

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة العلاقات مع البرلمان

الوسيط

مجلة علمية دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان
العدد العاشر لسنة 2013

الترقيم الدولي للمجلة: ISSN 2170 - 1085



العملية التشريعية
ونظام التعديلات

الجزائر 07 أكتوبر 2013
إقامة الميثاق



حالات التنافس مع
العهد الانتخابية

الجزائر 10 ديسمبر 2012
إقامة الميثاق

فعاليات اليومين الدراسيين

دراسات وبحوث

- مساهمة البرلمان في ترقية ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين
- معالم لدخول عصر التنوير
- العلاقة بين المواطن والبرلمان الواقع والتطلعات

مقتطفات من خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة الذكرى السابعة والستين لمجازر 8 ماي 1945



لقد كان ثمن استرجاع الحرية والسيادة الوطنية باهظا، مثله كان ثمن صون وحدة البلاد والنظام الجمهوري وتكريس الأمن والسلم والمصالحة. لذا، فإنه لزام على الشعب الجزائري، وخاصة على أجياله الجديدة أن يدركوا بكل وعي أن ما حققته البلاد من حرية واستقرار وتقدم وديمقراطية، إنما كان نتيجة تضحيات غالية وجهود جبارة، يجب أن تُقدَّرَ حقَّ قدرها، حتى تُحفظَ هذه المكاسب المعترية بعناية واعتزاز وتتمن بمواصلة التشييد والإصلاح لبلوغ ما نصبو إليه من تقدم ومكانة محترمة بين الأمم.

إننا نعيش اليوم مرحلة مفصلية في تاريخ البلاد، تتطلَّبُ تضافر الجهود لتحقيق وثبة نوعية في مسيرة التنمية والتجدد بعد نصف قرن من استرجاع السيادة الوطنية.

إنها مرحلة حساسة مفتوحة على إفرزات عولمة كاسحة، تدخلنا عهدا مشحونا بالتحديات المعقدة، التي تتطلب سرعة التأقلم وزيادة اليقظة والتعبئة، والتمكّن من العلوم والتكنولوجيات الحديثة، عهدا جديدا مفتوحا على التحولات الجارفة، لا مكان فيه للشعوب الضعيفة.

لقد كانت الجزائر إيجابية التفاعل مع حركة التاريخ، في خوضها ثورة تحريرية كبرى وإنجاز تنمية شاملة مستدامة واعتماد ديمقراطية أصيلة، تعزّزت خلال السنوات الأخيرة ببرنامج إنجازات إقتصادية واجتماعية معتبرة، وإصلاحات سياسية واسعة، تهدف أساسا إلى تمكين دعائم دولة الحق والقانون في مجتمع متماسك، تتأصل فيه الحريات الفردية والجماعية وحقوق الإنسان.

.....أنتم الذين تقدرون ما يحيط بالبلاد من مخاطر معقدة في جغرافية مضطربة هنا وهناك، الحريصين على استقرار البلاد وصيانتها من أي مصير لا تحمد عقباه، الرّاعبين في مواصلة الإصلاح وتغيير ما بأنفسهم بقناعة ومسئولية، بأسلوب رصين تبرزون من خلاله للعالم الوجه الناصع لجزائر اليوم وجزائر الغد.

.....مهما بلغت الإصلاحات من جدارة، والنصوص التشريعية والتنظيمية الجديدة من جودة، فإنه لا يمكن أن نعدّها غاية في حد ذاتها، حيث إن المبتغى هو التطبيق السليم الذي تلقاه هذه السياسات من قبل كل الفاعلين بهدف تحقيق مرانما الجماعي المتمثل في تشكيل وتنصيب مؤسسات دستورية لا شائبة في مصداقيتها ولا في مشروعيّتها.

لتحقيق ذلك، يجب أن نعمل على توفير الجو المناسب لجعل الجزائريات والجزائريين يضطلعون حسا ومعنى بمواطنتهم، حقوقا واجبات، ويسهمون بكل وعي وتبصر، في دفع عجلة صيرورة بلادهم سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا نحو الأفضل.

إن الديمقراطية، قبل أن تكون ممارسة وآليات هي ثقافة جماعية يتحلّى بها الجميع سلطة ومعارضة ومجتمعاً مدنياً وجميع الفاعلين في الساحة السياسية، وهي محصلة تطور اجتماعي عميق، تبلغه الأمم والدول عبر مسارات طويلة وأنساق ليست بالضرورة متطابقة ولا متشابهة.

.... أنا واثق بأن شباب الجزائر الذي تخرّج بالملايين من المدرسة الجزائرية، الواعي المُفتتح على عالم المعرفة الحديثة وتكنولوجيات الاتصال، المدرك لتحديات العولمة ومخاطرها، سيتصدّى لمن يتربّص بالبلاد شرّاً، واثق بأنه سيتصدّى لدعاة الفتنة والفرقة وحسابات التدخل الأجنبي. أنه سيرهن مرّة أخرى أنه أهل للمسئولية، سيرفع التحدي ويصدح بصوته عالياً، رافعاً الوطن شامخاً...

المفهرس

2	– افتتاحية المجلة
5	– الكلمة الافتتاحية لمعالي الوزير حول «حالات التنافي مع العهدة الانتخابية»
13	– إشكالية اليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية
25	– مبدأ التنافي (دراسة مقارنة)
38	– كيفيات معالجة حالات التنافي ومنازعاتها
64	– حالات التنافي في التشريع الجزائري (ملخص)
72	– الكلمة الافتتاحية لمعالي الوزير حول «العملية التشريعية ونظام التعديلات»
80	– يوم دراسي حول موضوع : «العملية التشريعية ونظام التعديلات» الإشكالية العامة
87	– المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية
116	– حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)
153	– العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة
221	– ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني بين (2002–2012)
246	– دراسات وبحوث
247	– مساهمة البرلمان في ترقية ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين
283	– معالم لدخول عصر التنوير
292	– العلاقة بين المواطن والبرلمان الواقع والتطلعات
308	– استقبالات
309	– ملحق العدد
310	– قانون تنظيم مهنة المحاماة



مجلة الوسيط
العدد العاشر – 2013
مجلة دورية تصدرها وزارة
العلاقات مع البرلمان
المشرف العام
وزير العلاقات مع البرلمان
السيد خذري محمود
هيئة التحرير
إطارات و موظفي وزارة العلاقات مع البرلمان
المراسلة و الإشتراك
ترسل جميع الأبحاث و الدراسات إلى الأمانة
العامة لوزارة العلاقات مع البرلمان
قسم التعاون و الدراسات
العنوان
وزارة العلاقات مع البرلمان
12 شارع علي بجاوي الأبيار – الجزائر
الفاكس
021 79 06 09
الهاتف
021 79 06 09
موقع الواب
www.mcprp.gov.dz
المراسلة الإلكترونية
info@mcprp.gov.dz
الإنجاز الفني المؤسسة الوطنية
للإتصال و النشر و الإشهار
فرع إتصال و إشارات

ملاحظة
جميع الآراء الواردة في هذه المجلة تعبر
عن آراء كتابها و لا تعبر بالضرورة
عن رأي وزارة العلاقات مع البرلمان

التقييم الدولي للمجلة : ISSN 2170 -1695

وزارة العلاقات مع البرلمان

افتتاحية المجلة

الأستاذ محمود خذري
وزير العلاقات مع البرلمان



بسم الله الرحمن الرحيم

تعرف «مجلة الوسيط» التي تصدرها دورياً وزارة العلاقات مع البرلمان، رواجاً واسعاً لاسيما وسط المختصين، بفضل المواضيع النوعية والمتنوعة التي تتناولها، والتي تمثل ثمرة جهود الأساتذة والباحثين الذين طالما ساهموا في إنجاحها، سواء من بين أعضاء اللجنة القطاعية الدائمة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي، أو أولئك الذين ما فتئوا يلبون دعوتنا لتنشيط الندوات والأيام الدراسية التي تنظمها الوزارة، ضمن نشاطاتها العلمية والفكرية.

و قد كان هذا النجاح حافزاً، كفيلا بجعل اهتمامنا أكبر وعزيمتنا أقوى لمواصلة الجهود والعمل على تجسيد تطلعات وآمال قرائنا الأفاضل في هذا الفضاء الفكري المتواضع، الذي نطمح من خلاله المساهمة في ترقية وإشعاع الثقافة القانونية، والممارسة البرلمانية خدمة للصالح العام.

ومواصلةً لهذا المسعى، يأتي العدد العاشر من مجلة الوسيط بمواضيع متميِّزة، منها ما يتعلق بفعاليات الندوتين اللتين بادرت بتنظيمهما دائرتنا الوزارية حول موضوعي:

- حالات التنافي مع العهدة الانتخابية؛

- العملية التشريعية ونظام التعديلات.

بالنسبة للموضوع الأوّل، والذي كان محور اليوم الدّراسي الموسوم بـ «حالات التنافي مع العهدة الانتخابية»، تناوله الأساتذة المحاضرون بالمناقشة والتحليل انطلاقاً من التشريع الجزائري والأنظمة المقارنة، وجاء لإضفاء المزيد من المصداقية والشفافية على ممارسة العهدة الانتخابية، ومنع الجمع بينها وبين أعمال ومهن أخرى، قد تحول دون التفرغ للعهدة الانتخابية.

كما أكدّ المتدخلون أنّ تقنين حالات التنافي بموجب القانون العضوي رقم 12-02 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، جاء في إطار الإصلاحات السياسيّة التي يادر بها فخامة رئيس الجمهوريّة، بما يساهم لا محالة في دعم مبدأ الفصل بين السلطات، مؤكدين أنّ الدّستور الجزائري أقرّ هذا النظام وأخذ به، ضماناً للاستمرارية والحياد، ولاستقلالية العهدة البرلمانية.

أما بالنسبة للموضوع الثاني، والذي تم تناوله تحت عنوان «العملية التشريعية ونظام التعديلات»، فقد كان محور اليوم الدّراسي المنظم بتاريخ 07 أكتوبر 2013، حيث عكفت صفوة من الأساتذة المختصين على دراسة إشكالية حق المبادرة باقتراح القوانين وتعديلها في النظام التأسيسي الجزائري واستئناساً بالأنظمة المقارنة، من خلال معالجة مختلف الجوانب النظرية والتقنية، بالتحليل والمناقشة العلميّة المستفيضة.

وقد خلص المشاركون إلى أنّ المؤسس الدستوري الجزائري على غرار النظم الدستورية المقارنة منح حق المبادرة بالقوانين للنواب والوزير الأوّل، وفق شروط وإجراءات وضوابط قانونية، حدّها القانون العضوي الناظم للعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، كما أقرّ النّصان للنواب والحكومة، حقّ تعديل القوانين، سواءً على مستوى اللجان الدائمة أو أثناء الجلسات العامة.

وتضمن هذا العدد الجديد كذلك دراسات وأبحاثاً علمية قيّمة أنجزها أساتذة وباحثون بارزون في مجال تخصصاتهم العلمية، مساهمةً منهم في تحليل وإثراء مواضيع قانونية مهمّة، لها علاقة مباشرة بالحياة البرلمانية، ومنها ما يرتبط بقضايا الساعة.

نتمنى أن تكون كل أعمالنا ومساهماتنا في مستوى تطلعاتكم، كما نأمل مشاركة الأساتذة والباحثين المختصين في إثراء «مجلة الوسيط».

الأستاذ محمود خنزي

وزير العلاقات مع البرلمان



الكلمة الافتتاحية
للسيد محمود خذري، وزير العلاقات مع البرلمان
في اليوم الدراسي، تحت عنوان
«حالات التنافس
مع العهدة الانتخابية»



بسم الله الرحمن الرحيم
والصلاة والسلام على سيدنا محمد، وعلى آله وصحبه أجمعين،
حضرات السيدات والسادة أعضاء البرلمان،
السيدات والسادة الأساتذة والخبراء،
السيدات والسادة ممثلو المجتمع المدني،
السيدات والسادة ممثلو الإدارات والمؤسسات العمومية،
السيدات والسادة ممثلو أسرة الإعلام،
ضيوفنا الكرام.
أيها الجمع الكريم،
السلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

اسمحوا لي، بادئ ذي بدء، أن أرحب بجمعكم الكريم، وأن أعبر لكم عن بالغ سعادتني وعن عميق امتناني بلقائكم، شاكرًا لكم تلبية دعوتنا، والمشاركة معنا في أشغال هذا اليوم الدراسي الذي يعالج إشكالية: «حالات التنافي مع العهدة الانتخابية».

كما تعلمون، تتوخى هذه الملتقيات الفكرية والعلمية التي اعتادت دائرتنا الوزارية تنظيمها، الوقوف عند الإشكاليات التي تطرحها أهمّ المواضيع، لا سيما تلك التي ترمي إلى المساهمة في ترقية الفكر القانوني والممارسة البرلمانية، وتحسين الأداء في المؤسسات والمرافق العمومية، وعلى مستوى المجالس الشعبية المنتخبة، وكذا القضايا التي تهمّ المجتمع، وتصبّ في وعاء الصالح العام.

السيدات الفضليات، السادة الأفاضل،

إنّ اختيارنا لموضوع «حالات التنافي مع العهدة الانتخابية» يستجيب لأسباب ودواع عديدة، خاصة في ظلّ الإصلاحات السياسية الهامة التي بادر بها فخامة السيّد رئيس الجمهورية، والتي مسّت جُلّ المنظومة القانونية المؤطّرة للحياة السياسية، كما يترجم حرصنا على تعميق الدّراسة والتحليل وتوسيع النقاش حول الإشكاليات المرتبطة بهذا الموضوع، لفهم أبعاد فلسفة تنافي العهدة التمثيلية في المجالس الشعبية المنتخبة، من حيث منع الجمع بينها، من جهة، ومن جهة أخرى، تنافي ممارسة إحدى هذه العهدة الانتخابية مع وظائف ومهام وأنشطة أخرى.

في هذا الخصوص، اهتمّ الفكر القانوني، بوضع الإطار النظري، والمبادئ العامة الملائمة لممارسة العهدة التمثيلية في المجالس المنتخبة، حسب خصوصيات كلّ منها، حرصاً على ضمان استمرارية المؤسسات، واستقلالية المنتخب، وحمايته من كلّ أشكال التّبعية ومختلف المناورات والضغوط، عند أدائه لمهامه، وتفرّغه للمسؤوليات التي يضطلع بها.

السيدات الفضليات، السادة الأفاضل،

إنّ جلّ الممارسات في مختلف الأنظمة القانونية، تتوخّى ضمان أداء راق لممثلي الشعب في المجالس المنتخبة، وأخلاق الحياة السّياسية، من خلال تحديد الضوابط والقواعد التي تمنع الأوضاع التي تؤدّي إلى تنازع أو تعارض المصالح (Conflits d'intérêts)، ضمن مبادئ النزاهة، والاستقامة، والالتزام، والشفافية، وترسيخ ثقافة الدّولة، وخدمة الصّالح العام، باعتبار هذه المسؤوليات تنبع عن إرادة المواطنين، وتترجم تطلّعاتهم لحماية حقوقهم والدّفاع عن مصالحهم، ضمن القيم السّامية للعدالة والإنصاف، وتطبيق القانون، والحفاظ على المال العام والممتلكات العمومية.

أمّا فيما يخص معالجة نظام التنافي في منظومتنا القانونية، وانطلاقاً من الأحكام الدستورية التي تقرّ على الخصوص، بأنّ الشعب حرّ في اختيار ممثليه، (المادة 10)، وأنّ المجلس المنتخب، هو الإطار الذي يعبرّ فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات (المادة 14 الفقرة 02)، وقاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (المادة 16)، واعتباراً



للإرادة السياسية الرّامية إلى المُضيّ قدما من أجل ترقية الممارسة الديمقراطية في بلادنا، هذه الإرادة التي عكستها الإصلاحات السياسية التي أعلنها فخامة رئيس الجمهورية في خطابه الموجّه للأمة في 15 أبريل 2011، تمّ التأكيد على الدور الحيوي الذي تضطلع به هذه المجالس المنتخبة، لاسيّما في مجال تحقيق أهداف التنمية الوطنية، بشكل عام، والمحلية بشكل خاص، وبلورة مبادئ الديمقراطية التشاركية، بغية تحسين الإطار المعيشي للمواطن، وتجسيد تطلّعاته.

إنّ المسؤوليات الجسيمة التي تقع على عاتق ممثلي الشعب في البرلمان، وعلى مستوى المجالس الشعبية البلدية والولائية،

ينبغي أن تُمارس في أحسن الظروف وعلى أحسن وجه، في إطار قوانين الجمهورية، ووفق الأخلاقيات والقواعد التي تقتضيها هذه الوظائف التي تبقى في طبيعتها عمومية، شأنها شأن المسؤوليات التي تمارس في الإدارات والمؤسسات الحكومية، لاسيما تلك التي تخضع لقانون الوظيفة العمومي، وتنظيماته، ومن هنا كُرِّس نظام التنافس لإضفاء المصدقية والشفافية على ممارسة هذه المسؤوليات وعدم الجمع بينها وبين أعمال ومهن أخرى، تحول دون تفرغهم للمهام التي انتخبوا من أجلها أو عُيِّنوا فيها، ضمانا للاستمرارية والحياد والاستقلالية وعدم التبعية عند أدائهم لمهامهم.

في هذا الخصوص، تحظر المادة 21 من الدستور أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، أو وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

وتحقيقا لهذه الأهداف، وبغرض تفادي مثل هذه الأوضاع، يميّز التشريع الوطني، على غرار التشريعات الأخرى، بين نظامي عدم القابلية للانتخاب، وحالات التنافس مع العهدة الانتخابية.

فحالات عدم القابلية للانتخاب *Les inéligibilités*، تضع الضوابط القانونية التي تمنع شاغلي بعض الوظائف والمسؤوليات العمومية من الترشُّح إلى العهدة الانتخابية، تفاديا لاستغلال مناصبهم ونفوذهم للتأثير على الناخبين واستمالتهم.

أما نظام التنافي Les incompatibilités، فتُطبَّق قواعده بعد العملية الانتخابية، بحيث يفرض على المنتخب الاختيار بين عهده الانتخابية، ووظيفته أو مهنته أو نشاطه الأصلي، وبالتالي يمكن القول بأن التشريع الجزائري اعتمد نظام التنافي المطلق بالنسبة للعهد البرلمانية، وفق أحكام المادة 105 من الدستور، التي تنصّ على أنّ: «مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى.»

وبهذا الخصوص، وتطبيقاً لأحكام المادة 103 من الدستور، حدّد القانون العضوي رقم 12-02 حالات التنافي مع العهد البرلمانية، وذلك بمنعه الجمع بين العضوية في البرلمان، وممارسة مختلف المهام والوظائف والأنشطة الأخرى، عمومية كانت أو انتخابية أو خاصة، واستثنى ممارسة نشاطات ذات طابع مؤقت، لاسيما في المجالات العلمية أو الثقافية أو الإنسانية أو الشرفية أو القيام بمهمة لصالح الدولة.

إنّ هذه الاستثناءات، تهدف إلى تمكين المجتمع من الاستفادة من خبرات وقدرات ذوي الكفاءات العالية، بما يضمن خدمة الصّالح العام، ويسمح بتثمين الطّاقات البشرية للأمة وتوظيفها لتلبية حاجات المواطنين في مختلف المجالات الحيوية.

ومن جهة أخرى، حدّد القانون العضوي المذكور آنفاً، الإجراءات الكفيلة بإثبات حالات التنافي، وكذا الآثار المترتبة عن هذه الأوضاع، بما يسمح لممثلي الشعب القيام بمهامهم وفق ما تقتضيه العهد الانتخابية .



سيّداتي الفضليات، سادتي الأفاضل،

أردت أن أتناول ضمن هذه الكلمة الافتتاحية، الخطوط العريضة للجوانب المختلفة المرتبطة بموضوع هذا اليوم الدراسي، وسيتولّى الأساتذة والباحثون المحاضرون، مشكورين، معالجتها بشكل أكثر تفصيلاً، وتحليل أوسع.

ونأمل في الأخير، أن يكون هذا الملتقى فضاءً مثمراً لتبادل الآراء، وإطاراً علمياً للاستفادة من مختلف الخبرات والتجارب المقارنة، سعياً منّا للمساهمة في ترقية وإشعاع الثقافة القانونية والسياسية والبرلمانية في بلادنا، بمداخلاتكم النوعية، ومناقشاتكم البناءة.

أشكركم مجدّداً على كرم الإصغاء، وأتمنى النّجاح والتّوفيق لأشغالكم، واسمحوا لي، أن أعلن عن الافتتاح الرسمي لفعاليات هذا اليوم الدراسي.

**وفّقكم الله إلى ما فيه الخير والسّداد
والسّلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته .**

الإشكالية العامة لليوم الدراسي حول حالات التنافس مع المهنة الانتخابية



د/ سعيد مقدم

منسق اليوم الدراسي

وتمس بمصداقية المؤسسات المنتخبة، وتجعلها صورية الوجود.

إن الإلتزام بمبدأ التنافي *l'incompatibilité* كما هو معلوم يختلف عن مبدأ عدم القابلية للانتخاب *L'inéligibilité*.

فإن كان مبدأ عدم القابلية للانتخاب يمنع الترشح أصلاً، فإن مبدأ التنافي يكتفي بوضع قيود قانونية على ممارسة العهدة الانتخابية، بمعنى أنه لا يجيز الجمع بين عهدة انتخابية مع نشاطات أو وظائف أخرى غير مرخص بها.

بمعنى أن مبدأ التنافي من الناحية المبدئية، لا يمنع الترشح ولا يؤثر على صحة الاقتراع، ولكنه يعارض

تعد حالات التنافي مع العهدة الانتخابية على المستويين المحلي والوطني من المسائل التي أثارت ولا تزال الكثير من الجدل بين المنادين بضرورة التزام المنتخب بواجب التفرغ كلية لممارسة عهده الانتخابية، وعدم جواز ممارسة نشاطات أخرى ولو كانت مؤقتة، مهما تنوعت طبيعتها، وهو الرأي الذي يلتقي مع القائلين بأن الجمع بين العهدة الانتخابية مع غيرها من النشاطات الأخرى يشكل في الأساس مخالفة لتطلعات وآمال المواطنين الذين يرغبون في أن يروا منتخبهم يتفرغون كلية للعهدات الممنوحة لهم من قبل الشعب، وأن عدم الإلتزام بحالات التنافي مع العهدة الانتخابية يترتب عنه بدهاء آثار تشجع العزوف على الإلتزام المدني

كما أن السؤال يظل قائماً بخصوص أنجع السبل الضامنة لذلك والكيفيات الملائمة للتصدي لحالات التنافي في حالة ثبوتها وطرق معالجتها والجهة المختصة بالبت فيها. فهل يتعين في حال ثبوت حالة التنافي تطبيق أحكام الإقالة أم الاستقالة أم الإعذار باللجوء إلى إمهال المعني فترة للاختيار بين هذه أو تلك الوظائف..؟ وما موقف الفقه والقضاء والتشريع من مكان هذه الظاهرة، وطنياً ودولياً إن أمكن على سبيل المقارنة والاستئناس؟

كما أن السؤال يثار حول المركز القانوني للعضو المعني بحالة التنافي وعلاقته بأحكام استخلافه، قبل الفصل في مدى ثبوت حالة التنافي من انتفائها من قبل الجهة المعنية؟ ومن هي وطنياً

الاحتفاظ بالعهد الانتخابية، ويلزم المعني بالتنافي بالتخلي عن الوظيفة التنافية مع العهدة التي انتخب لها، وذلك خلافا لعدم القابلية للانتخاب الذي يعارض الترشح، ويضع حدا للعهد إذا ما تبين ذلك بعد الانتخاب.

فمبدأ التنافي إذن لا يشمل سوى الحالات المنصوص عليها قانوناً، ومن ثم فإن السؤال الذي يثار بهذا الصدد يكمن في الغاية من النص قانوناً على حالات التنافي وعلى سبيل الحصر. فهل سُنّت لحماية المنتخب وجعله مستقلاً عن أي تبعية؟ أم أنها سُنّت لصالح المعنيين برسالة العهدة الانتخابية من المواطنين، والتزامات المنتخبين، سواء المتحزبين منهم أو المستقلين..؟

ومحليا؟ وما هي الفترة التي ينبغي فيها للجهة المعنية، وللعضو المعني بحالة التنافي انتظارها؟ وهل لهذا العضو مثلا الحق أثناءها مواصلة مباشرة مهامه قبل البت النهائي في حالته؟⁽¹⁾

واعتبارا لحساسية وآثار مبدأ التنافي وانعكاساته على العهدة الانتخابية والمجالس المنتخبة، فإن فريقا آخر من الفقهاء والعاملين في حقل التشريع، من ينادى بضرورة عدم المغالاة والتشدد في تقييد دائرة الأنشطة الثانوية التي لا تعرقل ممارسة العهدة الانتخابية، لدواعي وأغراض مفيدة، علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية.

وبين تضارب وتباعد بين هذا الرأي وذاك، وبالرغم من وضوح أحكام المادة 103 من الدستور الجزائري

التي تعرضت لمسألة حالات التنافي، وأحالت تحديدها بموجب قانون عضوي، فإن النقاش عندنا وصل بعد المناقشة البرلمانية المستفيضة، والمصادقة على مشروع القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية إلى القضاء الدستوري، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية استنادا إلى أحكام المادة 165 فقرة 2 من الدستور الجزائري، والذي أصدر رأيه رقم 04 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وكان من المرجعيات المستند إليها في صدور القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتضمن تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

بخطة سريعة، الحريص على ضمان اضطلاع المؤتمنين من الشعب بعهدتهم الانتخابية، وممارستها بأكثر عقلانية، والاستجابة للضغوط الشعبية المتنوعة، حفاظا على خيوط الثقة بين المؤسسة المنتخبة والناخبين، ولاسيما في المجتمعات في مسار التحول الديمقراطي المتعدد الأحزاب، المتأثرة بالتطور التكنولوجي

وخلافا لما كان متوقعا بعد صدور هذا القانون، فإن ظاهرة حالات التنافي لا تزال من الانشغالات القائمة على أرض الواقع، ولاسيما في المجالس المنتخبة الأخرى محليا، أي المجالس الشعبية البلدية والولائية، انشغالات تؤرق كثيرا بالسياسيين والمهتمين عمليا وعملا، لاسيما في ظل عالمنا المتغير

وما موقف المشرع والقضاء
الدستوري الجزائريين من
ذلك ؟

لا شك أنها من المسائل
التي سيتطرق لها السادة
المحاضرون في مداخلاتهم
ومناقشاتهم في هذا اليوم
الدراسي، الذي تنظمه الدائرة
الوزارية المكلفة بالعلاقات مع
البرلمان، إيماناً منها برسالتها
البيداغوجية، وبضرورة العمل
معاً، مؤسسات علمية، ثقافية
وإدارية، خدمة لإشعاع الفكر
القانوني، وتيسير تطبيق
النصوص المترجمة له بتدليل
ما قد يشوبها من غموض
أو تأويل، يحتاج إلى تدقيق
وتوضيح في مسائل محددة في
منظومتنا الوطنية، ولاسيما
ذات العلاقة منها بالقانون
البرلماني والدستوري،
كموضوع ندوتنا الخاص
بحالات التنافي مع العهدة

وإفرازاته في مجال يسرة
التواصل الاجتماعي بين
مختلف فئات الشعب، ولاسيما
الشباب منهم، مما يتطلب تدخل
المؤسسات التمثيلية، وبأسرع
وقت ممكن، وبفعالية، للتكفل
بهذه الانشغالات المستجدة،
وذلك من خلال التفرغ كلية
للاضطلاع بالعهدة الانتخابية
المنحدرة مباشرة من نظرية
السيادة الشعبية، محلية كانت
أو وطنية، مقابل الاستفادة من
بعض الضمانات الأساسية
لأعضائها، بما يحقق لهم
ممارستها بكل استقلالية
ودون أي عراقيل.

إن العديد من الأسئلة التي
تفرض نفسها على الباحث
لا تزال قائمة، ولاسيما في
الممارسة حول مفهوم مبدأ
التنافي مع العهدة الانتخابية
ونطاقه، كيف نشأ وتطور
ومآله فقها وقضاء وتشريعاً،

مجلس شعبي أن يترشح
لمقعد في مجلس شعبي آخر
وفي حالة انتخابه يعتبر
مستقيلًا وجوبًا من المجلس
الشعبي الأصلي،

- تتنافى صفة العضوية في
مجلس الأمة مع ممارسة أي
عهدة انتخابية في مجلس
شعبي .

وإذا كان الأمر كذلك في
ظل قانون الانتخابات لعام
1997 فإن المشرع جاء في
عام 2012 بنص جديد تضمنه
قانون الولاية رقم 12-07
المؤرخ في 29 فبراير 2012
حيث نص في المادة 44 منه
على أنه: يقضى بقوة القانون
كل منتخب بمجلس شعبي
ولائي يثبت أنه يوجد في حالة
تنافي منصوص عليها قانونًا.
ويقر المجلس الشعبي الولائي

الانتخابية وطنيا ومحليا، من
حيث المبدأ والنطاق وقيود
ممارستها ومنازعاتها وكيفية
معالجتها والجهة المختصة
بالبت فيها وإجراءاتها ؟

مواضيع تشغل الباحثين
والممارسين، لحساسيتها
وعدم انسجام بعض النصوص
التنظيمية حول الموضوع،
فالمشرع الجزائري على سبيل
المثال لا الحصر عمل في عام
1997 على النص صراحة في
أحكام المادة 4 من الأمر رقم
97-07 المؤرخ في 06 مارس
1997 المتضمن القانون
العضوي المتعلق بنظام
الانتخابات على تحديد نطاق
حالات التنافي وحصرها فيما
يلي :

- لا يمكن الجمع بين العضوية
في أكثر من مجلس شعبي ،
- غير أنه يجوز لمنتخب في

يشير إلى حالات التنافي كسبب من الأسباب المؤدية إلى استخلاف أعضاء المجالس الشعبية الولائية، اللهم إلا إذا كان المشرع يرمي إلى إدراج هذه الحالات تحت عنوان "بسبب الإقصاء" المنصوص عليها في المواد 99 - 102 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، فهل يمكن إدراج ذلك في خانة السهو أو الإغفال؟ وإذا كان الأمر كذلك ألا يجب تداركه قانونا؟

إن المؤسس كان واضحا عندما نص كمبدأ عام في صلب الدستور في المادة 21 على أنه: لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة. وهي لاشك قاعدة آمرة لا يجوز مخالفتها.

ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

والملاحظ أن المشرع تطرق لإقصاء كل منتخب من مجلس ولائي في حالتين: حالة ما إذا ثبت أن المنتخب يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، وحالة تنافي منصوص عليها قانونا.

وبالرجوع إلى نص هذه المادة 44 المتعلقة بالقانون الأساسي للمنتخب، الساري المفعول في المجالس الشعبية الولائية، نجد أن المشرع نظم حالات عدم القابلية للانتخاب في المواد 40-41-42 - 43 من نفس القانون الولائي لزوال صفة المنتخب بمجلس شعبي ولائي، في حين لا نعثر على نص قانوني يحدد حالات التنافي، بل أن المشرع لم



مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية المادة 12 من قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012. والبلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة القائمة على اللامركزية، ومكانا لممارسة المواطنة وإطارا لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، تتوفر على هيئة

وتفاديا لذلك ألم يكن المشرع مدعوا إلى تقنين حالات التنافي في المجالس المنتخبة على المستويين البلدي، و الولائي، على غرار ما قام به بالنسبة للعهد البرلمانية للمنتخب أو المعين في البرلمان؟ فالبلدية والولاية كلاهما من مؤسسات الدولة، وحلقة وصل بين القاعدة والقمة، فالولاية جماعة إقليمية للدولة ودائرتها الإدارية غير الممركزة، لها

مداولة تسمى المجلس الشعبي البلدي، أعضاؤه منتخبون لعهدة انتخابية مجانية. المادة 37 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011.

بل أنه إذا كان قانون الولاية -كما أسلفنا- قد استعمل مصطلح حالات التنافي دون تحديدها في صلب القانون الأساسي للمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، فإن المشرع وخلافا لذلك، لم يشر نهائيا تحت عنوان القانون الأساسي لحالات التنافي للمنتخب البلدي كسبب من أسباب زوال صفة المنتخب، ولا سيما في المادة 40 منه.

والى جانب أطراف العهدة الانتخابية وعلاقاتها المختلفة، فقد دخلت وسائل الإعلام طرفا في النقاش

وأقحم الرأي العام فيه عبر ما تناولته حول موضوع عدم التزام المعنيين بمبدأ التنافي لا سيما مع العهدة البرلمانية، مشيرة بالأرقام إلى عدد المعنيين المتواجدين في هذه الوضعية بالغرفة الأولى والمقدر بـ 52 نائبا ليتقلص مع مرور الوقت ودون معرفة مآل ذلك في غياب بيانات رسمية أو نشرية خاصة بالموضوع من لدن الهيئة المعنية أو سبر للآراء من مراكز معتمدة، مما جعل الرأي العام -بحكم حب الاطلاع - يتابع عن كثب هذه المسألة للوقوف على خلفياتها وتبعاتها وكيفيات معالجة منازعاتها وإجراءاتها وطرق الطعن بصددها؟.

حقيقة أنه وخلافا للمنتخب المحلي، فإن القانون يلزم النائب الذي يفوز بالمنصب

فإذا كان القانون قد حدد
الآجال التي ينبغي على
النواب الاختيار بين عضويتهم
وظيفة أخرى، فهل حدّت
آجال لاستخلاف المنتخبين
”المستقيين أو المقالين
في حالة ثبوت تواجدهم
في حالة تنافي مع عهدتهم
البرلمانية، وذلك تفاديا لبقاء
مقاعد هؤلاء النواب شاغرة ؟
وهي من المسائل الضرورية
للاضطلاع بالعهد الانتخابية
وفقا للقانون المتعلق بحالات
التنافي مع العهد البرلمانية
التي ينصرف مفهومها وفقا
لأحكام المادة 2 من القانون
العضوي رقم 12-02
السالف الذكر، إلى الجمع بين
العضوية في البرلمان وعهد
انتخابية أخرى أو بينها وبين
المهام أو الوظائف أو الأنشطة
المحددة في المادة 3 من
نفس القانون، والتي تشمل
ممارسة نشاط تجاري ومهمة

في البرلمان بتقديم تصريح
لدى مكتب الغرفة المعنية
يتضمن تحديد الوظائف
والمهام والأنشطة التي
يمارسها وبدون مقابل، وذلك
خلال 30 يوما، وبعد دراسة
التقرير تقوم اللجنة المختصة
بإحالة إلى مكتب المجلس،
وفي حالة إثبات التنافي، يتم
إبلاغ البرلماني المعني ومنحه
مهلة 15 يوما للاختيار بين
عهدته البرلمانية أو الاستقالة،
وللبرلماني الذي يعترض على
هذا القرار الحق في اللجوء
إلى المجلس الدستوري،
الذي يبلغه في حال ثبوت
قرار الغرفة ويمنحه الخيار
بين مهامه خارج البرلمان
ومهامه البرلمانية، ولما كانت
الانتخابات التشريعية قد مرت
عليها أشهر عديدة، فإن بقاء
تداول تداعيات هذه الظاهرة
من شأنه أن يعزز إشكالية
اليوم الدراسي لهذا الملتقى.

الموضوعي والمناقشة الجادة والمسؤولة في محاور أساسية:

– نظام التنافسي من حيث المبدأ، النشأة والتطور. مداخلة الأستاذ الدكتور يلس شاوش من جامعة وهران.

– حالات التنافسي في التشريع الجزائري. الأستاذ الدكتور بوزيد لزهاري عضو مجلس الأمة وخبير دولي في حقوق الإنسان.

– كفاءات معالجة حالات التنافسي ومنازعاتها الدكتور عبد الجليل مفتاح رئيس المجلس العلمي بكلية الحقوق، جامعة بسكرة.

تمنياتي للجميع بالنجاح والتوفيق

القضاء ومنصب منتخب في مجلس آخر، ووظيفة عضو في الحكومة أو في المجلس الدستوري، أو في مجلس شعبي منتخب، أو في وظيفة، أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، أو في مؤسسة، أو شركة، أو تجمع تجاري، أو مالي، أو صناعي، أو حرفي، أو فلاح، أو لدى دولة أجنبية، أو منظمة دولية حكومية، أو غير حكومية، أو رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية.

وهي لا شك جملة من المسائل التي يسعى الأساتذة المحاضرون إلى التطرق لها بنوع من التفصيل، بالتحليل

الهوامش

(1) «علماء بأن القانون العضوي الخاص بحالات التنافسي مع العهدة البرلمانية جعلها من اختصاص غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري النهائي»

مبدأ التنافس دراسة مقارنة



الأستاذ الدكتور يلس شاوش بشير
عميد كلية الحقوق، جامعة وهران

إزاء السلطات السياسية من جهة، والسلطات الاقتصادية من جهة أخرى، ومن ورائه يحمي استقلال البرلمان وسيادته، ويتجسد بموجبه مبدأ الفصل بين السلطات، وتطبيقاً للمبدأ على النائب بمجرد انتخابه أن يختار إما التمثيل النيابي وإما مواصلة ممارسة نشاطاته المهنية أو الوظيفية ولا يمكن له الجمع بينهما تجنباً لتضارب المصالح.

يتجه الرأي العام الأوروبي حسب عمليات سبر الآراء نحو المطالبة بعدم الجمع بين هذه المهام، لكن بما أن سلطة البتّ في هذا الموضوع تعود للمنتخبين المشكلين للسلطة التشريعية، فإن المسألة لا تزال محل تردد كبير.

لقد وضعت معظم الدول قواعد لتنظيم هذه الوضعية

أولاً : الجمع بين الوظائف الانتخابية.

- الجمع الأفقي : الوظائف الوطنية الهيئات البرلمانية.
- الجمع العمودي: الجمع بين الوظائف الانتخابية الوطنية، والوظائف الانتخابية الإقليمية.

ثانياً : الجمع بين الوظائف الانتخابية الوطنية والوظائف الخاضعة للتعين مقدمة

تطرح على الساحة السياسية مسألتا عدم الجمع بين أكثر من تمثيل، وعدم التنافي عند كل عملية انتخابية، خاصة عندما يتعلق الأمر بأعضاء البرلمان، ويبقى الجدل قائماً بين معارض لهذا الجمع، ومؤيد له، ولكل طرف حججه.

يهدف مبدأ التنافي إلى ضمان استقلال النائب وحرية



العمومية وذلك بفتح الساحة السياسية للجميع، تجنباً لتركيز العهدة الانتخابية لدى عدد محدود من الأشخاص. يؤخذ على الجمع بين التمثيل النيابي والتمثيل على مستوى المجالس المحلية المنتخبة كونه يؤدي إلى الانخفاض العددي للطبقة السياسية فيجعل مهمة التمثيل محتكرة

عن طريق الدستور أو التشريع، وبقيت بعض الدول القليلة تأخذ بقواعد عرفية تبنتها الأحزاب السياسية، ومثال ذلك إنكلترا وهولندا.

يهدف تأطير عملية الجمع بين أكثر من تمثيل إلى تحقيق عدة أهداف : وأولى هذه الأهداف تجسيد مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء

لدى فئة من الشخصيات التي تتنازل في نهاية المطاف، -نظرا لتراكم مهامها- عن مهمة معالجة القضايا للتقنوقراطيين.

كما يمكن من تحقيق التمثيل الجوّاري، بتقريب الناخب بمنتخبه، وهذا تلبية للطلبات المتزايدة فيما يخص التواجد الجوّاري مع المواطنين، وضمان حسن تسيير الجماعات الإقليمية، وتجنب الضغوطات على الناخبين، وحياد المنتخبين، وإعادة تثمين البرلمان Revaloriser بمقاومة ظاهرة التغيب، وجعل البرلمانين يتفرغون كليا لمهامهم النيابية، لأن الجمع بين أكثر من عضوية يعد من أهم الأسباب المؤدية للتغيب البرلمانى⁽¹⁾.

وتبقى أهم المخاطر الناجمة عن إمكانية الجمع بين العهديات أو العهديات والوظائف هي ظاهرة الغياب، وتكثيف المداخليل بالنسبة للنائب، وتقوية النفوذ الشخصية، فتجعله يشكل طبقة متميزة في المجتمع⁽²⁾.

أما عن المؤيدين للجمع بين الوظائف الانتخابية الوطنية والإقليمية، يرون في هذا الجمع الوسيلة المثلى لربط علاقات مباشرة مع الواقع الاجتماعي، برفع المشاكل المحلية إلى السلطة المركزية، وأن توسيع مجال التنافس من شأنه تضيق اختيارات الناخبين، وحرمان جزء من المواطنين من حقهم في الترشح لهذه المناصب.

الدراسة المقارنة تبين من أن النصوص المنظمة لهذه العمليات متعددة ومتباينة، فيبقى الحل نسبيا يختلف من دولة لأخرى⁽³⁾.

أولا : الجمع بين الوظائف الانتخابية .

قد يكون الجمع بين الوظائف الانتخابية إما أفقيا وإما عموديا.

- الجمع الأفقي :

- الوظائف الوطنية الهيئات البرلمانية: معظم الدول التي تتشكل برلماناتها من غرفتين، تمنع الجمع بين العضوية في الغرفتين، أي مجلس النواب، ومجلس الشيوخ، وهذا هو الشأن بالنسبة لفرنسا، وإيطاليا، وإسبانيا، وهولندا، وإنكلترا...، كما أن هناك دولا أوروبية تمنع جمع التمثيل النيابي الوطني مع العضوية في البرلمان الأوربي (فرنسا مثلا).

- الجمع العمودي :

فيما يخص الجماعات الإقليمية، لا بد من التمييز بين الجماعات المتمتعة

بصلاحيات تشريعية (بالنسبة للدول الفيدرالية)، والجماعات التي تمارس صلاحيات تنفيذية (إدارية) ويجدر التذكير بدراسة قام بها مجلس الشيوخ الفرنسي فيما يخص سبع دول أوروبية⁽⁴⁾.

- فرنسا : الجمع بين عهدين هي القاعدة التي استمدت جذورها من العهد الملكي يوليو. في سنة 2012 : 83 % من النواب لهم عضوية أخرى، و 78 % من أعضاء مجلس الشيوخ يمارسون عضوية ثانية على مستوى الجماعات المحلية، قبل سنة 1985 لم تكن توجد قواعد تحد من الجمع بين العهدين أو التمثيل والوظائف.

- ألمانيا : وهي دولة فيدرالية تتشكل من 16 لاند (Lands)، يحتوي كل واحد منها على حكومة



وفي جماعة إقليمية (لاند) تتمتع بصلاحيات تشريعية (Bundesrat). كما يسمح الجمع بين العضوية في البرلمان والعضوية في مجلس بلدي أو المحافظة، بينما يتنافى التمثيل النيابي مع وظيفة رئيس البلدية ورئيس

وبرلمان (Bundesrat)، وأن كل لاند يحتوي على نوعين من الجماعات الإقليمية: البلديات والمحافظات المشكلة من عدة بلديات.

يرخص النظام الألماني الجمع بين العضوية في البرلمان (Bundestag)

المحافظة حتى ولو لم يمنع بنص، لأنهما يعتبران موظفين منتخبين يمارسان مهامهما بصفة دائمة. لكن من الناحية العملية يبقى 22 % فقط من أعضاء البوندسطاغ يمارسون هذا الجمع.

- بلجيكا : وهي كذلك دولة فيدرالية تتشكل من ثلاث قوميات : فرنسية، فلامند وجرمانية، ومن ثلاثة أقاليم: فالوني، فلاندر وبروكسال. وخلافا لألمانيا لا يجوز الجمع بين العضوية البرلمانية، والعضوية في جماعة إقليمية متمتعة بصلاحيات تشريعية، وهذا بالنسبة للقوميات والأقاليم، وكذلك بالنسبة للجماعات الإقليمية التي لها صلاحيات إدارية، (محافظات أو بلديات) مستخدمة مبدأ التنافي، غير أنه يجدر التذكير من أن مجلس

النواب يتشكل في نفس الوقت من نواب منتخبين، ونسبة معينة من الأعضاء المعينين من القوميات التي تتشكل منها المملكة البلجيكية.

- إسبانيا : وهي الأخرى دولة فيدرالية، تتشكل من 17 جماعة مستقلة (communautés autonomes) و 50 إقليما و 8100 بلدية.

يميز القانون الإسباني بين النواب وأعضاء مجلس الشيوخ، حيث يسمح لأعضاء هذا الأخير الجمع بينه و بين العضوية في الجماعة المستقلة، ولكنه يسمح لأعضاء المجلسين أن تكون لهم العضوية في إحدى المجالس المحلية، وفي حالة الترخيص بهذا الجمع يكون التمثيل بدون تعويض فيما يخص الوظائف المحلية.



الهيئة التنفيذية للمحافظة
التابعة للإقليم، وكذلك رئيس
أو عضو للهيئة التنفيذية
البلدية التابعة للإقليم.

- إنكلترا : لا توجد موانع
للجمع بين العضوية في
البرلمان والعضوية في
الجماعات الإقليمية، ورغم

- إيطاليا : دولة فيدرالية
مشكلة من 20 إقليما و 110
محافظة، يمنع فيها الجمع
بين العضوية في المجالس
البرلمانية والعضوية في
الجماعات الإقليمية سواء كانت
متمتعة بصلاحيات تشريعية
أو إدارية، كما يمنع على عضو
الإقليم وظائف رئيس أو عضو



- الجمع بين الوظائف الانتخابية الوطنية والوظائف العمومية الخاضعة للتعيين.

أغلبية الأنظمة ترفض الجمع بين التمثيل النيابي والعمل الحكومي، منها فرنسا، بلجيكا، وهذا ناتج بطبيعة الحال عن مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁵⁾. بينما هناك دول

ذلك أصبحت ظاهرة الجمع قليلة جدا : من أصل 650 عضوا برلمانيا 9 فقط لهم عضوية في مجلس محلي منتخب.

ثانيا : الجمع بين الوظائف الانتخابية والوظائف الخاضعة للتعيين.



