهورية، بعد عرض القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري على الشعب والذي وافق عليه، ولم يبق إلا إجراء الإصدار؟ هل يمكن لرئيس الدولة إصدار التعديل الدستوري؟

تنص المادة 3/96 من الدستور "لا يمكن، في الفترتين المنصوص عليها في المادتين 94 و 95 أعلاه، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الحالتين 8 و 9 من المادة 91 والمواد 104 و 142 و 151 و 162 و 219 و 221 و 222 من الدستور".

إن ما يهمننا في هذه الفقرة هو أحكام المادة 219 من الدستور، باعتبارها الناصة على الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور بمبادرة من رئيس الجمهورية و عن طريق الاستفتاء الشعبي، وهو ما كان خلال الثلاثي الأخير من سنة 2020، فالمادة 3/96 تنص على أنه لا يمكن خلال فترة شغور منصب رئيس الجمهورية تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المادة 219 من الدستور، وقد وردت عبارة الأحكام في المادة 3/96 بصيغة الجمع، مما يعني حظر تطبيق كل أحكام المادة 219 من الدستور، وبالتالي فإصدار التعديل الدستوري مشمول بهذا الحظر، لأن المادة 3/219 من الدستور تنص "يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب".

بالتالي لا يمكن لا لرئيس الدولة بالنيابة ولا لرئيس الدولة إصدار التعديل الدستوري، بالرغم من مصادقة الشعب عليه.

المطلب الثاني: شكل الإصدار

على كثرة التعديلات الدستورية في الجزائر، لم يحدث وأن عرضت المبادرة بالتعديل الدستوري على البرلمان ثم عرضت على الاستفتاء الشعبي، إذ تمثل مبادرة رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون المبادرة الوحيدة

التي مرت على البرلمان ثم عرضت على الاستفتاء الشعبي، مما يطرح التساؤل عن الشكل الذي سيخرج به التعديل الدستوري، هل في شكل مرسوم رئاسي؟ أم في شكل قانون؟

الفرع الأول: القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري هو الذي يعرض على الشعب

لقد عقدت اللجنة التي عينها رئيس الجمهورية العديد من الاجتماعات والمشاورات، لإعداد مشروع تمهيدي لتعديل الدستوري، والذي أفرجت عنه رئاسة الجمهورية في ماي سنة 2020، وبعد تقديم العديد من الملاحظات والاقتراحات والتوصيات من أكاديميين وأحزاب سياسية وجمعيات، تمت الصياغة النهائية لمشروع التعديل الدستوري، والذي عرض على المجلس الشعبي الوطني يوم الخميس 10 سبتمبر 2020 للتصويت عليه وهو ما كان، ثم تم عرض النص المصوت عليه على مجلس الأمة يوم السبت 12 سبتمبر 2020 من أجل المصادقة عليه وهو ما كان.

إن عرض مشروع التعديل الدستوري على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه بنفس الصيغة التي تطبق على نص تشريعي يعني:

(1) أن مشروع التعديل الدستوري المقدم لدى غرفتي البرلمان على التوالي للمصادقة عليه، يقدم في شكل مشروع قانون، أي يقدم في شكل "مشروع قانون يتضمن التعديل الدستوري".

(2) أن إجراءات التصويت والمصادقة على مستوى الغرفتين ومادام أنها تكون بنفس الصيغة التي تطبق على نص تشريعي، تفتح إمكانية اقتراحات تعديلات على المشروع من أعضاء المجلس الشعبي الوطني والتصويت عليها، كما تفتح إمكانية الخلاف بين الغرفتين، واللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وإمكانية اللجوء إلى الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين.

(3) أن المصادقة في مجلس الأمة تكون على النص المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني، وبعد إتمام إجراء المصادقة، لا نكون أمام حالة "مشروع قانون يتضمن التعديل الدستوري"، بل حالة "القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري"، بدليل أن الشعب فيما لو رفض هذا سيصبح لاغيا "القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري" حسب نص المادة 220 من الدستور، وليس مشروع التعديل أي مبادرة رئيس الجمهورية التي تكون في شكل مشروع.

(4) أن ما يعرض على الاستفتاء الشعبي هو "القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري"، وليس "مشروع التعديل الدستوري"، لهذا ينبغي الإشارة إلى الخطأ الوارد في المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية (المرسوم الرئاسي رقم 20-251، 2020).