أخرى لا تمنع هذا الجمع، ومنها بريطانيا التي تسمح للوزير الأول الاحتفاظ بعضويته في البرلمان، نفس الشيء بالنسبة لألمانيا، وطرحت في فرنسا التي تأخذ بمبدأ عدم الجمع بين الوظائف مشكلة عضو البرلمان الذي يستدعي لمهام حكومية (وزارة)، فإنه يستوجب عليه التخلي عن

عضويته في البرلمان، ولكن يحتفظ بحقه في استرجاع منصبه حالة إنهاء مهامه لدى الحكومة، وذلك لاستكمال المدة المتبقية من العهدة⁽⁶⁾.

أما عن إمكانية الجمع بين التمثيل المحلي والوظيفة الوزارية، فإن الدساتير لم تتحدث عنها، إلا أنه من

وحتى بالنسبة للدول التي لها تجربة عريقة في المجال البرلماني، وهو الأمر الذي يضيف على مبدئي التنافي وعدم الجمع طابعهما النسبي. ومن بين الحلول المستخدمة للتقليص من حالات الجمع، منع بعض الدول الجمع بين الأجرور المرتبطة بتعدد الوظائف، وتعمل دول أخرى على شهر الوضعية المالية والوظيفية للنائب لتمكين الناخب من تحديد موقفه⁽⁷⁾.

وبالتالي فإن تطبيق المبدأ - على إطلاقه - غير معمول به، لأنه في جميع الدول يبقى لمبدأ التنافي معارضون لهم حجهم، ومناصرون لهم أدلتهم، ولكن مهما يكن من أمر يتجه الرأي العام نحو المناداة بتوسيع مجال حالات التنافي وعدم الجمع بين العهدة.

الناحية العملية يبقى الجمع ممكناً فيما يخص المنتخبين المحليين الذين يشغلون أعلى وظيفة تنفيذية على المستوى المحلي، وهذا طالماً أن الدستور لم يمنع ذلك.

كما يشمل المنع وظائف أخرى، كالعضوية في الحكومة، أو المجلس الدستوري، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو القضاء، أو المجلس الأعلى للقضاء،..إلخ.

الخلاصة

إذا كانت جميع الدول تأخذ بمبدأ التنافي، خاصة عندما يتعلق الأمر بالتمثيل النيابي، إلا أنه لا يوجد إجماع حول كيفية معالجته، لأن الحل يتغير من دولة إلى أخرى، وداخل نفس الدولة من زمن إلى آخر، والمبدأ معمول به في جميع الدول، لكن ليس بنفس الدرجة

1-C'est à la Chambre des Communes que le député représente sa circonscription. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il passe le plus clair de son temps à la Chambre ni même que le temps qu'il y passe est l'aspect le plus important de son travail. En effet, l'emploi du temps d'un député l'amène à travailler plus souvent autrement à l'extérieur de la Chambre (...) Le député doit se mettre au service des gens, être ouvert aux idées, aux propositions et aux plaintes et savoir parler, maîtriser l'art de la conciliation, expliquer la politique du parti ou du gouvernement aux citoyens et transmettre leurs commentaires au parti et au gouvernement, obtenir du gouvernement qu'il apporte des solutions aux problèmes des électeurs et scruter la façon dont le gouvernement use ou abuse du pouvoir qu'il exerce au nom des Canadiens ». La procédure et les usages de la Chambre des communes (Canada), sous la direction de Robert Marleau et Camille Monpetit

2-Les hommes aiment la puissance. Ils l'adorent avec tant de fureur que, pour l'acquérir ou la conserver, il n'est rien qu'ils ne sacrifient, même le repos et le bonheur de leur pays

3-انظر في هذا الموضوع :

Gicquel J. Gicquel J.E., Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 20è édition, p. 605 et s. p. 653 ; Chantebout, Droit constitutionnel, 23è édition

4-Etude de législation comparée n° 228 – juillet 2012 : Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives. Sénat (français), Rapport d'information n° 365, Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 février 2012. Ce rapport avait pour objet de comparer la législation applicable au cumul des mandats électoraux et des fonctions électives dans sept Etats d'Europe : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume Uni et Portugal. De même qu'il présentait les caractéristiques de la législation destinée à limiter ce phénomène en France

5-L'assemblée constituante française de 1790 qui statuait sur les incompatibilités, interdisait à ses membres « d'accepter du gouvernement aucune place, même celle de ministre, aucun don, pension, traitement ou emploi, même en donnant leur démission

6-Art. 23 de la loi du 23 juillet 2008 : « Le parlementaire ayant été appelé à occuper des fonctions ministérielles retrouvant désormais automatiquement son siège lorsque ses fonctions ministérielles prennent fin

7 - على سبيل المثال فتح البوندسطاق (في ألمانيا) موقعا على الانترنت ينشر فيه جميع المعلومات المتعلقة بالنواب. يتضمن هذا الموقع السيرة الذاتية للنائب وكذا المسؤوليات التي يمارسها داخل البرلمان، والنشاط المهني السابق، والنشاطات المهنية المدفوعة الأجر الممارسة أثناء العهدة، والوظائف داخل المؤسسات الاقتصادية والمرافق العمومية والجمعيات الفيدرالية، وكذا الاتفاقيات حول النشاطات والمزايا المستقبلية، والمساهمات في شركات الأشخاص أو الأموال، والهبات.

كيفية معالجة حالات التنافي ومنازعاتها



الدكتور عبد الجليل مفتاح
رئيس المجلس العلمي بكلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة بسكرة

تهديد :

إن البرلمانات في الدول الديمقراطية المعاصرة لم تعد من الناحية الاجتماعية نوادي مغلقة، ترتادها فئة قليلة محظوظة من أصحاب الأموال، أو الأنساب العريقة، بل أصبحت فضاء رحبا لكل الشرائح والفئات التي تحوز الصفة التمثيلية، والنيابة عن أفراد الشعب، والأمة، فهي مجالس للجماهير، مفتوحة أمام كافة المواطنين للانتخاب والترشح، وبالتالي صارت المؤسسات تمثلهم وتعبّر عن مصالحهم وتطلعاتهم.

ولتوفير الشروط الضرورية، والظروف المناسبة، لتمكين البرلمانيين من تأدية مهامهم التمثيلية، والتشريعية، والرقابية، على أكمل وجه، وانطلاقا من أن العمل البرلماني ليس مهنة مثل سائر المهن، أو

وظيفة مثل تلك التي يتقلدها موظفو الدولة أو الهيئات العامة، لكنه نوع من النيابة أو الوكالة عن أفراد الشعب، وإن كانت هذه النيابة مؤقتة زمنيا، لكنها رغم ذلك تتطلب نوعا من الإستقلال يجب أن يتمتع به البرلماني، وبصفة خاصة أمام باقي سلطات الدولة، وتأسيسا على ذلك، ولتأمين الحماية والاستقلال للبرلماني تمت تهيئة نظام خاص للمسؤولية "الحصانة البرلمانية" و"قواعد عدم القابلية للتّرشح" و"نظام التنافي" الذي تطور تدريجيا لتحديد تأثير المصالح الاقتصادية والإدارية على التمثيلية الوطنية.

في بلادنا، ومنذ الإعلان عن إصلاح هيكل الدولة ومهامها، وتطبيقا لهذا المسعى على المستوى التشريعي صدرت

والتناقض بين وظيفتين، عندما لا يمكن ملؤهما في وقت واحد بشخص واحد، وإن الولاية البرلمانية تتناقض مع أي وظيفة إدارية أو رئاسة وعضوية مجالس إدارة، فعلى الموظفين الذين ينجحون في النيابة أن يستبدلوا بآخرين في وظائفهم، وذلك لإعطاء الحرية الكاملة للنواب تجاه السلطة التنفيذية ورئاسة أو عضوية المجالس البلدية⁽¹⁾.

قدم الفقه عدة مبررات لحالات التنافي منها : عدم جواز الجمع بين عضوية المجالس النيابية والمنصب الوزاري، نزولا عند مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وفحواه؛ أن تسند إلى كل سلطة وظيفة معينة تمارسها بقدر من الاستقلال عن السلطات الأخرى، مما يضعها على قدم

مجموعة من النصوص المتعلقة بالإصلاحات السياسية، من بينها القانون العضوي رقم 12-02 الصادر في 12 جانفي 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، فكيف عالج هذا القانون حالات التنافي والمنازعات المتعلقة بها ؟ تحاول هذه الورقة عرض هذه النقاط حسب المخطط التالي :

أولا /كيفية معالجة حالات التنافي .

المقصود بالتنافي :

تفيد كلمة التنافي لغة معنى التنافر، التناقض، التعارض، التضاد، عدم الانسجام، التخالف والتباعد.

ويتطابق المعنى الاصطلاحي مع المعنى اللغوي، فالتنافي ينتج عن التضارب وعدم الانسجام

المساواة مع بقية السلطات، ويقوم المبدأ على دعامتین هما: الاستقلال العضوي الذي تتجسد مظاهره في قيام كل سلطة من السلطات باختيار أعضائها بحرية مطلقة دون تدخل من جانب السلطات الأخرى، إلى جانب ما يفرضه هذا المبدأ أيضاً من ضرورة تفرغ كل عضو من أعضاء هذه السلطات لممارسة الوظيفة التي تتطلبها السلطة المنتمي إليها، ومن ثمّ تصبح فكرة الجمع بين عضوية أكثر من سلطة من الأمور المناهضة لذلك المبدأ.

والدعامة الثانية، التخصص الوظيفي الذي يقصد به أن تختص كل سلطة من بين السلطات الثلاث بممارسة وظيفة بعينها دون التدخل في اختصاصات السلطة الأخرى، فإذا كان مبدأ الاستقلال

العضوي يقف موقف النقيض من فكرة الجمع العضوي بين أكثر من سلطة، فإن مبدأ التخصص الوظيفي جاء أيضاً مؤيداً لحظر ذلك الجمع، فكيف يمكن للشخص الواحد ممارسة وظيفتين مختلفتين في نفس الوقت؟⁽²⁾، وهكذا يأتي على رأس المبررات لمبدأ الفصل بين السلطات، أو عدم الجمع بينها، أو عدم تركيز السلطة الذي يعد من لبنات الهندسة الدستورية المعاصرة، ومن متطلبات دولة الحق والقانون، ومن مبادئ الحكم الراشد، وهو مبرر قانوني وسياسي في نفس الوقت، فالجمع بين العهدة البرلمانية وغيرها، من شأنه منفاة مبدأ فصل السلطات.

كما أن هناك مبررات عملية، تتمثل في أنه في حالة الجمع بين العهدة البرلمانية والمنصب الوزاري، فإن ذلك



الوزراء إلى نيل ثقة رئيس الدولة والوزير الأول، إضافة إلى أن تقرير التنافي من شأنه تحرير الوزير من ضغط هيئة الناخبين في دائرته الانتخابية، وتفرغه للوزارة ضمانا لحسن سير وإدارة المرافق العامة وحرية اتخاذ القرارات، وحماية البرلمان من إمكانية التأثير عليه من طرف الحكومة أو من طرف

من شأنه المساس بالاستقرار الوزاري⁽³⁾، وذلك عندما يتسابق النواب على المناصب الوزارية بافتعال الأزمات البرلمانية لما تتيحه من فرص تولي بعض النواب للمنصب الوزاري.

يشكل تقرير التنافي أيضا ضمانا لتحقيق الانسجام بين أعضاء الوزارة (الحكومة)، بحيث يسعى

التفرغ نهائياً وكليا لقضايا الأمة كما أنها تمس بتجديد القيادات السياسية⁽⁵⁾، وتتطلب ممارسة العهدة البرلمانية استقلالاً تاماً في مواجهة الحكومة، بحيث أن ممارسة الوظيفة العامة التي تتطلب التبعية الهرمية للحكومة تمس باستقلالية البرلماني الموظف.

أما التنافي مع ممارسة النشاطات الخاصة، فحتى وإن كان الأصل أن البرلماني يستطيع مواصلة نشاطه المهني، إذا لم يكن هناك خطر التعارض مع عهده، لكن التداخل بين عالم الأعمال (المال السياسي) والعالم السياسي الذي توسع، يمكن أن يكون مصدر فضاء⁽⁶⁾، أو استغلالاً للنفوذ.

ومنه وجب حماية الوظيفة البرلمانية بصورة تجعلها

المصالح الخاصة عن طريق التأثير على أعضائه⁽⁴⁾. يبدو من المنطقي حظر الجمع بين العضوية النيابية والوظائف العامة، فإذا كان من مهام عضو البرلمان رقابة السلطة التنفيذية، فلا يمكنه النهوض بتلك التبعة ومستقبله الوظيفي معلق بقرارات تصدرها تلك السلطة التي يعمل بها، وهكذا فإن حظر الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة يمثل ضماناً لاستقلال النائب في مواجهة السلطة التنفيذية، ورغبة في المحافظة على استقلال ممثل الأمة، لأن الجمع بين عهده البرلمانية ووظائف أخرى من شأنه تهديد أو المساس بحريته، وتفرغه، وتعرضه لضغوط ومحاولات كثيرة للتأثير عليه. كما أن جمع أو تعدد العهديات الانتخابية يمنع البرلماني من

المبررات السابقة حالات وجود نص يمنع الجمع بين عضوية البرلمان ومهام أو وظائف أخرى، وهذا مانع قانوني.

أما التنافي مع عهديات انتخابية أخرى، إلى جانب العهدة البرلمانية، فمرده إلى مشكلة عدم التفرغ وتخصيص الوقت الكامل، ومن ثم اللجوء إلى التفويض أو الجمع بين المهام والمصالح الوطنية والمهنية، وكيفية المفاضلة بينهما عند التعارض، وتوخيا للتوازن في دراسة الموضوع نورد ردود المدافعين عن فكرة الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري خاصة، حيث يقدم أنصار هذا التوجه عدة حجج منها:

- إن الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري من مستلزمات علاقة التعاون بين السلطتين التشريعية

تؤدي بكل استقلالية، لهذا السبب تقرررت حالات التنافي مع العهدة البرلمانية⁽⁷⁾، وتصنف حالات التنافي ضمن التزامات البرلمانيين.

كما أنه ليس من اليسير على عضو البرلمان الموظف، القيام بأعباء العضوية وواجبات الوظيفة، في ذات الوقت، وكيف يتيسر له ذلك؟ والموظف علاوة على عمله، عليه حضور جلسات البرلمان والمشاركة في نشاط لجانها، واجتماعاتها، ودراسة القضايا المطروحة حتى يتمكن من أن يعبر عن رأيه فيها، ناهيك عن مهمة تلمس نبض الشارع السياسي للوقوف على مشاكله، ووضع تصور لحلولها⁽⁸⁾، إضافة إلى أن الوظيفة قد تتطلب ممارستها الانتقال إلى مكان أو أماكن بعيدة عن العاصمة مقر البرلمان، ويمكن أن نضيف إلى

وفي خلاصة هذه الفقرة نلاحظ أن مسألة المفاضلة بين حجج أنصار الجمع بين العهدة البرلمانية والمنصب الوزاري، ومؤيدي حظر الجمع، هي مبررات تستند إلى أسس نظرية تتعلق بفهم مبدأ الفصل بين السلطات ومداه، وخصائص ودعائم النظام البرلماني، وأيضا متأثرة بتجارب بلدان معينة في ظل ظروف وخصوصيات كل بلد، ما يجعل ترجيح وجهة نظر على أخرى على المستوى النظري، أمر غير ذي فائدة عمليا، وعليه فإن المبرر العملي في اعتقاد الباحث كاف لمنع الجمع وتقرير حالات التنافي، مع التركيز على الاعتبارات الخاصة بكل بلد وظروفه، والأهداف التي يرمي القانون المنظم لحالات التنافي إلى تحقيقها ومدى

والتنفيذية في النظم البرلمانية، ومن شأنه إنشاء تعاون وثيق بينهما، بما يمنحه للوزراء من حق دخول البرلمان وحضور جلساته، والاشتراك في مناقشة مشاريع القوانين والدفاع عن سياسة الحكومة، وحق التصويت عند أخذ الآراء في المسائل المطروحة للمناقشة.

- ويستدل أنصار هذا الاتجاه أيضا بالنظام السياسي الانجليزي - مهد النظام البرلماني - للربط بين المنصب الوزاري والنظام البرلماني، بحيث أتيح الجمع، بل وحظر على الوزير التحدث أمام البرلمان إلا إذا كان عضوا فيه، إضافة إلى أن دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا أباحت التشريعات الصادرة في ظلها الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري.



فهي مقيدة بدستور تتراضى القوى الفاعلة على أحكامه، وتقبل الإحتكام إلى شرعيته، وامتثالاً لمتطلبات دولة الحق والقانون التي يمر التأسيس لها حتما عبر احترام أحكام الدستور الشكلية والموضوعية من طرف كل المؤسسات والجماعات والأفراد، ولهذا فإن البحث في أي موضوع

تقيده بالإجراءات التي تحمي حقوق المواطن السياسية كمثل للشعب أو نائب عنه.

وبالرجوع إلى الإطار الدستوري والقانوني لمعالجة حالات التنافي، وانطلاقاً من أن الديمقراطية المعاصرة هي ديمقراطية دستورية، ما يعني أن الممارسة الديمقراطية اليوم مقيدة وليست مطلقة،

يجب أن ينطلق من الإطار الدستوري والقانوني المؤسس والضابط له، وسيرا مع هذا المنطق، الذي يفترض البداية بتحديد هذا الإطار للبناء عليه، خصوصا وأن دستور الجزائر لسنة 1963 حدّد في المادة 29 وضع مسألة ضبط طريقة انتخاب النواب في المجلس الوطني وعددهم، وشروط قابلية الترشيح ونظام تنافى الجمع بين وظائف معينة على عاتق القانون، ونفس الموقف اتخذته دستور 1976 بمقتضى المادة 130 منه، ولم يخرج دستور 1989 على النهج السابق في المادة 97 منه التي نصت على أنه: "يحدّد القانون كفاءات انتخاب النواب، لاسيما عددهم وشروط قابليتهم للانتخاب وحالات التنافى مع العضوية في المجلس".

واستمر حرص المؤسس الدستوري، على تنظيم الموضوع وتأطيره في دستور 1996 الذي انفرد بتخصيص مادتين منه للموضوع وقد نصت المادة 103 على أنه: "تحدد كفاءات انتخاب النواب، وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافى، بموجب قانون عضوي". فهذه المادة وإن أكدت دسترة المبدأ، وهو ما سارت عليه الدساتير السابقة إلا أنها تضمنت إضافة تمثل تجديدا، وذلك سيرا مع ما جاء به دستور 1996، وهو أن السلطة التشريعية أصبحت تمارس من قبل برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽⁹⁾، من ناحية، وجعلت

فقرة 3 منه المخصصة لمجلس المستشارين ودستور فرنسا المادة 25 فقرة 1، مع واجب الإشارة هنا إلى أن المادة 23 فقرة 1 تشير صراحة إلى تنافي مهام عضوية الحكومة مع ممارسة أي عهدة برلمانية أو عهدة تمثيل مهنية ذات طابع وطني، وأي وظيفة عامة أو أي نشاط مهني، ويحدد قانون عضوي الشروط التي يلجأ إليها لتعويض من يحوزون مثل هذه العهدة، الوظائف أو المهام في فرنسا⁽¹¹⁾.

من خلال عرض النصوص الدستورية الوطنية والأجنبية التي تطرقت لموضوع التنافي مع العهدة البرلمانية، يلاحظ اتفاقها حول ضرورة التصدي للموضوع وإعطائه صبغة دستورية، لما له من دور هام وخطير في عملية تشكيل أو تكوين مؤسسة محورية في

تنظيم حالات التنافي ضمن المجالات المخصصة للقوانين العضوية من ناحية أخرى⁽¹⁰⁾، وتشير المادة 105 إلى حظر الجمع بين مهمة النائب، أو عضو مجلس الأمة، وبين مهام، أو وظائف أخرى.

ومن التجارب الدستورية المقارنة، نشير إلى تبني العديد من الدساتير لهذا النهج، مثل دستور الإمارات العربية المتحدة في المادة 71، دستور سوريا المادة 56، اليمن المادة 80 والمادة 86 فقرة 2 و4، الأردن المادة 76، اليابان المادة 48، البحرين المادتين 97 و98، العراق المادة 47 البند السادس، قطر المادة 114، مشروع الدستور التونسي الجديد المادة 56، دستور المغرب الفصل 62 فقرة 2 منه والمخصصة لمجلس النواب والفصل 63



من الدساتير فقد تصدى
لتحديد حالات التنافي كما هو
حال دستور مملكة البحرين في
المادتين 97 و98.

وبخصوص الإطار القانوني
لمعالجة حالات التنافي في
الجزائر، فقد حرص المشرع
على تنظيم حالات التنافي
في كل المراحل التي مرت

الأنظمة الدستورية المختلفة،
وهذا نزولا عند متطلبات
حسن تنظيم مؤسسات الدولة
وأجهزتها. ومن مقتضيات
ذلك، ضرورة دسترة المبدأ.
ويلاحظ أيضا أن بعض
الدساتير تكتفي بتقرير المبدأ
وتحويل إلى المشرع العادي
للتفصيل، أما البعض الآخر

المتعلق بعضو البرلمان من تنظيم حالات التنافي⁽¹⁵⁾، وآخر قانون صدر لتنظيم هذه الحالات هو القانون العضوي 12-02 الصادر في 12 جانفي 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الذي عالج من خلال المنع أو الحظر الوارد بالمادة الثالثة منه حالات التنافي مع العهدة البرلمانية وهي:

وظيفة عضو في الحكومة، عضوية المجلس الدستوري، عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب، وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة، أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي، ممارسة نشاط تجاري، مهنة حرة شخصيا أو باسمه، مهنة القضاء، وظيفة لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية، رئاسة

بها السلطة التشريعية، بداية بالقانون 79-01 المؤرخ في 9 جانفي 1979 المتضمن القانون الأساسي للنائب، والذي احتوى في الفصل الأول منه إحدى عشرة مادة (المواد من 03 إلى 13)⁽¹²⁾، مرورا بالقانون رقم 80-08 المؤرخ في 25/10/1980 المتضمن قانون الانتخابات⁽¹³⁾، والذي حدد حالات التنافي على مستوى المجالس الشعبية البلدية في المواد 77، 78 و79 منه، تلاه القانون رقم 89-14 المؤرخ في 8 أوت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب⁽¹⁴⁾، (المواد من 4 إلى 15 منه) وذلك في الفصل الأول المخصص لفقدان النيابة وحالات التنافي بمجموع اثنتي عشرة مادة.

وقد خلا القانون 01-01 الصادر في 31 جانفي 2001

الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية، كما تم حظر استعمال الاسم الشخصي للبرلماني خلال ممارسة عهده أو السماح باستعماله مشفوعا بصفته في إشهار يخدم مصالح مؤسسة مالية أو صناعية أو تجارية، ذلك ما قضت به المادة 04 من القانون العضوي. وأجاز المشرع في المادة 05 من القانون المذكور، للبرلماني ممارسة النشاطات المؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية، أو شرفية، بشرط أن لا تؤثر على الممارسة العادية للعهد البرلمانية، وذلك بعد الحصول على موافقة مكتب الغرفة المعنية إضافة إلى جواز ممارسة كل مهمة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز مدتها سنة واحدة. وحدد المشرع عدة إجراءات بمقتضى الفصل الثالث من القانون، وفرضت

المادة 06 على عضو البرلمان الذي أثبتت عضويته إيداع تصريح لدى مكتب الغرفة المعنية خلال الثلاثين يوما الموالية لتنصيب أجهزتها تذكر فيه : العهدة أو الوظائف أو المهام أو الأنشطة التي يمارسها ولو بدون مقابل، وإذا حدث أثناء ممارسة العهدة أن قبل عضو البرلمان وظيفة أو عهدة انتخابية أخرى أو مهمة أو نشاط، عليه أن يقدم تصريحا بذلك إلى مكتب الغرفة المعنية التي ينتمي إليها خلال نفس الأجل، وهنا تطرح مشكلة عدم الدقة والتحديد في الفقرة الثانية من المادة 06 بخصوص استخدام كلمة نفس الأجل فكيف يحسب المقصود بالثلاثين يوما، هل تحسب من تاريخ القبول بالوظيفة أو العهدة الانتخابية أو المهمة أو النشاط؟ أم ثلاثون يوما بعد



اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية لإبداء رأيها بشأن التصريح، وذلك في مهلة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ إخطارها، وعند ثبوت التنافي يقوم مكتب الغرفة المعنية بتبليغ العضو ويمنحه ثلاثين يوما للاختيار بين عهده البرلمانية والاستقالة طبقا لنص المادة 07 من القانون العضوي، وتصدت

الثلاثين يوما المالية لتنصيب أجهزة الغرفة المعنية؟ لأننا في هذه الحالة أو الفرضية تكون الغرفة قد استكملت عملية تنصيب أجهزتها، وتمارس مهامها ما يفرض ضرورة توضيح هذه الفقرة بإعادة صياغتها.

بعد أن يتلقى المكتب المختص تصريح عضو البرلمان، يقوم بإحالته على

المادة 08 لترتيب الآثار الناجمة عن وجود عضو البرلمان في وضعية تنافي، وقضت بتوقفه عن ممارسة العهدة أو الوظيفة أو المهام أو النشاط الذي يتنافى معها. وعندما يتعلق الأمر بممارسة وظيفة عمومية أو مهنة حرة، فإن العضو المعني يطلب إحالته على الوضعية الخاصة المنصوص عليها في قانونه الأساسي (الانتداب أو الإغفال).

وفي حالة تقاعس عضو البرلمان عن الإدلاء بالتصريح المقرر بالمادة 06، وكذلك في حالة انقضاء الأجل المحدد في المادة 07، مع استمرار حالة التنافي قررت المادة 09 ترتيب الاستقالة التلقائية كأثر، ومنحت مكتب الغرفة المعنية إعلان شغور المقعد في أجل ثلاثين يوما من انقضاء

الثلاثين يوما الموالية لتنصيب أجهزة الغرفة التي ينتمي إليها العضو، أو بانقضاء مهلة الثلاثين يوما الممنوحة له للاختيار بين عهده البرلمانية و/أو الاستقالة، ويتم تبليغ قرار المكتب إلى العضو المعني والحكومة والمجلس الدستوري في كل الحالات المذكورة سابقا. ورتبت المادة 10 فقدان عضوية البرلمان تلقائيا لكل عضو يتم تعيينه في الحكومة أو انتخابه في المجلس الدستوري ورتبت المادة 11 الاستقالة الوجوبية على عضو البرلمان الذي يوجد في حالة تنافي مع عهدة انتخابية أخرى.

بعد عرض ما تضمنته هذه الفقرة، نخلص إلى أن موضوع تنظيم حالات التنافي قد تمت عملية تأطيره قانونيا بعدة نصوص مختلفة المصدر، ففي سنة 1979 و1989 تضمنه

عند وجوده في حالة تنافى، كما أن عدم احترام الإجراءات المقررة في مواجهته من شأنها أن تسمح له بالطعن فيها، وهذا ما أغفله المشرع الجزائري بصورة كاملة، بحيث أن المادة 07 اكتفت بتحديد الإجراءات اللازم اتخاذها حال ثبوت حالة التنافى، بحيث يبلغ المكتب (مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة) حسب انتماء العضو الموجود في حالة تنافى، ويمنحه ثلاثين يوماً للاختيار بين عهده البرلمانية و/أو الاستقالة.

يلاحظ أن هذه المادة رتبت الآثار الناجمة عن حالة التنافى، دون أن تمنح للعضو حق الدفاع عن موقفه، إذ ينازع العضو في وجوده في حالة تنافى فكيف يكون له الحق في الدفاع عن وجهة نظره؟

القانون الأساسي للنائب، وفي سنة 1980 تضمن بعض الأحكام المتعلقة بحالات التنافى الخاصة بالمنتخبين المحليين، قانون الانتخابات الذي أحال بنص المادة 99 منه على القانون الأساسي للنائب فيما يخص أعضاء المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى أن النظامين الداخليين لمجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني قد أشارا إلى التنافى، وهما بصدد كيفية مواجهة حالة الشغور الناجمة عن عدة أسباب، منها حالات التنافى مع العهدة البرلمانية⁽¹⁶⁾.

ثانياً / منازعات حالات التنافى.

يثير تنظيم التنافى مع العهدة البرلمانية عدة إشكاليات، تتعلق بمدى أحقية عضو البرلمان في المنازعة



ولوزير العدل حافظ الأختام وللعضو المعني نفسه، حق إخطار المجلس الدستوري الذي ينظر في المسألة بسيادة، ويقرر هل هناك حالة تنافي أم لا؟ ففي الحالة التي ينتهي المجلس الدستوري إلى عدم تواجد العضو في حالة تنافي، يقرر بقاءه في ممارسة مهامه. وفي الحالة العكسية

في تنظيم هذه المسألة، وبالرجوع إلى التشريعات المقارنة، نجد أن هناك تشريعات تسمح للبرلماني في حالة الشك أو المنازعة في حالة التنافي أن يخطر جهة دستورية أخرى تقوم بالنظر في الموضوع والفصل فيه، ففي فرنسا منح القانون لمكتب الجمعية الوطنية



بصفة شخصية أو بالوساطة
والمنتخبون بالجمعية
الوطنية الفرنسية، إذ وبمجرد
ارتكابهم أفعالا مخالفة
لصفة العضوية البرلمانية،
فإن المجلس الدستوري
يقرر إقالتهم إجباريا، وتبلغ
الإقالة إلى رئيس الجمعية
الوطنية، وسبب ذلك هو معرفة
المحامي بالقانون خاصة
القواعد الإجرائية ومبادئها

يطلب من العضو تسوية
وضعيته في أجل 15 يوما،
تبدأ من تاريخ تبليغه بقرار
المجلس الدستوري، وعند عدم
امتنال العضو يتولى المجلس
الدستوري إقالته من عضوية
البرلمان، فيصبح مكانه
شاغرا مما يستوجب شغله
بنفس الطرق المقررة قانونا،
ويستثنى من المهمة المذكورة
أعلاه المحامون الممارسون

الجديد، تمت معالجة حالات التنافس بمقتضى القانونين التنظيميين - وهو ما يعادل القانون العضوي عندنا- المتعلقين بمجلس النواب رقم 11-27 الصادر في 14/10/2011⁽¹⁹⁾ والقانون التنظيمي رقم 11-28⁽²⁰⁾ المتعلق بمجلس المستشارين الصادر في 22 نوفمبر 2011 من خلال الباب الثالث، يحمل الأول عنوان حالات التنافس (المواد من 13 إلى 20) بالنسبة للنواب أما بالنسبة للمستشارين تعالجها المواد من 14 إلى 21.

فالمادة 18 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب في فقرتها الثانية منحت للنائب، ولمكتب المجلس، ولوزير العدل، عند وجود شك أو نزاع في وجود حالة تنافس المهام المزاولة

الملزمة والجزاء المترتبة على مخالفتها. وعليه فهو أولى باحترامها من غيره⁽¹⁷⁾، وفي تجربة أخرى فإن المشرع المغربي، عند معالجته لحالات التنافس، عقد الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بها للمجلس الدستوري إذا تبين بعد إعلان نتيجة الانتخاب وبعد انصرام الأجل الذي يمكن أن ينازع خلاله في الانتخاب، أن شخصا غير مؤهل للانتخاب في مجلس النواب أو مجلس المستشارين، أو يوجد في حالة تنافس أثناء مدة انتدابه نائبا أو مستشارا، فإن المجلس الدستوري يثبت عند الاقتضاء، التجريد أو الاستقالة من الانتداب والإحاق بالنسبة لهذه الوظيفة، وللمجلس الدستوري أن يبت كذلك في حالة وجود شك في التنافس⁽¹⁸⁾. وفي ظل الدستور المغربي



قرار المحكمة الدستورية، وعند امتناعه عن الامتثال لذلك، تعلن المحكمة الدستورية عن إقالته من عضويته، وكررت الأحكام السابقة المادة 19 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين مع حلول كلمة المستشارين أو المستشار محل كلمة النواب أو النواب. فلماذا أوصد المشرع الجزائري

مع الانتداب في مجلس النواب، أو في حالة نزاع في هذا الشأن، رفع الأمر إلى المحكمة الدستورية التي تقرر ما إذا كان النائب المعني بالأمر يوجد فعلا في إحدى حالات التنافي، فإذا قررت المحكمة ذلك، على النائب تسوية وضعيته خلال خمسة عشر يوما، تبتدئ من تاريخ تبليغه

الباب بطريقة فجأة أمام حق البرلمان في حالة وجود شك أو نازع في انطباق حالة التنافي عليه؟ أم أن عرض المسألة أمام اللجنة القانونية للمجلس المعني بديل كاف من شأنه توفير الحماية لعضو البرلمان وإزالة الشك والمنازعة.

من المعلوم أن المقصود باللجنة القانونية على مستوى المجلس الشعبي الوطني هي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، أما على مستوى مجلس الأمة فهي لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وهما لجنتان يراعى في تشكيلتهما الاعتبارات السياسية والحزبية، ومن شأن ذلك التأثير على حيادهما هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فهل يعقل أن يمنع ممثل إرادة الشعب من الدفاع عن نفسه؟

فكيف ينتظر منه والحال هذه أن يدافع عن مصالح الشعب؟ كما أن تحصين أي قرار من حق الطعن فيه أمام الجهة مصدرة القرار أو أمام جهة أخرى يمثل أبسط متطلبات العدالة والمبادئ التي تقوم عليها دولة الحق والقانون، والعائق الذي يحول دون اختصاص المجلس الدستوري بهذه المهمة، يكمن في عدم منحه مثل هذه الصلاحية بنص الدستور، كما أن الرجوع إلى النظام المحدد لقواعد عمل المجلس المذكور في الجريدة الرسمية العدد 26 الصادرة بتاريخ 3 ماي 2012 لا يسعفنا، لأن الإجراءات المحددة تتعلق فقط برقابة صحة الانتخابات المتعلقة بأعضاء البرلمان، كما أن قراءة المادة 09 من القانون العضوي تثير مسألة ما إذا

لا يتطلب جهدا كبيرا لكسب الوقت، وضمان استمرار سير البرلمان في ظروف عادية. ونفس الحكم ينسحب على حالة فقدان العضوية بسبب التعيين في الحكومة.

وهناك نقاط ظل أخرى تتعلق بما يلي: كيف يكون الحكم لو أن عدد أعضاء البرلمان أو إحدى غرفتيه المعنيتين بالتنافي كان كبيرا إلى درجة تؤثر على تنصيب أجهزته وسير العمل فيه مع الأخذ بعين الاعتبار طول المدة المشار إليها سابقا؟ وما حكم القرارات التي يتخذها البرلمان في الفترة الفاصلة بين تنصيب أجهزته والقرار النهائي القاضي بوجود مجموعة كبيرة من الأعضاء (يكون عددهم مؤثرا في التصويت) في حالة تنافي؟

كانت هناك موانع يعتدّ بها القانون، حالت دون تمكن عضو البرلمان من إيداع التصريح المذكور في المادة 06، لأن ترتيب الاستقالة التلقائية أو الحكمية أمر خطير، والفقرة الثانية من المادة 09 التي عقدت الاختصاص لمكتب المجلس المعني بإعلان شغور مقعد العضو الذي يوجد في حالة تنافي، وذلك في أجل حددته بثلاثين يوما من انقضاء الأجل المحدد بثلاثين يوما فقرة 1 المادة 06، وثلاثين يوما حسب المادة 07 وهنا تجب الإشارة إلى طول المدة المقدرة في مجموعها ب 105 يوم، وخاصة ما تعلق بالثلاثين يوما المقررة لإعلان المكتب المعني عن حالة الشغور، إذ تكفي مدة أقل للإعلان، خاصة وأن المكتب من السهل عليه جمع أعضائه للقيام بالإعلان، وهو عمل



خاتمة :

في ختام هذه الورقة التي توخت الإيجاز، يخلص الباحث إلى أن العبرة أو الحكمة من تقرير حالات التنافي مع العهدة البرلمانية هي، ضمان سير المؤسسات الدستورية بصورة جديّة، وتقسيم العمل لإتقانه، واحترام فصل السلطات، وهي كلها من متطلبات تطوير الأداء البرلماني وجودة التشريع. وعن

الداستير المختارة للمقارنة فمرجع ذلك إلى أن الوقوف على أرضية صلبة تفرض على الباحث ربط موضوع دراسته بأنظمة قريبة من النظام القانوني المدروس في بلده، لأنه إذا تمت المغالاة في المقارنة مع أنظمة دول تسبق بلده بعدة عقود إن لم نقل قرون لإضفاء نوع من التفاؤل المطلوب تجعله في هذه المسألة

على نتائج الاقتراع والبات في الطعون المتعلقة بها، يُخَطَّر عند الاستخلاف، وهذا يتطلب منح هذه الصلاحية بنص دستوري في التعديل المرتقب للدستور، أو جعله من صلاحيات المحكمة الدستورية إذا ما تم إقرار مثل هذا التوجه في تعديل الدستور.

وأخيراً، فإن تقرير حالة التنافي أو عدم الجمع بين العهدة البرلمانية وبعض الوظائف والمهن، قد تكون له انعكاسات سلبية على البرلمان، بحرمانه من بعض الكفاءات مثل أساتذة الجامعات والأطباء ورجال الأعمال الناجحين، خاصة إذا ما قرروا تفضيل مهنتهم أو وظائفهم وعدم التفريط في المسار المهني الناجح عن العهدة البرلمانية رغم الشكوى من قلة الكفاءات.

يظلم نفسه والنظام القانوني المعتمد في بلده، وربما سيصاب بالإحباط إذا لم يدرك كل ما عند تلك الدول، وهذا تقيد بالموضوعية وعدم القفز فوق حقائق الواقع ومع ذلك، فإن تنظيم كيفيات معالجة حالات التنافي ومنازعاتها، طبقاً لما جاء به المشرع العضوي عندنا تميز في عدة مواطن بالغموض والإبهام، وعدم الضبط، مما يفتح باب التأويل وتضارب التفسير، والفرغ أخيراً، خاصة ما تعلق بعدم فسح المجال أمام عضو البرلمان للطعن في قرار مكتب المجلس (الغرفة) التي ينتمي إليها، وهذا ما يمثل خرقاً لدولة القانون التي لا يتم فيها تحصين أي قرار، وبإمكان المجلس الدستوري ضمان هذه المهمة لعدة اعتبارات، منها أنه القائم على حماية أحكام الدستور والمشرّف

- 1- مويريس نخلة وآخرون، القاموس الثلاثي عربي فرنسي انجليزي، بيروت: منشورات
- 2- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة: دار النهضة العربية، 2005، ص 316.
- 3-Louis Dubois et Gustave Peiser, Droit public, 15^{eme} Ed, Paris, Dalloz P 83
- 4-Bernard Chantebout, Droit constitutionnel et science politique, Paris, Economica, 1978, P 619
- 5-Philippe Ardant, Institutions politiques et Droit constitutionnel, 14^{eme} Ed, Paris L.G.D.J, 2002, PP 537- 538
- 6-Louis Favoreu et autres, Droit constitutionnel, 7^{eme} Ed, Paris, Dalloz, 2009, P 644
- 7-Philippe Georges, Droit public, 4^{eme} Ed, Paris, Sirey, 1982, P 106
- 8- فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، القاهرة: ناس للطباعة، 2006، ص 318.
- (9) المادة 98 من دستور 1996.
- (10) المادة 123 من دستور 1996 مطة 1 (تنظيم السلطات العمومية وعملها).
- (11) المادة 23 من دستور فرنسا 1958.
- (12) جريدة رسمية، عدد 63 - الصادرة في 16 جانفي 1979.
- (13) جريدة رسمية، عدد 44- الصادرة في 28 أكتوبر 1980.
- (14) جريدة رسمية، عدد 33- الصادرة في 9 أوت 1989.
- (15) جريدة رسمية، عدد 9- الصادرة في 4 فيفري 2001.
- (16) راجع نص المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والمادة 10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- (17) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ج 1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2012، ص 139.
- (18) الحاج قاسم محمد، القانون الدستوري للمؤسسات السياسية، ط 4، المغرب: دار النشر المغربية، 2009، ص 70.
- (19) الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 5987، الصادرة في 17 أكتوبر 2011.
- (20) الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 5997، الصادرة في 22 نوفمبر 2011.

حالات التنافس في التشريع الجزائري (ملخص)



الأستاذ الدكتور بوزيد نزهاري

عضو بمجلس الأمة

للسلطة التنفيذية بشكل غير مباشر، لأنَّ الموظف بطبيعته يُؤمّن بالسلطة الرئاسيّة، ويتلقى الأوامر ويخضع للسلم الإداري بالتبعية، فلأجل غلق الطريق والحفاظ على الإستقلاليّة كان هذا المنع.

بعد ذلك كخطوة ثانية، تمّ منع الجمع بين الوظائف العامة الإنتخابيّة أي المهام الإنتخابيّة فيما بينها، بعض الدول تمنعه ودول أخرى تسمح بذلك، وهنا تجدر الإشارة إلى تقرير الإتحاد البرلماني الدولي الذي عالج تجارب مختلف دول العالم، وكان النقاش حول هذه القضية (التنافي العمودي) بين الصفة البرلمانيّة والمنتخب المحلي والمثال التقليدي المتمثل في النموذج الفرنسي، من أجل منع خلق لوبيات أو سلطة قوية على المستوى

السيد الرئيس، في البداية أشكر السيد وزير العلاقات مع البرلمان، وكل إدارات الوزارة، على عملهم و مساهمتهم في نشر الوعي، وإتاحة الفرصة لمناقشة مواضيع حياتنا الدّستوريّة والسّياسيّة بصفة عامة.

موضوع التنافي أو موضوع التمانع، يدور حول فكرة عدم الجمع بين المهمة البرلمانيّة ومهام ووظائف أخرى، فالتنافي أساسًا وتاريخيًا جاء للحفاظ على استقلالية عضو البرلمان عن السلطة التنفيذية بالخصوص، بسبب التحوّف من إمكانية تشجيع الموظفين على دخول البرلمان، فالبدائية كانت إذاً بمنع الجمع بين صفة موظف وعضو في البرلمان، لكي تكون السلطة التشريعيّة مستقلة، وضمنيًا غير تابعة

إلى وظائف أو مهام لم ينص عليها القانون صراحةً، لذا يجب المحافظة على ما جاء في النص، وعدم ترك المجال للبرلمان وحده لتفسيره، كما يجب إشراك المحاكم أو المجالس الدستورية.

والسؤال المطروح هنا: ماذا عن الجزائر؟ ما موقف المشرع الجزائري من حالات التنافي؟.

لقد تبني بيان أول نوفمبر 1954 خيار دولة ديمقراطية، بمعنى منبثقة عن الشعب وبإرادة الشعب، وليست ملكية أو أي شكل من أشكال الحكم.

وبعد الاستقلال وضمن اجتهادات متعددة في خضم ظروف سياسية طبعت كل مرحلة من مراحل الدولة الجزائرية الفتية في بدايتها، كان هناك إجماع وتوجه عام نحو شكل واحد، ففي دستور 1963 تمّ

المحلي والوطني تغلق الأبواب أمام الكفاءات والنساء، وقد إعترض مجلس الشيوخ بالأساس.

كما تمّ الإهتمام بالأموال العامة، حيث تشمل حالات التنافي كل من يسير شركات، مؤسّسات إقتصادية أو مقاولات أو بنوك تابعة للدولة بصفة خاصة.

أمّا القطاع الخاص، فالأصل فيه عدم التنافي من أجل ضمان الإحترافية السياسية، مثل مهنة الموثق أو المحامي.

وهنا ما يزال النقاش طويلاً ومفتوحاً، لذا لا بد من الرجوع إلى المبادئ الأساسية التي تحكم حالات التنافي، ومن أهمها مبدأ عدم التقييد أو التضييق في تفسيره، بمعنى أن لا يمتد التفسير



وفي حالة النزاع حول قانونية انتخاب النائب، تتولى "لجنة مراجعة السلطة وتصحيح النيابة" المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الفصل في الموضوع طبقا للشروط المحددة .

وقد صدر أول قانون للتنافي سنة 1964، وكان التوجه العام نحو منع سيطرة الموظفين على المهام البرلمانية، حيث نصّ المشرّع

الأخذ بمبدأ تركيز السلطة وخيار الإشتراكية.

فالتجربة الدستورية الجزائرية عالجت التنافي دائما وقد مررنا بأربع مراحل :

حيث نصّت المادة 29 من دستور 1963 على مايلي :
«يحدد القانون طريقة انتخاب النواب في المجلس الوطني وعدددهم، وشروط صلاحية انتخابهم، ونظام ما يتنافي والنيابة.



كما تم منع النواب من استخدام الصفة النيابية في أي إعلان إشهاري خاص بمؤسسة صناعية أو تجارية... إلخ، لمنع تأثير المصالح الخاصة على المهمة النيابية، غير أن هذا القانون لا يحدد الإجراءات، ما عدا التنصيص على أن يتخلى عن وظيفته في أجل 15 يوماً من إثبات العضوية،

على أن كل من يمارس وظيفة مدنية وعسكرية تتنافى مع العهدة البرلمانية.

كما أن فئة المحامين الذين يتمتعون بصفة العضوية تم منعهم بموجب القانون من الترافع في قضايا معينة، كقضايا أمن الدولة، والصحافة والأموال العمومية.

-أسباب وضع القانون
العضوي المحدد لحالات
التنافي.

-إجراءات وضع هذا القانون
العضوي ودور المجلس
الدستوري في ذلك.

-المبادئ والقواعد التي
تحكم حالات التنافس في
الجزائر.

جاء القانون العضوي
المحدد لحالات التنافس
البرلمانية من أجل ترسيخ
دولة القانون، وتحسين عمل
البرلمان، ولضمان استقلاليته،
أخذا بعين الاعتبار ما أثمرت
عليه جلسات لجنة المشاورات
التي ترأسها السيد رئيس
مجلس الأمة، أما التفرغ
الكلي الذي ينادي به البعض،
فهو واجب من واجبات عضو
البرلمان، لأن هناك أساليب
مختلفة لمعالجة ظاهرة الغياب

وهنا نلاحظ بأنّ المشرّع، وفي
ظل الخيار الإشتراكي، وسّع
من دائرة التنافس، فالعضوية
في الحكومة تستوجب تخلي
النائب عن العهدة البرلمانية
خلال ثمانية أيام من التعيين
في الحكومة، وعدم الجمع
بين مجلسين شعبيين، وعدم
جمع الوظائف، أو وظائف
أخرى على مستوى الجماعات
المحلية.

وأقرّ المؤسس الدستوري هذا
المبدأ وأخذ به من أجل ضمان
استقلالية العهدة البرلمانية،
ويُعد القانون العضوي رقم
02-12 المحدد لحالات
التنافس مع العهدة البرلمانية
أول قانون ينظم حالات
التنافس في الجزائر بعد التعديل
الدستوري لعام 1996 .

تستوجب دراسة هذا القانون
العضوي التطرق للمحاور
التالية :

عن طريق تسجيل الغياب في الجريدة الرسميّة لمداوولات المجلس والخصم المالي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نتساءل: لماذا نتشدد في الأخذ بمبدأ التنافي؟

كما أننا نعتقد بأنّ رأي المجلس الدّستوري فيما يخص عدم استثناء الأساتذة والأساتذة الأطباء من حالات التنافي يحتاج إلى المراجعة، حيث استدل باجتهادات قضائية في فرنسا، رغم أن أساتذة الجامعة يتمتّعون بالحرية الجامعيّة، ولا يخضعون للتفتيش أو التنقيط، فما هي المصالح التي تتعارض مع التدريس في الجامعة؟ فالحجج تحتاج إذا إلى إعادة النظر، أما رأي المجلس الدّستوري فقد كان موفقاً على العموم.

ومن خلال دراستنا للإجراءات الواجب إتباعها في مجال التصريح، وإثبات حالات التنافي، وعمل كل من مكتب المجلس واللجنة المختصّة، فإنّ الإشكاليات القانونيّة التي يثيرها هذا القانون العضوي نظرياً وعملياً تتمحور بالأساس حول:

- إشكالية التصريح ودور اللّجنة في ذلك، على اعتبار أن اللّجنة ليست لجنة تحقيق، فالنائب الذي لا يصرح يُعد في حالة الاستقالة الوجوبيّة، كما أن التصريحات الناقصة أو غير الصحيحة تشكل جنحة البلاغ الكاذب.

- مسألة الإخطار: اقتراح إنشاء هيئة أعلى من الطرفين،



بل هي مجرد مجالس للتسيير، والتنافي هنا يمس فقط رئيس المجلس، ورؤساء اللجان الدائمة كما هو منصوص عليه في قانون البلدية الصادر عام 2011، وقانون الولاية الصادر في 2012، كما أن هناك قوانين لمكافحة الفساد المالي، لمنع المنتخبين المحليين من استغلال عهدهم الانتخابية.

وإعطاء المجلس الدستوري اختصاصات أخرى لإرساء دولة القانون.

– مسألة الإجراءات، وإشكالية الآجال واحترامها.

ومن جهة أخرى، أخالف الرأي الذي يدعو إلى توسيع حالات التنافس للمجالس المحلية، على اعتبار أنها ليست مجالس تشريع وتضع القوانين لتتعارض المصالح



الكلمة الافتتاحية
للسيد محمود خذري، وزير العلاقات مع البرلمان
في اليوم الدراسي، تحت عنوان

« العملية التشريعية ونظام التعديلات »



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
وَالصَّلَاةِ وَالسَّلَامِ عَلَى أَشْرَفِ الْمُرْسَلِينَ ،
سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ .
السِّدَاتِ وَالسَّادَةِ أَعْضَاءَ الْبَرْلَمَانِ ، الْمُحْتَرَمُونَ ،
السِّدَاتِ وَالسَّادَةِ الْأَسَاتِذَةَ الْأَجْلَاءَ ،
السِّدَاتِ وَالسَّادَةِ إِطَارَاتِ الدَّوْلَةِ ،
أُسْرَةَ الْإِعْلَامِ ،
ضِيُوفِنَا الْكِرَامِ ،
السَّلَامُ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَةُ اللَّهِ تَعَالَى وَبَرَكَاتُهُ ،

يضطلع به البرلمان والحكومة معا، وفق الأحكام الدستورية، على غرار جلّ الممارسات المعتمدة في الأنظمة الحديثة، التي تفتح المجال للسلطة التنفيذية للمشاركة في العملية التشريعية، دون الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، وفق مقاربة متكاملة تقوم على أسس التعاون والاحترام، بما يضمن خدمة الصّالح العام، في إطار المبادئ والقيم والقواعد الديمقراطية.

سيّداتي الفضليات، سادتي الأفاضل،

إنّ سلطة التشريع، كما تعلمون، تعكس مظهرا من مظاهر السّيادة الوطنية والممارسة الديمقراطية، وهي مهمّة يضطلع بها البرلمان أساسا، وتشارك فيها الحكومة

أودّ في مستهلّ كلمتي أن أرحّب بجمعكم الكريم، وأن أعرب لكم عن بالغ سعادتي وعميق امتناني بحضوركم معنا، في هذا اليوم الدّرّاسي الذي بادرت بتنظيمه دائرتنا الوزارية، شاكرا تلبّيّتكم دعوتنا للمشاركة والمساهمة في إثراء فعاليّاته.

و بهذه المناسبة، إرتأينا أن نتناول بالدراسة والتحليل موضوعا، يطغى عليه الطّابع التقني، ويشكّل العمود الفقري في العمل الحكومي والبرلماني في آن واحد، ويتعلّق الأمر بـ: «العملية التشريعية، ونظام تعديل القوانين».

إنّ الغاية من اختيارنا لهذا الموضوع، تكمن في سعيّنا المتواصل من أجل المساهمة في ترقية العمل التشريعي الذي



رغم ذلك إلى تقييم آثارها،
وتحيين أحكامها كلما
استدعت الضرورة ذلك، بما
يضمن مواكبتها للتغيرات التي
تشهدها مختلف المجالات.

من جهة أخرى، هناك
مسألة جوهرية، أودّ أن أذكرها
بعجالة في هذا السياق، وإن
كانت تحتاج في اعتقادنا
إلى يوم دراسي كامل، تتعلق
بأمن النصوص القانونية،
الذي يرتبط في غالب الأحيان
بمستوى ونوعية صياغة هذه

في بعض الأنظمة الدستورية،
مما يجعل منها محطة حيوية
وحاسمة في عمل السلّطين
التشريعية والتنفيذية.

كما أنّ العمل التشريعي
توطّره الأحكام الدستورية،
ويقوم من الناحية التقنية، على
أسس وقواعد علمية، ضرورية
للاضطلاع بهذه المهمة وفق
المقاييس المطلوبة في هذا
المجال، قصد ضمان إنتاج
نصوص قانونية ذات نوعية،
وفعّالية، ونجاعة، تحتاج



التعددية السياسيّة، جدرة بالتنويه، حيث حققت بلادنا قفزة نوعية، ضمن جهود بناء صرح دولة القانون والمؤسّسات، وترقية الحقوق والحريات، وفق مقتضيات الحكم الرّاشد التي تفرض بالخصوص توفير الأطر القانونية النوعية التي تكفل تسييرا عقلانيا لشؤون الأمة، وحماية مصالحها، وتحقيق تنمية مستدامة.

الأدوات، وهي مهمّة تتطلّب الحنكة والدراية العالية بتقنيات تحرير النصوص القانونية، والتحكّم في قواعدها شكلا ومضمونا، بما يضمن جودة العمل التشريعي، وتحقيق الأهداف المتوخاة.

سيداتي الفضليات، سادتي الأفاضل،

إنّ تجربة بلادنا في مجال العمل البرلماني، والممارسة الديمقراطية، لاسيما في ظلّ

ضمن دراسة تسمح لنا بفهم نظام التعديلات بشكل أكثر وضوحاً.

سيّداتي الفضليات، سادتي الأفاضل،

إذا كانت المبادرة بالقوانين غالباً ما تقوم بها الحكومة، لاعتبارات مختلفة، ترتبط خصوصاً بالتزامها بتنفيذ البرنامج الرئاسي، وتجسيده، لاسيما عبر نصوص قانونية، وتوفرها على الخبرات، والمعطيات الضرورية، والأعوان العموميين، فإنّ هذا لا يعني أنّ نواب الشعب في البرلمان، تعوزهم القدرة على إعداد نصوص قانونية بنفس النوعية، سيّما وأنّ غرفتي البرلمان تتوفران على كفاءات وإطارات تتمتع بالمهارة والخبرة الكافية للتكفل بالمهمة التشريعية على أكمل وجه، وفي أحسن الظروف.

إنّ النظام التأسيسي في بلادنا، يمنح حق المبادرة بالقوانين للنواب والوزير الأوّل، وفق الشروط والإجراءات المنصوص عليها في الدّستور، والقانون العضوي الناظم للعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ومن جهة أخرى، فإنّ النصّين الأخيرين، يقرّان للنواب والحكومة، حقّ تعديل القوانين، سواء على مستوى اللجان الدائمة أو أثناء الجلسات العامة، وفق إجراءات وضوابط قانونية، سيتوسّع في عرض إجراءاتها وتحليل أبعادها، السّادة الأساتذة المحاضرون، في هذا اليوم الدّراسي، والوقوف أمام بعض التجارب المعتمدة في الأنظمة المقارنة في هذا المجال،



قصد مواكبة التطورات المسجلة عبر العالم، في مختلف المجالات القانونية والعلمية، وهو أحسن استثمار يمكن أن نلجأ إليه، لضمان نوعية العمل القانوني وجودته ونجاعته، بغية الوصول بهم إلى مستويات الخبرة الضرورية، لأنّ دولة القانون والمؤسسات

إنّ الأهميّة التي يكتسيها العمل التشريعي، في أعمال الحكومة والبرلمان، تفرض إلزامية العناية بهذه المهمّة، لاسيّما من خلال برامج تأهيل الموارد البشرية، وتحسين مستواهم، بشكل مستمر، بالتعاون مع الجامعات ومؤسسات التكوين العالي،

وتساؤلاتكم، وتعقيباتكم، على
الجوانب التي تحتاج إلى تحليل
معمق ورأي نير، ضمن نقاش
علمي ثريّ وبناء، في هذا اليوم
الدّراسي المبارك.

أشركم على حسن الإصغاء،
وأتمنى النجاح والتفوق
لأشغالكم، واسمحوا لي أن
أعلن عن الافتتاح الرّسمي
لهذه الندوة.

**والسلام عليكم ورحمة الله
تعالى وبركاته .**

التي نصبو إليها جميعاً، ينبغي
أن تقوم على أسس قانونية
سليمة، ومقاييس موضوعية،
تكرّس الحقوق والواجبات
بشكل يضمن تحقيق تطلّعات
المواطنين وطموحاتهم. وإنني
على يقين، بأنّ السادة الأساتذة
المحاضرين سيعكفون
على إبراز الدّور الحيوي
للعمل التشريعي، بأبعاده
وآثاره ومكانته في تنظيم
شؤون المجتمع وترقية الفكر
القانوني، كما سيتم تسليط
الأضواء، بفضل مشاركتكم،



الإشكالية العامة لليوم الدراسي الموسوم:
« العملية التشريعية ونظام
التعديلات »



الجزائري في ذلك، مقارنة ببعض الأنظمة ذات التقاليد الراسخة في عالمنا المعاصر.

تتزامن معالجة هذا الموضوع مع ما تتعرض له البرلمانات عموما من انتقادات مختلفة على أدائها،

يتناول هذا اليوم الدراسي بالتحليل والمناقشة العلمية، مسألة في غاية من الأهمية، لارتباطها أساساً بموضوع العملية التشريعية، وعلى الخصوص نظام التعديلات كترجمة لدور البرلمان

والتالي التفكير في مقتضيات تحسينه، وتطويره، وضبطه، وتقنين الأحكام ذات الصلة بالعمل البرلماني، كما يزيد من أهمية هذا الموضوع تنامي الاجتهادات الفقهية الحديثة الرامية إلى تقديم قراءة جديدة لمبدأ الفصل بين السلطات، بهدف تمتين جسور التواصل والتعاون بينها وتعزيز الحكم

الراشد.

وبالرجوع إلى العديد من الأنظمة المعاصرة، ومنها الجزائر، نجد أن السلطة التشريعية لا تنفرد بالعملية التشريعية، فهذه العملية تتمحور، وتتحقق، كما هو معلوم، بأمرين أساسيين هما:

- المبادرة بالقوانين،

- والحق في التعديل.

وهما مجالان تتواجد فيهما السلطة التنفيذية بقوة، إن لم نقل بثقل كبير، وهذا إضافة

من المؤكد أيضا، أن البرلمانات التي لا تتمتع بصلاحيات ضرورية، وسبل كافية للتعبير عن إرادة الشعب، من خلال سنّ التشريعات ورقابة الحكومة، قد تكون لها آثار سلبية على ثقة الجماهير في الديمقراطية، والحكم النيابي على الأمد الطويل.

فالمسألة في عمومها أمانة ومسؤولية جماعية، تتحملها



في الوزير الأول، من جهة، والنواب، من جهة أخرى، وأن مشاريع و اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة والإثراء بعنوان الحق في التعديل من الطرفين، فإن الملاحظ بشكل مؤكد أنه لا يوجد توازن أو تكافؤ بينهما في أداء هذه المهام.

حقيقة أن السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه هي

إلى أنه غالباً ما تحدّد المجالات التي يختصّ فيها البرلمان بالتشريع صراحة، إلى جانب تلك التي يجوز فيها أيضاً للسلطة التنفيذية أن تشرّع، طبقاً لأحكام الدستور.

وإذا كانت النصوص الناظمة لعلاقة البرلمان بالحكومة واضحة بخصوص أصحاب الحق بالمبادرة بالقوانين، وهما الحكومة، ممثلة عندنا

أصلاً من اختصاص السّلة التشريعية التي تمارسها بواسطة برلمان يتكون من غرفة واحدة أو غرفتين، كما هو الحال عندنا (المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة) حيث تعرض عليه أي مبادرة بالقوانين من أصحاب الصفة (الوزير الأول، والنواب) غير أنه يشترط بخصوص مشاريع القوانين مثلاً عرضها، بعد استنفاد الإجراءات الأولى (مجلس الوزراء ورأي مجلس الدولة)، ثم إيداعها لدى مكتب الغرفة الأولى ممثلة في المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، ومن ثمّ يكون حقّ المبادرة باقتراح القوانين لا يخصّ سوى أعضاء الغرفة الأولى (20 نائباً/ المادة 119 من الدستور) دون سواهم من زملائهم في الغرفة الثانية.

إلى جانب هذا النقص أو العجز الملحوظ، فإنّ العملية التشريعية تتميز مثلما هو سائد في العديد من البلدان، بظاهرة تفوّق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بمشاريع القوانين مقارنة بالمبادرات النيابية المحدودة على الأقل من حيث الكم.

فهل ظاهرة النقص المسجل في عدد المبادرات باقتراح القوانين من قبل البرلمان هي مؤشّر يعكس تعثر صناعة التشريع من طرف البرلمانين؟ وإن كان الأمر كذلك، فأيّ الوسائل أنجح لمعالجتها في ظل الأنظمة القانونية والتنظيمية السارية المفعول؟ لقد أظهرت التجربة أنّ البرلمانات تكاد لا تشرّع إلا عن طريق حقّها في التعديل، وحتىّ هذا الحق لا يفلت من

طرح أيّ تعديل لم يعرض من قبل على اللّجنة التي يعينها الأمر، وهل يجوز أيضا لكلّ من الحكومة واللّجنة المختصة، تقديم تعديلات شفوية حتى أثناء الجلسة العامة؟.

وفي خضم تباعد الرؤى حول مثل هذه المسائل، ألاّ يؤثّر ذلك على مصداقية ومكانة المؤسّسة البرلمانية في صناعة التشريع، والهرم المؤسّسي ككل؟ وبعبارة أخرى ألاّ تصدق مقولة، أنّنا أمام ظاهرة : أن القوانين تمر على البرلمان ولا يسنّها البرلمان؟ أي أنّه أصبح مجرد غرفة تسجيل، كما يطلو للبعض وصفه .

لذلك سيتطرّق هذا اليوم الدّراسي لمواضيع ثريّة من الناحية العملية، وفقا للبرنامج المسطر من قبل اللجنة العلمية لوزارة العلاقات مع البرلمان، وهذا بدراسة مسألة المبادرة

العديد من القيود والشروط المرهقة التي تحدّ من ممارسته وهو موضوع يطرح جملة هامة من التساؤلات والتي منها مثلا، معرفة ما إذا كان للحكومة الحقّ في الدفع بعدم قبول كلّ اقتراح تعديل برلماني بدعوى أنّه لا يدخل في اختصاص السّلطة التشريعية، كما يمكن أن تثار أيضا مسألة أخرى تتعلق بحالة نشوب اختلاف بخصوص الآجال، والجهة المختصة بالنظر في الاختلاف المحتمل بين البرلمان والحكومة بهذا الشأن، وحول ما إذا لم يتمّ الاتفاق خلال الآجال المحددة لذلك، فما مصير المشكل موضوع الاختلاف؟.

بل أنه يمكن أيضا أن يبرز إختلاف آخر يتمثل في حالة قيام كلّ من البرلمان أو الحكومة بعد افتتاح المناقشة بمعارضة

بالقوانين، ثم معالجة موضوع حقّ التعديل في النظام البرلماني الجزائري، ثمّ التساؤل عن رأي الفقه والقضاء الدّستوري بهذا الصّد، وموقف الأنظمة البرلمانية المقارنة من ذلك .

تلك هي جملة من التّساؤلات والانشغالات ذات الصّلة بموضوع هذا اليوم الدّراسي الموسوم : « بالعملية التشريعية، ونظام التعديلات»، الذي تفضلت وزارة العلاقات مع البرلمان مشكورة بتنظيمه،

ودعوة هذا الجمع الكريم من أساتذة أفاضل وبرلمانيين وإطارات من مؤسّسات الدولة وباحثين وإعلاميين وطلبة، جميعهم مهتمون وملمون بهذا الشأن، نأمل الاستفادة من إسهاماتهم وإثراءاتهم القيّمة في مثل هذه المواضيع الآنية المفيدة علميا وعمليا، يحدونا أمل كبير في أن يرقى هذا اليوم الدّراسي إلى بلوغ مبتغاه العلمي والعملية، وكلنا ثقة في ذلك.

المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية



الأستاذ الدكتور مسعود شيهوب

جامعة الأمير عبد القادر - قسنطينة

مقدمة

إلى جانب الصّلاحيات المختلفة (مراجعة الدستور، استشارة رئيسي المجلسين بخصوص تقرير الحالة الاستثنائية، وإعلان الحرب، وكذلك الموافقة على تمديد حالة الطوارئ، وحالة الحصار، وعلى اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم)، فإن للبرلمان اختصاصين أساسيين هما: التصويت على القانون والرقابة على الحكومة. ويهمننا في موضوع مداخلتنا هذه الاختصاص الأول المتعلق بالتشريع باعتباره اختصاصا أصيلا للبرلمان، بوصفه ممثل السيادة الشعبية.

إن النظام الدستوري الجزائري أسوة ببعض الأنظمة المقارنة يجعل المبادرة بالقوانين ليست وقفا

على المجلس التشريعي، بل تشاركه فيها الحكومة وتهيمن في الواقع العملي مشاريع الحكومة على مبادرة النواب.

ويحتفظ المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بمجال معين لا يشرع فيه البرلمان، بل تشرع فيه السلطة التنفيذية بمراسيم تنظيمية. ومن هنا أخذت إشكالية تمييز الحدود بين مجال القانون، ومجال التنظيم، (المرسوم) أهمية كبيرة في النقاش القانوني.

الأسئلة التي تطرح نفسها هنا هي: كيف نسن قانونا معيناً في أي موضوع؟ وبمبادرة ممن؟

إن حجم القوانين المصادق عليها في الجزائر وفي الدول التي استلهمنا منها نظامنا الدستوري⁽¹⁾ يبين أن سلطة البرلمان في التشريع لم تعد



يتعلق الأمر هنا بمسألة معقدة في الواقع العملي وحتى على المستوى النظري، ذلك أن الدستور يتبنى تعريفا ماديا للقانون، فمجال التشريع بقانون يتجلى من خلال القائمة المعدة في المادة 122 التي تنص على ما يلي :

«يسرّع البرلمان في الميادين التي يخصّصها له

غير محددة، بل أن هناك تخليا تدريجيا للبرلمان عن جزء من صلاحيات التشريع لفائدة السلطة التنفيذية التي تتقاسمها معه عن طريق اللوائح التنظيمية.

**الفرع الأول : مجال القانون
أو سلطة التشريع المقررة
للبرلمان وعلاقتها بالسلطة
التنظيمية المقررة لسلطة
التنفيذية.**

الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...»

وتعدد المادة ثلاثين موضوعا تشكّل مجالات التشريع⁽²⁾⁽³⁾.

1- من الناحية النظرية :

فإن الدستور يتضمن تقييدا مزدوجا لصلاحيات البرلمان في مجال التشريع.

التحديد الأول عمودي :

مجالات بين المنع والإباحة، بين ما هو متروك للسلطة التنظيمية وبين ما هو محتفظ به للبرلمان

والتحديد الثاني أفقي :

يتضمن التمييز بصدد المجالات المحفوظة للبرلمان بين تلك التي يكتفي فيها بوضع القواعد العامة والمبادئ، وبين تلك التي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات.

أ- بالنسبة للمجالات التي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية، فإن القانون يبقى على مستوى العموميات. وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ. وبدون هذه الإجراءات الحكومية (المراسيم) لن يكون القانون قابلا للتطبيق.

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية، أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا، ولذلك يكتفي القانون بالمبادئ العامة، تاركا التفاصيل للنصوص التنظيمية الصادرة عن الحكومة، كما هو الحال في القوانين الإطار lois cadre

ب- وبالنسبة للمجالات التي يحدد فيها المشرع الأحكام والقواعد الجزئية، فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل المزيد من الضمانات من هذه المواضيع نجد :

كل ما يتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي.

شروط استقرار الأشخاص وحرّياتهم وحقوقهم المدنية.

الضرائب وكل ما يتعلق بالجباية.

قواعد الملكية، وحماية النظام الاقتصادي، وإنشاء المؤسسات العمومية.

وعلى كل حال فإن تصويت ممثلي الشعب على القانون هو ضمان أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا، ومن طائفة هذه القوانين :

- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة.

- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية.

- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة.

العملي لا يحترمه، ذلك أن دور هذا الأخير هو تحديد الخطوط العريضة وليس له أن يدخل في التفاصيل. إن اختصاصه ليس مطلقا فإذا كان تدخله في العملية لازما فإن وضع القانون موضع التنفيذ يعود للسلطة التنفيذية وليس له.

إن مبدأ الفصل بين السلطات يتطلب ويفرض توزيع المهام على هذا النحو وعلى البرلمان احترام هامش استقلالية السلطة التنفيذية ولذلك لا يمكنه أن يحدد كل القواعد والإجراءات. فالاختصاص التنظيمي لا يمكن إغفاله وهدمه نهائيا، أما التفاصيل والتفسيرات، والتوضيحات فهي ضرورية وهي من المهام التي تقوم بها الحكومة في ممارستها للسلطة التنظيمية.

قانون العقوبات والإجراءات الجزائية (تحديد الجرح والجنايات والعقوبات المقررة لها).

القانون الأساسي للقضاء.

النظام الانتخابي.

وفي هذا النوع من القوانين يكون تدخل السلطة التنظيمية في الجزئيات التي لم يتناولها القانون.

2- من الناحية العملية؛

أ- غموض الحدود بين النوعين من القانون.

لأن الحدود بين النوعين من القواعد غير واضحة المعالم، فإنها في الواقع العملي قلما احترمت من طرف البرلمان والحكومة على السواء. يبقى هذا التمييز الملاحظ على المستوى النظري بدون فائدة طالما أن البرلمان في الواقع

بشكل كبير Trop Général،
بل لا بد أن يتضمّن محتوى
معقولا.

وغني عن البيان أن المجالات
المحدّدة في المادتين 122
و123 من الدستور، تبقى من
الاختصاص الحصري للقانون
ولا مجال لتدخل السلطة
التنفيذية فيها إلا على سبيل
التفويض (سلطة إصدار أوامر
فيما بين دورتي البرلمان)
أو عن طريق تنفيذ القانون.

وفي المقابل فإنه لا
يجب أن تستغرق السلطة
التنظيمية مجال القانون
وتتوسّع على حسابه، إذ
ينبغي على الحكومة أيضا
احترام سلطة التشريع المخولة
للبرلمان. فالقانون ليس مجرد
تصريح بالنية Déclaration
d'intention يتعلق تجسيدها
بالسلطة التنفيذية، ولا بد ألاّ
يغرق القانون في عموميات
مبالغ فيها وألا يكون عاما

المادة 123 من الدستور، وما يخرج عن هذه القائمة فهو من اختصاص السلطة التنفيذية.

إن اختصاص البرلمان هو اختصاص نوعي، إذن ينصب على نوع معين من المواضيع المحددة في الدستور دون غيرها، وهو اختصاص استثنائي، والسلطة التنفيذية هي التي يبقى مجالها مفتوحا وغير محدد، فهو يشمل كل المجالات التي لم تنص عليها المادتان 122، 123 من الدستور. لقد عبرت على ذلك صراحة المادة 125 من الدستور بقولها : «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»⁽⁵⁾.

إن اختصاص المشرع واختصاص السلطة التنفيذية متكاملان، غير متناقضين، غير أنهما يوجدان على مستويين مختلفين أحدهما يخضع للآخر. فالسلطة التنظيمية تخضع للقانون، وإذا تجاوزت الحكومة مجالها التنظيمي فإن قراراتها تكون مشوبة بعدم الدستورية، يختص المجلس الدستوري بالغائها⁽⁴⁾.

ب- عدم وجود مجال ممنوع على المشرع.

إن القراءة النظرية المجردة للمادة 122 من الدستور تفيد بأن سلطة التشريع المخولة للبرلمان تتحدد بالقائمة المحددة في هذه المادة، والتي تشمل ثلاثين موضوعا، وبعض الموضوعات الأخرى المشار إليها في قوانين عضوية في

ويترتب على هذا التفسير أن مجال القانون ليس ضيقاً خاصّة في الحالة التي لا تعترض الحكومة على تدخل البرلمان في المجال التنظيمي، وبالتالي فليس هنا مجال ممنوع على المشرّع، وليس هناك مجال محفوظ للسلطة التنظيمية، والقانون لا يعرف مادياً، ولكنه يعرف عضوياً وشكلياً. فالقانون هو العمل المعد من قبل البرلمان، وعموماً فإن الرقابة على توزيع الاختصاص بين مجال التشريع ومجال اللائحة من اختصاص المجلس الدستوري ومجلس الدولة، الأول برقابته على مدى دستورية القانون واللائحة من زاوية الاختصاص والثاني برقابته على مدى شرعية اللائحة (دائماً من زاوية الاختصاص)

إن مجال التشريع معرّف بشكل واسع في الدستور من خلال قائمة المواضيع الطويلة المنصوص عليها صراحة لمجال القانون، وأن اختصاص التنظيم هو المتبقى من هذه القائمة، ويكاد لا يتجاوز مجال المراسيم في فرنسا مثلاً 1%، مما يجعلنا نتساءل عن حقيقة وجود اللائحة المستقلة المقصودة (بمصطلح السلطة التنظيمية)، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فإنّ تدخل المشرّع في المجال التنظيمي المحفوظ للسلطة التنفيذية لا يشكل خرقاً للدستور، إذ تعود للحكومة المبادرة بالدفاع عن اختصاصها في مجال السلطة التنظيمية ضد التعدي الذي قد يقوم به البرلمان. إن انعدام رد فعل من قبلها يعني قبولها تدخل البرلمان⁽⁷⁾.



الفرع ثاني؛ إعداد القانون والتصويت عليه

يمكن أن يقع التمييز بين
عدة أنواع من القوانين :

- القوانين الدستورية.
- القوانين العضوية.
- القوانين الإستفتائية.
- قوانين المالية.
- القوانين المتعلقة بالمصادقة

على معاهدة دولية.
- القوانين العادية.

نقصد هنا بكل تأكيد
القوانين العادية أساسا التي
تظهر صلاحيات السلطة
التنفيذية بقوة في إعدادها،
وفي نفس الوقت يتجلى تعاون
حقيقي بين الحكومة والبرلمان.
تتخذ الإجراءات التشريعية
ثلاث مراحل أساسية :

ويهتم مجلس الدولة على وجه الخصوص في دراسته بالتأكد من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، ويمكن أن يلفت نظر الحكومة إلى أن بعض أحكام القانون مثلا تندرج ضمن المجال التنظيمي، كما قد تتوسع الدراسة أحيانا إلى الملاءمة. ليس هناك في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الرأي التقني، والدفاع عن انسجام النظام القانوني، مثلا وجوب تصور لحسن سير الإدارة أو لأخلاقيات الديمقراطية، ليس من حقه الحكم على الأسباب السياسية الراهنة، أي هل أصابت الحكومة أو أخطأت في التشريع على هذا النحو؟

يخضع مشروع القانون لمداولة مجلس الوزراء بعد مناقشته في مجلس الحكومة

- المبادرة بالقانون.

- مناقشة القانون.

- التصويت على القانون.

1- المبادرة بالتشريع

تعود المبادرة بالقوانين إلى الوزير الأول وإلى النواب البرلمانين.

أ) مبادرة الوزير الأول (مشاريع القوانين) :

يقدم رئيس الحكومة مشروع القانون باسم الحكومة⁽⁸⁾، وهناك إجراء خاص يتعين استيفاؤه إذ يتعين أن يدرس مجلس الدولة كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، ويكون رأيه استشاريا، وعموما لا يعلن للعموم، والمفروض أن تنصب دراسة مجلس الدولة على شرعية ونظامية أحكام المشروع محل الدراسة.

إعداد القوانين التي تندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقتها على برنامج عمل الحكومة، أما الاقتراحات الواردة من المعارضة فلا تحظى عادة بالموافقة بحكم نظام الأغلبية. وعموما فإن الجميع من معارضة وأغلبية حاكمة تعلم أنه يمكنها أن تلعب دورا بديلا عن اقتراحات القوانين، عن طريق تقديم التعديلات على المشروع المقدم من الحكومة. وهكذا تطورت الممارسة الخاصة بالتعديلات على حساب اقتراحات القوانين على الرغم من أن هذا الإجراء الأخير يوفر أحيانا السرعة المطلوبة، فالمبادرة باقتراح القانون لا تتطلب مصادقة مجلس الوزراء ولا رأي مجلس الدولة كما هو الحال في مشاريع القوانين

في حالة وجود مثل هذه المؤسسة، وبعدها يودعه الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽⁹⁾.

ب- مبادرة النواب (اقتراح القوانين) :

يتمتع نواب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾ دون أعضاء مجلس الأمة بحق اقتراح القوانين، ويجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين نائبا.

وفي الواقع العملي فإن المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمانين تلعب دورا ضعيفا في إنتاج القوانين،⁽¹²⁾ والسبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية تعيق النواب عن أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة، ومن جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي عادة ما تلعبه الحكومة في

«لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها». والهدف من هذا القيد الموجود في الكثير من الدول الديمقراطية⁽¹³⁾ هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة، وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق مبادرات فوضوية أو ديماغوجية أو سياسية، فبعض النفقات تكون أحيانا لأهداف شعبية برلمانية.

إن الإخلال بأحكام المادة (121) من الدستور يؤدي إلى عدم قبول الاقتراح ويقوم

المقدمة من الحكومة، ولذلك كثيرا ما تلجأ الحكومات في فرنسا مثلا إلى أصدقائها السياسيين في البرلمان لتمرير قوانين عن طريق مبادرات برلمانية يتم تحرير مشروعها من قبل الحكومة، بدل اللجوء إلى مشروع قانون من قبلها.

تحدد المبادرة البرلمانية بقيدتين :

لا يمكن أن تنصب إلا على موضوع من الموضوعات المحفوظة للبرلمان بموجب الدستور، وإذا لم يحترم هذا الشرط فإن الحكومة تستطيع أن تدفع بعدم القبول سواء بالنسبة للمبادرة أو بالنسبة للتعديل.

لا تقبل مبادرة النواب بالقوانين في مواد النفقات العمومية، إذ تنص المادة (121) من الدستور على أنه



المقدمة في الجلسة، فإن الفصل فيها يكون من قبل رئيس الجلسة. إن الدفع إذن بعدم القابلية يمكن إثارته في جميع مراحل الإجراءات⁽¹⁴⁾.

2- مناقشة القانون :

سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو باقتراحاتها فإنه

مكتب المجلس التشريعي برقابة المسألة وتقرير عدم القابلية، وإذا مر الاقتراح على هذا الحاجز فإن الحكومة تستطيع الدفع بعدم القابلية قبل المناقشة العامة، واللجنة التي تم إخطارها هي التي تقرر، أما بالنسبة للتعديلات

يتعين إيداعها أمام المجلس الشعبي الوطني،⁽¹⁵⁾ وحينها يتوجب دراسة النص حسب إجراءات معينة لا تخلو من مسائل عارضة.

ب- اللجان الدائمة :

عدد هذه اللجان في النظام الداخلي الحالي هو 12 لجنة⁽¹⁸⁾ ويحدد النظام الداخلي مجال اختصاص كل لجنة من المادة 19 إلى 31، مما يدل على أن المجلس الشعبي الوطني يتمتع بحرية في تحديد لجانه الدائمة، ومجال عملها عن طريق نظامه الداخلي الذي يعده ويصادق عليه بنفسه، ويخضع فقط للمراقبة الدستورية من قبل المجلس الدستوري.

تتشكل اللجان لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق بين المجموعات البرلمانية حسب عدد المقاعد المحصل عليها، والمفروض أن المقاعد المتبقية

يتعين إيداعها أمام المجلس الشعبي الوطني،⁽¹⁵⁾ وحينها يتوجب دراسة النص حسب إجراءات معينة لا تخلو من مسائل عارضة.

أ- دراسة النص على مستوى اللجنة المختصة :

يجرى على هذا المستوى العمل التشريعي الأساسي، وتكون الأمور قد حسمت في هذه المرحلة بشكل كبير قبل أن يصل النص إلى الجلسة العامة.

تعود البداية الأولى لتأسيس تشكيلات ضيقة لتحضير عمل الغرفتين ودراسة النصوص قبل مناقشتها إلى مرحلة ما قبل الجمهورية الخامسة في فرنسا (أي قبل دستور 1958).

تلعب اللجان دور المخابر التشريعية حسب رجل القانون الدستوري

في الجلسة العامة، وتتوج هذه المرحلة كذلك بتقرير تكميلي يعرضه المقرر في الجلسة العامة المخصصة للتصويت على القانون⁽¹⁹⁾

تستطيع اللجان اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها لمشروع القانون، ولكن ليس من حقها التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة، ينصب النقاش بالمجلس على النص الأساسي وعلى تعديلات اللجنة. ففي فرنسا يمكن أن تجري اللجنة تعديلاً من تلقاء نفسها وقبل مناقشة اقتراح القانون المعروض عليها، وينصب النقاش بالمجلس في هذه الحالة على النص المعدل من قبل اللجنة، ويمكن للجنة المختصة أن تطلب رأى لجان أخرى معنية بالموضوع، ولكن عن طريق مكتب المجلس الشعبي الوطني.

توزع على النواب غير المسجلين في أي مجموعة، حيث يقوم المكتب بتعيين النواب غير المنتمين إلى مجموعة برلمانية في اللجان الدائمة بناء على طلبهم، يتوجب على كل نائب أن ينخرط في لجنة واحدة، تسير كل لجنة من قبل مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر.

تحال مشاريع القوانين واقتراحاتها من مكتب المجلس الشعبي الوطني بواسطة رئيسه إلى اللجنة المختصة، تستدعى اللجنة للانعقاد من قبل رئيسها، وفيما بين دورات المجلس من قبل رئيس المجلس وتستمع إلى الوزير المعني، وتتوج مناقشاتها بتقرير تمهيدي يقدمه مقررها في الجلسة العامة، ثم تنعقد في مرحلة لاحقة لدراسة التعديلات والإثراءات التي تثار



حضور جلسات اللجان دون التمتع بحق التصويت، تصح مناقشات اللجان مهما كان عددها، غير أن مداولاتها لا تكون صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية في أجل ست (6) ساعات، ويكون التصويت حينها صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

وتتداول اللجان في غياب ممثل الحكومة، ومن حق الوزراء بطبيعة الحال تناول الكلمة أمام اللجان بناء على طلبهم، أو بناء على دعوتهم من قبل اللجنة.

وبصفة عامة فإن أشغال اللجان ليست علنية، ولكنها تفتح شيئاً فشيئاً على الصحافة لإعلام الرأي العام، ويجوز لرئيس المجلس ونوابه

ج- التسجيل في جدول الأعمال :

بعد انتهاء المناقشات في اللجنة، يحرر التقرير ويطبوع ويوزع، وذلك قصد إحالته على المناقشة في الجلسة العامة للمجلس التشريعي، ولهذا الغرض يتعين الحصول أولاً على تسجيله في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة، ويتم هذا التسجيل بقرار من مكتب المجلس بعد استشارة الحكومة، ولذلك فإن الحكومة تستطيع الاعتراض على التسجيل بالنسبة لاقتراحات القوانين التي لا تعجبها.

د- المناقشة العامة :

تفتح المناقشة العامة للنص المسلم للنواب، وتتم مناقشة النص مادة بمادة، ويكون الحوار الرئيسي بين

الوزير المعني والنواب، ويمكن أن يحدد زمن التدخلات، وبعد هذه المناقشة يحال القانون من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه على ضوء التدخلات، ومن خلال التعديلات المقدمة إليها، على إثر ذلك يتم التصويت على القانون في جلسة عامة.

بعد التصويت على النص من قبل المجلس الشعبي الوطني يحال النص المصوت عليه على الغرفة الثانية، (مجلس الأمة) الذي يصوت عليه بعد المناقشة بنفس الإجراءات، (أي لجنة + التسجيل في جدول الأعمال + المناقشة)، ويجب أن يحظى النص بموافقة الغرفتين، وفي حالة الخلاف (أي عدم مصادقة الغرفة الثانية) على بعض المواد فإن لجنة متساوية الأعضاء مشكلة

الفقرة الأولى / عدم القبول .

L'irrecevabilité

يسمح هذا الإجراء بإثارة
مشكل قانوني، وهناك عدة
أنواع للدفع بعدم القبول :

تستطيع الحكومة الدفع
بعدم القبول على أساس
المادتين 122 و 125 من
الدستور المتعلقة بتوزيع
الاختصاص بين السلطة
التشريعية والسلطة التنفيذية
في مجال التشريع⁽²⁰⁾.

ويؤدي هذا الدفع إلى
تدخل المجلس الدستوري،
ويمكن للحكومة تقديم هذا
الدفع على أساس المادة
(121) من الدستور، أي
عندما يتعلق الأمر باقتراح
قانون مضمونة أو نتيجته
تخفيض الموارد العمومية أو
زيادة النفقات خاصة وأن

من الغرفتين هي التي تفصل
في الخلاف بعد استدعائها
من قبل الوزير الأول لهذا
الغرض، وقد يتماطل الوزير
الأول في استدعاء اللجنة
لاسيما إذا كانت الحكومة غير
متحمسة لاقتراح القانون ، أو
إذا أدخلت على المشروع المقدم
من قبلها تعديلات لاتروق لها،
ولذلك يتعين توسيع سلطة
استدعاء اللجنة في رأينا إلى
رئيسي الغرفتين التشريعتين،
وتحديد ميعاد للإستدعاء،
لأن ترك الميعاد مفتوحا ليس
مقبولا.

هـ- المسائل العارضة :

ونقصد بها تلك الإشكالات
التي تطرأ أثناء سير الإجراءات،
ويتعلق الأمر خصوصا بقضايا
عدم القبول، التعديلات،
ومسألة الأخذ والرد واللجنة
المتساوية الأعضاء،

المادة (25) من القانون العضوي رقم 99-02 تقضي بعدم قبول اقتراح قانون تم رفضه عملاً بنص المادة (121) من الدستور.

يستطيع البرلمان أيضاً الدفع بعدم القابلية حسب الإجراءات المعمول بها في النظام الداخلي حتى قبل افتتاح المناقشة، وذلك من خلال رفض مكتب المجلس تسجيل اقتراح التعديل غير الدستوري، وبالتالي عدم إحالته على اللجنة المختصة (21)(22)

الفقرة الثانية : التعديلات

لقد قنن القانون العضوي رقم 99-02 حق التعديل في مادته 28، ولتلافي الروتوشات التي يمكن أن تقدم في الجلسة، ولتلافي كذلك أي كبح للنقاش

يتعين على النواب تقديم التعديلات مسبقاً، وتستطيع الحكومة أن تعارض أيّ تعديل لم يقدم مسبقاً ويناقش في اللجنة المختصة، وعادة ما تفضل الحكومات رفض التعديلات للحفاظ على وحدة المشروع الذي قدمته.

وفي المقابل فإنه يمكن للحكومة أو أحد أصدقائها السياسيين أن تسهر على إدخال تعديل على القانون، ليأخذ شكل مشروع قانون مغلف لا تربطه إلا علاقة خفيفة مع النص محل المناقشة، وذلك لتفادي طول وثقل الإجراءات العادية (مجلس الدولة + اللجنة + التسجيل في جدول الأعمال) مستفيدة بذلك من المناقشات الجارية، لتمرير أحكام لا علاقة لها بالموضوع.

البرلمانية أما المعارضة
فحظوظ تعديلاتها في الفوز
قليلة (في فرنسا مثلا 1%).

الفقرة الثالثة : اللجنة المتساوية الأعضاء وحالة الأخذ والرد بين الغرفتين .

La Commission paritaire
et la Navette لا يمكن أن
يصادق مجلس الأمة دوما
على القانون المحال عليه
من المجلس الشعبي الوطني
بدون تعديل. كيف يمكن وضع
حد لمثل هذا الخلاف بين
الغرفتين؟

ففي فرنسا، أصبحت حالات
الأخذ والرد بين الغرفتين
غير مقيدة، ويمكن أن تبقى
إلى ما لانهاية، ولذلك تسمح
النصوص للحكومة بعد
قراءتين من طرف كل غرفة،
أو حتى بعد قراءة واحدة، أن
تطلب انعقاد اللجنة المتساوية
الأعضاء للفصل في الخلاف،

وكثيرا ما رفض المجلس
الدستوري في فرنسا هذا
المسلك ملحا على وجوب عدم
تجاوز الحدود المعقولة لحق
التعديل.

وكقاعدة عامة لا يجب أن
يفتقر إلى العلاقة مع النص
موضوع المناقشة، ولا يجب
أن يكون له مدلول واسع جدا، و
يجب أن لا يستعمل حق التعديل
على وجه متعسف بشكل
ظاهر⁽²³⁾، وفي الواقع العملي
فإن حق التعديل هو وسيلة
لضمان المشاركة الفعلية
للنواب في العمل التشريعي.
فإذا كانت مبادراتهم بالتشريع
محدودة، فإنهم يعوضون هذا
النقص عن طريق التعديلات
التي يقدمونها على النصوص
المقترحة من الحكومة، وقد
دلت التجارب المقارنة على
أن أهم التعديلات تأتي من
اللجان المختصة ومن الأغلبية



تتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من عشرة 10 نواب وعشرة 10 سيناتورات⁽²⁴⁾، تكمن مهمة اللجنة في البحث عن حل توافقي للأحكام المعلقة (محل الخلاف)، ويمكن أن تستمع اللجنة المتساوية الأعضاء إلى ممثل الحكومة أو أي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع

وتجاوز حالة الانسداد، وعجز البرلمان بفعل استمرار الخلاف بين غرفتيه عن المصادقة على النص.

بينما يذهب الدستور الجزائري في اتجاه أكثر عقلانية، لأنه ينص على حق رئيس الحكومة في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لمجرد حدوث حالة الخلاف (الأولى والوحيدة).

محل الاتفاق على الغرفتين، بل يمكنها الإبقاء على نظام الأخذ والرد بين الغرفتين إلى أن يحصل الاتفاق.

إن الاتفاق الحاصل على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء في فرنسا يعطي فقط للحكومة حق عرض النص على الغرفتين، ويمكن لإحدى هاتين الغرفتين أن لا تصادق على النص، فتقوم الحكومة بمنح الكلمة الأخيرة لمجلس النواب ضمن نفس الشروط المقررة لحالة القراءة الجديدة المشار إليها سابقا.

وفي هذه الحالة فإن الغرفة الأولى تجد نفسها مقيدة، فهي لا تستطيع سوى تبني نص اللجنة المتساوية الأعضاء، أو الرجوع إلى النص الأخير المصوت عليه من قبلها، أو إدخال بعض التعديلات المصادق عليها في الأخرى.

إليه مفيد، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة ولكن دون التداول مع أعضائها.

عندما لا يحصل أي اتفاق داخل اللجنة، فإن الحكومة تسحب النص ولا يمكنها عرضه على الهيئة التشريعية إلا بعد سنة،⁽²⁵⁾ عندما يحصل اتفاق داخل اللجنة فإن رئيس المجلس الذي انعقدت اللجنة به يحيل النص على رئيس الحكومة وعلى رئيس المجلس الآخر، وتتم جدولة النص للتصويت عليه في كلا المجلسين بعد الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة وإلى مقرر اللجنة حول النص المتفق عليه، ويتم التصويت بدون تعديل.

إن الأمر في فرنسا مختلف، فالحكومة ليست ملزمة عند حصول الاتفاق بعرض النص

ومن جهة أخرى فإنه من حيث المبادرة بالتشريع تتمتع الحكومة كمبدأ عام بها ويمنحها الدستور هذا الحق العام، لتمكينها من تحضير القوانين اللازمة لتنفيذ برنامجها الذي تكون قد التزمت به أمام البرلمان، وفي المقابل فإن البرلمان وهو صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، وممثل سيادة الشعب، يتمتع بحق المبادرة بالتشريع من خلال الاقتراحات التي يتقدم بها عشرون نائبا، وتظهر مبادرة النواب بالتشريع محتشمة لعدة اعتبارات سبق شرحها في المتن، وهو الحال في بعض الدول المتطورة ذات التجربة البرلمانية العريقة. وفي بعض الأنظمة المتقدمة. يمكن للبرلمان الجزائري تتدارك

وأخيرا فإن حالات الأخذ والرد والاحتكام إلى اللجنة المتساوية الأعضاء تكثر في حالات اختلاف الأغلبية الفائزة في الغرفتين وعدم انتمائها إلى نفس الأغلبية الحزبية.