فإن كنا نتجاوز- نرى إمكانية صحة عنوان المرسوم "استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور" باعتبار أن استدعاء الهيئة الانتخابية يتصل بالإجراء الأول للتعديل وهو المبادرة في شكل "مشروع تعديل الدستور".

لكن مضمون هذا المرسوم الرئاسي والمتمثل في السؤال المطروح على الشعب وهو "هل أنتم موافقون على مشروع تعديل الدستور، المطروح عليكم؟" يعتبر خطأ من زاوية أن ما يعرض على الاستفتاء الشعبي هو "القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري" وليس "مشروع التعديل الدستوري"، والفرق واضح بين المصطلحين من الناحية الإجرائية، وحتى من الناحية الموضوعية إن كان المشروع محل تعديل من المجلس الشعبي الوطني ومصادقا عليه من مجلس الأمة.

الفرع الثاني: إصدار التعديل يكون في شكل مرسوم رئاسي

بقي سؤال أخير هو الشكل الذي يصدر فيه التعديل، هل في شكل قانون مثلما كان سنوات 2002 و2008 و2016، أم في شكل مرسوم رئاسي.

أولاً: استحالة صدور التعديل الدستوري لسنة 2020 في شكل قانون

قد يقول قائل أن التعديل يصدر في شكل قانون، باعتبار غرفتي البرلمان صادقاً على المشروع، أي صار المشروع قانوناً، وموافقة الشعب على القانون المعروف عليه، هي موافقة على قانون، أي سيصدر التعديل في شكل قانون، لكن ما عرض على الشعب هو "القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري" وليس "قانوناً يتضمن التعديل الدستوري" والفرق واضح.

فالقانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري، يعني أن مشروع التعديل عرض على غرفتي البرلمان على التوالي للمصادقة عليه، ومصادقة البرلمان على المشروع بهذه الكيفية لا تعطي للنص القوة القانونية، بل لا بد من إجراء آخر يتمثل في عرض ما صادقت عليه غرفتا البرلمان على الشعب، أي عرض القانون على الشعب، وحسن اصطلاح المؤسس على مصادقة البرلمان "القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري" بدل "القانون المتضمن التعديل الدستوري".

أما القانون المتضمن التعديل الدستوري، ف يعني أن مشروع التعديل عرض على البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، وحاز موافقة ثلاثة أرباع (4/3) أعضائهما، وهو كاف لصدور هذا القانون دون الحاجة لعرضه على الاستفتاء الشعبي، وهو ما كان سنوات 2002 و2008 و2016.

ثانياً: صدور التعديل في شكل مرسوم رئاسي

إن التعديل يصدر في شكل مرسوم رئاسي، لأن الشعب هو من وافق على القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري، إذ دون موافقة الشعب لا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار القانون الموافق عليه من غرفتي البرلمان على التوالي.

وعرض القانون على الاستفتاء الشعبي، يغير من الطبيعة القانونية للنص من "قانون يتضمن مشروع التعديل الدستوري" إلى "التعديل الدستوري"، وباعتبار رئيس الجمهورية هو السلطة المختصة باستفتاء الشعب، كان من الطبيعي أن يصدر التعديل في شكل مرسوم رئاسي، وأكثر من هذا أن تعديلات سنوات 2002 و2008 و2016، التي صدرت في شكل "قوانين"، كانت ستصدر في شكل "مراسيم رئاسية" فيما لو تم عرض ما وافق عليه

البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا على الشعب، أي ستصدر في شكل مراسيم رئاسية فيما لو تم عرض القوانين المتضمنة التعديلات الدستورية على الشعب ووافق عليها.

في هذا السياق قد يطرح التساؤل عن تغيير شكل صدور القانون المتعلق استعادة الوثام المدني (القانون رقم 99-08، 1999) والقانون المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية (الأمر رقم 06-01، 2006)، في شكل قانون وأمر على الترتيب، بالرغم من عرضهما على الاستفتاء الشعبي.

كأصل عام إن البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع، أي أن ما يصادق عليه سيصدر في شكل قانون، وعرض ما صادق عليه البرلمان على الشعب أي عرض القانون لاستفتاء تشريعي، لا يغير من الشكل الذي يصدر فيه، ما دام البرلمان هو صاحب الولاية العامة في التشريع، والفرق في موافقة الشعب على قانون عادي أو قانون عضوي صادق عليه البرلمان، هو إعطاء هذا القانون سموا إجرائيا أي سيكون قانون استفتاءيا، في شكل قانون عادي أو قانون عضوي.