الخلاصة :

يتضح أن النظام الدستوري الجزائري يوزع المبادرة التشريعية بين البرلمان ممثلا في الغرفة الأولى دون الغرفة الثانية، وبين السلطة التنفيذية. وهكذا يحدد الدستور مجالات معينة لا يتم التشريع فيها سوى بقانون، ويترك ماعدا ذلك للتشريع فيها عن طريق المراسيم التنظيمية التي تعود للسلطة التنفيذية. وتثير مسألة الفصل بين المجالين إشكاليات يفصل فيها المجلس الدستوري هذا من جهة.

المعروفة في تلك الأنظمة الديمقراطية، بل ويظهر أحيانا أقل تعقيدا من بعضها، وبكل تأكيد فإن التجربة والممارسة العملية كفيلتان باكتشاف المزيد من النقائص وبالتالي اقتراح المزيد من الحلول من أجل تطوير التجربة .

النقص في المبادرة بالقانون عن طريق تفعيل حق التعديل الذي يمارسه على المشروع المقدم من الحكومة.

وأخيرا فإن النظام الدستوري الجزائري وإن تضمن بعض الثغرات في الموضوع فإنه في عمومه يتبنى أهم المبادئ

الهوامش

- 1- ونقصد بها فرنسا على الخصوص، أين تشير الإحصائيات إلى المصادقة فيها على 528 قانونا من 1991 إلى 1995 .
- 2- بالإضافة الى مجالات أخرى للقانون العضوي مذكورة في المادة 123 من الدستور، والفرق بين القانون العضوي والقانون العادي ليس في القيمة الالزامية وإنما في الإجراءات ، فالقانون العضوي يتم وفق إجراءات خاصة منها وجوب عرضه على المجلس الدستوري، والتصويت عليه بأغلبية موصوفة .
- 3- تقابل المادة 122 من الدستور الجزائري المادة 34 من الدستور الفرنسي.
- 4- فالمجلس الدستوري يختص بالنظر في دستورية القوانين واللوائح التنظيمية على السواء .
- 5- تقابل المادة 125 من الدستور الجزائري المادة 01/37 من الدستور الفرنسي
- 6- Les matieres autres que celle qui sont du domaine de la loi ont le caractère reglementaire
- 7- القرار الذي أعلن هذا المبدأ هو قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 1982/07/30 .
- 8- المادة 119 من الدستور والمادة 21 من القانون العضوي رقم 99-02 .
- 9- في فرنسا يودع أمام أي من الغرفتين ، بعد مرسوم في مجلس الوزراء يوقعه رئيس الوزراء يسمح بعرض المشروع على إحدى الغرفتين ، ومن ثمة فالإيداع هو عملية تتم باسم الحكومة.
- 10- وفي فرنسا يتمتع بهذا الحق كل من أعضاء الجمعية التشريعية ومجلس الشيوخ على السواء .
- 11- المادة 23 من القانون العضوي رقم 99-02 والمادة 119 من الدستور.
- 12- حتى في الدول المتطورة تظل نفس القاعدة، ففي فرنسا على سبيل المثال فإنه في الفترة التشريعية 1988-1993 لم تكن نسبة القوانين الواردة بمبادرة من البرلمانين سوى ستين 60 قانونا من أصل 458 قانونا تم التصويت عليه .
- 13- فهو موجود في بريطانيا- وكذلك في فرنسا المادة 40 من الدستور).
- 14- أمام الفراغ القانوني حول الإجراءات الواجب اتباعها في حالة الخلاف حول عدم

القابلية ، فإنه يتعين الاستئناس بما هو معروف في النظام الفرنسي حيث تنص المادة 61 من الدستور على جواز إخطار المجلس الدستوري من طرف الحكومة أو من طرف ستين 60 نائبا أوسيناتورا، ويفصل المجلس الدستوري في المسألة كقاضي استئناف ، يعني أنه لا يمكن أن يثار الدفع بعدم القبول أمامه لأول مرة ، بل يجب أن يثار ابتدائيا أمام الجمعية التشريعية أو مجلس الشيوخ .

15- في فرنسا يتم الإيداع أمام أي من الغرفتين ماعدا قوانين المالية والميزانية فيتوجب إيداعها أمام الغرفة الأولى.

16- يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عدد اللجان الدائمة بإثنتي عشرة لجنة منصوص عليها في المادة 19 وهي: لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة المالية والميزانية، لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط، لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة، لجنة الثقافة والسياحة، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية، والعمل والتكوين المهني، لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية، لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية اللاسلكية، لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي، وكذلك يحدد النظام الداخلي لمجلس الأمة عدد لجانه وهي شبيهة ومماثلة للجان المجلس الشعبي الوطني .

17- وفي فرنسا توجد إلى جانب اللجان الدائمة لجان خاصة، ويمكن أن يدرس النص في لجنة دائمة أو لجنة خاصة.

18- في فرنسا عددها ست (6) لجان.

19- في فرنسا غالبا ما يكون مقررو اللجان ورؤساؤها من الأغلبية البرلمانية الفائزة.

20- في الغالب يثار هذا الدفع بخصوص اقتراح القوانين، والتعديلات لأنها ترد من النواب، أما بالنسبة لمشاريع القوانين فهي ترد من الحكومة وبالتالي لا يطرح مشكل الاختصاص لها.

21- في فرنسا تستطيع مجموعة من النواب تقديم هذا الدفع قبل المناقشة للفت انتباه زملائهم إلى عدم دستورية النص، ويستطيع هؤلاء النواب إخطار المجلس الدستوري في حالة التصويت على القانون المادة 61 من الدستور الفرنسي.

22- في فرنسا إلى جانب «عدم القبول» توجد مسائل عارضة أخرى نذكر منها، القضايا السبقية المتمثلة في الإجراء الهادف إلى الرفض، يؤدي هذا الإجراء إلى تداول المجلس التشريعي وتقرير ما إذا كان هناك وجه لعدم التداول، وكذلك إجراء طلب إحالة النص على اللجنة المختصة لإعداد تقريرها.

23- في فرنسا كثيرا ما أعلن المجلس عن عدم مطابقة التعديلات التي لا تحترم هذه الحدود، غير أن رئيسي الغرفتين أعلننا كذلك مرارا احتجاجهما على تدخل المجلس الدستوري في هذا الصدد ومساسه بصلاحيات الهيئة التشريعية، والحقيقة فإنه ليس هناك في الدستور ما يسمح للمجلس الدستوري برقابة دستورية التعديلات.

24- في فرنسا تتكون من سبعة (7) أعضاء من كل غرفة.

25- الحل الجزائري أكثر عقلانية وبساطة من الحل المعقد والمتبع في فرنسا، أين يكون للحكومة في حالة الخلاف الحق في ترك حالة الأخذ والرد بين الغرفتين قائمة أو أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل في المسألة متجاوزة بذلك رأي مجلس الشيوخ، أو العمل على اقتراح نص مشترك يعرض على قراءة الغرفتين، وفي حالة استمرار الخلاف فإن الحكومة تتجه نحو الجمعية التشريعية مستعملة صيغة التصويت المغلق.

ثانيا : المراجع باللغة العربية

- أحمد حامد الأفندي: النظم الحكومية، وكالة المطبوعات الكويت 1972.
- أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة على مفكر، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع بيروت 1977.
- بيلو روبير : في المذاهب السياسية وأنظمة الحكم، ترجمة محمد الفاضل، دمشق 1950.
- ثروت بدوي: النظم السياسية القاهرة 1961.
- كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة رياض، دمشق. 1981
- محمد كامل ليلة: القانون الدستوري، القاهرة 1961.
- منير العجلاني: الحقوق الدستورية دمشق 1955.
- عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط 4. 1965 .

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية

- 1-ARDANT (Philippe). Institutions politique et droit Constitutionnel. 8me Ed. L.G.D.J .Paris .1995
- 2-Code Administratif. DALLOZ. Paris 2000
- 3-Constitution Française du 4 – 10. 1958 modifie en 2008
- 4-DENDIAS (M). Le Problème des Chambres Hautes et de la Représentation des Intérêts (Thèse). Paris .1929
- 5-DUGUIT (L) Traité de Droit Constitutionnel .T. 1. M.J.C. Paris .1967
- 6-DUVERGER (Maurice) Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. P.U.F. Paris. 1970
- 7-EUGENE (Pièrè) Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire . 2e. Ed. Paris. 1902
- 8-SHARP (W.C) Le Problème de Seconde Chambre et la .Démocratie Moderne. Thèse. Bordeaux 1922

ثالثا الوثائق

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996 معدل ومتمم .
- دستور فرنسا 1958 متمم.
- القانون العضوي رقم 99-02 بتاريخ 8 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذلك العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنشور في 30 يوليو 2000.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة .

حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)



الأستاذ الدكتور الأمين شريط

عضو بمجلس الأمة

مقدمة :

تهتم هذه الدراسة بموضوع العلاقة بين الغرفتين، خاصة النقطة المتعلقة بحق التعديل، وهي دراسة مقارنة بين الجزائر والدول التي تعمل بنظام الثنائية البرلمانية، ولاسيما حق المجلس الشعبي الوطني في التعديل.

ولا شك أنه يستحسن من أجل تحديد العناصر أو النقاط التي تدور حولها هذه الدراسة، تحديد المقصود بالتعديل بادئ ذي بدء.

والملاحظ بهذا الصدد، أن مهمة تعريف التعديل هي بالأساس مهمة فقهية، إذ يجتهد الباحثون في تقديم تعاريف متعددة حسب تصورهم و فهمهم للموضوع، أو تأثرا بما يتضمنه حق التعديل من مكنتات في الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية لبلدانهم.

أما بالنسبة للنصوص القانونية، فإنها لا تتطرق إلى هذه المسألة و خاصة الدساتير التي قد يذكر بعضها حق التعديل، لكنها لا تحدد مضمونه، أما الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية فهي تنظمه من حيث إجراءاته و شروطه، و لا تتطرق بصفة عامة إلى تعريفه.

ومع ذلك فقد نجد استثناءات، منها مثلا المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي التي تعرف التعديل بقولها:

«هو كل اقتراح يهدف إلى تغيير(modification) تبديل (remplacement)، أو إلغاء (suppression) حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو تهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد»⁽¹⁾.

أ- في النظام القانوني الجزائري؛

إن الأحكام القانونية التي عالجت حق التعديل في النظام الجزائري قليلة و محدودة سواء على مستوى الدستور، نفسه أو غيره من النصوص، إلى درجة إمكانية القول أن هناك فقرا قانونيا بخصوص حق التعديل.

1- على مستوى الدستور؛

الواقع أن المادة 120 منه، لها هدف أساسي ووحيد، وهو تنظيم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وليست لها علاقة مباشرة بموضوع حق التعديل.

فمثلا هو معمول به في معظم النظم البرلمانية ذات الغرفتين، فإن النص التشريعي لا بد أن تصادق عليه الغرفتان بنفس الصيغة

يمكن اعتبار هذا التعريف مقبولا لكونه يغطي عموما مختلف التعاريف الفقهية المتداولة مما يغني عن التعرض إليها.

ويترتب عن ذلك أنه من الضروري التطرق أولا إلى تكريس هذا الحق في النصوص القانونية و تحديد صاحبه؛ أي من له الحق في ممارسته سواء بالنسبة للغرف البرلمانية نفسها، أو داخل الغرفة الواحدة، ثم سنعالج في نقطة ثانية أنواعه و شروطه دون إجراءاته التي لا تطرح عادة إشكالات كثيرة.

أولا : ممارسة الحق .

سنبدأ أولا بالنصوص القانونية الجزائرية، ثم بعض الأنظمة البرلمانية.

مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع لجنة متساوية الأعضاء من الغرفتين لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وهذا يعني استبعاد نظام الذهاب والإياب (la navette) وهذه اللجنة لا تجتمع إلا بناء على طلب من رئيس الحكومة.

بعدها تعرض الحكومة هذا النص التوفيقى على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

فالملاحظ إذن أن المادة 120 لا تهدف أصلا إلى معالجة حق التعديل، ولكنها تذكره بصفة عرضية، أما تنظيم هذا الحق وتبيان

ودون اختلاف، وبالنظر إلى أن المادة 98 من الدستور أرست مبدأ مساواة الغرفتين في ممارسة السلطة التشريعية⁽²⁾، فقد جاءت المادة 120 لتبين كيف يتم إعداد القانون والتصويت عليه من طرفهما وما هي المراحل التي تتبع لتحقيق هذا الغرض و لذلك أرست المبادئ التالية :

كل مشروع أو اقتراح قانون يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه؛ أي أن الإجراءات التشريعية تبدأ وجوبا من المجلس الشعبي الوطني.

تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على مشاريع أو اقتراحات القوانين التي تعرض عليه، وتنصب مناقشة

شروطه وإجراءاته، فيعود دائما إلى الأنظمة الداخلية للغرف، وهذا ما هو معمول به في مختلف النظم البرلمانية، مع ذلك، فإن المادة 120 تثير ملاحظتين هامتين:

أنها المادة الوحيدة في الدستور الجزائري التي يذكر فيها حق التعديل.

أنها تذكر حق التعديل بالنسبة للغرفتين، على حد سواء، أي بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أيضا، وهذا من وجهة نظرنا الخاصة الشيء الذي يختلف عما ذهب إليه المجلس الدستوري بخصوص حق مجلس الأمة في التعديل⁽³⁾

تجدر الإشارة أيضا إلى أن المادة 120 تنص في فقرتها الأخيرة على إمكانية وضع وتحديد إجراءات أخرى بموجب

القانون العضوي، الشيء الذي يعني أنها مادة مفتوحة على كل الإمكانيات و كل الحلول و الميكانيزمات التي تطور العلاقة بين الغرفتين، وتحل كافة الإشكالات التي قد تفرزها الممارسة، فهي لا تعاني من أي مشكل من حيث مضمونها ومحتواها، ولكنها تصطدم بسوء فهمها وتطبيقها.

2- على مستوى النصوص الأخرى

يوجد القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة فقد تطرق في المادة 28 إلى الحق في التعديل الذي تضمن مسألتين:

والواقع أن هذا الغموض أو التردد قد يكون في محله، إذا أخذنا بعين الاعتبار أن نفس القانون عندما يتطرق إلى الإجراء التشريعي في مجلس الأمة نجده يكرس في المادة 39 منه حق أعضاء مجلس الأمة ولجانته في تقديم ملاحظات أو توصيات، وينص في الفقرة الأخيرة من المادة 40 أن تنظم إجراءات تقديم الملاحظات والتوصيات وإعدادها و الشروط الواجب توفرها في النظام الداخلي لمجلس الأمة. و هذه الملاحظات و التوصيات التي يذهب بها مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء حيث قد عدل فعلا و حقيقة عدة نصوص.

فمع ترك هذه المسألة جانبا للدراسة الفقهية والعلمية فقط، لأنها محسومة بوضوح من الناحية القانونية

1- أن الذين يتمتعون بهذا الحق هم ثلاثة (3) أصناف:

- اللجنة المختصة.
 - نواب المجلس الشعبي الوطني.
 - الحكومة.
- 2- أن إجراءات و شروط تقديم اقتراحات التعديلات يحددها النظام الداخلي.

و من الواضح أن هذه المادة التزمت برأي المجلس الدستوري المذكور أعلاه، و الذي قضى بانعدام حق مجلس الأمة في التعديل، لكن يبدو أن هذه المادة تعاني من عدم الوضوح أو نوع من التردد، إذ تشير، إلى النظام الداخلي» دون أن تذكر بصراحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكأن هذه المسألة هي تحصيل حاصل بعد قراءة الفقرة الأولى منها.



كافة جوانبه، بما تتضمنه الأنظمة الداخلية للغرفة الأولى فقط، وقد أظهرت الدراسات المقارنة عادة أن الأنظمة الداخلية للغرفة الثانية (مجالس الشيوخ) تأخذ بنفس الأحكام و الإجراءات، و الشروط المعمول بها في الغرفة الأولى، و هذا بطبيعة الحال إذا كانت الغرفة العليا تتمتع بحق التعديل.

بموجب رأي المجلس الدستوري المذكور، نصل إلى أن حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري محدد من حيث شروطه و إجراءاته في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾، تلك هي باختصار مصادر حق التعديل في النظام الجزائري. و الواقع أنه يمكن الاكتفاء عند دراسة حق التعديل من

أحيان أخرى إلى المجموعات البرلمانية نفسها، خاصة إذا كانت تعبر عن كيان حزبي أو عن أقلية.

أما بالنسبة للغرف الثانية في البلدان الغربية وهي ذات تجربة عريقة في هذا الميدان، فإنه يتم التمييز بين أربعة (4) أصناف من الغرف من حيث علاقتها بحق التعديل⁽⁵⁾:

1- الغرف العليا التي تتمتع بنفس الصلاحيات في كافة الميادين، سواء حق الاقتراح أو حق التعديل، الذي يخضع مبدئياً إلى نفس الشروط المعمول بها في الغرفة الأولى.

من هذه البلدان هناك إيطاليا ورومانيا و سويسرا وبلجيكا، التي يتم التمييز فيها بين المواد الهامة مثل تعديل الدستور وتنظيم المحاكم والمؤسسات و المصادقة على

تلك ملاحظة أولى، أما الملاحظة الثانية فهي أن إجراءات و شروط ممارسة حق التعديل متشابهة و متقاربة ليس فقط في نفس البلد، لكن في معظم الأنظمة البرلمانية، والاختلافات بينها نسبية جدا و طفيفة عموما.

ب- في الأنظمة الأخرى

سنتطرق في نقطة أولى إلى الأنظمة البرلمانية أو شبه البرلمانية، ثم النظام الرئاسي الأمريكي في نقطة ثانية.

في الأنظمة البرلمانية تتمتع جميع الغرف الأولى -بطبيعة الحال- بحق التعديل، وهو حق مخول للنواب وكذا اللجنة المحال عليها النص، وقد تكون دائمة أو خاصة، وأحيانا إلى اللجنة ذات الاختصاص الأصيل في المادة، أو في جانب منها وإلى الحكومة في



2-الغرف العليا التي تتمتع بحق التعديل مثل الغرفة الأولى و في حالة الاختلاف تعطى الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى،بعد العمل ببعض مراحل الذهاب والإياب (la navette). ومن بين هذه البلدان نذكر فرنسا و بلجيكا (بالنسبة للمواد العادية كما تمت الإشارة إلى ذلك) و بولونيا و تشيكوسلوفاكيا وإسبانيا وإنجلترا.

المعاهدات، وهي مواد تكون المساواة فيها بين الغرفتين تامة و مطلقة و لا يمكن أن يصدر أي نص إلا بموافقة الغرفتين.

أما في المواد العادية الأخرى فإن الكلمة الأخيرة في حالة الاختلاف تعود إلى الغرفة السفلى، و مع ذلك فإن هذا التمييز لا يحدث أثرا على المساواة في حق التعديل نفسه.

الأعضاء تسعى إلى وضع نص توفيق.

وفي هولندا لا تتمتع الغرفة العليا أيضا بحق المبادرة باقتراح القوانين، الذي نجده ممنوحا للغرفة ككل في ألمانيا، ولثلث (3/1) الأعضاء في النمسا و الإجراءات التشريعية تبدأ دائما ووجوبا من الغرفة الأولى.

4-الغرف العليا ذات الطبيعة الاستشارية مثل اللوكسمبورغ و سلوفينيا، وهذه الغرف لا تتمتع لا بحق المبادرة ولا بحق التعديل، حتى وإن كان البعض منها يمكنه اقتراح تعديلات على الغرفة الأولى، لكنها تصدر عن الغرفة ككل، أي تصادق عليها قبل تحويلها إلى الغرفة الأولى لدراستها.

وتتمتع الغرفة الثانية في هذه الفئة بحق الاقتراح، لكنه جماعي في بولونيا وتشيكوسلوفاكيا، أي يصدر عن الغرفة وليس عن عضو أو مجموعة أعضاء منها، و بخصوص حق التعديل، فهناك مساواة بين الغرفتين في التمتع به وممارسته.

لا تتمتع الغرف العليا بحق تعديل النصوص التي صادقت عليها الغرفة الأولى، ولكن لها حق الاعتراض النهائي أو الموقف منها ومن بينها ألمانيا و النمسا وهولندا.

ففي ألمانيا، تستطيع الغرفة العليا قبل ممارسة حق الاعتراض النهائي أو الموقف (VETO DEFINITIF) ، استدعاء لجنة توفيق متساوية



2- النظام الرئاسي الأمريكي

يمكن إدراج الولايات المتحدة الأمريكية ضمن الصف الأول مما ذكرناه أعلاه، إذ هناك مساواة بين الغرفتين، لكننا نتطرق إليه هنا بشكل مستقل بحكم اختلاف طبيعة النظام الأمريكي، لكونه نظاماً رئاسياً إلى جانب إمتلاكه العديد من الخصوصيات الأخرى⁽⁶⁾.

- من الناحية الشكلية لا تطرح أمام غرفة النواب أو غرفة الشيوخ إلا مقترحات قوانين فقط، بحكم الفصل الجامد بين السلطات، الذي يجعل وظيفة التشريع مقتصرة على البرلمان فقط، مما لا يسمح للحكومة بتقديم مشاريع قوانين أمام البرلمان.

إن مدة النيابة قصيرة لا تتعدى سنتين، و هذا يعني أن تقديم اقتراح قانون قد يأخذ وقتا طويلا أمام الغرفتين أو إحدى الغرف، وبالتالي قد تنتهي نيابة النائب قبل صدور مقترحه و هذه الظاهرة، أي ظاهرة اللجوء إلى التعديل أساسا، مستعملة بقوة في مجلس الشيوخ.

- بناء على هذه المعطيات، فإن التعديلات تقدم دون التقيد بموضوع النص الذي تنصب عليه، و قد لا يكون بينهما أي علاقة تماما، وإنما يتم الربط نتيجة المفاوضات والمساومات و التحالفات وبحجج واهية، و قد أدى ذلك إلى بروز ظاهرة ما يسميه البعض « بالقوانين الحافلة» (Lois omnibus) ،

لكن من الناحية العملية والموضوعية كثير من النصوص هي في الأصل مشاريع حكومية، غير أنها تقدم عن طريق النواب إلى الغرف.

- يتميز النظام الأمريكي بتعقيد و تعدد الإجراءات التشريعية من جهة، و من جهة أخرى بطغيان الخيارات والمواقف السياسية للنواب و للشيوخ، و السعي الدائم للحصول على رضا الناخبين و مجموعات الضغط، و بالتالي اللجوء إلى المساومات السياسية من أجل تمرير أفكارهم.

كل هذه المعطيات جعلت اللجوء إلى التعديل ظاهرة بارزة في النظام الأمريكي، لكونها أقصر الطرق لتمرير الأفكار، وأحسن من اللجوء إلى إعداد مقترحات قوانين خاصة.



مع ذلك توجد بغرفة
النواب لجنة دائمة تسمى
بلجنة التنظيم

(LA COMMISSION DU
REGLEMENT) التي من
صلاحياتها إصدار توصيات
أو قرارات، بخصوص كل
اقتراح قانون هام، وتحدد
بموجب هذا القرار الظروف
والكيفية التي تتم بها مناقشة
هذا القانون والتصويت عليه،
و يمكنها بموجب هذا القرار
منع التعديلات أو تقييدها أو

وهي قوانين تضم كل أنواع
الأحكام و النصوص بغض
النظر عن اختلاف مواضيعها
ومبادئها .

- تقدم التعديلات تحت تأثير
السلطة التنفيذية أو الناخبين
أو اللوبيات، وتهدف في غالب
الأحيان إلى إحباط المشروع،
أو إفراغه من محتواه أو لربح
الوقت أو للحرب السياسية ضد
صاحب الاقتراح أو للمساومة
إلخ...

المعنية، قد تذهب التعديلات إلى درجة اقتراح نص بديل تاماً للنص المعروض (substitut amendement).

ثانياً : أنواع حق التعديل وشروطه :

عالجت المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كيفية ممارسة حق التعديل من حيث شروطه وإجراءاته.

فبعد أن ذكرت بالجهات، التي يحق لها ممارسة حق التعديل وهي الحكومة و اللجنة المختصة و النواب طبقاً للمادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 فقد اشترطت :

أن يقدم التعديل من طرف 10 نواب على الأقل و هذا الشرط خاص، بطبيعة الحال بالنواب فقط.

تحديد نوعية التعديلات التي يمكن أن تقدم بخصوص ذلك النص، و على العموم فإن البرلمان سيد أشغاله.

وهناك قاعدة في الغرفة الأولى تلزم أن تكون التعديلات مرتبطة بالمشروع المقدم، لكن يتم تجاوزها بحجج و وسائل كثيرة، ففي الواقع، مثل هذه القاعدة غير موجودة أصلاً في غرفة الشيوخ، التي لأعضائها كل الحق في تقديم تعديلات لا علاقة لها إطلاقاً بالمشروع المطروح عليهم، لكن يمكن أن يحدث اتفاق بالإجماع بين أعضاء الغرفة على تعديل، أو عدم تعديل نص معين، أو تحديد نوعية التعديلات، التي يمكن إدخالها على ذلك النص.

- قد تصدر التعديلات من عضو أو مجموعة أعضاء أو من اللجنة المختصة أو

أن يكون التعديل معللاً بإيجاز، وهذا يستدعي أن يكون مكتوباً.

أن يخص مادة من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به، إذا كان التعديل يتمثل في إدراج مادة إضافية.

أن يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه.

تلك هي الشروط التي تتميز بنوع من الخلط بين ما يسمى بالشروط الشكلية وما يسمى بشروط القبولية (CONDITION DE RECEVABILITE)، إذ تنص المادة على أن مكتب المجلس يقدر مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة ويقرر قبول التعديل أو رفضه.

ربما أدى هذا الخلط بين النوعين من الشروط إلى خلل آخر مهم في هذه المادة، وهو تقدير مدى قبول التعديل على أساس ما ورد فيها من أحكام، في حين أن هذه المادة لا تتضمن كافة شروط القبولية كما سنرى فيما بعد.

أما فيما يخص الإجراءات فقد تمثلت فيما يلي:

1- إيداع التعديل في أجل 24

ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

2- إيداع التعديل لدى مكتب المجلس، الذي يقدر قبوله أو رفضه شكلاً حسب الشروط المذكورة.

3- يكون قرار الرفض معللاً و يبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل.

التي تقدمها الحكومة واللجنة المختصة في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها، هي تعديلات كتابية أم شفوية.

ربما تتجلى هذه النقائص بدراسة كيفية ممارسة الحق من حيث شروطه في بعض الأنظمة الأخرى، وهذا يستلزم التطرق بالأولوية إلى مسألة جوهرية في تقديرنا و هي طبيعة حق التعديل وأنواعه.

أ- طبيعة حق التعديل وأنواعه.

1- طبيعة الحق.

هل هو شكل من أشكال المبادرة بالقوانين، أم أنه من طبيعة مختلفة؟ فإذا كان شكلاً من أشكال المبادرة، فهذا يعني أنه يخضع إلى نفس الشروط المطبقة على المبادرة باقتراح القانون مثلاً، وفي الحالة

4- تحال التعديلات المقبولة على اللجان المختصة وتبلغ إلى الحكومة وتوزع على نواب المجلس.

5- في حالة وجود خلافات، يتم الفصل من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، و يمكن تصور أن الخلافات قد تنشأ بين المكتب والنواب الذين رفضت تعديلاتهم أو مع اللجنة، إذا استبعدت التعديلات المحولة إليها، وكذلك مع الحكومة إذا عبرت عن رفضها لتعديلات معينة أو قدمت تعديلات باطنية أو غيرها.

الملاحظ بصفة عامة أن المادة 61 تعاني من نقائص كثيرة بالمقارنة مع بلدان أخرى، فهي لم تتطرق مثلاً إلى مسألة التعديلات الباطنية (sous-amendement) ولم توضح ما إذا كانت التعديلات،

العكسية، قد تكون له شروط خاصة به، طالما لا يوجد ارتباط حتمي بين الحقيين.

هذه المسألة تجر أيضا إلى الحديث عن العلاقة بين التعديل و النص الذي يهدف إلى تغييره؛ أي الذي ينصب عليه، بمعنى آخر هل يشترط في التعديل أن يكون متعلقا و مرتبطا بالنص الذي ينصب عليه؟ و في أية حدود يكون ذلك، أم ليس من الضروري وجود ارتباط؟ فإذا قيل أنه لا بد من وجود ارتباط بين التعديل و النص، فإن إثبات العلاقة يشكل شرطا من شروط قبولية التعديل عادة.

إن الإجابة عن هذه التساؤلات تختلف باختلاف الأنظمة و باختلاف الممارسات، فقد رأينا أن هناك بلدانا لا تقيم أي علاقة

بين حق المبادرة باقتراح القوانين و حق التعديل، الذي لا يجعل منه حقا مترتبا و مشتقا من حق المبادرة، مثلما هو الحال بالنسبة لألمانيا و النمسا و هولندا كما رأينا سابقا، و كذلك كمبوديا و كيرغستان و كلها دول تقترح ولا تعدل، وعلما أن هناك دولا لا تقترح و لكن تعدل مثل إثيوبيا و تايلاندا و لوزوطو و جزر فيجي⁽⁷⁾.

وبالنسبة للبلدان التي تقيم علاقة حتمية بين حق التعديل وحق المبادرة بالقوانين و على رأسها فرنسا بموجب دستور 1958، الذي خصص حيزا كبيرا لحق التعديل بشكل ملحوظ و ربما متفرد، إذ تطرق إليه في عدة مواد هي 40 و 44 و 45 بصفة خاصة، فإن هذه الظاهرة تعبر عن ظروف داخلية تاريخية خاصة بفرنسا.

نفس الشروط القبولية المطلوبة في اقتراحات القوانين⁽⁹⁾.

من المعلوم كما ذكرنا سابقا، أن المجلس الدستوري الجزائري ذهب إلى نفس الاتجاه، حيث جعل حق التعديل حقا مترتبا ومشتقا من حق المبادرة، إذ ألغى حق مجلس الأمة في التعديل على أساس أنه لا يتمتع بحق المبادرة باقتراح القوانين بصفة رئيسية.

إن رأي المجلس الدستوري الجزائري، يترتب عنه وجوبا أن تكون شروط قبولية التعديلات هي نفس شروط قبولية الاقتراحات، لكن المادة 61 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، التي مرت على المجلس الدستوري ووافق عليها، لا تتضمن أي

تتمثل هذه الظروف في كون الحكومة الفرنسية كانت تتمتع بحق اقتراح مشاريع القوانين و لا تتمتع بحق التعديل في ظل الجمهورية الرابعة، وكان ذلك مظهرا من مظاهر ضعف الحكومة وعجزها الدائم، الذي تسبب في سقوط الجمهورية الرابعة، الشيء الذي جعل دستور الجمهورية الخامسة (1958) يمنح الحكومة مركزا قويا في مواجهة البرلمان، و بالتالي كان من المنطقي أن ينظر المجلس الدستوري الفرنسي إلى حق التعديل على أنه حق تبعي، أو حق مشتق و مترتب عن حق المبادرة بالقوانين⁽⁸⁾.

وهكذا جاءت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الفرنسي تشترط لممارسة حق CONDITION DE RECEVABILITE التعديل



2- أنواع التعديل :

في القانون البرلماني عادة ما يجب التمييز بين عدة أشكال وأصناف من التعديل.

1- التعديل بحد ذاته :

وهو تغيير ينصب على مادة معينة من مواد النص

شروط قبولية دستورية، وفي هذا الوضع خلل واضح وعدم انسجام ظاهر، إذا ما أتفقنا مع رأي المجلس الدستوري الجزائري، أما إذا ما اختلفنا مع هذا الرأي، فإن المادة 61 تكون إذن مقبولة من حيث ما ورد فيها من شروط.

أو موضوعية، إذ غايتها تحسين الصياغة اللغوية والشكلية، وإزالة الأخطاء والتضارب بين النصوص، وتحقيق الانسجام والتكامل بين مواد القانون كله.

4 - التعديل الباطني :

(sous-amendement) هو تعديل يقدم على تعديل بهدف تغييره، ولذا فهو لا يختلف إطلاقاً عن التعديل، إلا من حيث الدرجة مبدئياً، ومن شروط قبوله أن لا يتناقض مع التعديل، الذي ينصب عليه في بعض النظم كفرنسا.

الملاحظ أن المادة 61 قد أشارت بصراحة إلى الصنف الأول والثاني دون الصنفين الآخرين، وفي هذا نقص واضح، مما يطرح إشكالات وتعقيدات في الممارسة والتطبيق.

المعروض، من ثم فإنه من شروط قبوله أنه يجب أن يتعلق فعليا ومباشرة، وبشكل صريح بمواد النص المعروض على المجلس (يمكن للتعديل أن يهدف إلى إلغاء النص المعروض أو مادة أو مواد منه).

2- المواد الإضافية :

من شروط قبولها أن تدرج ضمن إطار الاقتراح أو مشروع القانون، ولا حاجة لإرتباطها بمادة معينة بالذات.

لكن الكتاب يرون أن هذا التمييز ظاهري وصوري فقط، إذ لا يوجد في الممارسة أو في شروط القبول، كما أن المواد الإضافية تقدم دائما من طرف أصحابها على أنها تعديلات بالزيادة فقط.

3- الإصلاحات الشكلية :

لا تعتبر تعديلات جوهرية

الشروط حول النقاط التالية:

1- أن يكون التعديل مكتوباً، وأن يتضمن حكماً قانونياً ومعياريًا (normatif)

يندرج ضمن النص الذي يتعلق به سواء بحذف أو إضافة أو تبديل حكم من أحكامه، كما يشترط أن يكون معللاً، وأن ينصب على مادة معينة وواحدة من النص، وأن يحدد المكان الذي يقع فيه بدقة.

وإذا كانت الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية تشترط عموماً الكتابة بقصد تمكين أجهزة الغرفة من طبع وتوزيع التعديلات على الآخرين لمناقشتها، وبالتالي تأييدها أو رفضها، أو تقديم تعديلات باطنية عليها، فهي لا تلزم بتوفير كافة العناصر، التي ذكرناها في هذا الشرط.

ب- شروط ممارسة الحق: عادة ما توجد نوعان من شروط ممارسة الحق:

1- الشروط الشكلية:

(conditions de forme)

والتي تحددها -بصفة تقريباً حصرية- الأنظمة الداخلية للغرف.

2- شروط القبولية:

CONDITIONS DE RECEVABILITE

والتي يوجد بعضها في الدستور، والبعض الآخر في الأنظمة الداخلية للغرف.

1- الشروط الشكلية:

(conditions de forme)

هذا النوع من الشروط ينصب أساساً على الأعضاء بعكس اللجان والحكومة، ولا يثير عادة أي خلافات جديرة بالاهتمام، إذ تدور هذه

مذكورا في الأنظمة الداخلية لمختلف الغرف، لكنه ضروري في بعض النظم مثل فرنسا وكذلك الجزائر كما رأينا.

ومن الناحية العملية فإن توقيع التعديلات مسألة بديهية ومعمول بها عند الجميع، ولاشك أن اشتراط التوقيع في الجزائر راجع إلى اشتراط أن يقدم التعديل من طرف 10 نواب، في حين أن النظم الأخرى خاصة التي ذكرناها، لا تشترط أي عدد، إذ يمكن لكل عضو أن يقدم تعديلات بمفرده أو في إطار المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، ومثل هذه التعديلات يكفي أن تحمل ختم وتوقيع رئيس المجموعة مهما كان عدد أعضائها.

3- أن تقدم التعديلات إلى مكتب المجلس، هذا الشرط

فالمادة 100 من الفقرة 3 من النظام الداخلي لغرفة الشيوخ الإيطالية تشترط أن يكون التعديل مكتوبا ومرتبطا بمواد معينة، وأن يتضمن تغييرا حقيقيا. وتشترط المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي أن تكون التعديلات مكتوبة، كما تشترط المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الإسباني، أن تكون التعديلات مكتوبة ومعلقة تعليلا كافيا... الخ⁽¹⁰⁾، في حين تعدد المادة 98 من النظام الداخلي لغرفة النواب الفرنسية مختلف العناصر التي ذكرناها⁽¹¹⁾.

2- يجب أن يكون التعديل موقعا، وهذا بالنسبة للأعضاء والمجموعات السياسية خاصة، أما بالنسبة للجان فيكتفي بتوقيع مقررها أو رئيسها، ومثل هذا الشرط قليلا مانجده



4-توفر عدد معين من أعضاء الغرفة لتقديم التعديل، هذا الشرط نادر جدا، بل القاعدة العامة أن كل عضو من حقه تقديم تعديلات بشكل مستقل ، وهذا لا يمنع تقديم تعديلات بصفة جماعية.

والواقع أن اشتراط عدد 10نواب في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، إذا كانت له جوانب إيجابية من الناحية العملية، فهو لا يتماشى مع

لاحظنا ذكره في كل الأنظمة الداخلية، التي أطلعنا عليها وهذا أمر طبيعي من أجل دراسة مدى توفر شروط قبوليته، ومن أجل طبعه وتوزيعه وتبليغه الحكومة.

لكن هناك أنواع من التعديلات يمكن طرحها مباشرة على اللجان المختصة مثل التعديلات الشكلية، والتي قد تطرح في جلسات التصويت، وهي عادة تعديلات باطنية، أي ترد على تعديلات سابقة.

هذا الوضع خاص بفرنسا والدول التي حذت حذوها، أما باقي الأنظمة الأخرى، فإنها لا تذكرها في الدستور عادة وهذه الشروط نوعان:

الشرط المالي.

شرط الاختصاص التشريعي.

- الشرط المالي :

تنص عليه المادة 40 من الدستور الفرنسي، التي أكدت صراحة أن اقتراحات القوانين وكذلك التعديلات، لا تكون مقبولة إذا كانت المصادقة عليها تترتب عنها زيادة في النفقات العمومية أو نقص في الإيرادات.

هذه المادة تقابلها المادة 121 من الدستور الجزائري، لكنها لا تذكر التعديلات كما

دخول مرحلة التعددية الحزبية، وظهور المجموعات البرلمانية والكتل داخل البرلمان الجزائري، وهو غير ضروري عندما تكون التعديلات شكلية مثلا.

2- شروط القبولية :

CONDITIONS DE RECEVABILITE

هذه الشروط التي تعني أن اقتراح القانون أو اقتراح التعديل غير قابل أصلا للمناقشة أو للأخذ بعين الاعتبار، بسبب مخالفته لأحكام في الدستور أو في النظام الداخلي للغرفة البرلمانية، التي يقدم فيها، لذلك نجد الفقه الفرنسي يميز بين درجتين من هذه الشروط (12).

1- الشروط الدستورية :

تعتبر دستورية على أساس أنها مذكورة في الدستور، ولكن

أخرى، مثل المادة 86 من النظام الداخلي لغرفة النواب الإيطالية، التي جاء فيها أن التعديلات إذا كانت تحدث زيادة في النفقات، أو نقصاً في الإجراءات أو تتعلق بالضرائب، أو بمسائل دستورية أو بالوظائف العمومي أو القوانين الانتخابية، فعلى اللجنة المحال عليها النص محل هذه التعديلات أن تأخذ مسبقاً بالرأي الاستشاري للجان البرلمانية ذات الاختصاص في هذه المسائل، مثل لجنة الشؤون الدستورية ولجنة المالية وغيرهما، وفي حالة نشوب خلاف يعود الفصل في ذلك إلى المجلس ككل⁽¹⁴⁾.

هذه القاعدة الأخيرة تكاد تكون عامة، فالمجالس هي التي تفصل في الخلاف، الذي قد ينشأ بين أصحاب التعديل

هو الشأن في فرنسا.⁽¹³⁾ غير أن هذا الاختلاف في تقديرنا، غير مهم، فالذي يستطيع الأكثر يستطيع الأقل، وطالما هذا الشرط وجوبي في الاقتراحات، فهو إذن حتمي في التعديلات.

والأدهى من ذلك أنه مذكور في الأنظمة الداخلية للعديد من الغرف البرلمانية رغم عدم وجوده في دساتير بلدانها، وهذا راجع إلى كونه شرطاً متولداً عن ظاهرة عالمية وهي ظاهرة عقلنة العمل البرلماني، التي برزت بقوة بعد الحرب العالمية الثانية، ومست جميع الأنظمة واستهدفت تضييق المبادرة البرلمانية، والتقليل من مساءلة الحكومة أمام البرلمان... إلخ.

وفي هذا السياق، نجد أن بعض الأنظمة الداخلية قد وسعت هذا الشرط إلى مسائل

وبما أن الإشكال قد يطرح على المجلس للفصل فيه مثلما تسمح المادة 61 بذلك، فإن المجلس قد لا يؤيد الحكومة ويمرر تعديلات مخالفة لأحكام المادة 121 من الدستور.

وفي هذه الحالة، ما على الحكومة إلا انتظار مصادقة البرلمان على النص، ثم إحالته على المجلس الدستوري، وأمامه إثارة أن الحكم، أو الأحكام المطعون فيها قد أدخلت على النص الأصلي كتعديل مخالف لأحكام المادة 121 من الدستور، والمجلس الدستوري هنا لا ينظر في محتوى وفحوى هذا التعديل وما إذا كان مخالفاً أو مطابقاً للدستور، إذ قد يكون مطابقاً للدستور من حيث محتواه، ولكن ينظر إلى طريقة إدخاله في النص الأصلي كتعديل بشكل يخالف أحكام المادة

ومن يثير هذا الشرط، وقرارها غير قابل للطعن فيه أمام أي جهة أخرى، لكن هناك استثناءات، مثلما هو الحال في فرنسا، أين يقدر مكتب الغرفة هذا الشرط، علماً أن هناك لائحة (RÉSOLUTION) صادق عليها المجلس الوطني الفرنسي سنة 2003 تقرر تحويل صلاحية تقدير الشرط إلى المجلس برمته.

وبالنسبة للجزائر، فإن الشرط غير مذكور ضمن أحكام المادة 61، التي تنص على أن مكتب المجلس الشعبي الوطني يقدر قبول التعديلات على ضوء أحكامها فقط.

لكن ليس هناك ما يمنع الحكومة من إثارة هذا الشرط في أي مرحلة كانت عليها الإجراءات، طالما أنه شرط دستوري كما أسلفنا.

121، وبالتالي يقضي بعدم دستورية الإجراء ذاته، إذا لم يحترم فعلا أحكام المادة 121 من الدستور.

من المعلوم أيضا أن هذا الشرط مقرر لمصلحة الحكومة أساسا ولذلك هي التي تدفع به عادة، وقليلًا ما تستعمله المعارضة أيضا.

من حيث الممارسة والتطبيق، فإن هذا الشرط يتميز بكونه مطاطا وفضفاضًا، ويكاد يتفق الجميع على أن كل اقتراح قانوني أو تعديل له انعكاسات مالية بطريقة أو بأخرى، من ذلك مثلا أن اقتراح إلغاء عقوبة الإعدام في فرنسا تم الاعتراض عليه، لكونه يؤدي إلى زيادة نفقات الدولة لأنه يبقى المحكوم عليهم بالإعدام على قيد الحياة كمساجين، وبالتالي على نفقة الدولة⁽¹⁵⁾.

لذلك فإن أعضاء البرلمان يتجنبون إثارة هذا الشرط، كما أن الحكومات تتغاضى أيضا عن استعماله عن وعي، لكن كل هذا لا يمنع من تسجيل أن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ناقصة ولا تستوفي أحكام الدستور.

شرط الاختصاص التشريعي :

هذا الشرط معمول به في فرنسا والبلدان التي انتهجت طريقها في تحديد المجال التشريعي مثل الجزائر والمغرب وغيرهما، فمن المعلوم أن الدستور الجزائري ينص في المواد 122 و123 على الموضوعات التي يشرع فيها البرلمان، أما ما عدا ذلك فيعود إلى المجال التنظيمي طبقا للمادة 125.

أما في المغرب، وحسب المادتين 204 و205 من النظام الداخلي لغرفة مجلس النواب، فإن كل اعتراضات الحكومة على تعديلات النواب تطرح بالأولوية على المجلس نفسه لإبداء الرأي، وإذا استمر الخلاف يمكن للحكومة أو النواب إحالته على المجلس الدستوري للفصل فيه، ونفس الأحكام معمول بها في مجلس المستشارين⁽¹⁷⁾.

فيما يتعلق بالجزائر، ينبغي الإقرار أنه طالما أن الدستور يحدد المجال التشريعي ويترك ما عدا ذلك للتنظيم، فهذا يعني حتماً أن الاقتراحات وكذلك التعديلات يكون قبولها مشروطاً بأن تدرج ضمن الاختصاص التشريعي، وهذا ما لم تتكفل به المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس

وإذا افترضنا أن اقتراح القانون أو التعديل يخرج من المجال التشريعي ويمس المجال التنظيمي، فما هو الحل؟.

إن الحل هو كون التعديل (مثلاً)، غير دستوري ولا يمكن قبوله لعدم الاختصاص الموضوعي. وعلى الحكومة وحدها أن تثير هذا الدفع، هذا ما يحدث في فرنسا وفي المغرب وفي البلدان، التي تعمل بتقييد اختصاص البرلمان.

ففي فرنسا يطرح النزاع بالأولوية على رئيس الغرفة الذي يفصل فيه، فإذا استمر الخلاف فيمكن للحكومة أو رئيس الغرفة اللجوء إلى المجلس الدستوري للفصل فيه في ظرف 8 أيام، ويشترط أن يتم اللجوء إلى المجلس الدستوري قبل التصويت على التعديل المطعون فيه⁽¹⁶⁾.

الشعبي الوطني مثلما لم تتكفل بحل الخلافات مع الحكومة.

الشروط التنظيمية :

يقصد بها شروط القبولية، التي تقرها الأنظمة الداخلية للغرف وهي تتعدد وتتنوع باختلاف الأنظمة، وحتى باختلاف الغرف في نفس البرلمان، ومن أمثلتها ما يلي:

1- شرط الأجل :

هناك آجال محددة تقدم خلالها التعديلات، وهذه مسألة مختلفة ومتغيرة حسب كل غرفة تقريبا، وتتحكم فيها عوامل كثيرة مثل عدد أعضاء الغرفة، وحجم العمل التشريعي في البلد، واختصاص الغرفة ونوعية وأهمية النصوص المعروضة للدراسة... الخ.

المبدأ العام هنا هو أن التعديل المقدم خارج الأجل المحدد يكون غير مقبول، وعادة ما يسمح للحكومة واللجان المختصة بتقديم التعديلات طالما لم تتم المصادقة على النص محل التعديل.

2- قبولية التعديلات الباطنية :

sous amendements

وهي كما رأينا التعديلات التي تهدف إلى تعديل التعديل الأصلي وقد تكون عدة درجات، فبعض النظم تشترط لقبولها ألا تكون مناقضة، ومنافية للتعديل الأصلي أو للتعديل، الذي تريد تعديله مثلما هو الحال في فرنسا، كما يمكن وضع شروط أخرى. وفي الجزائر فإن هذا النوع من التعديلات غير مذكور أصلا في المادة 61 وبالتالي فهو غير منظم..

3- شرط العلاقة :

إذا كانت تتعلق فعلا بالنص الذي تنصب عليه، أو تكون مقترحة في إطار مشروع أو اقتراح قانون إذا كانت مواد إضافية « و تنص المادة 3/48 من نظام مجلس الشيوخ: « أن المواد الإضافية لا تقبل إذا كانت خالية من كل علاقة مع موضوع النص محل المناقشة».

في حالة الخلاف حول هذه المسائل ، فإن المجالس هي التي تفصل في ذلك ولها سلطة تقديرية تامة بهذا الشأن، الشيء الذي عبر عنه المجلس الدستوري الفرنسي في عدة آراء، غير أنه ابتداء من سنة 1989، اجتهد بما يؤكد ضرورة وحتمية وجود علاقة وارتباط بين النص والتعديل أو المواد الإضافية⁽¹⁸⁾.

على صعيد الممارسة والتطبيق، يلاحظ أن النواب

بين التعديل والنص الذي ينصب عليه، ومثل هذا الشرط وجدناه مذكورًا في كافة الأنظمة الداخلية التي اطلعنا عليها، وهي تميز بين التعديل في حد ذاته، الذي يجب أن ينصب على مادة معينة من مواد النص المعروض للدراسة، أو على فقرة أو على جزء منها.. الخ وبين التعديل الذي يتضمن مواد إضافية، والذي لا يشترط فيه إلا أن تكون له علاقة بموضوع اقتراح أو مشروع القانون ويندرج في إطاره وفي أهدافه ومسبباته.

هذا الشرط أثار الكثير من النقاش في العديد من البلدان منها الولايات المتحدة كما رأينا وفرنسا ، ففي فرنسا تنص المادة 5/98 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية «أن التعديلات لا تكون مقبولة إلا



يتجاوزون هذا الشرط بسهولة تامة، وبالتالي اتضح أن وضع حدود فاصلة تميز بدقة بين النص من جهة والتعديل أو المواد الإضافية من جهة أخرى تكاد تكون مهمة مستحيلة.

كما يرى بعض الفقهاء، على غرار شاتوبريان أن CHATEAU BRIAND هذه المحاولة هي ضرب من الميتافيزيقا السياسية التي لا أساس لها، ونفس الموقف نجده لدى رجال السياسة، إذ نجد جاك شابان - دالماس (J

رئيس Chaban- Delmas). المجلس الوطني الفرنسي سنة 1987 يقول أنه لا يوجد نص قانوني يحدد حجم وأهمية وأثر التعديل بالنسبة لمشروع القانون أو الاقتراح الذي يرد عليه، وقد أكدت الممارسة ذلك فعلا، ومن الأمثلة في فرنسا أنه في سنة 1985 عرض مشروع قانون بـ 52 مادة، وصدر في نهاية الأمر بـ 128 مادة⁽¹⁹⁾.

أما بخصوص هذا الشرط في الجزائر، فنلاحظ أن المادة 61 تشير باقتضاب إلى

ولذا فإن الأحكام المصادق عليها من طرف الغرفتين تصبح غير قابلة للتعديل.

لذا فإن الشرط هو أن التعديل في هذه المرحلة لا يكون مقبولاً إذا مس أحكاماً مصادقاً عليها من الغرفتين.

ونفس الشيء يطرح في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء سواء في الأنظمة التي تعمل بها في بعض المراحل كفرنسا، أو كنظام وحيد وأساسي كالجزائر.

لكن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا تتصور هذا المشكل، أو هذا الشرط، حتى وإن كان بديها، فالنص التوفيقى الذي يصدر عن اللجنة المتساوية الأعضاء يعرض وجوباً على المجلس الشعبي الوطني، ومن حقه أن يجري تعديلات عليه

التعديل الذي ينبغي أن يتعلق بمادة، وإلى المواد الإضافية التي ينبغي أن تكون لها علاقة بالنص، لكن هذه المعالجة ضعيفة جداً بالمقارنة مع الأنظمة الأخرى التي تخصص مواد بكاملها لهذا الشرط أو فقرات مطولة.

4- بالنسبة للنظم التي تعتمد على الذهاب والإياب؛

(la navette)

بغية حل الخلافات بين الغرفتين، فإنه إذا صادقت الغرفة التي عرض عليها النص، لأول مرة على ذلك النص ثم أحيل إلى الغرفة الثانية وصادقت على بعض الأحكام، وعدلت البعض الآخر، ثم أعادته إلى الغرفة الأولى، فإن هذه الأخيرة لا يمكن أن تناقش وتعديل إلا ما أدخلته الغرفة الثانية من تعديلات،

إذا وافقت الحكومة ، كما تنص على ذلك المادة 120 من الدستور.

يبدو إذن أن المادة 61، وربما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ككل، لا يزال مرتبطاً بمرحلة الغرفة الواحدة، ولم يتم استيعاب نظام الغرفتين بعد، كما لم يتم استيعاب التعددية السياسية في الغرفة باختصار، مثلما يتبين من جملة النقائص المذكورة بخصوص تنظيم ممارسة حق التعديل. وتجدر الإشارة في آخر هذه الفقرة إلى مسألتين هما :

1- التعديلات الشكلية :

وهي المتعلقة بتصحيح الأخطاء المادية وتحسين الصياغة، وخاصة تحقيق الانسجام والتوافق بين كامل أحكام ومواد النص القانوني

في مجمله، مثل هذه التعديلات منصوص عليها في معظم الأنظمة الداخلية وتحظى بإجراءات وشروط مبسطة أحيانا، وبالنظر إلى أنها قد تمس بمواد في النص لم تكن محل مناقشة أو تعديل أو تصويت، فإنها تعرض عادة على تصويت المجلس ككل.

إن عدم معالجتها في المادة 61، يشكل في تقديرنا نقصا واضحا ومصدر خلافات ممكنة مع الحكومة.

وترد هذه المسألة ضمن موضوع إجراءات التعديل التي لم نعالجها هنا، وهي كيفية مناقشة التعديلات والتصويت عليها.

فالقاعدة العامة هنا هي البدء دائما بالأبعد تماما، ثم الأبعد، ثم الأقرب، ثم الأقرب إلى غاية الوصول إلى النص

الهوامش :

1-Règlement du Sénat de Belgique» - 1995. ed.E.GUYOT- Bruxelles 1995

2 - تنص المادة 98 من الدستور:

«يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

3-رأي المجلس الدستوري بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور 1998/2/10.

4-أنظر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 30 يوليو سنة 2000- عن المجلس الشعبي الوطني.

5-la participation des chambres hautes à l'élaboration de la loi « sénat français - étude de législation comparée » -pp 5-8-in: www.senat.fr / 28.08.04.

6-voir a ce sujet: « le congrès des états- unis» - brochure éditée par le congrès sus p 75. sans date

7-voir « situation du bicaméralisme dans le monde » - ed.du sénat français - paris - mars 2000.p16

الأصلي محل التعديل، وبطبيعة الحال فإن التصويت على شيء مما ذكر يؤدي إلى عدم الحاجة إلى دراسة ما يليه. فالتعديل الأبعد تماما هو التعديل الذي يرفض ويلغي تماما النص، فإذا تمت المصادقة على التعديل بالرفض والإلغاء، فلا حاجة إلى مناقشة التعديلات الواردة عليه، وهكذا تناقش التعديلات الباطنية قبل التعديل الأصلي... الخ.

مثل هذه المسائل هامة وأساسية ومنظمة في مختلف البرلمانات، ولا حاجة للقول أنها غير منظمة عندنا وهذا مصدر خلافات محتملة، من شأنه إثقال كاهل المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique».

14- Constitution de la république italienne et règlement de la chambre des députés « traduit par I Vogel-ed.C.D secrétariat Rome 1990.

15- le droit parlementaire.

16- article 41 de la constitution française.

17 - أنظر، النظام الداخلي لغرفة النواب المغربية ليوم 14/04/1998 - طبعة رسمية 1998 و كذلك نفس الأحكام في النظام الداخلي لغرفة المستشارين- نفس التاريخ.

18 - أنظر، المراجع المذكورة حول النظام الفرنسي وخاصة:

le droit parlementaire op -cit. règlement des deux chambres en annexes 161 et 160 p. cit. op

19 - « le droit parlementaire » op -cit 160,1601 .

8-voir : pierre avril et jean gicquel : « le droit parlementaire » ed Montchrestien - paris - 1996 .-pp 160 - 165

9-ibid. p 166. et suiv - voir aussi sur l'ensemble de la procédure en France « les étapes de la procédure législative» document de 82 petabli par N GUYEN HUU - octobre 2000 - pp 6- .in : www .assemblée - nationale.FR / connaissance / collection 5-19.06.04

10- règlement de sénat de Belgique «op.cit. de Règlement», de sénat espagnol du 3/5/94 - publication du sénat - 2V - Espagne - 1994.

11- Règlement du sénat de République d'Italie . texte de 1971 et modifications successives -

12- Publication du sénat- Rome-sans date.

le droit parlementaire » 11- « - op .cit

.ibid - pp 166 - 170 12-

13- Article 40 de la constitution française « les propositions et les amendements formules par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour

العملية التشريعية ونظام التعدلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة



الأستاذ الدكتور علاوة العايب

كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1 -

مقدمة

تقوم الأنظمة الديمقراطية المعاصرة في العالم على مبدأ الفصل «المتوازن» بين السلطات العامة الثلاث في الدولة، وهذا ما كرسته جل إن لم يكن كل دساتير الدول الديمقراطية، باعتبار الدستور القانون الأساسي الذي يضمن تطبيق الحقوق، وتجسيد الحريات الفردية والجماعية من ناحية، وكإطار قوي، متين وصلب لمؤسسات الدولة المختلفة لتتعايش، تتكامل، وتتعاون مع بعضها البعض، تحقيقاً وخدمة للصالح العام من ناحية ثانية.

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع السلطات، الصلاحيات، والاختصاصات بين مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية بشكل

مناسب ومتناسق، لتحقيق طموحات ومطالب الشعب المختلفة.

يقتضي هذا المبدأ عملياً بأن تقوم السلطة التشريعية ولوحدها بمهمة وصناعة التشريع، خاصة إذا كان الفصل مطلقاً وجامداً، وذلك في صورة اقتراح قوانين من أعضاء البرلمان (كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية)، وتتقاسم هذه المهمة مع السلطة التنفيذية في صورة مشاريع قوانين آتية من الحكومة، تطبيقاً لمظهري التعاون والتكامل بينهما، وترسيخاً للديمقراطية، بهدف الوصول لدولة الحق والقانون المتمثلة في عدم احتكار السلطة، والاستبداد بها من طرف شخص أو مؤسسة، وخضوع كل السلطات العمومية للقانون، وتطابق أعمالها مع روح وأحكام وقواعد الدستور

الجزائرية وتجارب الدول الأخرى، خاصة منها التي تبنت نظام الثنائية البرلمانية سواء على المستوى الإقليمي القاري أو العالمي، وبالضبط معرفة مكانة ومركز كل غرفة من المبادرة بالقوانين، وحق التعديل، مع التعرض لبعض نماذج الدول العريقة وذات الباع الطويل في هذا الميدان سواء على المستوى الأوروبي والأنجلو سكسوني، أو على المستوى الإفريقي العربي المتواجد فيه بلدنا دينيا، حضاريا، ثقافيا، تاريخيا، جغرافيا...إلخ.

يختلف نظام الغرفتين أو المجلسين^(*) أو ما يعبر عنه دستوريا بنظام «البيكامرالية» Bicaméralisme من مجتمع لآخر، ومن بلد لآخر من حيث التسمية، التركيبة، كيفية الانتخاب و/أو التعيين، مدة العهدة والسلطات والصلاحيات

ضمن الشرعية القانونية، غير أنه ينبغي ألا تغطي المشاركة في التشريع على المهمة الأساسية للسلطة التنفيذية والمتمثلة في السهر على تنفيذ وتطبيق التشريعات، القوانين، التنظيم، الأنظمة... إلخ في الميدان والمحافظة على النظام العام في الدولة، وتقديم الخدمات للمواطنين بانتظام، واضطراد. أما السلطة القضائية فتقوم بفض النزاعات بين المواطنين وبكل استقلالية وفي إطار القانون، ذلك أن أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة⁽²⁾ بقصد حماية المجتمع والحقوق والحريات الأساسية.

تعرض هذه الدراسة المتعلقة بـ«العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة» إلى كل من التجربة البرلمانية



انقطاع) والحقائق المحلية، الإقليمية والجهوية، (المالية، الإدارية، الانتخابية... إلخ)، أم أن ظاهرة الازدواجية البرلمانية موجودة كذلك وبكل قوة في أنظمة الحكم ذات الشكل الموحد والبسيط، (unitary form) أي أن تبني نظام الغرف العليا، مجالس الشيوخ، الأمة، المستشارين، الشورى، الأعيان... إلخ غير مرتبط بأي نظام سياسي

المخولة له وما يثيره من جدل واسع بخصوص الجدوى والهدف من إنشائه، الأمر الذي يحتم التعرض لدوافع، مبررات، ودعائم وجوده، وهل هو خاصة من خصائص النظم الفيدرالية ؟ (federal systems)

على اعتبار أن الغرف الثنائية (العليا) تمثل الأمة بأحيائها وأمواتها، الدوام والاستمرارية، (وبدون



* تساهم الغرف الثنائية في تحقيق الاستقرار داخل الدولة، وإحداث التوازن بين مؤسساتها المختلفة، خصوصا بين غرفتي البرلمان من حيث التشريع والمبادرة به، واحترام هوية الدولة، ومراعاة تنوعها ومكوناتها.

* الغرف الثنائية - خاصة في الدول غير العريقة في الديمقراطية - عبارة عن غرف «تبريد» و «تصفية. *écluse*»

معين، فكما يوجد في الدول ذات النظام الرئاسي (الولايات المتحدة الأمريكية)، يوجد أيضا في الدول ذات النظام البرلماني (المملكة المتحدة). وقد يكون كذلك في دول ذات نظام مختلط (الجزائر)، وله ما يبرره من الظروف ومن عدة نواحي من ضمنها السياسية، التاريخية، التشريعية، والقانونية، الاقتصادية، الجغرافية، الاجتماعية... إلخ:

الغرف الأولى، هو ضمان استقرار وديمومة السلطة التشريعية، ومن ثم استقرار الدولة واستمراريتها⁽⁴⁾، والمحافظة على التوازنات الكبرى والأساسية للمؤسسات والسلطات داخل الدولة، وكل هذا لمنع حالات شغور السلطة، وتفادي أي فراغ دستوري كما حدث في الجزائر في بداية تسعينيات القرن الماضي.

* التجديد الجزئي للأعضاء لتحقيق الاستقرار والتواصل وعدم الانقطاع، لتفادي الأجيال الأزمت والصراعات السياسية والتشريعية القانونية والاجتماعية.

* المركز المهم والحساس لرؤساء الغرف الثانية ضمن هرم السلطة داخل الدولة، إذ عادة ما يكون رئيس الغرفة الثانية الشخصية الثانية⁽⁵⁾

وتأمل وتعمق من شأنه تفادي تبني غرفة واحدة، لقوانين متسعة واندفاعية وحماسية تحت تأثير الكتلة الانتخابية التي انتخبتهم عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، خلافا للغرف الثانية التي تنتخب كليا أو جزئيا على درجة ثانية، أو يتم إتباع التعيين الكلي أو الجزئي بصددها.⁽³⁾

* اشتراط سن أكبر للعضوية فيها من شأنه تحكيم العقل، والرزانة، والتجربة، وهذا ما يسمح بإمكانية احتوائها على كفاءات مرموقة وجديرة وفي مختلف التخصصات والميادين والمهن (تمثيل المصالح والحرف في البرلمان).

* المغزى من تحديد العهدة البرلمانية لأعضائها بفترة أطول من النواب في

مآل النص محل الخلاف بين الغرفتين بين نظام اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء (commission mixte paritaire)، نظام الذهاب والإياب (la navette des lois) لجنة الوساطة (commission de médiation) ... إلخ؛ لمن تكون الكلمة الأخيرة بشأن مآل النص محل الخلاف!

ستحاول هذه الدراسة تغطية هذه المواضيع وغيرها بالإجابة عن التساؤلات والانشغالات التي تثيرها، وذلك بالتعرض لتجارب بعض الدول العريقة والفتية في مجال الديمقراطية، بقصد الوقوف وعن كثب وبقدر الإمكان وكلما دعت الضرورة لذلك، لمحاولة التعرف وفي نهاية المطاف على كيفية صناعة وتعديل التشريع في

أو الثالثة في الدولة، والدور الذي يلعبه في حالة شعور منصب رئاسة الدولة لوجود مانع أول عدم قدرة رئيس الدولة على القيام بمهامه الدستورية والقانونية والتنظيمية باعتبار ما تمثله الغرف الثانية من استمرارية مؤسساتية.⁽⁶⁾

* هناك تركيبات متنوعة لأهم مكونات سلطة التشريع في العالم، إذ تختلف سلطة تقدير محتوى القانون حسب النموذج المتبع في كل دولة بشأن سلطة التشريع، فيما إذا كانت الدول تتبع نظام المساواة المطلقة بين الغرفتين أو نظام شبه المساواة بينهما أو نظام اللامساواة. فهذه التركيبات المتنوعة تقتضي طرح بعض التساؤلات من ضمنها: من له الحق في المبادرة بالقوانين، تعديل القوانين، القدرة على تقرير دراسة النصوص؟



مقدمة من طرف الحكومة أو «اقتراح قوانين» مقدمة من طرف أعضاء البرلمان معا أو «النواب» فقط، حسب الأوضاع والشروط والحالات المحددة والمنصوص عليها في الدساتير، القوانين الأساسية، القوانين العضوية الناظمة للعلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة والأنظمة الداخلية للبرلمانات المعاصرة.

هذه الدول المتبنية للأنظمة البرلمانية الازدواجية، مع التركيز على دور الغرف الثانية في الصناعة التشريعية بكل مكوناتها ومحتوياتها، وبنوع من التفصيل والمقارنة.

التجربة البرلمانية الازدواجية في الجزائر

تختلف عملية المبادرة بالتشريع - سواء أكانت في صورة «مشاريع قوانين»

زاد عدد النواب الممثلين لهم المنتخبين مباشرة من طرفهم.⁽⁷⁾ بينما في مجالس الشيوخ أو في الغرف الثانية تختلف طريقة الانتخاب (انتخاب غير مباشر) أو التعيين وتختلف طريقة التمثيل كذلك والتي غالبا ما تنصب على مصالح الفئات والطبقات الاجتماعية، المصالح الاقتصادية، التنوع الإقليمي⁽⁸⁾، وبعبارة أخرى وجدت الغرف الثانية أو العليا لتمثيل الولايات والمقاطعات ودويلات الاتحاد بطريقة متساوية، إثنان عن كل ولاية أو دويلة بغض النظر عن عدد سكانها كما هو الشأن في الجزائر والولايات المتحدة الأمريكية، والهدف من ذلك هو خلق نوع من المساواة بينها بغض النظر عن حجمها الجغرافي وتنوعها الإقليمي، الاقتصادي والديموغرافي.

إن إتباع نظام الغرفة الواحدة (ساد في الجزائر منذ الاستقلال (1962) إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996)، مهما كانت التسمية التي تطلق عليه (مجلس عموم، جمعية وطنية، مجلس نواب، مجلس وطني، غرفة سفلى ... إلخ) أو تبني نظام الغرفتين في صورة مجلس شيوخ، مجلس لوردات، مجلس أمة، مجلس مستشارين، مجلس أعيان، غرفة عليا، غرفة ثانية... إلخ، يختلف من مجتمع لآخر ومن بلد لآخر حسب الظروف السياسية، التاريخية، الاجتماعية، الجغرافية... إلخ.

فالغرف الأولى تمثل السكان بطريقة مباشرة وبصفة تناسبية وطرديّة مع عدد السكان زيادة ونقصانا، إذ أن المناطق أو الدوائر الانتخابية غير متساوية في التمثيل فكلما زاد عدد السكان



الجزائرية المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني (Assemblée Populaire Nationale) كغرفة أولى أو سفلى ومجلس الأمة (Conseil de la Nation) كغرفة ثانية أو عليا.

إن مبررات ودوافع وخلفيات هذا التوجه الجديد فرضه تسارع الأحداث وتشابك الظروف التي مرت بها الجزائر، خصوصا بعد توقيف المسار الانتخابي وحل البرلمان واستقالة رئيس

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري ومنذ استرجاع السيادة الوطنية بتاريخ 5 جويلية 1962 نظام الغرفة الواحدة (Monocaméralisme) وبتسميات مختلفة (9) لغاية التعديل الدستوري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، والذي تم بموجبه استحداث نظام الثنائية أو الازدواجية البرلمانية، ولأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية



والحزبية وإخراج ثوابت الأمة الأساسية من دوائر التلاعبات السياسية وحلقات التجاذبات السياسية، وهذا ما جسده المؤسس الدستوري بانتهاج وإتباع نظام الثنائية البرلمانية (Bicaméralisme)، إذ تنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أن «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة».

الجمهورية (جانفي 1992) وما تتابع من أحداث أوجبت إعلان حالة الطوارئ (فبراير 1992)، والتي استمرت لغاية فبراير 2011⁽¹⁰⁾. أبرزت هذه الأحداث ثغرات وفراغات في دستور 23 فيفري 1989 كان من الضروري الوقوف عندها وتداركها حرصا على تكريس وتحسين التوجه الديمقراطي وحماية النظام الجمهوري القائم على التعددية السياسية

إن الغاية من هذه الثنائية خاصة في الدول البسيطة الموحدة كالجزائر⁽¹¹⁾ - هي إقامة نوع من التوازن بين السلطات، وحتى بين غرفتي البرلمان نفسه⁽¹²⁾ عن طريق الحد من استبداد وجموح المجلس الشعبي الوطني، بصفته ممثلاً للشعب الذي انتخبه بصفة مباشرة وعن طريق الاقتراع العام من ناحية، وإعطاء الفرصة لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين (النصوص) عدة مرات لتكون أكثر شرعية ومصداقية وأشد ملاءمة وانعكاساً للواقع من ناحية ثانية.

لم يمنح المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الأمة لا صراحة ولا ضمناً حق المبادرة بالقوانين ولا سلطة تعديلها⁽¹³⁾، ذلك أن صلاحية المبادرة بالقوانين - سواء

أكانت مشاريع أو اقتراحات - هي من الاختصاص الحصري لكل من الوزير الأول⁽¹⁴⁾ والنواب على التوالي⁽¹⁵⁾. فالعملية التشريعية تنطلق من المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى أو السفلى) سواء بمبادرة من الحكومة في صورة مشروع قانون أو باقتراح من النواب في شكل اقتراح قانون، وبعد المناقشة والإثراء والمراجعة والتعديل يتم التصويت على النص سواء بالأغلبية الموصوفة (أغلبية الثلثين) أو بالأغلبية العادية (البسيطة) حسب نوع النص المعروض على التصويت دون إلزام المجلس بأي نوع من الأغلبية.

يرسل النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة ليباشر بدوره إجراءات مناقشته

وبصلاحيات محددة⁽²¹⁾، إذا توصلت اللجنة إلى اتفاق حول الأحكام المختلف عليها، تعرض الحكومة النص الجديد المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء «على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة».⁽²²⁾ وإذا استمر الخلاف بعدم توصل الغرفتين -على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء- إلى اتفاق بموجبه تتم المصادقة على نص واحد تسحب الحكومة النص.⁽²³⁾

يتضح مما سبق، أن إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية أو عليا في الجزائر لم يكن مجرد تقليد أو اقتداء بتجارب برلمانية سابقة لحوالي 80 دولة في العالم وإنما كان نتيجة تغييرات جذرية

(والتي هي نفسها تقريبا في المجلس الشعبي الوطني ما عدا مسألتَي الإيداع والتعديل)⁽¹⁶⁾ والمصادقة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه وليس الأعضاء الحاضرون فقط،⁽¹⁷⁾ ويرسل النص بعد ذلك لرئيس الجمهورية لإصداره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه⁽¹⁸⁾، إلا إذا رأى غير ذلك كأن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره⁽¹⁹⁾، أو يحيله على المجلس الدستوري⁽²⁰⁾. وإذا لم تتم المصادقة عليه يعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء للبت في مادته، مواده أو عباراته وألفاظه محل الخلاف وفق إجراءات معينة ومضبوطة



وسلطات واختصاصات تمكنها من المساهمة بدورها في العملية التشريعية، وبصفة فعالة وإيجابية مبادرة وتعديلا، والفرصة قادمة ومواتية في التعديل الدستوري الجوهري المرتقب، فتركيبه المجلس البشري المتنوع وذات النوعية، خصوصا في ثلثه المعين من طرف رئيس الجمهورية، الذي يزخر بشخصيات مؤهلة وكفاءات وطنية بارزة في مجالات مختلفة علمية، ثقافية، مهنية،

واعتبارات عملية، سياسية، اقتصادية واجتماعية وربما حتى جغرافية عرفتها الجزائر قبل ومنذ دستور 23 فبراير 1989 وما تبعه من أحداث مست الجزائر في العمق خاصة في بداية تسعينيات القرن الماضي. وعليه، فإنه لهذه الغرفة ما يشفع لوجودها من مبررات ودوافع سياسية ومستلزمات قانونية لاعتمادها، والإبقاء عليها، وتدعيمها بصلاحيات

يتعين التعرض بالدراسة والتحليل للعملية التشريعية من حيث سلطة المبادرة وحق التعديل في بعض الأنظمة المقارنة ذات الازدواجية البرلمانية من حيث التأصيل الدستوري والتكريس القانوني وتحديد من له الحق في القيام بها وممارستها في نظام الغرفتين المرتبط غالبا بنظام هيكل الدولة القائم إما على النظام الفيدرالي أو النظام الأحادي. إذ أن نظام الغرفتين يمكن أن يكون في دول فيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية، ألمانيا، أستراليا، كندا، البرازيل، جنوب إفريقيا، إثيوبيا... إلخ، كما يمكن أن يكون في دول بسيطة موحدة، كما هو الشأن في الجزائر، كما تقدم، بريطانيا (المملكة المتحدة)، فرنسا، إيطاليا، إسبانيا، تونس، المغرب،

اقتصادية، اجتماعية (المادة 101(2) من دستور 1996) بإمكانها المساهمة بإيجابية ونجاعة وعقلانية في عملية الصناعة التشريعية، وفي مجالات معينة غير المجالات المخصصة للغرفة السفلى (النواب)، خاصة في المجالات المتعلقة بتمثيل البلديات والولايات والتقسيمات الجغرافية (التنظيم الإقليمي للدولة) والفئات الاجتماعية والمهنية والاقتصادية، وحتى الجالية الجزائرية في الخارج، وذلك على غرار ما هو متبع ومعمول به في الكثير من المجالس والغرف المماثلة سواء على المستوى الجهوي، الإقليمي، القاري أو العالمي (المغرب، تونس، مصر، سلوفينيا، البحرين، الأردن، سلطنة عمان، فرنسا، إيطاليا، موريتانيا... إلخ).

الأردن، اليمن، سلطنة عمان، البحرين، مصر... إلخ، على اعتبار أن البرلمان ثنائي الغرفة في مثل هذه الدول البسيطة يسمح بتمثيل أكثر تنوعاً لمكونات المجتمع بكل أطيافه الاجتماعية، ذلك أن تنوع أساليب تمثيل الأمة فيه منفعة سياسية تتحقق من قبول تعدد التمثيل وفعاليتها. ما أنواع التعديل وشروطه؟ دون التعرض لإجراءاته التي هي تقريبا متشابهة ومتجانسة إلى حد كبير وفي غالب الأحيان لا تثير إشكالات أو تعقيدات كثيرة.

إن إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات تحددها وتضبطها الأنظمة الداخلية للغرف الأولى أو الثانية إذا كانت هذه الأخيرة تتمتع بحق التعديل، أين يبدأ النص التشريعي في الغرفة السفلى

أم في الغرفة العليا؟ ما هي ميادين ومجالات تشريع كل غرفة؟ ماذا يحدث لو وقع خلاف بين الغرفتين حول نص قانوني ما؟ هل يتم اللجوء إلى نظام الذهاب والإياب (la Navette des lois) المطلق (ذهاب وإياب النصين بين المجلسين إلى حين الوصول إلى نص واحد متفق عليه) أو المقيد (ذهاب وإياب النصين لمرات محددة قبل أن تعطى سلطة الفصل لإحدى الغرفتين والتي غالبا ما تكون الغرفة السفلى التي ترجع لها الكلمة الفصل والأخيرة حول النص محل الخلاف)، أم يتم إتباع أسلوب أو نظام اللجنة المتساوية الأعضاء (commission paritaire)، أم اللجوء إلى النظامين معا؟ ولمن تكون الكلمة الأخيرة حول النص محل الخلاف؟... إلخ ذلك أنه

مؤسسات تجسد وترمز إلى ظهور وتنامي الديمقراطية التمثيلية في تحقيق الاستقرار، واحترام هوية ومكونات الدولة الروحية والمادية.

إن نظام الغرف الثانية غير مرتبط تلازمياً، كما سبق، لا بنظام الحكم، ولا بشكله في الدولة فكما يمكن أن يكون في دول تتبنى وتتبع النظام الفيدرالي كما هو الشأن في الدول الأنجلو-سكسونية (Anglo-American countries) (الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا، كندا) وفي بعض الدول الأوروبية والأفريقية والآسيوية كألمانيا، جنوب إفريقيا، نيجيريا، إثيوبيا، إندونيسيا... إلخ، يمكن أن يكون كذلك في دول بسيطة موحدة (unitaires et égalitaires) كالمملكة المتحدة بريطانيا

لا بد في نهاية المطاف من موافقة ومصادقة كلتا الغرفتين وبنفس الصياغة ودون اختلاف على النص التشريعي المبادر به حتى يصبح قانوناً قابلاً للتطبيق والحجية.

تمثل الغرف الثانية (مجالس الشيوخ) نوعاً من الانتصار للديمقراطيات الفتية والنامية في الدول العربية، والإفريقية، من حيث تمثيل الأقاليم (ولايات الدولة وتقسيماتها الإدارية)، تمثيل التنوع الجهوي، الثقافي، الاقتصادي، الاجتماعي والديني لضمان الوحدة الوطنية القائمة على أساس «الوحدة في التنوع unity in diversity»، وهو شعار متبع في دساتير العديد من الدول كجنوب إفريقيا (دستور 1996)، وإندونيسيا (دستور 1945). كما تساهم الغرف العليا بصفاتها

العظمى، وايرلندا الشمالية (التي أخذت من تقاليدھا وتجربتها البرلمانية الثنائية العريقة – Westminster-model – الكثير من الدول الناطقة بالإنجليزية بما فيها الولايات المتحدة، أستراليا، كندا والكثير من الدول الأخرى في إفريقيا وآسيا)، فرنسا، إيطاليا، إسبانيا، بولونيا، ومعظم الدول العربية والإفريقية ومن ضمنها الجزائر، كما سبق توضيحه تفصيلا.

تهدف هذه الدراسة المقارنة إلى الوقوف عند مجموعة من التأثيرات والمعطيات والحقائق المتبادلة بين الغرفتين في الدول الفيدرالية والأحادية من حيث مكن السلطات الدستورية الرسمية في الدولة، فهل الغرفتان متمعتان بها بنفس الدرجة، خاصة من

حيث المبادرة بالقوانين وحقا التعديل والسحب أو حجب الثقة عن الحكومة؟ فهناك مساواة مطلقة في هذا المجال بين المجلسين مثلا في كل من الولايات المتحدة الأمريكية بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب (نظام فيدرالي)، وإيطاليا بين مجلس الشيوخ (senato) ومجلس النواب (نظام أحادي)، لكنهما يختلفان من حيث تمثيل الأقاليم، فمجالس الشيوخ الفيدرالية لا تتمتع دائما بقاعدة تمثيلية في الأقاليم (كما هو الوضع في كندا)، بينما تسمح مجالس الشيوخ في الأنظمة الأحادية في بعض الأحيان بهذه الصفة التمثيلية الإقليمية، كما هو الشأن في الكثير من الدول كفرنسا، إسبانيا، الجزائر... إلخ. كما تختلف الغرف الثانية في طريقة انتخاب

يتعين دراسة بعض هذه النماذج وتسليط الضوء عليها لمعرفة مكانة الغرف الثانية ضمن العملية التشريعية بمكوناتها الثلاثة: المبادرة بالقوانين (مشاريع، اقتراحات)؛ حق المناقشة العامة ومراجعة وتعديل النص ومن حيث الحق في سحب أو حجب الثقة عن الحكومة، سواء في الأنظمة الفيدرالية الاتحادية أو الأحادية البسيطة.

- مجلس الشيوخ الأمريكي ؛

The Senate of the United States of America

أنشئ مجلس الشيوخ الأمريكي بموجب دستور 1787 بهدف ضمان حقوق الولايات الداخلة في الاتحاد ولتمثيل وضمان رأي الأقلية داخل النظام الفيدرالي لممارسة

أو تعيين أعضائها بين الانتخاب المباشر (الولايات المتحدة، أستراليا، إيطاليا، إسبانيا، بولونيا...) أو غير المباشر من قبل الهيئات والممثلين المحليين المنتخبين (الجزائر وفرنسا) أو ممثلي النقابات، والمنظمات المهنية، العمال وأرباب العمل (المغرب وتونس)؛ أو التعيين الكلي لأعضاء الغرف العليا (ألمانيا، البحرين، كندا، الاتحاد الروسي، الأردن، عُمان واليمن) أو التعيين الجزئي أو ما يسمى بالأسلوب المختلط، أي غرف عليا غير منتخبة كلياً، بحيث تتألف من أعضاء منتخبين (عادة 3/2) وأعضاء معينين بنسبة الثلث (3/1) وهذا النمط متبع في العديد من الدول من ضمنها الجزائر، أفغانستان، بلجيكا، مصر، الهند، أيرلندا وتونس.

إلا بعد موافقة المجلسين معا عليه في صيغة لغوية ونصية واحدة، رغم وجود مجالات تشريعية ينفرد بها كل مجلس حصريا وعلى حدة مع تمكين المجلس الآخر من حقه في مراجعة وإمكانية تعديل النص المعني، كما سيوضح لاحقا.

- سلطة التشريع :

لمجلس الشيوخ الحق في المبادرة باقتراح التشريع، شأنه في ذلك شأن مجلس النواب إلا في حالتين نص عليهما المؤسس الدستوري وجعل المبادرة بهما تبدأ في الغرفة السفلى (مجلس النواب) حصريا وهما المبادرة باقتراح القوانين المتعلقة بكل من إجراءات تحصيل المداخل والدفاع والخدمات الاجتماعية والرعاية الصحية ... إلخ

سلطة التشريع إلى جانب مجلس النواب (الغرفة السفلى The House of Representatives). يتكون مجلس الشيوخ من 100 عضو (إثنان عن كل دويلة)⁽²⁴⁾ ينتخبون انتخابا مباشرا من طرف الشعب.⁽²⁵⁾ لمجلس الشيوخ دورات عادية - مرة واحدة على الأقل في السنة تبدأ في منتصف يوم 03 جانفي من كل سنة- وأخرى استثنائية إذا دعت الضرورة لذلك بطلب من رئيس الولايات المتحدة المخول لذلك دستوريا، الذي يمكنه دعوة مجلس الشيوخ أو مجلسي الكونغرس معا⁽²⁶⁾، موافقة المجلسين ضرورية وإلزامية لاعتماد النص النهائي للقوانين، ذلك أنه لا يمكن إرسال أي نص تشريعي لرئيس الجمهورية لاعتماده والمصادقة عليه

سلطات إشرافية خاصة بمجلس الشيوخ :

يقوم مجلس الشيوخ بمفرده
بممارسة بعض السلطات
والصلاحيات في المجالات
التالية:

- يملك مجلس الشيوخ
لوحده صلاحية محاكمة
بعض كبار المسؤولين
والرسميين في الحكومة
الفيدرالية بعد توجيه الاتهام
لهم « Impeachment »
(تحميل المسؤولية السياسية
للسلطة التنفيذية) من طرف
مجلس النواب، لإزاحتهم
وتنحيتهم من المنصب الذي
يشغلونه. يشترط لإدانة من
وجه إليهم الاتهام الجنائي
من أعضاء السلطة التنفيذية
الرسميين تصويت أعضاء
مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين
الحاضرين والمشاركين في

« Revenue- Raising Bills »
و « Appropriation Bills » ،
ولمجلس الشيوخ الحق في تعديل
كل أنواع اقتراحات القوانين،
بما فيها تلك التي تبدأ حصرياً
في مجلس النواب، كالمداخيل
والتخمينات، زيادة على ذلك،
عادة ما يقترح أعضاء مجلس
الشيوخ تعديلات في الجلسات
العامة وغير المرتبطة
بموضوع النص المناقش
في المجلس، هذا الحق يخول
أعضاء المجلس بالمبادرة
باقتراحات خاصة بالمداخيل
« Revenue » ، والتخمينات
« Appropriation » ، حتى
ولو كانت هذه المقترحات قد
قدمت كتعديلات لنصوص
كان مجلس النواب قد صوت
عليها إيجاباً.

التصويت. أما إذا وجه الاتهام لرئيس الجمهورية، فإنه يحاكم في مجلس الشيوخ تحت رئاسة المدعي العام « Chiefs Justice » للولايات المتحدة.

- لمجلس الشيوخ السلطة الدستورية الحصرية « Exclusive » للسماح - بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه الحاضرين والمصوتين - للرئيس بالتصديق على معاهدة تم التفاوض عليها باسم الولايات المتحدة.⁽²⁷⁾ إذا كان تنفيذ المعاهدة الدولية التي صادق عليها الرئيس بعد الحصول على مشورة « advice » وموافقة « consent » مجلس الشيوخ، يقتضي سن تشريع لذلك، فإنه يتعين على غرفتي الكونغرس المصادقة على هذا التشريع.

- لمجلس الشيوخ أيضا السلطة الدستورية الحصرية لتثبيت - بالتصويت بالأغلبية البسيطة - أشخاص قام الرئيس بتعيينهم في مراكز ومناصب عليا تنفيذية وقضائية كالوزراء، السفراء، القناصل، كبار الموظفين، قضاة المحكمة العليا،⁽²⁸⁾ ولا دخل لمجلس النواب في تأكيد وترسيم هذه التعيينات.

إجراءات وقواعد التشريع في مجلس الشيوخ :

كانت «اللجنة المختارة - Select Committee» تاريخيا، هي التي تقوم بالمبادرة بالتشريع، بتكليف من مجلس الشيوخ الذي يطلب منها البحث في موضوع معين وتقديم نص تشريعي مناسب حوله، كما يمكن لأعضائه كأفراد تقديم اقتراحات نصوص بشرط



لجنة واحدة أو أكثر لدراسته ومناقشته والسماع إلى جميع الأطراف المعنية به. يمكن أن تعدله اللجنة أو توافق عليه، وفي الأخير تصوت اللجنة بعرض النص على جميع أعضاء مجلس الشيوخ وهنا يقرر رئيس الأغلبية بالتشاور مع رئيس الأقلية في المجلس جدولة تاريخ المناقشة العامة للنص.

الموافقة القبلية من طرف المجلس، تغير الوضع اليوم بحيث أخذ الأعضاء بصفتهم الفردية الصدارة والأولية في المبادرة بالتشريع، يتولى رئيس المجلس أو رئيس الجلسة مهمة تحويل النص المبادر به من طرف أحد الأعضاء أو النص القادم من الغرفة السفلى (مجلس النواب) بعد التصويت عليه إلى

يمكن لأي عضو إجراء تعديلات على النص أثناء المناقشة العامة، وهذا من شأنه تمكين الأعضاء من تجاوز توصيات واقتراحات اللجان المقررة. والحق في التعديل أثناء المناقشة العامة غير ممنوح وغير معترف به لمجلس النواب.

تنتهي عملية التشريع عندما يتفق المجلسان على تمرير نص بلغة وصياغة واحدة متحصل عليها في اللجنة، في المجلس أو في مؤتمر اللجنة لمجلسي الكونغرس. عادة ما يقبل أحد المجلسين لغة المجلس الآخر إذا كان الإجراء غير مثير للخلاف أو أنه لم يتبق وقت كاف لإجراء مناقشات عميقة ومستفيضة بشأنه.

تبحث النصوص محل الخلاف بين المجلسين

للوصول إلى توافق بشأنها في «مؤتمر - Conference» يعين فيه كل مجلس أعضاءه الذين صوتوا لصالح النص محل الخلاف والذين يتمتعون بخبرة واسعة في مجال التشريع محل الدراسة. وهنا يبدأ فن التفاوض وقوة الإقناع في لعب دوره الأساسي في «المؤتمر» للوصول لحل يرضي جميع الأطراف عن طريق تصويت أغلب المؤتمرين من كل مجلس على النص الجديد، الذي يعاد في نهاية المطاف إلى المجلسين؛ إذا تم قبوله، يمضى النص النهائي من طرف رئيسي المجلسين ويرسل حينئذ لرئيس الجمهورية لاعتماده والموافقة عليه. إذا نقضه الرئيس « Presidential veto » ولم يوافق عليه، يتعين على كل مجلس، بدءاً بالمجلس الذي بدأ فيه النص

(House of Commons) ومجلس الشيوخ (Senate)، تأسس هذا الأخير سنة 1867 ويتكون من 105 عضو يمثلون المقاطعات (Provinces) الكندية بأعداد مختلفة وغير متساوية، معينون من طرف الحاكم العام (High Commissioner - Gouverneur Général) (منصب رمزي ذو علاقة تاريخية بالتاج البريطاني) بإيعاز من الوزير الأول الذي يملك وحده وحصرياً حق تعيينهم. ولا يكون الوزير الأول الكندي إلا من حزب الأغلبية في مجلس العموم (مثل النظام البريطاني) وبالتالي تكون الأغلبية في مجلس الشيوخ من نفس الأغلبية الحاكمة (على عكس الوضع في مجلس اللوردات البريطاني المتكون تقليدياً وفي غالبية من حزب المحافظين، كما يوضح لاحقاً).

مساره التشريعي، أن يوافق عليه بتصويت أغلبية الثلثين (3/2 super-majority) حتى يصبح قانوناً قابلاً للتطبيق.

الغرف الثانية أو مجالس الشيوخ مؤسسات دستورية وسياسية هامة وأساسية لإحداث نوع من التوازن التشريعي في البرلمان وتمثيل الأقاليم، المقاطعات، ودول الاتحاد في الدول الفيدرالية ومن ضمن هذه الدول، كما سبق الذكر، كندا، أستراليا وألمانيا والتي يتم التعرض إلى مكانة ودور مجالس الشيوخ فيها في العملية التشريعية على النحو التالي:

مجلس الشيوخ الكندي (The Canadian Senate)

يتكون البرلمان الكندي من مجلسين: مجلس العموم

أو من محيطه ودائرته، من شأنه التأثير على استقلاليته وحياده ونزاهته إذ يصبح يمثل المصالح الحزبية عوض تمثيل مصالح حكومات الأقاليم والمقاطعات المكونة للنظام الفيدرالي، خصوصاً لتمثيل السكان الأصليين، الأقليات والنساء... إلخ.

دوره التشريعي :

يملك مجلس الشيوخ في ميدان التشريع نفس الصلاحيات والاختصاصات والسلطات المخولة لمجلس العموم، أي له الحق في المبادرة بالقوانين وسلطة تعديلها، باستثناء مشاريع أو اقتراحات ما يسمى بـ «قوانين المالية - Money Bills» (جباية الواردات، وصرف النفقات، وتحديد مجالات الإنفاق، في الموازنة العامة ومراقبة

وهنا يتحول مجلس الشيوخ من ممثل ومدافع عن مصالح الأقاليم والمقاطعات إلى ممثل لمصالح الأحزاب، شأنه في ذلك مثل شأن مجلس العموم. وعلى هذا الأساس، قدمت عدة محاولات واقتراحات لإصلاحه خاصة من حيث تركيبته البشرية المعينة من طرف الوزير الأول لوحده، ومن حيث صلاحياته ومهامه، ويبدأ الإصلاح بتعديل الدستور ليسمح بتغيير طريقة التعيين إلى طريقة الانتخاب سواء من طرف سكان المقاطعات والأقاليم الكندية أو من طرف أعضاء الجمعيات التشريعية لهذه المقاطعات والأقاليم،⁽¹⁾ ذلك أن استحوذ الوزير الأول وحزبه الحاكم على سلطة تعيين جميع أعضاء مجلس الشيوخ، والذين عادة ما يكونون من حزبه أو أصدقائه



les - مسائل السياسة العامة
projets de loi d'intérêt
public

- قوانين ذات مصلحة
خاصة لفرد أو لمجموعة
les projets de - خاصة
loi d'intérêt privé

يمكن تقديم مشاريع
القوانين من طرف الحكومة
(من طرف وزير فيها)، أو من
طرف عضو في البرلمان (من
طرف عضو في مجلس الشيوخ

تنفيذها، فرض الضرائب)
فإنها تبدأ وجوبا في مجلس
العموم (الغرفة السفلى). أما
مشاريع القوانين الأخرى
فيمكن أن تحال وتبدأ في
مجلس الشيوخ كما يمكن أن
تقدم إلى مجلس العموم أولا.