وبالنسبة لموافقة الشعب على تعديل الدستور والتي تترجم في "التعديل الدستوري" والذي يصدر بمرسوم رئاسي وليس بقانون، فهو كون الشعب مالك السلطة التأسيسية الأصلية، في حين البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا وحين موافقته على تعديل الدستور، يعتبر هنا سلطة تأسيسية مشتقة وليست أصلية-تمارس اختصاصها بسن القوانين.

خاتمة:

من خلال ما تطرقنا إليه في معالجتنا لمسألة الإصدار يمكننا الخروج بالنتائج التالية:

- (1) إن اختلاف الفقه من الطبيعة القانونية للإصدار، يعكس حالة التنافس بين مؤسستي البرلمان ورئاسة الدولة، خاصة في ظل محاولة سيطرة البرلمان على تنظيم الشأن المجتمعي كمعبر وحيد عن الإرادة العامة.
- (2) إن استعمال المؤسس الدستوري وفيما يتعلق بمسألة الإصدار مصطلحات لا تفيد الوجوب صراحة، يفتح الباب لتأويلات فقهية عديدة ومختلفة، خاصة في ظل القراءة غير الواضحة للمجلس الدستوري لهذه الأحكام، ولعل الفترة التي جاءت خلالها آراء المجلس -فترة حكم الشخص الواحد- هي التي جعلت من المجلس يحجم عن التفسير الواضح.
- (3) أن الأحكام الخاصة بإصدار القوانين في الجزائر، لا يمكن تطبيقها على إصدار التعديلات الدستورية، لأن هذه الأخيرة تم تنظيمها في باب خاص، سواء من ناحية الوجوب أو من ناحية التفويض أو من ناحية وجود سلطة أخرى أو بديلة يمكن أن تختص بذلك.

قائمة المراجع:

أولاً: المؤلفات

- سعيد بو الشعير. (2013). *النظام السياسي الجزائري*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجزائرية.
- عبد الغني بسيوني عبد الله. (1995). *سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني*. بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع.
- عبد الله بوقفة. (بلا تاريخ). *أساليب ممارسة السلطة*. الجزائر: دار الهدى عين مليلة.

ثانياً: أطروحات الدكتوراه

- دلال لوشن. (2012/2011). *الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية*. أطروحة دكتوراه في القانون العام. جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية.

ثالثاً: النصوص التشريعية

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. (8 ديسمبر، 1996). الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996. المعدل بالقانون رقم 03-02، المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. العدد 25، المنشورة في 14 أبريل 2002. ج.ر. العدد 76.
- القانون العضوي رقم (2016، 12-16 أوت). (28 المؤرخ في 25 أوت. 2016) للمحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ج.ر. العدد 50.
- الأمر رقم (1975، 58-75 سبتمبر). (30 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم. المتضمن القانون المدني. ج.ر. العدد 78.
- القانون رقم 99-08. (13 جويلية، 1999). المؤرخ في 13 جويلية 1999. المتعلق باستعادة الونام المدني. ج.ر. العدد 46.

رابعاً: مراسيم رئاسية

- المرسوم الرئاسي رقم 20-251. (16 سبتمبر، 2020). المؤرخ في 15 سبتمبر 2020. المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور. ج.ر. العدد 54.

خامساً: آراء وإعلانات المجلس الدستوري

- رأي رقم 03/ر. ق/ع/م د/04. (8 سبتمبر، 2004). المؤرخ في 22 أوت 2004. المتضمن مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدستور. ج.ر. العدد 57.

رأي رقم /02 ر.ن د/م د/17، (2017). أوت. (22 المؤرخ في 25 جويلية 2017. لمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور. ج.ر العدد. 49.

إعلان رقم /01.م.د (2020). 20/ديسمبر. (3 المؤرخ في 12 نوفمبر 2020. المتضمن النتائج النهائية لاستفتاء أول نوفمبر سنة 2020 حول مشروع تعديل الدستور. ج.ر العدد. 72.

سادسا: المراجع باللغة الأجنبية:

Demalberg. (442). La constitution Générale de L'Etat. C.N.R.S (20).

Duguit . (s.d.). Traité de Droit Constitutionnel. 2éme édition Tome 4, .