يدرس مجلس الشيوخ
مشاريع :

- قوانين متعلقة بالمصلحة
العامة

مجلس الشيوخ الأسترالي - The Australian Senate

يتكون مجلس الشيوخ الأسترالي من 76 عضواً، ينتخبون انتخاباً مباشراً حسب نظام التمثيل النسبي (ابتداءً من الانتخابات البرلمانية لسنة 1949) الذي يسمح للمرشحين الأحرار أو مترشحي الأحزاب الصغيرة من الفوز بمقاعد فيه، لمدة ست (6) سنوات، تجدد بالنصف كل ثلاث (3) سنوات. هناك تمثيل متساو بين دويلات الاتحاد الست (12 عضواً عن كل دولة اتحاد)، بالإضافة إلى أربعة (04) أعضاء يمثلون إقليم «Mainland Territories» وهما عاصمة أستراليا (عضوين) وإقليم الشمال (عضوين).

أو من طرف نائب في مجلس العموم (Communes). كل مشاريع القوانين تدرس ويوافق عليها من قبل المجلسين وبنفس الصيغة قبل حصولها على الاعتماد الملكي من طرف الحاكم العام لتصبح قانوناً ملزماً.

إزداد الدور التشريعي لمجلس الشيوخ، خاصة ابتداءً من تسعينيات القرن الماضي، إذ تحول إلى قوة فعالة في العملية التشريعية مبادرة وتعديلاً حتى أنه تجاوز أحياناً في نشاطاته وفعاليته الغرفة الأولى نفسها، الأمر الذي جلب له الانتقاد ومن عديد الجهات خصوصاً من جانب تشكيلته المعينة من طرف الوزير الأول حصرياً والمطالبة بالتخلي عن نظام التعيين واستبداله بنظام الانتخاب.

powerful upper house constitutionally in the Westminster world. There are no ifs, buts or maybes « about that

«نحن لا نتكلم عن غرفة عليا قديمة ولكن عن أقوى غرفة عليا دستوريا في عالم واستمنستر (النموذج البريطاني) لا يوجد إذا، لكن أو يمكن حول هذا».⁽³⁾

الغرفة العليا «البندسرات» في ألمانيا

The German Bundesrat

يتكون البرلمان الألماني من غرفتين: سفلى Bundestag وعليا Bundesrat. يمثل البندسرات الجمعية النيابية لشعب ألمانيا الفيدرالية، ينتخب من طرف الشعب لمدة أربع (04) سنوات قابلة للتجديد، يمكن حله بقرار من الرئيس

يشارك مجلس الشيوخ في العملية التشريعية -مبادرة وتعديلا- مجلس النواب (الغرفة السفلى) بطريقة متساوية مثل مجلس الشيوخ الأمريكي والبند سرات -Bundesrat الألماني، كما سيأتي، ما عدا قوانين المالية، والميزانية، والإيرادات، والضرائب فإنها تبدأ حصريا في مجلس النواب أولا، وبإمكان مجلس الشيوخ أن يطلب من مجلس النواب إدخال تعديلات عليها، كما يمكنه عدم الموافقة عليها.⁽²⁾ وهذا ما صرح به رئيس مجلس الشيوخ بعد إبرام اتفاق المساءلة الذي ألزم الحكومة بإتباع قانون سلوك وزاري بموجبه يتم تحديد المعايير المنتظرة من السلطة التنفيذية قائلا : « We are talking not about any old upper house but the most

القوانين إلى قراءات ثلاث (three readings) قبل التصويت النهائي عليها، بعد القراءة الثالثة بأغلبية الأصوات المعبر عنها (votes cast)، إلا إذا كانت متعلقة بتعديل الدستور. أما القوانين التي من شأنها التأثير على وظائف حكومات الاتحاد فتتشرط الموافقة الإلزامية للغرفة العليا عليها.

الدور التشريعي للبندسرات: Bundesrat

يمثل البندسرات دول الاتحاد الستة عشر (16)، أعضاؤه التسعة والستون (69) (6) غير منتخبين لا من طرف السكان، على غرار ما هو متبع في الكثير من الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، ولا من طرف برلمانات دول الاتحاد

الفيدرالي إذا دعت لذلك ظروف استثنائية،⁽⁴⁾ مهمته الأساسية سن التشريعات والقوانين، انتخاب المستشار الفيدرالي (مستشار ألمانيا German Chancellor) ومراقبة الحكومة، يتغير عدد أعضاء البندستاغ من عهدة تشريعية لأخرى حسب عدد وأعضاء اللجان الدائمة المكونة له⁽⁵⁾ بإمكان أي فرد توجيه طلبات وشكاوي وبطريقة مباشرة إلى لجنة الشكاوي (petitions committee) للبندستاغ والتي تتكون من 32 نائبا.

معظم القوانين التي صوت عليها البندستاغ جاءت بمبادرة من الحكومة الفيدرالية في صورة مشاريع قوانين، من أعضائه في صورة اقتراح قوانين أو من الغرفة العليا (البندسرات Bundesrat). تخضع مشاريع أو اقتراحات

وتلبية رغبات وطموحات
مناضلي أحزابهم من ناحية
ثالثة، فعليهم ترقية ومراعاة
مصالح الدولة والحزب، لكن
تطغى، في غالب الأحيان،
مصالح الدولة على مصالح
الأحزاب في البندسرات.
ويستشف ذلك من كون
التصويت لا يكون معبرا عن
قوة حزب ما بقدر ما يكون
معبرا عن مصالح دولة
أو دول الاتحاد حتى ولو
كانت تنتمي لأحزاب مختلفة،
فالعبرة بمصالح الدولة وليس
بالأحزاب الحاكمة وقوتها
وهذا ما يمثل في حد ذاته نقطة
أساسية نحو حيوية وإيجابية
الفيدرالية.

للبنديسرات وبصفته يشكل
حلقة ربط بين الحكومة
الفيدرالية وحكومات
المقاطعات « Lander »
الحق في المبادرة بالتشريع

Lander وإنما هم مفوضون
من قبل حكومات دول الاتحاد
لفترة غير محددة ومختلفة،
تعينهم حكومات دولهم
المعنية وتستدعيهم متى
شاءت، فالتشكيلة غير ثابتة
فكلما تغيرت التركيبة الحزبية
في حكومات الاتحاد تغيرت
التشكيلة في البندسرات أيضا.
تشمل العضوية في البندسرات
عادة الوزراء الأولين لحكومات
الاتحاد، وزراءهم للشؤون
الفيدرالية (والذين يسمون في
بعض الأحيان بالمفوضين
إلى الفيدرالية)، وزراء المالية
وآخرين إلى أن يتم تغطية
الأصوات الممنوحة للدولة، ذلك
أن أعضاء البندسرات - خلافا
لنظرائهم في البندستاغ -
لا يمثلون الشعب الألماني ككل
وإنما يمثلون دولهم بالدرجة
الأولى ويمثلون المصالح
الفيدرالية (7) من ناحية ثانية

مثله مثل البندستاغ (الغرفة السفلى) والحكومة الفيدرالية. فحق المبادرة بمشاريع أو اقتراحات القوانين الفيدرالية من اختصاص الحكومة الفيدرالية، البندسرات (8) - باعتباره الهيئة التي من خلالها تساهم الأقاليم في التشريع وفي إدارة الفيدرالية⁽⁹⁾ - وأعضاء البندستاغ⁽¹⁰⁾ الذين لهم الحق في اقتراح القوانين بشرط أن يوافق عليها 5% على الأقل من أعضائه (حوالي 34 نائباً) أو يقدم الاقتراح من طرف إحدى المجموعات البرلمانية في البندستاغ.

يمارس البندسرات وظيفة رقابة وتوازن ضمن النظام الفيدرالي للحكومة باعتباره ينظر ويناقش مشاريع واقتراحات القوانين القادمة

من الحكومة ومن النواب في الغرفة السفلى على أساس أنه المسؤول الأول على تطبيقها ووضعها حيز التنفيذ خصوصاً على مستوى الأقاليم Lander. يرسل رئيس البندستاغ⁽¹¹⁾ كل النصوص المصوت عليها إلى البندسرات الذي يتولى «القراءة الثانية» لها للتأكد من مدى الأخذ بآرائه واقتراحاته التي سبق له وأن أباها أثناء «القراءة الأولى» للنص بعين الاعتبار من طرف البندستاغ، وهل أحدث تغييرات عليها أم لا ؟

إذا لم يوافق البندسرات على نفس الصيغة التي وافق بها البندستاغ على نص قانوني ما، يتعين الذهاب، خلال مدة ثلاثة أسابيع إلى «لجنة الوساطة» -⁽¹²⁾

Mediation Commitee المتكونة من 16 عضواً عن

(3/2) أعضاء الغرفتين كل
على حدة.

عدم الارتباط التلازمي
لنظام الغرف الثانية مهما كانت
تسميتها (غرف عليا، مجالس
شيوخ، أمة، أعيان، مستشارين،
شورى... إلخ) لا بنظام الحكم ولا
بشكله أو تكوينه، كما نوه عنه
أعلاه، أدى إلى تبني هذا النظام
من طرف العديد من الدول
البسيطة الموحدة⁽¹³⁾ - وإن كان
تبنيه من طرف الدول الفيدرالية
مسألة حتمية وضرورية - سواء
ذات التقاليد العريقة والتاريخية
في الديمقراطية كالمملكة
المتحدة، فرنسا، إيطاليا
وإسبانيا أو الدول الفتية النامية
الديمقراطية في كل من إفريقيا
والعالم العربي ومن ضمنها
الدول المغاربية (الجزائر،
المغرب، تونس وموريتانيا)
(باستثناء ليبيا) ودول عربية
وأفريقية كثيرة.⁽¹⁴⁾

البنديرات (عضو واحد لكل
دولة في الاتحاد ال16) و16
عضوا عن البندستاغ تماشيا
مع تعداد أعضاء المجموعات
البرلمانية والتي غالبا ما
تتوصل إلى حل توافقي حول
المواد أو المواضيع محل
الخلاف بين غرفتي البرلمان
اللتين تساهمان معا وبصورة
متساوية في عملية التشريع
مبادرة وتعديلا ولا يمكن
لأحدهما أن تشرع دون
الأخرى، غير أنه في المسائل
التشريعية التي تهم مباشرة
الحكومة الفيدرالية يكون
الرأي الغالب والمرجح هنا هو
رأي البندستاغ وفي المسائل
التشريعية التي تهم مباشرة
حكومات المقاطعات كالشؤون
المالية والسلطات الإدارية
فيها، فالكلمة الأخيرة حولها
تعود إلى البندسرات. غير أنه لا
يمكن إدخال أي اقتراح تعديل
على الدستور إلا بموافقة ثلثي

تختلف الغرف الثانية في إفريقيا والوطن العربي من حيث:

* مدة عهدها التشريعية، تسميتها وأسلوب تشكيلها سواء بالانتخاب المباشر/ غير المباشر⁽¹⁵⁾ أو التعيين الكلي/الجزئي⁽¹⁶⁾ لأعضائها من طرف رئيس الدولة، أو بالانتخاب والتعيين معا (الأسلوب المختلط)⁽¹⁷⁾ وموقعها ضمن المنظومة الدستورية والسياسية للدولة.

* تفاوت الصلاحيات التشريعية والأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية المخولة لها، بين من لا تملك أي صلاحية لا تشريعية ولا رقابية وينحصر دورها فقط في إبداء الرأي والمشورة وتقديم التوصيات والاقتراحات⁽¹⁸⁾، والبعض الآخر يتمتع بحق

مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين دون أن يكون لها حق المبادرة التشريعية ولا سلطة التعديل⁽¹⁹⁾، في حين يوجد صنف ثالث، وإن كان قليلا، تملك فيه الغرف الثانية صلاحيات تشريعية ورقابية واسعة قد تصل إلى حد إثارة المسؤولية السياسية للحكومة⁽²⁰⁾ فلها حق أخذ المبادرة التشريعية و/ أو تعديل مشاريع واقتراحات القوانين ومناقشة النصوص، مما يسمح بأن يكون لها وزن واعتبار في العملية التشريعية⁽²¹⁾، فهي بهذه الصلاحيات، شبه متساوية مع الصلاحيات والسلطات الممنوحة لمجالس النواب (الغرف السفلى) التي ترجع إليها الكلمة الأخيرة حول مآل النص في نهاية المطاف. كما تتفاوت الصلاحيات التشريعية بحسب

التي استعمرتها واستدمرتها لفترات طويلة ومختلفة، أي النموذجين الإنجليزي والفرنسي خصوصا وبدرجة أقل الايطالي والإسباني.

مجلس اللوردات البريطاني؛ -The House of Lords

يتكون البرلمان البريطاني من غرفتين هما مجلس العموم⁽²⁴⁾ (The House of Commons) كغرفة أولى ومجلس اللوردات (The House of Lords) كغرفة ثانية أو عليا في البرلمان، ليس له الحق في المبادرة بالتشريع إلا في حالات نادرة واختصاصات معينة لا تثير عموما لا إشكالات ولا خلافات مع الغرفة الأولى. بصفته هيئة تداولية، يقتصر دوره على حق التعديل وطلب إعادة النظر أو تعطيل النص لمدة سنة

طبيعة المواضيع المعروضة على البرلمان، فإذا كانت متعلقة بالأقاليم Lander أو بالولايات والمقاطعات، سواء في جوانبها المالية أو الإدارية، فإن موافقة الغرف العليا عليها إجبارية⁽²²⁾.

يتمتع مجلس الشيوخ البلجيكي بنفس الحقوق التي يتمتع بها مجلس النواب في أربعة مجالات على الأقل خاصة: بالمواضيع المؤسسية الأساسية، الاتفاقيات الدولية، اتفاقيات التعاون بين الحكومة الفيدرالية والجماعات والمناطق، والقوانين الخاصة بتنظيم القضاء.⁽²³⁾

أخذت الدول العربية والإفريقية في معظم أنظمتها البرلمانية ككل بما فيها غرفها الثانية (العليا) عن نماذج الدول



الأرستقراطية عليه، وهذا ما حاول حزب العمال تغييره عن طريق القيام بإصلاحات جذرية عليه. قامت الحكومات المتعاقبة، خاصة العمالية منها، بمحاولات عديدة لإصلاح مجلس اللوردات، كان آخرها الوعد الذي قدمه حزب العمال في برنامج الانتخابي للانتخابات العامة التي جرت سنة 1997 (Labour Party Manifesto to 1997 General Election) والتي فاز فيها

لا أكثر، ذلك أن قانون البرلمان لسنة 1911 (Parliament Act) فرض ولأول مرة قيوداً على سلطات مجلس اللوردات في نقض (Veto) التشريعات⁽²⁵⁾ القادمة من الغرفة الأولى أو من الحكومة.

ارتبط وجود مجلس اللوردات تاريخياً بتمثيل الطبقة الأرستقراطية⁽²⁶⁾ والطبقات والفئات العليا في المجتمع، عن طريق إشراكها في عمل المؤسسة البرلمانية القائمة على أساس الديمقراطية المبنية على الانتخاب المباشر أو غير المباشر من طرف الشعب، ليحافظ وباستمرار على تمثيل هذه الطبقة في ظل النمو المتزايد والتطور المستمر للديمقراطية، وهذا ما أسفر ولحد الآن عن سيطرة حزب المحافظين ذي الجذور

قدم نائب رئيس الوزراء (Nick Clegg) رئيس الحزب الليبرالي الديمقراطي - الشريك في السلطة مع المحافظين بناء على ائتلاف بينهما منذ الانتخابات العامة لسنة 2010 - مشروع قانون لإصلاح مجلس اللوردات House of Lords Reform Bill بتاريخ 27-06-2012 والمتبني للمقترحات المنشورة بتاريخ 17-05-2011⁽²⁸⁾. سقط مشروع هذا القانون بتاريخ 06-08-2012 بعد معارضة حكومة المحافظين الشرسة له.

إن التاريخ الطويل الحافل والمملوء بالأحداث المتعلقة بمجلس اللوردات خصوصا والبرلمان البريطاني عموما، بالإضافة لكون الدستور البريطاني غير مكتوب

ومفاده باختصار إلغاء حق اللوردات الوراثي للتمثيل في هذه الغرفة.

قامت الحكومة باستشارات واسعة وعلى كافة المستويات الحزبية والشعبية والإعلامية للقيام بهذا الإصلاح، وقدمت في هذا الشأن اقتراحات من طرف «اللجنة الملكية The Royal Commission» سنة 1999، تقضي بالانتخاب الكلي أو الجزئي لأعضائه على أساس التمثيل النسبي، إلا أن هذه الاقتراحات لم تحظ بالإجماع، خصوصا من طرف حزبي المحافظين والليبراليين الديمقراطيين،⁽²⁷⁾ وإن حققت بعض النجاح النسبي في بعض المسائل ومنها تقليص عدد الأعضاء بالوراثة إلى حدها الأدنى.



- له دور واسع في عملية التشريع، خصوصا ما تعلق منها بإعادة النظر، التعديل أو التعطيل (مناورات Delaying tactics).
- قلة الإجراءات التي تحكم سير عمله مقارنة مع المؤسسات التشريعية المماثلة.
- معظم أعضائه يمارسون العضوية بصفة جزئية
- في معظمه أدى إلى التطور التدريجي لهذه المؤسسة نحو مؤسسة وحيدة، معقدة ومهمة، تتميز بخصائص معينة من ضمنها:
- أعضاؤه غير منتخبين،⁽²⁹⁾ خلافا لمجلس العموم المنتخب كليا.
- تاريخ طويل واكبه تطور في مهامه ووظائفه.

تمريرها والموافقة عليها بسهولة وبسرعة من طرف هذا الأخير. لا يمكن لمجلس اللوردات المبادرة بالتشريع في المجال المالي بجميع أنواعه وصوره، فهو متروك للمجال الحصري لمجلس العموم (الغرفة السفلى).

2-دراسة وتعديل النصوص القانونية القادمة من مجلس العموم الخاضع للضغوط السياسية والنزوات الحزبية بهدف تحسين صياغتها وإزالة أي غموض، لبس أو شك حولها أو بصددها. (30) ذلك أنه مع تزايد عدد النصوص التشريعية في الوقت الحالي، زاد الضغط لمراقبة تدقيق ومناقشة هذه النصوص، ويتأتى ذلك بتدخل الغرفتين معا في عملية التشريع، لتيسيرها والتحكم فيها بسرعة معقولة وفعالية كاملة، باستثناء المسائل

part-time mi-temps ولا يتقاضون أجرا (خصوصا الأعضاء بالوراثة، أصحاب الألقاب الملكية والأرستقراطيين).

-الصلاحيات التشريعية لمجلس اللوردات :

يمارس مجلس اللوردات السلطات والصلاحيات الآتية:

1-المبادرة بالتشريع: من حق مجلس اللوردات المبادرة بالقوانين، خاصة غير المثيرة بطبيعتها للخلافات والتعقيدات، لمساعدة مجلس العموم على تفعيل الأداء البرلماني وتحسين نوعية النصوص والقوانين التشريعية، خاصة إذا ما تمت دراستها ومناقشتها بطريقة جيدة ودقيقة وصارمة من طرفه قبل إرسالها إلى مجلس العموم المنتخب كليا، ليسهل



The King's⁽³¹⁾ تقوم بأعمالها
Government must be carried
«on

**3-تعطيل وليس رفض مرور
النصوص القانونية المثيرة
للخلاف إلى قانون قابل
للتطبيق: خاصة ما تعلق منها
بالدستور لإعطاء الفرصة
للأمة لمناقشتها وإبداء الرأي**

المالية والضريبية فإنها
تدخل في المجال الحصري
(Exclusive) للغرفة السفلى
التي تكون لها الكلمة الفصل
في نهاية المطاف عند وقوع
أي خلاف بين الغرفتين
(المجلسين) استنادا للمبدأ
الدستوري القديم القائل بأنه
«يجب على حكومة الملك أن

سلطة تعطيل النصوص
يمكن أن تفسر على أنها :
- فرصة لإجبار الحكومة
على إرسال نصوص جديدة
إلى البرلمان.

- فرصة للغرفة السفلى
نفسها لمراجعة وإعادة النظر
في مثل هذه النصوص (من
خلال قراءة ثانية مثلاً).

- محاولة يمكن أن تفسر
على أنها تهديد لضمان أن
مجلس العموم يأخذ تعديلات
مجلس اللوردات محل الجد
والاهتمام ولا يعد ذلك مراقبة
على عمل غرفة منتخبة
ديمقراطياً وتمثيلية ميدانياً.

**4-يقوم مجلس اللوردات
كطرف شريك في السلطة
التشريعية بممارسة بعض
الصلاحيات الرقابية على
أعمال الحكومة، دون أن
يصل ذلك إلى إثارة المسؤولية**

حولها، على أساس أنه ينظر
اليوم إلى مجلس اللوردات
على أنه مكمل إيجابي لعمل
مجلس العموم ولا يتصدى
له أو يعرقله. فموافقة مجلس
اللوردات إلى جانب مجلس
العموم ضرورية وحتمية في
بعض التشريعات، ولا يمكن
لهذا الأخير تجاوز موافقة
مجلس اللوردات والدفن بها إلى
التطبيق استناداً إلى قوانين
البرلمان Parliament Acts³² (1911 and 1949). تشمل
هذه التشريعات ما يلي: أي
نص قانون يهدف إلى تمديد
عهدة البرلمان، القوانين
الخاصة⁽³³⁾ «private bills»؛
القوانين التي ترسل إلى مجلس
اللوردات قبل انقضاء الدورة
بأقل من شهر والقوانين التي
تبدأ (originate) في مجلس
اللوردات.⁽³⁴⁾

في 04-10-1958 على أن «البرلمان يتكون من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ». يتمتع أعضاء مجلس الشيوخ بنفس الحقوق والامتيازات والسلطات والصلاحيات التي يتمتع بها نظراؤهم في الجمعية الوطنية (الغرفة السفلى) من حيث جميع المهام التشريعية والرقابية باستثناء ما تعلق بـ «الكلمة الأخيرة» حول النص وفرصة «سحب الثقة»⁽³⁷⁾ من الحكومة فإنها من الاختصاص الحصري للجمعية الوطنية، بالإضافة إلى مشاريع قوانين المالية والميزانية، وتمويل الضمان الاجتماعي فإنها تحال وبالأولوية إليها، مقابل إحالة مشاريع قوانين تنظيم المجموعات الإقليمية «Collectivités Territoriales» إلى مجلس الشيوخ بالأولوية.⁽³⁸⁾

السياسية لها (أي حجب الثقة عنها) عبر لجان العمل البرلمانية الدائمة، وحقه في طرح الأسئلة الشفوية والكتابية للوزراء، وإنشاء لجان تحقيق برلمانية، والمناقشة العامة لمشاريع واقتراحات القوانين... إلخ.

- مجلس الشيوخ الفرنسي : - Le Senat Français

عرفت فرنسا خلال تاريخها الدستوري ومنذ سنة 1795 نظاما برلمانيا بغرفتين، هما الجمعية الوطنية⁽³⁵⁾ (l'Assemblée Nationale) ومجلس الشيوخ⁽³⁶⁾ (Senat) ولكن بصفة متقطعة في بعض الأحيان، إلا أنه ومنذ الجمهورية الثالثة (-1875) أصبح مجلس الشيوخ (1940) مؤسسة ديمقراطية منتخبة. تنص المادة 24(1) من دستور الجمهورية الخامسة المؤرخ

السلطة التشريعية، لكن يجب عدم نسيان الدور المهم الذي تلعبه الغرف الثانية وخاصة في فرنسا من خلال ضمان رقابة متبادلة مع الغرفة الأولى، توازن في الصلاحيات والسلطات والمهام بينهما وأخيرا، خلق حوار مثمر وبناء من أجل العمل معا لضمان صناعة تشريع جيد، متناغم وذي نوعية عالية.

المبادرة بالتشريع :

يتمتع مجلس الشيوخ الفرنسي (Senat) بصلاحيات تشريعية واسعة، فبصفته منتخبا من طرف المنتخبين المحليين بالاقتراع غير المباشر، يمارس السلطة التشريعية بمكوناتها الثلاثة المتمثلة في حق المبادرة التشريعية، ذلك أنه لكل

يستفيد البرلمان الفرنسي - كغيره من البرلمانات المماثلة - من التنوع بين غرفتيه، فمجلس الشيوخ وباعتباره غرفة تأمل وتبريد، له خصوصيته المستمدة من وظيفته الدستورية المتمثلة خصوصا في تمثيل المناطق الجهوية، والجماعات المحلية، والجالية الفرنسية المقيمة في الخارج⁽³⁹⁾؛ بينما تتميز الجمعية الوطنية بصلاحياتها التشريعية والرقابية الأكثر اتساعا نوعا ما، على اعتبار أنها منتخبة انتخابا عاما ومباشرا من طرف الشعب، والتمثيل فيها متناسب طرديا مع عدد سكان كل منطقة، وأنها في نهاية المطاف قابلة للحل، وفي أي وقت، وهي سلطة خطيرة في يد السلطة التنفيذية تجاه

القوانين الدستورية والعضوية وهي تقريبا نفس الصلاحيات التشريعية والرقابية التي تتمتع بها الجمعية الوطنية، باستثناء تفردا ببعض الصلاحيات التشريعية والرقابية كأولويتها الدستورية في دراسة مشاريع قوانين المالية التي يجب أن تحال على مكتبها أولا قبل الذهاب إلى مجلس الشيوخ، وحقها في أن يكون لها

من الوزير الأول وأعضاء البرلمان (شيوخا ونوابا) حق المبادرة بالقوانين المادة 39(1) من الدستور، وحق تعديل مشاريع القوانين (م/44(1) من الدستور)، وحق المناقشة العامة لمشاريع واقتراحات القوانين. كما يتمتع بصلاحيات واسعة في إقرار الموازنة العامة، ومراقبة تنفيذها، وموافقته ضرورية وأساسية على



بين التعديلات الفنية البسيطة إلى التعديلات الهامة التي تدخل مادة أو مواد إضافية على مشروع، أو اقتراح النص الذي قد يبدأ مساره التشريعي في مجلس الشيوخ أو في الجمعية الوطنية⁽⁴⁰⁾. تدرس كل مشاريع واقتراحات القوانين تباعاً من طرف غرفتي البرلمان، وتعتمد (يوافق عليها) النصوص النهائية إذا توصلت الغرفتان إلى صيغة

«الكلمة الفصل» حول مآل النص العائد من اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء، وحقها لوحدها في تقديم ملتمس الرقابة وحجب الثقة عن الحكومة.

لأعضاء مجلس الشيوخ شأنهم في ذلك شأن نواب الجمعية الوطنية والوزير الأول، الحق في المبادرة بالقوانين، واقتراح التعديلات المتأرجحة



فيه تشكل لجنة مختلطة (مشتركة) متساوية الأعضاء « Commission Mixte Paritaire CMP » متكونة من 7 نواب و 7 من أعضاء مجلس الشيوخ، مهمتها اقتراح نص موحد حول الأحكام الخلافية، يعرض على الغرفتين لإقراره،⁽⁴²⁾ تستدعى بطلب من رئيس الحكومة بعد قراءتين أو قراءة واحدة في حالة الاستعجال، فإذا توصلت إلى

مماثلة وموحدة بصددها، وفي حال الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص ما يعاد إلى الغرفة التي درسته لإعادة النظر فيه، وإعطائها فرصة لتصحيحه من خلال قراءتين أو بعد قراءة واحدة في حالة الاستعجال من طرف الغرفتين، وهذا ما يعبر عنه بنظام الذهاب والإياب المقيد⁽⁴¹⁾ Navette des Lois، فإن لم يتم تدارك مواطن الخلاف

الخاتمة

حاولت هذه الدراسة التعرض وبنوع من التفصيل والتدقيق لعملية صناعة التشريع في الدول التي تتبع نظام الثنائية أو الازدواجية البرلمانية، وتبيان من له الحق في المبادرة بالقوانين وسلطة تعديلها سواء في الأنظمة البرلمانية، الرئاسية، شبه الرئاسية أو المختلطة؛ ومدى فعالية دور الغرف الثانية في العملية التشريعية عبر مجموعة من الدول في العالم، خاصة منها العريقة في الديمقراطية والمتضلعة في الممارسة البرلمانية، وكيف تبنت أكثر من ثمانين (80) دولة في العالم نظام ثنائية الغرف، وأصلت له دستوريا بالاعتراف بالغرف العليا كأحد مكوني السلطة التشريعية، سواء من حيث سن القوانين أو رقابة عمل الحكومة.

نتيجة ايجابية حول النص محل الخلاف، يرسل النص المشترك الجديد من طرف الحكومة إلى غرفتي البرلمان لاعتماده والتصويت عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.⁽⁴³⁾

وإذا لم تتوصل «اللجنة» إلى اتفاق حول النص الخلافية أو لم تقبل اقتراحاتها النهائية حوله من طرف غرفتي البرلمان، للحكومة السلطة، بعد قراءة أخرى من طرفي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، في إعطاء «الكلمة الأخيرة» للجمعية الوطنية، التي لها الحق في الاختيار بين النص المقترح من طرف اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء، والنص الذي اعتمده نفسها في المرحلة الأخيرة، أي حسب الصيغة التي تراها مناسبة.⁽⁴⁴⁾

(45) «unity in diversity»

بينت الدراسة المجال الحصري والتفاوت التشريعي والرقابي في الصلاحيات الممنوحة للغرفتين، وعدم تساويهما دستوريا في غالبية الدول، إذ تتمتع الغرف السفلى النيابية المنتخبة انتخابا مباشرا من طرف الشعب بصلاحيات تشريعية ورقابية أكثر اتساعا، مما تتمتع به الغرف العليا التي يطغى عليها نظام التعيين الكلي أو الجزئي خاصة في الدول العربية والإفريقية الحديثة العهد بالديمقراطية والممارسة البرلمانية، فللغرف السفلى وحدها الحق في تقديم ملتمس الرقابة، وفي سحب الثقة من الحكومة، باستثناء بعض الدول القليلة التي تتساوى فيها الغرفتان مساواة مطلقة وتامة بما فيها حق إثارة المسؤولية السياسية

إذا كان نظام الغرفتين مسألة حتمية وضرورية في الأنظمة الفيدرالية، فهو موجود كذلك في الدول البسيطة بمعنى أن هناك مبررات ودوافع سياسية، تاريخية، جغرافية، اجتماعية ومهنية لعبت دورا جوهريا في تنامي ظاهرة تبني الدول - بغض النظر عن شكلها وتكوينها- لنظام الغرفتين في البرلمان. فالثنائية مسألة ضرورية على الأقل لتحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية في البرلمان من ضمنها إحداث توازن استراتيجي بين الغرفتين، صناعة تشريعية متأنية، جيدة، وذات نوعية، تمثيل حقيقي للأقاليم، والمقاطعات، والولايات والسكان، والفئات المهنية والاجتماعية المختلفة، تجسيدا لمبدأ «الوحدة في التنوع

عليها أولاً من طرف الحكومة، كما لها الكلمة الفصل والأخيرة حول مآل النص محل الخلاف بين الغرفتين على أساس نتائج عمل اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء. مقابل ذلك، تتمتع الغرف العليا (مجالس الشيوخ) ولوحدها (أو مع الغرف السفلى) ببعض الصلاحيات التنفيذية والقضائية كالحصول المسبق على موافقة مجلس الشيوخ الأمريكي على بعض التعيينات الهامة في الدولة لكبار الموظفين (قضاة المحكمة العليا، الوزراء، السفراء... إلخ) والمصادقة على الاتفاقيات الدولية، كما تملك صلاحية توجيه اتهامات جنائية «Impeachment» لأعضاء السلطة التنفيذية، أو محاكمة بعض كبار المسؤولين في الدولة، بما فيهم رئيس

للحكومة أمامهما كالولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا، إذ يتعين على الحكومة أن تحظى بثقة الغرفتين معادون غلبة للواحدة على الأخرى. كما تتفاوت صلاحيات التشريع والرقابة حسب طبيعة المواضيع المعروضة على البرلمان، ففي الدول الاتحادية الفيدرالية (ألمانيا، كندا وجنوب إفريقيا مثلاً) تعتبر موافقة الغرف العليا فيها ضرورية لاعتماد القوانين الخاصة بالأقاليم (Lander) والمقاطعات، كما أن موافقة مجلس الشيوخ في فرنسا (دولة موحدة) ضرورية على القوانين الدستورية والقوانين العضوية.

تتميز الغرف السفلى بأن لها الصدارة والأولية والأسبقية في دراسة مشاريع قوانين المالية والميزانية المحالة

الجمهورية (أسند الدستور الأمريكي مثلا سلطة توجيه الاتهام للرئيس لمجلس النواب (الغرفة السفلى) وصلاحيته محاكمته لمجلس الشيوخ (الغرفة الثانية)).

إذا كان يعترف للغرف الثانية بأنها تلعب دور المهدئ والمسكن والكابح والمعدل للتيارات الظرفية، والأهواء الجارفة السائدة في الغرف الأولى، وما قد ينتج عنها من قوانين غير مدروسة، كما ينبغي لعدم توفر المناخ الملائم، ولمنع احتكارها وانفرادها بممارسة العمل التشريعي والرقابي، فإنه يتعين الاعتراف الدستوري بحق الغرف الثانية في التشريع، والتعديل، والمناقشة على غرار ما هو مقرر للغرف الأولى، مع الإبقاء على بعض

التمييز الموضوعاتي بينهما. أما بخصوص العملية التشريعية في الجزائر، فقد تم التوضيح، بأنه في ظل الدستور الحالي لا يتمتع مجلس الأمة بصلاحيته المبادرة باقتراح القوانين ولا حتى سلطة تعديلها، وإنما يقتصر دوره على المصادقة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه إما بقبوله برمته، أو رفضه برمته، وعندئذ يتم اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء لمحاولة إيجاد نص توافقي، فإن لم تتوصل إلى هذا التوافق تسحب الحكومة النص محل الخلاف.

إن استحداث مجلس الأمة في الجزائر ولأول مرة في تاريخها بموجب

وعليه، فإن لهذه الغرفة ما يبرر وجودها ويؤسس لتجديدها والإبقاء عليها ويدفع نحو تدعيمها بصلاحيات وسلطات واختصاصات خاصة في المجال التشريعي بكل مكوناته والرقابي بكل أدواته لتمكينها من المساهمة بدورها في صناعة التشريع، وبصفة متوازنة، فعالة، وإيجابية مبادرة وتعديلا. ولعل الفرصة ملائمة، والظروف مناسبة لتمكينها من هذا الدور في ظل الاستحقاق الدستوري القادم.

دستور 1996/11/28، لم يكن مجرد تقليد، مضاهاة أو اقتداء بتجارب دول كثيرة في العالم، وإنما كان نتيجة حتمية لتغيرات عملية، اعتبارات سياسية، وضرورات تشريعية، ورقابية، عرفتھا الجزائر، ومنذ التحولات العميقة التي جاء بها دستور 1989/02/23 وما أعقبه من أحداث عديدة ومتنوعة، أفرزت ثغرات وفراغات كان يتعين ملؤها، والتصدي لها حفاظا على مؤسسات الدولة واستمرارها.

طرق تعيين مجالس الشيوخ والغرف الثانية في العالم (*) (1)

مجالس شيوخ منتخبة كلياً			مجالس منتخبة/معينة جزئياً		مجالس شيوخ معينة
انتخاب مباشر	انتخاب غير المباشر	نظام انتخاب مختلط	انتخاب مباشر	انتخاب غير مباشر	
الأرجنتين	النمسا	بلجيكا	إيطاليا	أفغانستان	أنتيغا وبربودا
أستراليا	النومنة والهرسك	إسبانيا	زيمبابوي	الجزائر	البهاماس
بوليفيا	الكونغو			بلزوسيا	بربادوس
البرازيل	أثيوبيا			بوتسوانا	البحرين
الشيلي	فرنسا			بورندي	بليز
كولومبيا	الغابون			كمبوديا	كندا
جمهورية التشيك	ألمانيا			مصر	جمهورية الكونغو الديمقراطية
جمهورية الدومينكان	المغرب			الهند	جزر فيجي
هايتي	ناميبيا			أرلندا	جرونادا
اليابان	هولندا			كازاخستان	جاميكا
ليبيريا	باكستان			مدغشقر	الأردن
العكسك	سلوفاكيا			ماليزيا	لوزوتو
				النيبال	
نيجيريا	جنوب أفريقيا			فيدرالية روسيا	عُمن
جزر بالو	السودان			رواندا	سانت لوشيا
البراغواي				سوازيلند	ترينداد وتوباغو
الفلبين				تاجكستان	المملكة المتحدة
بولندا				تونس	اليمن
رومانيا				أوزبكستان	
سويسرا					
تايلندا					
الولايات المتحدة الأمريكية					
الأرجواي					
المجموع					
22	14	2	2	19	17

* (هناك دول تريد إنشاء غرف ثانية مثل لبنان وجيبوتي.
1) دول أخذت القرار بإنشاء غرف ثانية وهي على مستوى الإجراءات مثل الكاميرون، جورجيا وتشاد. ويكيبيديا، الموسوعة الحرة.

Methods of Nomination of the world's Senates and Second Chambers

Fully elected Senates			Partially elected/partially appointed Senates		Appointed Senates
Direct suffrage	Indirect suffrage	Mixed suffrage	Direct suffrage	Indirect suffrage	
Argentina	Austria	Belgium	Italy	Afghanistan	Antigua and Barbuda
Australia	Bosnia-Herzegovina	Spain	Zimbabwe	Algeria	Bahamas
Bolivia	Congo			Belarus	Barbados
Brazil	Ethiopia			Botswana	Bahrain
Chile	France			Burundi	Belize
Colombia	Gabon			Cambodia	Canada
Czech Republic	Germany			Egypt	Democratic Republic of the Congo
Dominican Republic	Morocco			India	Fiji (Isles)
Haiti	Namibia			Ireland	Grenada
Japan	Netherlands			Kazakhstan	Jamaica
Liberia	Pakistan			Madagascar	Jordan
Mexico	Slovenia			Malaysia	Lesotho
				Nepal	
Nigeria	South Africa			Russian Federation	Oman
Palau Islands	Sudan			Rwanda	Saint Lucia
Paraguay				Swaziland	Trinidad and Tobago
Philippines				Tajikistan	United Kingdom
Poland				Tunisia	Yemen
Romania				Uzbekistan	
Switzerland					
Thailand					
United States					
Uruguay					
22	14	2	2	19	17

الهوامش

(1) أستاذ القانون الدولي بكلية الحقوق - جامعة الجزائر1.
دكتوراه دولة من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية -
جامعة لندن (1986)

أمين عام سابق لمجلس الأمة - الجزائر-.

(2) م/ 140 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(*) لغرض الملاءمة في هذه الدراسة، تستعمل أسماء مجلس الشيوخ أو الغرفة الثانية
تداوليا لتدل على نفس الشيء وهو الغرف العليا عموما.

For the sake of convenience, the names Senate or Second
Chamber are used indifferently to refer to upper chambers
in general

(3) انتخاب من طرف المجالس النيابية للمقاطعات أو دويلات الاتحاد (ألمانيا، جنوب
إفريقيا، الغابون، موريتانيا، السنغال، إثيوبيا... إلخ)

تعيين كلي كما هو الوضع في مجالس: الأعيان الأردني، الدولة العماني، الشورى
البحريني واليميني، اللوردات البريطاني والشيوخ الكندي. للإطلاع على أساليب
وطرق تعيين مجالس الشيوخ والغرف الثانية في العالم، أنظر الجدول المرفق.

الانتخاب والتعيين معا عادة بنسبة الثلثين (3/2) إلى الثلث (3/1) على التوالي كما
هو الوضع في كل من مجلس الأمة الجزائري ومجلس الشورى المصري.

(4) عدم قابلية الغرف الثانية عموما للحل ومنها مجلس الأمة الجزائري. يمكن حل
مجلس المستشارين في المغرب (270 عضوا) ومجلس الأعيان في الأردن (40
عضوا).

(5) أنظر م/ 88 (2، 6) من التعديل الدستوري المؤرخ في 28/11/1996.

(6) كما هو الشأن في الجزائر، الغابون، موريتانيا، ليبيريا، فرنسا... إلخ؛ إذ تنص
المادة 7 (4) من الدستور الفرنسي المؤرخ في 04/10/1958 على أن يمارس
رئيس مجلس الشيوخ مؤقتا مهام رئيس الجمهورية باستثناء الذهاب إلى استفتاء
(م/11)، حل الجمعية الوطنية (م/12) أو المبادرة بتعديل الدستور (م/89).

(7) تنص المادة الثالثة من الأمر رقم 12-01 المؤرخ في 13 فبراير سنة 2012، المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان على ما يلي «توزع المقاعد لكل دائرة انتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية» تتراوح عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ما بين خمسة (05) مقاعد كحد أدنى في ولاية أدرار بالجنوب الجزائري و37 مقعدا كحد أقصى في ولاية الجزائر العاصمة.

(8) سواء داخل الوطن أو خارجه عن طريق تمثيل المواطنين المهاجرين في الخارج، ففي فرنسا مثلا يمثل 12 شيخا الفرنسيين المقيمين في الخارج وفي إيطاليا 6 شيوخ وموريتانيا 3 شيوخ. المجالس العليا في البرلمانات العربية وظائفها التمثيلية والتشريعية والرقابية ودورها في عملية الموازنة، منشورات مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2011) (United Nations Development Programme) ص20. أما في الجزائر فيمثل الجالية الوطنية بالخارج ثمانية (08) نواب منتخبين بالمجلس الشعبي الوطني، أنظر م/5 من الأمر رقم 12-01 المذكور أعلاه.

(9) بدءا بالمجلس الوطني التأسيسي (Assemblée Nationale Constituyente) بتاريخ 20-09-1962، والذي مددت فترة النيابة التشريعية لأعضائه لغاية انتخاب المجلس الوطني (Assemblée Nationale) بتاريخ 20-09-1964 (وقع عليه الاستفتاء بتاريخ 08-09-1963) واستمر لغاية 19 جوان 1965 تاريخ «الانقلاب» أو «التصحيح الثوري» كما سمي آنذاك والذي قام بتجميد العمل بدستور 10-09-1963 وتم تجميد المجلس الوطني كذلك وبدأ التشريع بالأوامر للفترة الممتدة من جوان 1965 إلى نوفمبر 1976 أين تمت العودة إلى الشرعية الدستورية من جديد بموجب دستور 22-11-1976 (وقع عليه الاستفتاء بتاريخ 19-11-1976) والذي تمخض عنه ميلاد المجلس الشعبي الوطني الحالي بتاريخ 25-02-1977. نتيجة للأحداث الهامة وأحيانا الدموية والمأساوية التي عرفتھا الجزائر في نهاية ثمانينيات وبداية تسعينيات القرن الماضي وما عرفته من توقيف للمسار الانتخابي وحل للمجلس الشعبي الوطني بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-92 المؤرخ في 04-01-1992 واستقالة رئيس الجمهورية في 11-01-1992 وما نتج من فراغات سياسية وثغرات تشريعية قانونية، الأمر الذي أدخل البلاد في مرحلة انتقالية لغاية الرجوع ومن جديد إلى الشرعية الدستورية بموجب التعديل

الدستوري المؤرخ في 28-11-1996 وما أعقبه من انتخابات تشريعية بتاريخ 05-06-1997 بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وبتاريخ 25-12-1997 بالنسبة لمجلس الأمة إفرانغا وتطبيقا للمادة 98 من دستور 1996.

10) أعلنت حالة الطوارئ طبقا للمادة 86 من دستور 23-02-1989، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992 نتيجة الظروف الصعبة والخطيرة التي عاشتها الجزائر وأعيد النص عليها في دستور 1996 بموجب المادة 91 منه. ورفعت بتاريخ -2011 22-02. أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، السنة 48 المؤرخة في 23-02-2011 ص.4.

11) تكاد تكون الازدواجية البرلمانية خاصة من خصوصيات الدول الاتحادية إذ أنها أمر محتوم وضروري فيها على اعتبار أن إحد الغرفتين (عادة الغرفة العليا) تمثل الدويلات الداخلة في الاتحاد تمثيلا إقليميا وهي التي تعين و/ أو تنتخب ممثليها في البرلمان.

12) عملا بأحكام المادة 115 من دستور 1996 فإن تنظيم غرفتي البرلمان وتحديد العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يحدد بموجب قانون عضوي وهو القانون العضوي رقم 02-99 المؤرخ في 08-03-1999 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، إن هذا القانون يحتاج الآن إلى تعديل وتحيين لينسجم ويتطابق على الأقل مع التعديل الدستوري بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في -2008 11-15.

13) اللهم إلا إذا أعتبر الذهاب إلى اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة النص محل الخلاف بين الغرفتين هو ذاته نوعا من التعديل، على اعتبار أن مجلس الأمة عندما يذهب إلى هذه اللجنة يأخذ معه اقتراحا بديلا للنص الذي عارضه ولم يصادق عليه، يعرضه على اللجنة، فإذا قبل به كل من المجلس الشعبي الوطني والحكومة عد تعديلا، وإن لم يقبل به وصاغت اللجنة صياغة جديدة للنص محل الخلاف، وحظي بالموافقة الثلاثية عليه فلا يعد ذلك تعديلا.

14) غير القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008 المتضمن التعديل الدستوري الذي استبدل وظيفة «رئيس الحكومة» بوظيفة «الوزير الأول» وبرنامج

الحكومة بـ «مخطط عمل الوزير الأول»، وهكذا تم الانتقال من ثنائية السلطة التنفيذية التي كانت سائدة في ظل دستوري 1989 و1996، والتي كانت تمارس من طرف كل من رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، كل في المجال الذي حدده له الدستور إلى أحادية السلطة التنفيذية التي يمارسها، الآن وبعد تعديل 2008 رئيس الجمهورية لوحده «وينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، يضبط مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء» (م/79(2-3) من الدستور) ويقدمه بعد ذلك إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض، مناقشة عامة والتي يمكن أن تتوج بعد المناقشة بتكليف الوزير الأول لمخطط عمله بالتشاور مع رئيس الجمهورية. كما يقدم «عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني» والذي يمكنه إصدار «لائحة» بشأنه (م/80) بقدراتها الأربع من الدستور.

15) تنص المادة 119 من دستور 1996 على أنه: «لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني».

16) تتطلب مناقشة النص القيام بالإجراءات التالية: إحالة النص على اللجنة المختصة - الاستماع إلى ممثل الحكومة صاحب الشأن - إعداد تقرير تمهيدي حوله - المناقشة العامة - إعداد تقرير تكميلي حوله - المصادقة.

17) تنص م/120 (3) من دستور 1996 على أن «يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه». رغم أن هذه الأغلبية صعبة المنال والتحقيق، إلا أن غايتها مدروسة وبإستراتيجية وهي الوصول إلى أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص المحالة عليه. وإذا كانت ظروف الجزائر الحرجة والمختلفة آنذاك ربما تقتضي وتتطلب هذه الأغلبية المرتفعة، فإن الوضع تغير الآن وبالتالي فالظروف مهيأة ومناسبة، والمناخ موات لإعادة النظر فيها نحو الأغلبية الموصوفة أو المشروطة - حسب نوع النص - لأن ربع أعضاء المجلس زائد عضو واحد فقط (1+36) يكفي لتعطيل إن لم نقل عرقلة العمل التشريعي وهذا بغياب الأعضاء أو امتناعهم عن التصويت، أو التصويت سلبا. لم تحدث هذه الافتراضية في حياة مجلس الأمة لحد الآن.

- (18) م/126 من دستور 1996.
- (19) م/127 من نفس الدستور. وفي هذه الحالة، لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.
- (20) م/166 من نفس الدستور والتي تنص على أن سلطة إخطار المجلس الدستوري مخولة لكل من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة. تخضع الفقرة الأخيرة من المادة 123 من نفس الدستور القوانين العضوية آليا وإجباريا إلى مراقبة مطابقة نصوصها مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها.
- (21) إذا لم يصادق مجلس الأمة على مادة واحدة في نص أو على مجموعة من المواد في نص أو رفض المصادقة على نص بكامله (كما حدث مع قانون الإشهار بتاريخ 29-07-1999، يتعين عليه تحديد وتوضيح أسباب الرفض، ويتم ذلك بتقديم البديل أو البدائل والذي يكون في صورة صياغة جديدة للمادة أو المواد محل الخلاف، يذهب به مجلس الأمة لعرضه على اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا ما نصت عليه م/40 (2) من القانون العضوي الناظم للعلاقات... مرجع سابق، على أنه «تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، والتي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء- يمثل كل غرفة فيها 10 أعضاء (م/88 من القانون العضوي الناظم للعلاقات...)- التي هي حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بـ «التوصيات والملاحظات» المتأتية من اللجنة المختصة في مجلس الأمة.
- (22) م/120 (5) و 95 من دستور 1996 والقانون العضوي الناظم للعلاقات ... (1999) على التوالي. مرجع سابق.
- (23) م/120 (6) و 96 على التوالي من نفس المرجع (الدستور والقانون العضوي). أحيانا ما يفهم عن قصد أو عن غير قصد بأن مجلس الأمة عند ممارسته حقه الدستوري في عدم المصادقة على مادة أو مجموعة من المواد في النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني يعطل، يعرقل، وربما حتى يجمد العملية التشريعية، وهذا غير صحيح ما دام أن هناك لجنة متساوية الأعضاء، مهمتها بحث ودراسة الأحكام الخلافية بين الغرفتين؛ لكن الإشكال حولها يكمن في عدم تحديد - لا في الدستور ولا في القانون العضوي الناظم - تاريخ محدد ودقيق لاستدعائها

من طرف الوزير الأول (م/87 عضوي ناظم)، ربما هذا الفراغ مقصود آنذاك بهدف إعطائه مجالاً أوسع للمناورة في انتقاء الأسباب السياسية، الإستراتيجية، المواءماتية... إلخ.

(24) هناك مساواة مطلقة في التمثيل بين كل دويلات الاتحاد الخمسين، بغض النظر عن مساحتها الجغرافية، قوتها الاقتصادية، وعدد سكانها (نفس الوضع في الجزائر)، فنجد مثلاً سكان كاليفورنيا حوالي 35 مليون نسمة، وسكان «وومينغ Wyoming» أقل من مليون نسمة، ولكنهما متساويان في التمثيل في مجلس الشيوخ، بينما الوضع في مجلس النواب يختلف باختلاف سكان كل دولة من دول الاتحاد، فكاليفورنيا ممثلة بـ 52 نائباً و «وومينغ- wyoming» بـ 1 نائب واحد فقط من جملة نواب الغرفة السفلى المقدرين بـ 435 نائباً

(25) لمدة 6 سنوات على أن يجدد بالثلث كل سنتين ويشترط في العضو بلوغ سن 30 سنة على الأقل (السن في الجزائر 25 سنة لنواب المجلس الشعبي الوطني و 35 سنة لأعضاء مجلس الأمة حسب المادتين (90) (3) و 108 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بنظام الانتخابات على التوالي.

نص التعديل الدستوري 17 (1913) « Amendment XVII » المؤرخ في 08-04-1913 «يتكون مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة من عضوين عن كل دولة اتحاد، منتخبين من طرف الشعب لمدة 6 سنوات ولكل عضو صوت واحد». يرأس مجلس الشيوخ دستورياً نائب رئيس الولايات المتحدة ولا يمكنه أن يصوت إلا في حالة تساوي الأصوات وعملياً لا يترأس نائب الرئيس جلسات ودورات المجلس الذي يتولى انتخاب رئيس له «لوقت الراهن -pro- for the time-being - tempore» ويكون - حسب التقاليد المتبعة- من الحزب الحائز على الأغلبية والأكثر أقدمية في المجلس، وإذا تعذر عليه القيام بالرئاسة يفوض غيره من حزب الأغلبية دائماً كرئيس للجلسة (Présiding Officer)

(26) هذا الحق الدستوري لا يمارس إلا نادراً، واستعمال السلاح الكيماوي في سوريا في 21-08-2013 قرب الرئيس من استعماله بدعوة الكونغرس في اجتماع استثنائي لتحويله والترخيص له باستعمال القوة العسكرية ضد سوريا.

(27) تشترط هذه المادة مشورة وموافقة مجلس الشيوخ على كل المعاهدات التي تفاوض عليها الرئيس

Article II, section 2 of the US. Constitution « all treaties .
.. négociated by the Président

The President shall nominate, and by and with the advice” (28
and consent of the Senat, shall appoint Ambassadors,
other public Ministers and Consuls, Judges of the Supreme
Court, and all other Officers of the United States...” U.S.
.Constitution, Article II, section 2, clause 2

للمزيد من المعلومات حول التعيينات الرئاسية، أنظر:

Elisabeth Rybicki, Senate Consideration of Presidential
Nominations: Commitee and floor procedure, in
.Congressional Research Service, January 31, 2013

هناك ضوابط تؤخذ بعين الاعتبار لقبول التعيين من طرف المجلس من ضمنها أهمية
المنصب، مؤهلات وخبرات المترشح له، المناخ السياسي السائد أثناء وقت التعيين...
إلخ. الرئيس غير ملزم بتقديم تبريرات وشروح حول تعييناته، ومجلس الشيوخ غير
ملزم بدوره بتقديم أسباب لرفضه تعيين ما.

(29) قدمت حكومة «البارتا-Alberta» (مقاطعة غربية) المعنية باللامساواة
والتمييز ضدها من طرف الحكومة الفيدرالية اقتراحا لإصلاح المجلس سمي بـ «
Triple- E senate reform» أي «Elected, Effective and Equal»
يعني أن يكون مجلس الشيوخ منتخبا، فعالا ومتساوي العضوية بين جميع الأقاليم
والمقاطعات على غرار النموذجين الأمريكي والأسترالي.

دعمت هذا الاقتراح وتبنته مقاطعة كيبيك (Quebec). للمزيد من التفاصيل،
أنظر C.E.S, FRANKS»Not Dead Yet, but should it be
Resurrected? The Canadian Senate» in Samuel C.
Patterson and Anthony Mughan, Senates Bicameralism
in the Contemporary World (Ohio State University Press.
.Columbus) (1999), pp. 120,151-57

(30) كما حدث مع حكومة العمال سنة 1993، أين رفض مجلس الشيوخ قانون المالية
والميزانية المصوت عليه في الغرفة الأولى بالمقارنة، لم يتم أبدا تعديل قانون المالية

والميزانية من طرف المعارضة في الغرفة الثانية في كل من بريطانيا وكندا.

John UHR, «Generating divided Government: the نظر
Australian Senate» in Patterson and Mughan, p.95
مرجع سابق.

(31) Ibid ص ص. 97-98.

(32) حقائق عن ألمانيا «Facts about Germany (Societats-Verlag)»
p.171 (1997)»

(33) اللجان الدائمة في البندستاغ ليست ثابتة، إذ يمكنه إنشاء لجان دائمة لكل عهدة
انتخابية يتناسب عددها طرديا مع عدد وزارات الحكومة. ففي العهدة الرابعة عشرة
مثلا (1998-2002) كان عدد اللجان 23 لجنة، يتراوح عدد أعضائها بين 15
عضوا (لجنة الرياضة) و 42 عضوا (لجنة الميزانية). عدد أعضاء البندستاغ في هذه
العهدة 698 عضوا، وهذا حسب النظام الداخلي الخاص بالعهدة المعنية. ينتخب رئيس
البندستاغ ونوابه الخمسة لمدة العهدة التشريعية من بين أعضاء المجموعة البرلمانية
الأقوى أي ذات الأغلبية فيه. كل من قضى 8 سنوات على الأقل في البرلمان له الحق
في معاش تقاعد عندما يبلغ سن التقاعد. أنظر Rupert Schik et Wolfgang
Leh, Bundestag Allemand-fonctions et Procédures, Neue Darmstadter Verlagsanstalt (NDV)(1999), pp.28

(34) يختلف عدد الأعضاء المعيّنين (الأصوات) من طرف كل دولة باختلاف حجم
السكان فيها، وطبقا للمبدأ القائل بعدم سيطرة إحدى الدول على المشهد السياسي
في البلد حتى لا يتكرر الدور الريادي التسلطي الذي لعبته بروسيا (Prussia) من
1871 إلى 1918.

تتوزع الأصوات الـ 69 بين دول الاتحاد بين 3 إلى 6 أصوات على النحو الآتي: أقل
من مليوني نسمة يمثلون (يفوضون) بـ 3 أصوات، 2 مليون نسمة بـ 4 أصوات، 6
مليون نسمة (5 أصوات)، 7 مليون نسمة أو أكثر يفوضون 6 أصوات. يتم التعبير
عن هذه الأصوات بـ «التصويت بالجملة- cast as a block- سواء مع أو ضد أو
امتناع دون تجزئة الأصوات، أي يمكن لحكومة دولة الاتحاد أن تفوض شخصا
واحدا عوض 6 للتصويت عنها في البندسرات أو المجلس الفيدرالي Federal
Council الذي يمثل 16 Federal States - Lander- أنظر الموقع

الإلكتروني: Wikipedia, the free Encyclopedia. وأنظر أيضا S.C. Patterson and A. Mughan، مرجع سابق، ص 68.

(35) لكل عضو من أعضاء البندسرات حق حضور الجلسات العامة وأشغال اللجان في البندستاغ والمشاركة في النقاش والاستماع إلى الانشغالات التي يقدمها والأخذ بها إن كانت وجيهة وقانونية. والعكس غير صحيح، إذ لا يمكن لأعضاء البندستاغ حضور جلسات وأشغال البندسرات، هذا الحق مخول فقط لأعضاء الحكومة الفيدرالية الذين يمكنهم حضور أشغاله ولجانه.

(36) طبقا للمادة 76 من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الفيدرالية - «Basic Law for the Federal Republic of Germany».

- أعتد بتاريخ 08-05-1949 ليطبق على أقاليم ألمانيا الغربية آنذاك بصفة مؤقتة ريثما يتم توحيد ألمانيا ويتحول إلى دستور وهو ما تم فعلا بسقوط جدار برلين وتوحيد ألمانيا بتاريخ 03-10-1990 الذي ينص على إحالة جميع النصوص القانونية المصوت عليها في البندستاغ إلى البندسرات، مع العلم أنه يمكنه إبداء رأيه في أي مشروع قانون قبل إحالته على البندستاغ.

(37) م/50 من القانون الأساسي (الدستور الألماني).

(38) تنص م/77 (1) من القانون الأساسي على أن يصوت البندستاغ المنتخب على القوانين الفيدرالية بأغلبية أعضائه الحاضرين، يمكنه أن يعترض بالأغلبية المطلقة لأعضائه على اعتراض البندسرات على أحد النصوص القانونية التي صوت عليها. تقرر المحكمة الدستورية الفيدرالية مشاريع أو اقتراحات القوانين التي يتعين على البندسرات الموافقة الصريحة عليها قبل أن تصبح نافذة، وعدم الموافقة عليها يعني إلغائها حتى ولو صوت عليها البندستاغ بالإجماع. والقوانين التي يتعين على البندسرات الموافقة عليها هي تلك القوانين التي تمس بالمصالح الأساسية والحيوية للأقاليم كقوانين المالية (الموازنة، الإيرادات، النفقات، الضرائب... إلخ)، التي تؤثر على الأقاليم والمقاطعات (دول الاتحاد) أو التي تمس وبطريقة جوهرية اختصاصها في ميادين تطبيق التشريع، تنظيم السلطات الإدارية أو المساس بأي إجراء آخر يدخل في نطاق اختصاص هذه الأقاليم. أنظر مرجع سابق، R. Schik et W. Zeh، pp. 82، 114-15.

39) ينتخب رئيس البندسرات بالتناوب لمدة 12 شهرا من بين رؤساء أو وزراء دول الاتحاد المفوضين لدى البندسرات، ويتولى مهام رئيس الدولة الفيدرالية (منصب شرفي فخري تقريبا) في حالة الشغور أو عدم القدرة على الاستمرار في الوظيفة.

40) يتبدل رئيس لجنة الوساطة بالتدوير والتناوب كل ثلاثة أشهر بين عضو من البندستاغ وعضو من البندسرات. اجتماعاتها سرية ولا يمكن الاطلاع على محاضرها إلا في العهدة البرلمانية المقبلة، أي بعد مرور حوالي 5 سنوات وهذا لتبقى بعيدة عن تأثيرات وتوجيهات حكومات الأقاليم وضغط الأحزاب السياسية. وبالتالي تكون في وضعية مناسبة للتوصل إلى حل توافقي حول الخلافات بين غرفتي البرلمان. أنظر مرجع سابق. R. Schick et W. Zeh، pp.117-18.

41) حوالي 60% من الغرف الثانية في العالم متبناة من طرف دول غير فيدرالية، على اعتبار أنها تمثل الأمة ولكن بطريقة مختلفة عن التمثيل الذي يوفره التمثيل بواسطة الاقتراع العام المباشر من طرف المواطنين (المجالس النيابية)، وذلك لأسباب مختلفة مرتبطة بخصوصيات الحياة السياسية، الإدارية والإقليمية والجغرافية، الاجتماعية والاقتصادية وتنوعها في هذه البلدان. أنظر الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ الفرنسي www.senat.fr.

42) مثل: مصر، اليمن، الأردن، البحرين، سلطنة عُمان، السودان، السنغال، الغابون، ليبيريا، بوتسوانا، سوازلند، لوزوتو، ناميبيا (وكذلك جمهوريات جنوب إفريقيا، نيجيريا وأثيوبيا ذات النظام الفيدرالي).

43) هناك غرف عليا منتخبة كليا بالاقتراع العام وفق نظام انتخابي إما نسبي، أكثرّي أو مختلط كفرنسا، إسبانيا، اليابان والمغرب.

44) هناك غرف عليا معينة كليا مثل ألمانيا، كندا، الاتحاد الروسي، البحرين، الأردن، عُمان واليمن.

45) غرف عليا غير منتخبة كليا، بحيث تتألف من أعضاء منتخبين انتخابيا غير مباشر وبنسبة الثلثين (3/2) عادة من طرف المجالس المحلية البلدية والولائية أو ما يقابلها مثل الهند، إيطاليا، بلجيكا، إيرلندا، الجزائر، أفغانستان، مصر وتونس.

46) كما هو الشأن في كل من مجلس الدولة (عُمان) ومجلس الشورى (اليمن).

47) مجلس الأمة (الجزائر)، رغم تمتعه بصلاحيات رقابية واسعة في مراقبة عمل الحكومة يمارسها بواسطة لجانه الدائمة من خلال حق طرح الأسئلة

الكتابية والشفوية، إنشاء لجان التحقيق، الاستجواب، عرض برنامج الحكومة عليه وتقديم بيان عن السياسة العامة أمامه، إلا أنه لا يتمتع بحق المبادرة بالقوانين ولا حق تعديلها، إذ أنها مخولة فقط للوزير الأول ونواب الغرفة السفلى (م/ 119 من الدستور)، مجلس المستشارين (تونس)، المجلس الوطني (ناميبيا)، مجلس الشيوخ (لوزوتو) والمجلس الفيدرالي (أثيوبيا).

48) نص الفصل 77 من الدستور المغربي على حق مجلس المستشارين في تقديم ملتمس رقابة وملتمس «توجيه تنبيه» لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة ولكن تبقى نظرية فقط غير قابلة للتطبيق عمليا لأن المؤسس الدستوري المغربي أحاط تطبيقهما بمجموعة من القيود والشروط الصعبة المنال للعمل بهما، فهما في حكم الأحكام التي ولدت ميتة. يمارس حق تقديم ملتمس الرقابة وسحب الثقة في الجزائر المجلس الشعبي الوطني حصريا ولوحده دون إشراك مجلس الأمة فيه، حسب المواد 84، 135 و137 من الدستور

49) مجلس الشورى (البحرين) ومجلس المستشارين (المغرب).

50) البندسرات (ألمانيا)، المجلس الوطني للمقاطعات (جنوب إفريقيا ابتداء من سنة 1997) ومجلس الولايات (السودان).

51) يتولى مجلس النواب البلجيكي (المتكون من 150 نائبا ينتخبون لمدة أربع سنوات) - يتوزع عدد المقاعد حسب عدد السكان في الدوائر الانتخابية - وحده مهمة الرقابة السياسية للحكومة (ملتمس الرقابة وحجب الثقة) وقوانين المالية والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها. أما مجلس الشيوخ فيتكون من 71 عضوا موزعين كالآتي: 40 عضوا منتخبا مباشرة من طرف الشعب (15 عضوا ناطقا بالفرنسية و25 عضوا ناطقا بالهولندية و21، Dutch) عضوا معينين من طرف برلمانات الجاليات الثلاثة، 10 أعضاء (فرنسية)، 10 أعضاء (فلامند) (Flamand) وعضو واحد 01 من الجالية الناطقة بالألمانية و10 أعضاء معينين من طرف المجلس نفسه (Senateurs Cooptes). تختص الغرفتان وبالتساوي بالعملية التشريعية مبادرة وتعديلا بالنسبة لكل القوانين والنصوص المتعلقة بهيكل الدولة ومؤسساتها. تعتمد القوانين إذا وافقت عليها كلتا الغرفتين، يمكن لمجلس الشيوخ أن يعدل النصوص القانونية القادمة من مجلس النواب في خلال 60 يوما بإرجاعها للغرفة الأولى لإعادة النظر فيها من جديد، أي تطبيق نظام الذهاب والإياب، ولكن الكلمة الأخيرة حول النصوص الخلافية تعود للغرفة الأولى.

52) يتكون مجلس العموم من 650 عضوا برلمان (M.P's Members of Parliament) ينتخبون من طرف دوائرهم الانتخابية لتمثيلها في البرلمان لأن العهدة هناك «محلية» وليست وطنية (مثل الجزائر) لمدة 4 سنوات. ابتداء من سنة 2015 تتحول إلى 5 سنوات بموجب قانون البرلمان لسنة 2011 المحدد لمدة العهدة البرلمانية (The Fixed-term Parliament Act 2011). أنظر ويكيبيديا، الموسوعة الحرة.

53) أنظر Donald Shell « To Revise and Deliberate : The British House of Lords » in S.C.. Patterson and Anthony Mughan, p.200 مرجع سابق. منذ نهاية الحرب العالمية الأولى تم تمرير قانونين رغم معارضة مجلس اللوردات وهما قانون البرلمان (Parliament Act) لسنة 1949 القاضي بتقليص سلطته في تعطيل النصوص والثاني قانون جرائم الحرب (War Crimes Act) لسنة 1990 القاضي بمحاكمة الأفراد عن الجرائم التي ارتكبوها في الأراضي التي كانت خاضعة لألمانيا إبان الحرب العالمية الثانية. نفس المرجع ص 202.

54) وهم أعضاؤه بالوراثة (Peers by Succession) ويمثلون خمس طبقات مرتبة ترتيبا تصاعديا (dukes, marquesses, earls, viscounts and barons).

55) أنظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس العموم (January 2003, cols. 29) H.C.Hansard (78-877). إلغاء نظام اللوردات بالوراثة ربما يؤدي بالوزير الأول إلى القيام بتعيينات على المقاس من حزبه، محيطه وأصدقائه خاصة منهم أصحاب المال والأعمال، وهو ما حدث في فضيحة ما سمي «المال للشرف- Cash for Peerages- Cash for Honours» وهي فضيحة سياسية حسب الوسائل الاعلامية البريطانية تمثلت في رفض «لجنة التعيينات لمجلس اللوردات» للتعيينات التي قدمها رئيس الوزراء العمالي آنذاك طوني بليير (Tony Blair) بحجة أن المعينين كانوا قد قدموا تبرعات سياسية لحزبه مقابل تعيينهم أعضاء دائمين في مجلس اللوردات. أنظر تغطية هذه الفضيحة من طرف أخبار الاذاعة البريطانية BBC للفترة الممتدة ما بين مارس 2005 وأكتوبر 2007، خاصة في:

(Timeline : Cash-for- honours, BBC, News (UK

2007-10-23 تم الاستماع إلى طوني بلير كشاهد في هذه القضية من طرف الشرطة بتاريخ 2006-12-14 وهي المرة الأولى التي يستمع فيها لوزير أول مازال في السلطة من طرف الشرطة وهي تقوم بتحقيقات جنائية.

(56) ذهبت الاقتراحات في مجملها إلى أن يكون أعضاء المجلس كلهم معينون من طرف «لجنة التعيينات المستقلة» والتي تكون مسؤولة فقط أمام مجلس العموم مع إزالة ما بقي من لوردات بالوراثة (Hereditary Peers) في المجلس وعددهم حاليا 92 لوردا، مع العلم أنه لا يتم استخلافهم بعد الوفاة. للمزيد من التفاصيل أنظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس العموم (H.C. Hansard) ومجلس اللوردات (H.L. Hansard) للتاريخ والسنة المطلوبين.

(57) قلص قانون مجلس اللوردات لسنة 1999 The House of Lords Act عدد الأعضاء بالوراثة إلى 92 بعدما كانوا حوالي 700 عضو قبل ذلك، ينتخبون من طرف نظرائهم الأعضاء بالوراثة. يتألف مجلس اللوردات حاليا من 786 عضوا منهم 92 عضوا بالوراثة (لا تنتقل إلى أبنائهم بعد وفاتهم)، 26 من كبار رجال الدين من الكنيسة الأنجليزية (12 Church of England من رجال القانون (Law Lords) على اعتبار أن مجلس اللوردات هو المحكمة العليا للمملكة المتحدة والبقية معينون لمدى الحياة من طرف الملكة بإيعاز من الوزير الأول (حوالي 85% من الأعضاء حاليا من هذه الفئة) يتم اختيارهم حسب كفاءاتهم ومهنتهم وخبرتهم في مختلف المجالات العلمية والأكاديمية والثقافية ومن عالم المال والأعمال. كما سار التقليد على منح العضوية مدى الحياة للسياسيين والمتقاعدين من مجلس العموم خصوصا وزراء السيادة ورؤساء مجلس العموم (Cabinet Ministers and Speakers of the House of Commons) على اعتبار أن معظم أعضائه غير محترفين وليسوا من ممتهمي السياسة ونسبة معتبرة منهم أشرفت على التقاعد في ميدان اختصاصها. أنظر J.M. Davies. The House of Lords : Britain's Second Chamber in Transition » in R.C. Tripathi. Second Chambers–Bicameralism Today, new Delhi (India) (2002), pp. 230–

58) يجري مجلس اللوردات ما بين 1500 إلى 2000 تعديل في السنة يقبل مجلس العموم معظمها، والتعديلات المعنية هنا هي الواقعة على مشاريع القوانين القادمة من الحكومة (نظام برلماني) والتي تحظى في بعض الحالات بموافقة الحكومة نفسها، نفس المرجع، ص. 238. Ibid, J.H. Davies. in R.C. 238. Tripathi

Ibid (59) ، ص ص. 240-41.

60) طبقا لاتفاقية «سليسييري (1945)» (The Salisbury Convention) نسبة إلى رئيس مجلس اللوردات The Marquess of Salisbury أُنذاك والمنتمي إلى حزب المحافظين والأغلبية المطلقة في انتخابات 1945 كانت لحزب العمال في مجلس العموم، وبالتالي كان لا بد من الاتفاق على مجموعة قواعد عمل بينهما لتفادي وقوع انسداد في العمل التشريعي. وهكذا كانت اتفاقية سليسييري التي تقضي بعدم رفض مجلس اللوردات لأي نص قانوني مصوت عليه من طرف الهيئة الناخبة (ممثلة في مجلس العموم) «the Lords do not reject any legislation that has been supported by the electorate» See J.M. Davies.id. p.240 وما زال هذا التفاهم والاتفاق سائدا لحد الآن.

61) القوانين الخاصة المقدمة إلى مجلس العموم أو مجلس اللوردات من طرف المنظمات كالسلطات المحلية أو الشركات الخاصة بقصد منحهم سلطات فوق أو تتعارض مع أحكام القانون العام.

62) مذكور في الموقع الإلكتروني: ويكيبيديا، الموسوعة الحرة Wikipedia، the free Encyclopedia

63) حملت الجمعية الوطنية l'Assemblée Nationale ومنذ تأسيسها سنة 1789 أسماء مختلفة: هيئة تشريع Corps Législatif، غرفة نواب Chambre des Députés قبل أن تستقر على اسم «الجمعية الوطنية» منذ سنة 1946 إلى الوقت الحالي. تتألف من 577 نائبا منهم 9 نواب يمثلون الجالية الفرنسية في الخارج بموجب المرسوم رقم 935-2009 المؤرخ في 29 جويلية 2009 بناء على القانون الدستوري المؤرخ في 23 جويلية 2008 المتضمن تعديل الفقرة الثالثة من المادة 24 من دستور 1958. «Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée Nationale

et au Sénat». ينتخبون لمدة 5 سنوات بالاقتراع العام المباشر والاسمي (نظام القائمة المفتوحة) على دورين إن لم يتم الحصول على الأغلبية المطلقة في الدور الأول (أي 25% على الأقل من أصوات الهيئة الناخبة) يكون هناك دور ثاني بين الأوائل ممن تحصلوا على نسبة لا تقل عن 12.5% في الدور الأول، ينتخبون عن دوائر انتخابية محددة حسب عددهم ولكنهم يمثلون الأمة الفرنسية برمتها. أنظر www.assemblée-nationale.fr تاريخ الاطلاع 26-09-2013.

64) أنشئت الغرفة الثانية في فرنسا في سنة 1795 تحت اسم (Conseil des Anciens) «مجلس القدماء» ولكنها تحولت فيما بعد إلى مجلس شيوخ. يضم حاليا 348 عضوا منهم 12 يمثلون الجالية الفرنسية في الخارج دستوريا، كما هو مذكور أعلاه، ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر أي من قبل المنتخبين المحليين لتمثيلهم على مستوى التقسيمات الإدارية والمناطقية ولمدة ست (06) سنوات. أنظر www.senat.fr تاريخ الاطلاع 26-09-2013.

65) لا يمكن لمجلس الشيوخ نقض «Veto» مشاريع قوانين الحكومة، تقديم ملتمس رقابة ضدها أو سحب الثقة عنها، فإنها كلها مقررّة للجمعية الوطنية (الغرفة السفلى) في مقابل قابلية حلها من طرف رئيس الجمهورية (م/12) من الدستور (الفرنسي) بينما لا يمكنه حل مجلس الشيوخ أبدا.

66) م/24 (3) من الدستور والتي تنص على أن مجلس الشيوخ يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية.

67) ليس لمجلس الأمة الجزائري حق تمثيل الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج، فقد أعطاه المشرع الجزائري للمجلس الشعبي الوطني المتكون من 462 نائبا منهم ثمانية (8) نواب يمثلون الجالية الوطنية بالخارج (م/5 من الأمر 01-12 المؤرخ في 13 فبراير 2012 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان). ينتخب نواب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (5) سنوات انتخابا عاما ومباشرا بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة (م/84 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات).

68) بعد المداولة في مجلس الوزراء وبعد أخذ رأي مجلس الدولة، تحال مشاريع القوانين على أحد مكثبي الغرفتين (م/39) (2) من الدستور). إن الوزير الأول رئيس الحكومة هو الذي يحدد من يبدأ الأول بدراسة النص، لكن في غالب الأحيان، وفي

غياب النص الذي يحتم الإحالة عن غرفة معينة أولاً، يرسل مشروع النص إلى مجلس الشيوخ أولاً. بعد المناقشة العامة للنص من طرف الأعضاء، يدرس مجلس الشيوخ التعديلات المقترحة على النص المبادر به من طرف الحكومة أو من طرف الأعضاء قبل أن يعرض للتصويت عليه بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين حسب الحالة وبعدها يرسل النص إلى نواب الجمعية الوطنية لدراسته بدورهم. إذا لم يوافقوا عليه، يعاد لمجلس الشيوخ لإعادة النظر فيه قبل الذهاب إلى اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء، وهذا ما يدل على أن المشرع الفرنسي أخذ بنظامي «ذهاب وإياب القوانين – la Navette des Lois» المقيد في مجابهة المطلق، أولاً والذهاب إلى اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء ثانياً. ويمكن للنص أن يبدأ في الجمعية الوطنية ثم يذهب بعد التصويت عليه من طرف النواب إلى مجلس الشيوخ للقيام بنفس العملية ونفس الإجراءات.

(69) الأخذ بنظام الذهاب والإياب (Navette Parlementaire) المطلق، أي الذي يسمح بذهاب وإياب النصين محل الخلاف بين الغرفتين إلى حين الوصول إلى نص واحد متفق عليه، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل إن لم يكن انسداداً في العملية التشريعية، أو المقيد، أي ذهاب وإياب النصين بين الغرفتين لمرات محددة قبل عرض الخلاف إما على اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء و/أو إعطاء سلطة الفصل النهائي والأخير (The last Word) لإحدى الغرفتين والتي غالباً ما تكون الغرفة السفلى (الجمعية الوطنية، مجلس النواب، مجلس الشعب... إلخ) ونفس الشيء تقريباً متبع في إيطاليا المتكون برلمانها من غرفتين هما: غرفة النواب ومجلس شيوخ الجمهورية وهما متساويتان في الصلاحيات التشريعية والرقابية بما فيها سحب الثقة من الحكومة، إذ يجب أن تحوز الحكومة على ثقة غرفتي البرلمان معاً.

(70) م/45 (2) من الدستور.

(71) م/45 (3) من الدستور.

(72) وهذا ما نصت عليه الفقرة الرابعة من نفس المادة 45، إذ تقول :

« demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement »

«... le Gouvernement peut... » وهو نفس الوضع المتبع في جمهورية موريتانيا الإسلامية. أما في الجزائر، فإن استمرار الخلاف بين الغرفتين بعدم توصلهما، «على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء، إلى المصادقة

على نص واحد، وإذا استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص». (م/120/6) و 96 من الدستور والقانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08-03-1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على التوالي.

73) منذ الحرب العالمية الثانية، تخلت أربع دول على نظام الثنائية البرلمانية بإلغاء غرفها الثانية وهي نيوزيلندا (1950)، الدانمرك (1953)، السويد (1973) وأيسلندا (1991). تميزت هذه الدول بعدد سكانها القليل نسبيا. رفض الايرلنديون بموجب استفتاء referendum نظم بتاريخ 04-10-2013 وبنسبة %51.7 مقابل %48.3 إلغاء الغرفة العليا للبرلمان الايرلندي «مجلس الشيوخ - Senad Eireann». دعت إلى هذا الاستفتاء حكومة حزب العمال لأسباب متعلقة بالإصلاح الديمقراطي والاقتصادي، خاصة وأن البلاد تمر بمرحلة تقشف نتيجة الضائقة المالية (إلغاء الغرفة الثانية من شأنه توفير 20 مليون أورو في السنة للحكومة الايرلندية). أنظر /www.bbc.co.uk/BBC News Europe in world europe تاريخ الاطلاع 2013/10/05. وفي مقابل ذلك هناك دولتان كبيرتان جغرافيا وسكانيا وقويتان اقتصاديا لم تتبنا نظام الغرفتين لحد الآن وأبقتا على نظام الغرفة الواحدة وهما جمهوريتا الصين الشعبية وكوريا الجنوبية.

ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2012-2002)



الدكتور بوعلام طاح
المدير العام للتكوين والدراسات التشريعية
المجلس الشعبي الوطني

I-مقدمة :

تتناول هذه الدراسة موضوع ممارسة حق التعديل بالمجلس الشعبي الوطني، كما تتضمن جزءا خاصا بالتذكير بالنظريات، والتحليل، والدراسات الأكاديمية والقانونية، الخاصة بممارسة السلطة التشريعية في الجزائر، وكذا الجوانب الخاصة بالتعديلات التي يمكن للنواب والحكومة إدخالها على مشاريع واقتراحات القوانين، بالإضافة إلى جزء آخر يلخص بواسطة الإحصائيات والتحليل السياسي المختصر، بعض المؤشرات المستخلصة من هذه الإحصائيات. وهذه هي الكيفية التي تم الاعتماد عليها في ممارسة هذا الحق خلال الفترتين التشريعتين أي الخامسة والسادسة أي بين 2002 و 2012. وقد كانت حصيلتا هاتين الفترتين التشريعتين بمثابة القاعدة والمرجع ومصدر المعلومات الذي استعمله صاحب هذه الدراسة قصد تقديم التحليل الآتي.

II- في فعل التعديل :

1. إن التعديل الذي يقترحه نائب أو عدة نواب، أو لجنة دائمة من لجان المجلس، في شكل مبادرة برلمانية، هو «الفعل التشريعي ذو البعد السياسي» الذي يعبر بواسطته عضو البرلمان عن رأيه، ويصوغه أو يدعم أعضاء آخرين في الصياغة الأصلية لأحد أحكام مشروع أو اقتراح قانون.

2. إن التعديل الذي تقترحه الحكومة أثناء المسار التشريعي هو الفعل التشريعي ذو البعد السياسي الذي يقدم بواسطة عضو الجهاز التنفيذي، لأسباب هو حر في تقديرها، تصحيحاً للصياغة الأصلية لأحد أحكام مشروع القانون الذي بادر به، أو الموافقة على اقتراح تعديل ما قدمه نائب أو عدة نواب.

3. في الختام يوافق مكتب المجلس على شكل أي تعديل مهما كانت الجهة التي قدمته قبل أن تقوم اللجنة المعنية بدراسته والموافقة على مضمونه، ثم عرضه للتصويت في الجلسة العلنية، وهذا يعني تبني اللجنة له.

4. في الختام يوافق مكتب المجلس على شكل أي تعديل مهما كانت الجهة التي قدمته قبل أن تقوم اللجنة المعنية بدراسته والموافقة على مضمونه ثم عرضه للتصويت عليه في جلسة علنية، وهذا يعني تبني المجلس له.

5. لا يمكن فصل التعديل الذي تم التصويت عليه في المجلس خلال جلسة علنية عن النص التشريعي، بل يصبح جزءاً لا يتجزأ منه.

6. من الناحية القانونية لا يوجد في صياغة القانون فرق ذو بعد أو قيمة قانونية بين حكم أصلي أو حكم مضاف أو معدل أو متمم أو مدقق أو مصحح أو أعيدت صياغته بموجب التعديل الذي ادخل في إطار المسار التشريعي الجاري بالمجلس.

7. لا يمكن لمجلس الأمة أن يأخذ بعين الاعتبار حكماً تم إلغاؤه من النص الأصلي بموجب التعديل الذي أدخل في إطار المسار التشريعي الجاري بالمجلس الشعبي الوطني. بل يجب عليه دراسة النص مثلما صوت عليه المجلس. وحتى وإن كان مجلس الأمة لا يملك حق التعديل فإنه يستطيع، رغم ذلك، أن يفرض وجهة نظره من خلال التوصيات والملاحظات التي تصوغها اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع، وكذا اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص نص القانون الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. كما أن غياب توافق بين الغرفتين حول نص مقبول يؤدي بحكم الواقع إلى سحب الحكومة للنص موضوع الخلاف. أما المجلس الدستوري الذي تنص المادتان 165 و 166 من الدستور على ضرورة إخطاره، ويمارس وجوباً صلاحياته في رقابة دستورية القوانين العضوية أو غيرها من النصوص الأخرى كالمعاهدات والقوانين والنصوص التنظيمية، فإنه يبدي رأياً إذا كان النص القانوني المعروض عليه لم يصبح نافذاً بعد، ويصدر قراراً إذا كان النص القانوني المعروض عليه قد دخل حيز التنفيذ، كما يمارس ما لا يمكن أن يشبه حق التعديل وإنما حق التدقيق في القانون.

8. يشكل التعديل الذي يبادر به النائب ما يمكن أن نصفه بـ «قيمة سياسية مضافة» يقترحها أو يضيفها عضو البرلمان على نص مشروع القانون الذي قدمته الحكومة أو نص اقتراح القانون خلال ممارسته لعهدته البرلمانية.

9. يعكس إجراء التعديل مع إجراء التصويت المسؤوليات السياسية التي يفوضها الناخب الجزائري للمنتخب بعد انتهاء عملية الاقتراع؛ وهذا الإجراء هو أساس المسار التشريعي بأكمله.

10. لا يوجد نص في التشريع أو التنظيم الجزائريين يحدد عدد التعديلات التي يبادر بها نواب المجلس الشعبي الوطني أو الحكومة أو تلك التعديلات المعلن عنها بموجب القانون.

III- الأسس القانونية لحق التعديل :

1- يقتضي ذكر الأسس القانونية لحق تعديل النصوص التشريعية من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني التمييز بين « ذكر دستوري صريح » و « ذكر دستوري ضمني » لهذا الحق.

وتعد المواد 98 فقرة 1 و 2، 120، 121، 122، 123 من الدستور الأساس القانوني الذي يخول أعضاء المجلس الشعبي الوطني ممارسة حق التعديل «ضمنيا».

2- يوجد سببان رئيسيان لتفسير النقطة السالفة الذكر، المذكورة أعلاه:

2-1 لقد تم ذكر مصطلح «تعديل» مرة واحدة في الدستور وذلك في الفقرة 05 من المادة 120، وهي الفقرة التي تلغي حق الغرفتين في تعديل أي نص تقدمه اللجنة المتساوية الأعضاء؛

وعلى العكس يتضمن هذا الذكر لحق التعديل من خلال النفي، وجود حق التعديل بالمجلس الشعبي الوطني لأي نص لم تقدمه اللجنة المتساوية الأعضاء عندما يتم إخطارها وفقا للقانون.

2-2 يرتكز ذكر حق التعديل ضمنيا في الدستور على صعوبة بل استحالة تطبيق المواد المتعلقة بممارسة السلطة التشريعية في القانون الأساسي الجزائي، دون ممارسة حق التعديل؛ وهنا إذا يوجد فعلا حق تعديل لم يذكر بطريقة صريحة.

3-ذكرت ممارسة حق التعديل بشكل «صريح» في المواد 28، 34، 35، 36، 37، 38، و 95 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

4-تحدد المواد 44، 57، 61 و 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كليات ممارسة حق التعديل وكذا إجراءات وشروط تقديم التعديلات.

IV-معايير قابلية التعديلات :

1-يشترك المكتب الذي يبت سلفا في الشكل واللجنة المعنية التي تبت في المضمون في صلاحيات رقابة قابلية التعديلات.

2-عدا الصلاحيات الخاصة بالهيئتين المذكورتين في النقطة

3-أعلاه، وعدا تطبيق أحكام المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن التعديلات غير المقبولة هي على وجه الخصوص التي:

- لم تحرر أو تصاغ أو توقع أو تودع وفقا للمعايير والإجراءات والآجال والكيفيات المعمول بها؛

- لم تعلل؛

- لا تمت بصلة مباشرة أو غير مباشرة لموضوع مشروع القانون المعدل؛

- لا تخص مادة أو مواد محددة من النص المودع أو لها علاقة مباشرة به دون أن تأخذ شكل مواد إضافية للنص المودع؛

- تقتضي أهميتها وجود مشروع أو اقتراح قانون جديد يحل محل التعديلات؛

- تتم وتحدد وتعديل أو تعيد صياغة أحكام نص قدمته اللجنة المتساوية الأعضاء، ووافقت عليه الغرفتان؛

- تُدخل على مشروع أو اقتراح قانون غير عضوي حكما من أحكام القانون العضوي (والعكس غير صحيح)؛

- تناقض حكما واردا في نفس النص لم يخضع للتعديل؛

- تكرر حكما واردا في نفس النص أو في نص قانوني آخر ساري المفعول.

- تعدل في مشروع أو اقتراح قانون عادي حكما ساري المفعول من قانون المالية الجاري به العمل؛

- تتعدى الحدود الموجودة بين نطاق السلطة التشريعية للبرلمان ونطاق السلطة الدستورية والتنظيمية لرئيس الجمهورية ونطاق الحكومة بخصوص تطبيق القوانين، ونطاق السلطة القضائية ونطاق المؤسسات الاستشارية والرقابية؛

- لا تحترم شروط القابلية المالية التي تنص عليها أحكام المادة 121 من الدستور المطبقة على اقتراحات القوانين؛

- لا تحترم أيا من أحكام الدستور الجزائري أو الاتفاقيات الدولية الموقعة والمصادق عليها من قبل الجزائر؛

- تنقل «حرفيا» أو بصيغة كثيرة الشبه بحكم من أحكام الدستور أو أي نص قانوني أسمى من النص المعدل.

V- في تصنيف التعديلات إلى فئات :

1- يمكن للتعديلات أن تصنف إلى فئتين حسب السلطات التي تقدمها:

* التعديلات التي يقدمها النواب كأعضاء في الهيئة التشريعية التي تملك سلطة التشريع؛

* التعديلات التي تقدمها الحكومة نظرا لاملاكها سلطة التنفيذ؛

2- يمكن أن تصنف التعديلات إلى أربع فئات حسب الطرف الذي يقدمها:

- التعديلات المقدمة من قبل اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع أو تلك التي يقدمها مكتب المجلس حول مشروع أو اقتراح نص تشريعي،

-التعديلات التي يقدمها النواب؛

-التعديلات التي يقدمها النائب بصفته مندوبا عن أصحاب اقتراح قانون،

- التعديلات التي تقدمها الحكومة.

3-يمكن للتعديلات أن تصنف إلى فئتين حسب كيفية تقديمها:

-التعديلات الكتابية،

-التعديلات الشفوية (المادة 34 من القانون العضوي

99-02)؛ هذا النوع من التعديلات نادر في الممارسة.

4-يمكن للتعديلات أن تصنف إلى فئتين حسب فحواها:

-تعديلات الشكل،

-تعديلات المضمون.

وقصد التفريق بين تعديل المضمون وتعديل الشكل، يجدر بنا أن ندرك بأنه من الناحية التقنية البحتة، يجب للتعديل أن يتوافق

مع معايير التحرير، والصياغة، والتقديم الدقيق، وأسلوب التحرير المستعمل، والنحو، والصرف والإملاء، والتركيب، والتعابير، ومحل التعديل من النص المعدل، و أي تعديل يطرأ على النص الأصلي ولا يغير من محتواه السياسي، والإيديولوجي والقراري أو لا يحدث أثرا في هذه المجالات لا يمكن اعتباره تعديلا شكليا.

وعلاوة على المجالات الخاصة بالمضمون، يمكن في حالات معينة لفاصلة، ونقطة فاصلة أو نقطة أو مطة أو قوسين أو شكل حرف (مثال خاص باللغات اللاتينية)، أن تدخل تعديلات على المضمون.

أما التعديلات ذات الطابع المكاني والجغرافي والزماني فتحيل بالضرورة إلى تعديلات في المضمون، تماما مثل التعديلات التي تطرأ على قواعد اللغة والأسلوب النحوي أو التشكيل وتحدث أثرا على المضمون السياسي عن طريق المجيء ضمنيا أو صراحة بأفكار جديدة، أو توسيع أو تقليص نطاق القرارات التي تتخذها في النص إحدى السلطات، سواء التشريعية تطبيقا لصلاحياتها المكرسة في المواد 122 و123 من الدستور، أو القضائية والتنفيذية في بعدها القانوني والتنظيمي.

لكن التعديلات الخاصة بالمضمون و الشكل تملك نفس القوة من الناحية القانونية.

5- يمكن تصنيف التعديلات إلى ست فئات حسب وضعها القانوني، مع العلم أن هذا الأخير يتطور مع مرور الزمن، بمعنى

أنه يتطور بتطور المسار التشريعي المرتبط بدوره بمسار قانون ما في المجلس:

- تعديل في وضع الاقتراح، يُودَع وفقا للأشكال والإجراءات السارية المفعول.

- تعديل في وضع الاقتراح، يُدرس أو يحظى بقبول مكتب المجلس له أو رفضه من ناحية الشكل.

- تعديل في وضع الاقتراح، يُدرس أو يحظى بقبول مكتب المجلس له أو رفضه من ناحية المضمون.

- تعديل في وضع الاقتراح، يُدرس ويُرفض في الجلسة العلنية.

- تعديل في وضع الاقتراح، يسحبه صاحبه أو مندوب عن أصحابه في أي لحظة من لحظات الإجراء،

- تعديل مقبول، يصوت عليه المجلس مجتمعاً في الجلسة العلنية.

إن «تعقب» التعديلات (تتبع التعديلات أو تحديد المراحل التي يمر بها لوضعها القانوني) خلال المسار التشريعي يقترن بتتبع القوانين التي عدلها و تدققها أو تتمم محتواها.

- أهم الأهداف السياسية التي تنطوي عليها التعديلات المقترحة أو تلك التي تم التصويت عليها خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة :

يبرز تحليل محتوى الـ 5033 تعديلا مقترحا (بما في ذلك 2217 تعديلا مصوتا عليه) طيلة الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة، أي ما بين جويلية 2002 و أبريل 2012 ، الأهداف والمقاصد الآتية كغايات رئيسية يرمي إليها النواب (أو الحكومة) في ممارستهم لحقهم في التعديل:

- 1- حماية و تعزيز المكاسب الاجتماعية للمواطنين.
- 2- حماية القدرة الشرائية للمواطن والحفاظ عليها أو رفعها.
- 3- حماية الاقتصاد الوطني ووضع التدابير التي تهدف إلى زيادة الاستثمار الأجنبي والوطني.
- 4- حماية الفئات المحرومة.
- 5- حماية المرافق العمومية الكبرى للدولة.
- 6- حماية ممتلكات الدولة وأملاكها العمومية.
- 7- ضمان الحقوق الأساسية للمواطنين، والإنشاء الضمني والصريح لحقوق جديدة، أو لشبه حقوق (التربية، الصحة، التوصيل بالماء، والنقل، والطاقة، الخ...).
- 8- أخذ الحالات الانتقالية أو الخاصة بعين الاعتبار في صياغة النصوص القانونية.
- 9- مكافحة البطالة، و قلة مناصب الشغل والوظائف غير المستقرة.

10- تطوير التشغيل الوطني العمومي لا سيما لفائدة الشباب.

11- حماية حقوق العمال في القطاع الخاص.

12- مكافحة بطء الإجراءات و العوائق البيروقراطية في الإدارة العمومية.

13- تعزيز صلاحيات الدولة في مجال الرقابة.

14- تعزيز صلاحيات الدولة في استخدام القوة العمومية، لا سيما في قطاعات النشاط الإستراتيجية.

15- تشديد العقوبات المسلطة في قضايا الاختلاس والتزوير والتهريب، وتجارة المخدرات والفساد وتمويل الإرهاب وتبييض الأموال.

16- حماية المستهلكين مصالح مستخدمي المرافق العمومية.

17- حماية صحة المستهلكين.

18- تسهيل الإجراءات القانونية في العديد من مجال النشاطات.

19- حماية وتعزيز حقوق بعض الفئات (المجاهدين، ذوي الاحتياجات الخاصة وغيرهم).

20- تعزيز التدابير التحفيزية لجذب العنصر البشري والاقتصادي إلى المناطق التي لا توجد بها كثافة سكانية كبيرة (الجنوب الكبير - الهضاب العليا).

21- تعزيز التدابير التي تهدف إلى تطوير النشاط الزراعي.

22- تعزيز التدابير المحفزة للزراعة الصحراوية.

23- تعزيز التدابير المشجعة على بعث عالم الريف.

24- التخفيف من عبء الضرائب المفروضة على المواطنين
والمؤسسات الصغيرة.

25- تعزيز التدابير التي تهدف إلى حماية القيم الدينية والروحية
والثقافية والحضارية للمجتمع.

26- أهداف أخرى؛

يبين الطابع الاجتماعي الذي تكتسيه معظم التعديلات المقترحة أو تلك التي تم التصويت عليها، ارتباط معظم ممثلي الشعب بالخيارات الاجتماعية والسياسية الكبرى التي وردت في برنامج رئيس الجمهورية ونفذتها الحكومة.

يجب الاعتراف بأنه على الرغم من الاختلافات التي يمكن أن تظهر خلال النقاش السياسي الديمقراطي بين الأغلبية والمعارضة، إلا أن ممثلي الشعب قد أدوا الواجبات الواردة في المادة 100 من الدستور التي تنص على « واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيًا لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته».

في ممارسة حقه في التعديل، يصل النائب أخيرا إلى تحمل مسؤولية الطابع الوطني الذي تكتسيه عهده (المادة 105 من الدستور)؛ ويبدو ذلك جليا عند تحليل الـ 5033 اقتراح تعديل التي قُدمت خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة جليا، حيث قل عدد التعديلات المقترحة الرامية إلى تفضيل فضاء تنموي معين أو ناخبين محليين أو جماعة معينة، بغض النظر طبعا عن الأهداف الوطنية الرامية الخاصة بخلق أقطاب تنمية متخصصة في بعض مناطق التراب الوطني ذات الميل وإعادة تعمير بعض المناطق كالهضاب العليا و المناطق الجنوبية وغيرها بشريا واقتصاديا.

تجدر الإشارة في الأخير إلى أنه نظرا إلى العدد المعتبر من التعديلات المودعة، فإن نواب المعارضة في الفترتين التشريعتين الجزائريتين الخامسة والسادسة لم يجعلوا من حق التعديل سلاح اعتراض بحت لإبطاء المسار التشريعي، إذ يمكن أن نلاحظ ممارسة التعطيل التشريعي عبر الطريقة التقنية المتمثلة في مضاعفة اقتراحات التعديلات في برلمانات أخرى في العالم ولكن ليس في الجزائر.

إن ممارسة حق التعديل هي الطريقة التي يمكن التعبير بواسطتها عن حرية المبادرة السياسية للنائب الذي يتوصل إلى التوفيق بين واجب الانضباط داخل الحزب واحترام التزاماته الأخلاقية تجاه الجماهير التي أوصلته إلى النيابة، وهو ما يساهم في إنكار القول المتداول في الجزائر وفي بلدان أخرى والذي يعتبر

«البرلمان غرفة تسجيل». وهناك ثلاثة أمثلة (من بين عشرات الأمثلة الأخرى) تم استخراجها من حوليات برلمانية للفترة التشريعية الخامسة تدعم هذه الخلاصات:

1- لقد عدل النواب النص الحكومي المتضمن سلم التعويض للمواطنين الذين تمت مصادرة أملاكهم العقارية أو المنقولات بسبب منفعة عامة، بالتصويت على سلم أكثر قربا من واقع السوق.

2- لقد رفض النواب، عن طريق تعديل مشروع القانون الذي عرض عليهم، الزيادة المهمة التي اقترحتها الحكومة بخصوص رفع تسعيرة البيع العمومية للمازوت، بهدف حماية القدرة الشرائية للمواطنين وتفادي حدوث تضخم.

3- لقد رفض النواب، من خلال تعديل مشروع القانون الذي عرض عليهم، المادة 07 من النص الذي اقترحته الحكومة حول مكافحة الفساد، بسبب الطابع غير الدستوري لإجراء إسقاط العهدة الانتخابية عن الأعوان العموميين الذين لا يقدمون أو يتأخرون في التصريح بممتلكاتهم

- تلخيص للمؤشرات العشرة الرئيسية الخاصة بممارسة حق التعديل خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012) :

(1) إجمالاً، أثناء الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012)، تم اقتراح 5033 تعديلاً لـ 171 قانوناً تمت المصادقة عليه.

(2) إجمالاً، أثناء الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012)، تم التصويت على 2217 تعديلاً لـ 171 قانوناً تمت المصادقة عليه.

(3) إجمالاً، تم التصويت على 44% من التعديلات المقترحة، خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012).

(4) إجمالاً، 88% من التعديلات التي درسها المجلس الشعبي الوطني هي تعديلات للمضمون، و12% هي تعديلات للشكل، أثناء الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012).

(5) إجمالاً بلغ معدل التعديلات التي اقترحت عن كل نص قانون عرض على المجلس الشعبي الوطني 29 تعديلاً، أثناء الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012)

(6) إجمالاً تم التصويت على 13 تعديلاً على كل نص قانون عرض على المجلس الشعبي الوطني، أثناء الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012).

7) إجمالاً تم اقتراح 44 تعديلاً لكل نص قانوني يمارس عليه حق التعديل، أثناء الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012).

8) إجمالاً تم التصويت على 19 تعديلاً لكل نص قانوني يمارس عليه حق التعديل، أثناء الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012).

9) إجمالاً وبمعدل، تم التصويت على 52 تعديلاً تم اقتراحها لـ 100 مادة قانونية يمارس عليها حق التعديل، أثناء الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012).

10) إجمالاً وبمعدل، تم التصويت على 23 تعديلاً لـ 100 مادة قانونية عرضت على المجلس الشعبي الوطني، أثناء الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012).

إن تفسير الإحصائيات والمؤشرات الأخرى المذكورة أعلاه يرجع إلى تطابقها مع أوقات خاصة في الحوليات البرلمانية في بعدها المزدوج التاريخي والمتعلق بالأحداث، وهو التفسير الذي اختاره كاتب هذه الدراسة كي لا يشكل عبءاً ثقيلاً على القارئ.

ولكن يجب التأكيد على حقيقتين:

1- إن الانخفاض الواضح في عدد مشاريع القوانين المصوت عليها (وبالتزام عدد التعديلات المقترحة) بين الفترة التشريعية الخامسة والفترة التشريعية السادسة هو ظاهرة يمكن ملاحظتها

في كل مكان في العالم بسبب «طول بقاء» أعضاء الحكومة مدة طويلة في مناصبهم، وهو مرادف للاستقرار السياسي، يؤدي إلى انخفاض في عدد مشاريع القوانين المعروضة على المجلس في الوقت الذي يكون فيه الوزير المعني مزودا بقانونه التوجيهي الذي يملي نظرته للقطاع الذي يشرف عليه، فهو لا يشعر بالحاجة إلى اللجوء إلى قوانين أخرى من أجل ممارسة مهامه، إلا عندما يدعوه إلى ذلك حكم قانوني يمنعه من الشروع في إصلاح ما يراه أساسيا.

2- يرجع الانخفاض الواضح لعدد التعديلات المصوت عليها (تضاعف ست (6) مرات أثناء الفترة التشريعية الخامسة مقارنة بالفترة التشريعية السادسة) إلى السياق الخاص الذي انقسمت فيه الأغلبية بالمجلس بين يناير 2003 ويونيو 2004، حيث «حرر» هذا الانقسام النواب من عرف الانضباط الحزبي، وهي ظاهرة عادية نلاحظها في كل مكان في العالم عندما تبرز حساسيات أو تيارات فكرية داخل أغلبية برلمانية.

3- جدول تفصيلي لممارسة حق التعديل طيلة الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012):

الجدول 1/ العدد الإجمالي لمشاريع واقتراحات القوانين المعروضة على المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012):

الفترة التشريعية طبيعة النص التشريعي	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة 2002-2012
مشاريع القوانين المعروضة على م.ش.و	92	78	170
المقترحات القوانين المعروضة على م.ش.و	19	26	45
مجموع النصوص	111	104	215

**الجدول 2/ العدد الإجمالي للنصوص - حسب نوع القانون -
المصوت عليه بالمجلس الشعبي الوطني طيلة الفترتين
التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012):**

الفترة التشريعية طبيعة النص التشريعي	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة 2002-2012
القوانين العضوية	04	09	13
قوانين معدلة ومنتعمة لقانون	04	11	15
قوانين معدلة ومنتعمة لأمر	08	06	14
قوانين	34	22	56
قوانين المالية	05	05	10
قوانين نسوية الميزانية	00	02	02
قوانين المالية التكميلية	01	01	02
قوانين تتضمن المصادقة على أمر	33	21	53
قوانين تتضمن المصادقة على الائتمانية	02	00	02
قوانين معدلة ومنتعمة لرسم تشريعي	02	00	02
قوانين تتضمن تعديل دستوري	00	01	01
مجموع النصوص التشريعية	93	78	171

الجدول 3/ تصنيف النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012) النصوص القانونية التي يمارس عليها حق التعديل والنصوص القانونية التي لا يمارس عليها حق التعديل:

الفترة التشريعية طبيعة النص التشريعي	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة 2002-2012
النصوص القانونية التي يمارس عليها حق التعديل (1)	58	57	115
النصوص القانونية التي لا يمارس عليها حق التعديل (2)	35	21	56
مجموع النصوص	93	78	171
نسبة (1) / (3) %	62	73	67
نسبة (2) / (3) %	38	27	33

الجدول 4/ تصنيف التعديلات المدروسة من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012) تعديلات من حيث المضمون وتعديلات في الشكل:

الفترة التشريعية طبيعة التعديلات	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة 2002-2012
تعديلات في المضمون (%)	85	91	88
تعديلات في الشكل (%)	15	09	12
مجموع كل التعديلات (%)	100	100	100

الجدول 5/ تصنيف التعديلات المدروسة من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012) تعديلات مقترحة وتعديلات مصوت عليها :

الفترة التشريعية عدد التعديلات	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة 2002-2012
تعديلات مقترحة	2884	2149	5033
تعديلات مصوت عليها	1853	364	2217
نسبة التعديلات المصوت عليها من التعديلات المقترحة (%)	64	17	44

الجدول 6/ نسب عدد التعديلات المقترحة والمصوت عليها حسب نوع النص القانوني المعروض على المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012) النصوص القانونية التي يمارس عليها حق التعديل والنصوص القانونية التي لا يمارس عليها حق التعديل :

مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة 2002-2012	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007	الفترة التشريعية عدد التعديلات
29	28	31	نسبة عدد التعديلات المقترحة حسب النصوص القانونية المعروضة على م.ش.و
13	05	20	نسبة عدد التعديلات المصوت عليها حسب النصوص القانونية المعروضة على م.ش.و
44	38	50	نسبة عدد التعديلات المقترحة حسب النصوص القانونية التي يمارس عليها حق التعديل
19	06	32	نسبة عدد التعديلات المصوت عليها حسب النصوص القانونية التي يمارس عليها حق التعديل

الجدول 7/ نسب عدد التعديلات المقترحة وعدد التعديلات المصوت عليها بخصوص 100 مادة قانونية معروضة على المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012):

مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة 2002-2012	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007	الفترة التشريعية النسب
9620	4327	5293	العدد التراكمي لمواد كل النصوص المعروضة على م.ش.و
52	50	54	نسبة عدد التعديلات المقترحة بخصوص 100 مادة قانونية معروضة على م.ش.و
23	08	35	نسبة عدد التعديلات المصوت عليها بخصوص 100 مادة قانونية معروضة على م.ش.و

المراجع والمصادر

1-معلومات خام: المجلس الشعبي الوطني – المديرية العامة
للتشريع

2-حصيلة الفترة التشريعية الخامسة من إعداد د. بوعلام
طاطاح، المدير العام لمعهد التكوين والدراسات التشريعية
بالمجلس الشعبي الوطني، بمساعدة مريم بوشلاغم، مساعدة
تشريعية رئيسية ب: م.ت.د.ت وحكيمة سعدي، رئيس دراسات ب:
م.ت.د.ت؛ 200 صفحة- باللغة العربية + اللغة الفرنسية؛ مارس
2007.

3-حصيلة الفترة التشريعية السادسة من إعداد د.بوعلام
طاطاح، المدير العام للتكوين والدراسات التشريعية بالمجلس
الشعبي الوطني،، حكيمة سعدي، مكلفة بالدراسات والتلخيص /
م. ع.ت.د.ت؛ أحلام يحيياوي، مساعدة تشريعية / م. ع.ت.د.ت؛
600 صفحة- باللغة العربية + اللغة الفرنسية؛ مارس 2012

دراسات و بحوث

مساهمة البرلمان في ترقية ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
وَالصَّلَاةِ وَالسَّلَامِ عَلَى أَشْرَفِ الْمُرْسَلِينَ وَالنَّبِيِّينَ سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ،
وعلى آله وصحبه أجمعين،
حضرة اللواء، السيد مدير المدرسة العليا الحربية، المحترم،
حضرات الضباط السامون، والضباط المحترمون،
السيدات والسادة أساتذة المدرسة، الأفاضل،
أيها الجمع الكريم؛
السلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته .

تغمرني سعادة واعتزاز كبيران بوجودي معكم اليوم، تلبيةً للدعوة الكريمة التي شرفني بها، حضرة اللواء نور الدين خلوي؛ مدير المدرسة العليا الحربية، لإلقاء محاضرة، في إطار النشاطات البيداغوجية والعلمية للمدرسة، حول موضوع حيويّ، وحساس ومتشعب، تحت عنوان: «مساهمة البرلمان في ترقية ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين».

أودّ، بادئ ذي بدء، أن أشكركم جزيل الشكر والعرفان، حضرة اللواء، على هذه المبادرة الكريمة التي تبعث في نفسي شعوراً بالافتخار والاعتزاز بنُخبنا العسكرية، التي ما فتئت تبرهن عن حنكتها، وتفتُّحها على محيطها، وإدراكها للرهانات التي تنتظر بلادنا وشعبنا في جميع الميادين، وإنّ اختياركم الموفّق لهذا الموضوع، في هذا السياق المتميّز، يعكس نظرة ثاقبة لعالم يحمل في طيّاته صراعات مختلفة الأشكال، ومتنوعة الأهداف والأبعاد.

سيّداتي الفضليات، سادتي الأفاضل،

يشهد المجتمع الدوليّ، تحولات وتغيّرات سريعة وعميقة وخطيرة، في إطار نظام دولي جديد مُبهم، وغير متجانس فكرياً، ولا سياسياً، ولا اقتصادياً، في ظل تراكم الأزمات وتناقض الأجنداث، وفي نظر بعض المحلّلين فإنّ الأزمة السورية قد تشكّل بداية منعرج في طريق إرساء دعائم نظام دولي جديد يضع حداً لهيمنة الأحادية القطبية.

أدت هذه التحوّلات إلى انتشار العنف، وبرز آفة الإرهاب وتفاقمها، حيث أضحت هاجساً حقيقياً، وعامل إرهاب وتمزق، يهدّد الأمن والسّلم والاستقرار في العالم والأوطان، ولم يدرك المجتمع الدوليّ خطورة هذه الظاهرة، للأسف، إلاّ بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، التي استهدفت وزعزعت أمن الولايات المتحدة الأمريكية، في حين واجهت الجزائر، بمفردها، قبل هذه الأحداث، مرارة الإرهاب وويلاته طيلة أكثر من عقد، واكتسبت بلادنا تجربة رائدة في مجال مكافحته، بفضل تضحيات وبسالة أفراد قواتنا العسكرية وأجهزتها الأمنية، ووعي مواطنينا وتجنّدهم للدفاع عن سلامة وطننا، ووحدة شعبنا وتماسكه، وتبنيهم ودعمهم القويّ لسياستيّ الوئام المدني، والمصالحة الوطنية، التي بادر بهما فخامة رئيس الجمهورية، السيد عبد العزيز بوتفليقة .

ولا بدّ من الإشارة، في سياق الحديث عن التحوّلات والتغيّرات، إلى الأخطار والتهديدات الأخرى التي أدت إلى توسّع رقعة المجالات الأمنية «كالأمن الإلكتروني»؛ المرتبط بالجريمة الإلكترونية، و«حرب المعلومات» التي تستعمل فيها تقنيات جدّ متطورة، ضمن ما يسمى بشبكات التواصل الاجتماعي عبر الانترنت «كالفيس بوك»، و«التويتر»، وهي أدوات تمسّ بدرجة كبيرة «الأمن الفكري والثقافي»، وتشكّل خطراً على أمن المجتمع وسلامته، واستقرار البلاد.

وعلى صعيد آخر، تشكّل المخاطر الطبيعية الكبرى تهديداً عالمياً «على الأمن البيئي»، نتيجة التحوّلات المناخية، وبرز ظاهرة الاحتباس الحراري، بسبب الإستغلال السيئ للموارد، مما يؤثّر كذلك على الأمن بمختلف أبعاده، لا سيّما، الاقتصادية والاجتماعية، وبشكل أعمق «الأمن الإنساني»، الذي يتّسع كذلك إلى الحقوق الأساسية للإنسان.

سيّداتي الفضليات، سادتي الأفاضل،

أردت أن أعرّج بشكل مختصر، على هذه المعطيات العامة، لأبرز ملامح التحدّيات الجديدة التي تحتاج إلى معالجة أمنية بروى جديدة، قبل أن أستطرد في المحاور الرئيسية المتعلقة بموضوع المداخلة، لفهم بعض التهديدات التي تحيط بنا.

وسأعتمد في معالجة موضوع هذه الإشكاليات على المحاور الرئيسية الثلاثة الآتية :

أولاً : مفهوم الدفاع والأمن الوطنيين؛

ثانياً : الإطار القانوني والمؤسّساتي لعمل البرلمان في مجالي الأمن والدّفاع الوطنيين،

ثالثاً : دور البرلمان في مجال ترقية ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين،

أولاً : مفهوم الدفاع والأمن الوطنيين؛

قبل تحديد مفهوم ومحتوى ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين، من الضروري تحديد مدلولي الدفاع والأمن الوطنيين، مع إبراز

الأبعاد المختلفة للأمن الوطني الشامل والتذكير ببعض النظريات المتداولة في هذا المجال، والتمييز بين الأمن الوطني والسلامة الوطنية، من جهة، وبين الأمن الوطني والأمن القومي، من جهة أخرى.

1. تطور مفهومي الأمن والدفاع الوطنيين؛

يقول علماء النفس أنّ «الأمن»، بالمفهوم البسيط للمعنى، تعبير يدلّ على حالة نفسية يوجد عليها الكائن الحيّ، عندما يشبع حاجاته، التي تختلف باختلاف الكائن الحيّ نفسه، وبالحصول عليها تستكمل مطالبه من الاستقرار.

وهذه الحاجيات تختلف من إنسان لآخر، ومن مكان لآخر. فهناك من يبحث عن المأوى، كقوله تعالى في سورة الحجر الآية 82، بعد أعوذ بالله من الشيطان الرجيم، بسم الله الرحمن الرحيم: «وَكَاَنُوا يَنْحِتُونَ مِنَ الْجِبَالِ بُيُوتًا آمِنِينَ».

وهي دلالة لحاجة الإنسان إلى تحقيق أمنه الأولي، ومنهم من يطلب الطعام، كقوله تعالى في سورة قريش الآيتين 3 و4: «فَلْيَعْبُدُوا رَبَّ هَذَا الْبَيْتِ (3) الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِنْ جُوعٍ وَأَمَنَهُمْ مِنْ خَوْفٍ» (4).

وإذا تحقّق لدى الإنسان المأوى والمأكل، فإنّ الأمن يتحقّق بضمن الرزق الآمن، كقوله تعالى، في سورة النحل الآية 112: «وَضْرَبَ اللَّهُ مَثَلًا قَرْيَةً كَانَتْ آمِنَةً مُطْمَئِنَّةً يَأْتِيهَا رِزْقُهَا رَغَدًا مِنْ كُلِّ مَكَانٍ فَكَفَرَتْ بِأَنْعَمِ اللَّهِ فَأَذَّاقَهَا اللَّهُ لِبَاسَ الْجُوعِ وَالْخَوْفِ بِمَا كَانُوا يَصْنَعُونَ».

من هنا يتضح أنّ تطوّر الدرجات التي ينتقل فيها السلوك الإنساني من مطالب فردية ذاتية، إلى مطالب جماعية، تحتاجها الأسرة والجماعة، فالقبيلة، فالقرية، فالمدينة، فالدولة، حتى يصبح الشعور الآمن جماعيا أيضا، مصداقا لقوله تعالى في سورة البقرة الآية 126: «وَإِذْ قَالَ إِبْرَاهِيمُ رَبِّ اجْعَلْ هَذَا بَلَدًا آمِنًا وَارْزُقْ أَهْلَهُ مِنَ الثَّمَرَاتِ مَنْ آمَنَ مِنْهُمْ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ قَالَ وَمَنْ كَفَرَ فَأُمَتِّعُهُ قَلِيلًا ثُمَّ أَضْطَرُّهُ إِلَىٰ عَذَابِ النَّارِ وَبِئْسَ الْمَصِيرُ».

فالآمن لغة نقيض الخوف، ويعني أيضا السلامة والاطمئنان، فيقال أمن بمعنى سلم، وأمن البلد يعني اطمأن، فالأمن تصور استراتيجي ينبع من متطلبات حماية المصالح الحيوية للشعب، أو أنه حماية كيان الدولة والمجتمع ضد الأخطار التي تهددهما داخليا وخارجيا، مهما كانت طبيعتها، أو هو القدرة على حماية قيمها الداخلية من أي تهديد داخلي أو خارجي.

ظهر مصطلح الأمن الوطني مع نشأة الدولة القومية في أوروبا في العصر الحديث خلال القرنين السادس عشر والسابع عشر، ويعتبر هذا المصطلح من المصطلحات السياسية الحديثة نسبيا، فماتزال عناصره وتعريفاته تتغير وتتسع أو تضيق، ولا يزال الكثير من الأكاديميين مختلفين فيما بينهم على كثير من أسس ومبادئ هذا المصطلح، وكان يفهم منه في بداية ظهوره الحرص على أمن الجماعة والمقاطعة، ويعود أساس فرض المفهوم الأمني إلى الظروف التي مرت بها أوروبا في الفترة السابقة على الثورة

الفرنسية، وفي أعقابها بما اشتملت عليه من تشتت للمناطق الأوروبية والحروب الكثيرة التي جرت في أوروبا في نهاية عصورها الوسطى وبداية عصرها الحديث.

وكانت المشكلة الأمنية القومية الأوروبية معقدة، فقومياتها متعددة، والحدود السياسية لمقاطعتها لا تتفق مع حدودها الجغرافية (الطبيعية) التي لا تتطابق كذلك مع حدودها الديموغرافية.

لقد أبرز الصراع على النفوذ بين الكنيسة وأمراء الإقطاعيات مفهوم الوطنية القومية، وأعاق الانتشار الديموغرافي (غير المتطابق سياسياً أو جغرافياً) التطور السياسي، وأحدث الاختلاف بين الحدود الطبيعية والحدود القومية توترات ونزاعات، فكثرت الحروب التوسعية حتى تشمل الحدود السياسية كلاً من الحد الطبيعي الجغرافي، والحد الديموغرافي، فاتسع نطاق الحروب، وتكاثرت وطالت فتراتهما، وتعددت أطرافها، فازدادت تبعاً لذلك الحاجة للأمن القومي في القارة الأوروبية. وأدى هذا المفهوم في النهاية إلى إثارة العديد من مشكلات الأمن الوطني في مناطق من أوروبا التي تسكنها شعوب أصولها من دول مجاورة وكانت من الأسباب الرئيسية لنشوب عدة حروب.

ومع نهاية الحرب العالمية الثانية، استُخدم مصطلح الأمن الوطني، بشكل رسمي، حيث برز تيار فكري يبحث في كيفية تحقيق الأمن وتلافي الحرب، وكان من نتائجه بروز نظريات الردع والتوازن.

وتجدر الإشارة إلى أنه في عام 1947، اعتمدت الولايات المتحدة الأمريكية بشكل رسمي، مصطلح الأمن القومي، عندما أنشأت هيئة حكومية، تحت مسمى: «مجلس الأمن القومي الأمريكي»، والذي أسندت إليه مهمة بحث كل الأمور والأحداث التي تمس كيان الأمة الأمريكية، وتهدد أمنها، ومنذ ذلك التاريخ انتشر استخدام مصطلح «الأمن القومي» بمستوياته المتعددة تبعاً لطبيعة الظروف والمتغيرات المحلية والإقليمية والدولية.

ومع تطوّر مفهوم قدرة الدولة، اتّسع مفهوم الأمن الوطني إلى القدرة الشاملة على حماية قيمها ومصالحها من التهديدات الخارجية والداخلية، وضرورة توفير درجة عالية من المناعة التي تحمي وتصون مقدّرات البلاد وتؤمنها من الأخطار.

إنطلاقاً من المدلول الشمولي للأمن، فإنّ أبعاده تكون حتماً متعددة، ويمكن تلخيصها، فيما يلي:

أ. **البعد السياسي** : ويقصد به الأمن السياسي، ويرمي إلى الحفاظ على الكيان السياسي للدولة.

ب. **البعد الاقتصادي** : ويقصد به الأمن الاقتصادي، الذي يرمي إلى توفير المناخ الاقتصادي المناسب للوفاء باحتياجات الشعب وتوفير سبل الرخاء والرفاهية له.

ج. **البعد الغذائي** : أي الأمن الغذائي، ويتمثل في ضمان الحد الأدنى من الاكتفاء الغذائي لكل مواطن.

د. البعد الصحي : أي الأمن الصحي، والذي يستوجب حماية الصحة العامة للمواطنين، والوقاية من كل الأخطار المختلفة التي قد تمسّ بصحة المواطن.

هـ. البعد الاجتماعي : أي الأمن الاجتماعي، الذي يرمي إلى توفير الأمن للمواطنين بالقدر الذي يزيد من تنمية الشعور بالانتماء للوطن والولاء للدولة.

و. البعد المعنوي أو الأيديولوجي : أي الأمن الثقافي والفكري، الذي يؤمّن الفكر والمعتقدات ويحافظ على العادات والتقاليد والقيم والهوية والثقافة الوطنية.

ز. البعد البيئي : أي الأمن البيئي، ويهدف إلى حماية الوطن ضدّ المخاطر ومختلف أشكال التهديدات البيئية.

ومن المؤكّد، أنّه لا يمكن الحديث عن أمن بمفهومه الشامل من دون استقلال الدولة وممارستها لسيادتها الكاملة على أقاليمها وترابها، بمفهوم القانون الدولي.

سيّداتي، سادتي،

أمّا الدّفاع الوطني، فهو، كما يُعرّفه البعض، مجموعة القدرات العسكرية لحماية الدولة والدّفاع عنها إزاء أيّ تهديد عسكري.

كما أنّ الدّفاع بدلالاته ومعانيه، يرتبط بالأمن، وليس الأمن كله، بل جزء منه، إذ لا يمكن الحديث عن أمن من دون ربطه بالقدرات الدّفاعية الضرورية لحماية أركان الدولة والحفاظ عليها.

كما يُعرَّف الدفاع الوطني، أيضاً، على أنه الاستراتيجيات السياسية والإمكانيات والوسائل العسكرية للبلد، الكفيلة بضمان حماية الإقليم والسكان من أيّ هجوم خارجي، بمعنى حماية والدفاع عن وحدة التراب الوطني وسلامته من الأخطار الخارجية.

وبخصوص التمييز بين الدفاع والأمن الوطنيين، خلص المختصون إلى أنّ الدفاع يُنتج الأمن، ولكنه لا يحقق الأمن كلّ، فالأمن غاية، والدفاع وسيلة من وسائل تحقيقها، حيث تسهر القوات العسكرية، النواة الصلبة للأمن، إستباقياً، على تسخير كل ما تملكه الأمة من طاقات لردع أيّ عدوان محتمل أو تهديد خارجي.

انطلاقاً مما سبق، قد يكون من المفيد الإشارة إلى بعض المقاربات المتعلقة ببعض المفاهيم الأخرى بخصوص نظرية الأمن، للتفريق بينها وبين مفهوم الأمن الوطني، كمسألة السلامة الوطنية، والأمن القومي، وجميعها مقاربات تتناول مفاهيم مختلفة في أبعادها ونطاقاتها.

2. مفهوم السلامة الوطنية : Sûreté nationale

السلامة الوطنية نظرية تعني ضمان توازن الأوطان، أي لا بُد أن تكون هذه الأخيرة قد استقرت فيها أوضاع معيّنة تخلق فيها توازنات اجتماعية وفكرية وثقافية، قبل أن تدخل في صراعات مع الخارج وقبل أن تواجه عالمها.

فالسلامة الوطنية تشبه قضية إنسان مع نفسه، وكيانا مع مكُوناته بالدرجة الأولى، بينما الأمن مسألة إنسان مع منافسيه أي مع آخرين، لكن السلامة الداخلية تعني سلامة الأوطان، ولا بدّ أن تكون واضحة، وأن تختلف في أذهاننا عن الأمن الوطني، والأمن القومي.

فالسلامة الوطنية اتّساق وطن في حدّ ذاته، واتّساق أمة بعناصرها، كما أنّها اتّساق كيان داخل جغرافيا محددة، وتاريخ محدد، ومستقبل محدد يواجهه به العالم الخارجي.

فعلى سبيل المثال، إذا وقعت فتنة طائفية في بلد ما، فهذا موضوع يهدّد السلامة الوطنية، لكنّه لا يتّصل بالأمن الوطني لأنّها مسألة داخلية، لا ترتبط بعدو خارجي، ممّا يستدعي وضع خط فاصل بين حدود السلامة التي تشمل اتّساق أجزاء كيان ما، كلّها مع بعضها، وحدود الأمن الوطني الذي يشمل كلّ أجزاء هذا الكيان.

3. التمييز بين مفهوميّ الأمن الوطني والأمن القومي، والعلاقة بينهما؛

يتشابه لدى بعض الدّول، ويُنْتَبَسُ عليها المفهوم اللغوي للفظيّ وطني وقومي، فتطلق إسم الأمن القومي على أمن الدولة وأمن مجموعة دول كذلك من دون تفرقة، فلا يعني الأمن القومي بالنسبة لها أيّ مدلول على قومية بذاتها، بينما تفضل دول أخرى الفصل بين التسميتين، إذ تقصد بالأمن الوطني مفهومها لأمن

نفسها (الدولة الواحدة) وإجراءاتها للحفاظ على كامل مكونات كيانها ومصالحها. بينما تعني بالأمن القومي أمن مجموعة من الدول ذات جوامع مشتركة، وبعبارة أخرى فإنّ الأمن الوطني يعني أمن شعب في حين يعني الأمن القومي أمن أمة.

إنّ مفهوم الأمن يرتبط بمفاهيم أخرى كالوطن، والشعب، والأمة، والقومية، فالوطن يعني أرض وشعب وسلطة، والوطنية مشتقة من الوطن، في حين يُقصد بالقومية مجموعة شعوب تربط بينها جوامع مشتركة، كاللغة والدين والتاريخ والعادات والتقاليد والمصير المشترك، ويبرز الفرق بوضوح بين مفهومي الأمة والشعب، إذ أنّ الشعب مرتبط بالأرض في حين ترتبط الأمة بالجوامع المشتركة الأوسع من حدودها. فعندما يسافر المرء من انكلترا إلى فرنسا فأوّل ما يلمسه تغيير اللغة في حين لا يلاحظ المسافر من سوريا إلى تونس أيّ تغيير، لأنّ الروابط التي تجمع بين سوريا وتونس مشتركة، وهي صناعة القوم ومن مصطلح القوم، اشتقت عبارة القومية.

إنّ مفهوم الأمن تحدده عوامل وثوابت تتجسّد في التاريخ والجغرافيا والمعتقدات، فالتاريخ راسخ ثابت دائم ليس للمرء أيّ دخل في صناعته أو القدرة على تغيير مساره، والموقع الجغرافي أيضا يشكّل ثابتا من الثوابت المفروضة والمرسومة وليس لأيّ أحد الخيار في انتقاء موقعه الجغرافي، كما أنّه ليس في استطاعته تغيير هذا الموقع، فعلى سبيل المثال، وضعت مقتضيات الجغرافيا موقع الجزائر في شمال إفريقيا وعلى الضفة الجنوبية للمتوسط،

وعلى مسافة لا تتجاوز 900 كم عن حدود أوروبا، وفي جنوبها تقع الصحراء الكبرى التي هي عبارة عن محيط شاسع من الرمال والفيافي، تفصل بينها وبين الغابات والأدغال التي تشكل العمق الإفريقي. وعبر تاريخنا العريق الموغل في القدم، وباستثناء الفاتحين المسلمين، فإن جميع قوى الشر والعدوان أتت من الضفة الشمالية وعبر البحر حتى الفينيقيين القادمين من «صور وصيدا» أتونا من البحر، ولست في حاجة إلى التذكير بهوية الرومان والوندال والبيزنطيين والإسبان والفرنسيين.

ومن هذا المنطلق، فإن الأمن أيضا ثابت ولا تغيّره السياسات طالما أن هذه الأخيرة عاجزة عن تغيير التاريخ والجغرافيا والمعتقدات، كما أن التطور التكنولوجي لا يغيّر حتما محددات الأمن الوطني.

4. العقيدة الأمنية للجزائر : *La doctrine sécuritaire* de l'Algérie

يعتبر بعض الباحثين أن فلسفة السياسات الأمنية، تركز على مجموعة من القواعد والمبادئ والمرجعيات الفكرية، تحددها عدة عوامل أهمها، التاريخ والجغرافيا والإيديولوجية، وتساهم بقسط معتبر في تشكيل العقيدة لمعالجة المسائل الأمنية.

فالعقيدة الأمنية، تمثل تصوّرا أمنيا يحدّد المنهجية التي تعتمدها الدولة في معالجتها للقضايا التي تندرج في هذا الإطار.

بالنسبة للعقيدة الأمنية للجزائر، فقد تبلورت خلال الثورة التحريرية المباركة، وتستلهم أسسها وتستمدّ فلسفتها من تاريخ الكفاح المرير والمقاومة البطولية التي خاضها شعبنا الأبيّ ضد الاحتلال الفرنسي، منذ أن وطئت أقدامه أرض الجزائر، وتبرز ملامح هذه العقيدة في أدبيات الحركة الوطنية، واكتمل بناؤها أثناء ثورتنا المجيدة.

فقضايا تصفية الاستعمار، واحترام الحدود الموروثة عنه، ومساندة حركات التحرّر في العالم، ودعم حق الشعوب في تقرير مصيرها، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للغير، وسياسة حسن الجوار، والامتناع عن اللّجوء إلى الحرب، وتسوية الخلافات الدولية بالطرق السّلمية، وانتهاج سياسة عدم الانحياز، ومعاداة الصهيونية، ورفض التطبيع مع إسرائيل، ومساندة القضية الفلسطينية، كلّها مواقف ترسّخت خلال كفاحنا المسلح.

كما كان للإعتداء المغربي الغادر على أراضينا في أكتوبر 1963، الأثر البالغ في رسم عقيدتنا الأمنية، حيث أدرج هذا الخطر ضمن التهديدات الواجب أخذها بعين الاعتبار.

وعلى صعيد آخر، تحظى قضية الصحراء الغربية بدعم ومساندة الجزائر، في المحافل الدولية، وفق مبادئ القانون الدولي، وميثاق الأمم المتحدة.

ومن الضروري التذكير، كذلك، بالبعد القومي العربي الذي تبنته بلادنا ضمن عقيدتها الأمنية، وقد تجسّد موقفها على أرض الواقع، من خلال المشاركة البطولية والمشرّفة للجيش الوطني الشعبي، بجانب الجيوش العربية في حربي جوان 1967 وأكتوبر 1973، ضد العدوان الصهيوني على الأراضي العربية .

وبالتالي، فإنّ الأمن القومي العربي عنصر أساسي ضمن العقيدة الأمنية للجزائر.

ومن جهة أخرى، كان للاختيار الاشتراكي، ونظام الحزب الواحد المكرّسين في مؤتمر طرابلس في جوان 1962، تأثيرهما في بلورة العقيدة الأمنية للجزائر، وتجسّد هذا من خلال تفضيل التعاون في المجالات العسكرية مع دول المعسكر الشرقي، لاسيما في مجالي التكوين والإمداد.

وتجدر الإشارة، في هذا الصدد، إلى الدور الحيوي للجيش الوطني الشعبي، سليل جيش التحرير، خلال هذه الفترة، في مجال المساهمة في جهود التنمية الوطنية، بشكل عام، ومن بينها الإنجازات المحققة، كالسد الأخضر، وطريق الوحدة الإفريقية وغيرها من الإنجازات الأخرى التي ساهمت في فك العزلة عن مواطني المناطق النائية.

وفي ظلّ التحوّلات التي عرفها العالم بعد نهاية الحرب الباردة، والرهانات الجديدة التي واكبتها، طرأت على العقيدة الأمنية للجزائر تطورات تركز على عناصر جديدة، في مقدّمها بروز

آفتي الإرهاب والعنف وضرورة مكافحتها ودحرهما والجريمة المنظمة العابرة للأوطان والتهريب، وفرضت تلك المستجدات إيلاء المزيد من العناية للبعد الداخلي للأمن الوطني.

إنّ الانفتاح الإقتصادي، وتبني التعدّدية السياسية مع بداية التسعينيات، استلزما التوجّه نحو احترافية الجيش الوطني الشعبي، لتطوير أدائه وعصرنته والرفع من قدراته ليكون مؤهلا لمواجهة المخاطر الخارجية والداخلية ويضطلع بمهامه الدستورية في حماية التراب الوطني وسلامته ووحدّة أراضيه، في ظلّ احترام قوانين الجمهورية.

وباختصار، فإنّ العقيدة الأمنية الجزائرية عرفت إضافات نوعية منذ الاستقلال. فمن كونها عقيدة سامية نبيلة في مرجعيّاتها وقيمها ومضمونها، تركزت على محدّدات ثابتة وعالية الدلالة كالتاريخ والجغرافيا والايديولوجيا، إلّا أنّ التحوّلات التي عرفتھا الجزائر داخليا والتي تزامنت مع تحوّلات أخرى، شهدھا العالم، كان لها تأثيرها الواضح على الجزائر منذ نهاية الثمانينيات من القرن الماضي، إذ وسّعت تلك التحوّلات، بالتهديدات التي أفرزتها، من مدركات راسمي العقيدة الأمنية الجزائرية، فانقلت من كونها ذات توجّه صلب (الاعتماد على القوة العسكرية)، وذات أولوية خارجية، إلى كونها عقيدة ذات توجّه لينّ (القوة الناعمة) بحكم التهديدات الأمنية للجزائر، سيما على المستوى الداخلي.

ثانيا : الإطار القانوني والمؤسّساتي لعمل البرلمان في مجالي الأمن والدّفاع الوطنيين :

طبقا لأحكام الدستور، وعلى غرار الممارسات في الأنظمة الديمقراطية، يضطلع البرلمان في بلادنا، بمهام السلطة التشريعية، والرقابة على أعمال الحكومة.

كما حدّدت إجراءات وضوابط ممارسة هذه الرقابة ضمن أحكام القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ في 8 مارس 1999، الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأُمَّة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

اعتبارا لهذه المقتضيات، تخضع كلّ البرامج والخطط، والمشاريع والسياسات العمومية والميزانيات القطاعية للرقابة البرلمانية، من حيث تنفيذها وتقييم آثارها على المواطنين وعلى أهداف التنمية الوطنية.

إنّه لمن الأهمية بمكان، الإشارة إلى أنّ قضايا الدّفاع والأمن من المسائل الحسّاسة، والمعقّدة، وهو ما يطرح إشكاليات وتحديات كبيرة أمام البرلمانات، بسبب افتقارها إلى الخبرات الفنيّة والكفاءات المؤهّلة القادرة على المساهمة في معالجة الجوانب الأمنية، والدّفاعية المتعدّدة والمتشعّبة المرتبطة بهذا المجال.

من جهة أخرى، فإنّ مسألتي الأمن والدّفاع الوطنيين، بمفهومهما وأبعادهما الواسعة، من القضايا التي تكتسي أهمية كبيرة بالنسبة لكلّ أفراد المجتمع ومؤسّسات الدّولة، وبالتالي

ينبغي أن تخرج من دائرة الطابوهات، باستثناء المسائل المرتبطة بالخطط العملية والتكتيكية التي ينبغي أن تحاط بالسرية الكاملة، ضمانا لفعاليتها ونجاحها، وهو ما تختص به، حصريا، الهيئات الرسمية المؤهلة، في المؤسسة العسكرية، والمصالح الأمنية، وتبقى كل أعمال التحسيس والتوعية، من المهام التي تساهم في إنجازها جميع مؤسسات الدولة، بما فيها البرلمان، والمجتمع المدني.

لكن يبقى أن نعرف دور ومكانة البرلمان، وصلاحياته الدستورية في مجالي الأمن والدفاع الوطنيين، وكيف عالج المؤسس الدستوري هذه المسألة، وما هو واقع الممارسة في بلادنا في ظل نظامنا التأسيسي؟

إن البرلمان الجزائري منذ نشأته، سواء في مرحلة نظام الغرفة الواحدة، أو في ظلّ الثنائية البرلمانية، يعي تمام الوعي الدور الحيوي والإستراتيجي الذي تضطلع به المؤسسة العسكرية في مجال تنفيذ السياسة الوطنية الأمنية، وظيفيا وميدانيا، من أجل الحفاظ على الإستقلال الوطني، والدفاع عن السيادة الوطنية وحماية البلاد وضمان استقرارها وتماسكها ومناعتها.

إنطلاقا من المبادئ السالفة الذكر، كرّست الأحكام الدستورية دور الدولة ومؤسساتها ومواطنيها في مجال:

ضمان أمن الأشخاص والممتلكات (المادة 24)،

انتظام الطاقة الدفاعية للأمة، ودعمها وتطويرها حول الجيش الوطني الشعبي (المادة 25)،

وضع قيود على ممارسة بعض الحقوق الأساسية للمواطن، كالحق في تأسيس الأحزاب السياسية، في حالة التذرع بهذا الحق لضرب الوحدة الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته واستقلال البلاد وسيادة الشعب (المادة 42)،

منع الحق في الإضراب في ميادين الدفاع الوطني والأمن، والأعمال ذات المنفعة الحيوية للمجتمع (المادة 57)،
تكريس واجب المواطن وإجباره على الدفاع عن الوطن (المادة 62)،

تكريس واجب المواطن في حماية مصالح المجموعة الوطنية. وبموجب نص اليمين الدستوري الذي يؤدّيه رئيس الجمهورية عند مباشرة مهمته، يلتزم القاضي الأول للبلاد، بالسهر على الحفاظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، وإليه تُناط مسؤولية التعيين في أجهزة الأمن، وهو الذي يضطلع برئاسة المجلس الأعلى للأمن (المواد 76-77-78 و173).

1 . الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في مجالي الأمن والدفاع الوطنيين :

حدّدت المادة 122 من الدستور، المجالات التي يختصّ البرلمان بالتشريع فيها بواسطة قوانين عادية، من ضمنها تحديد القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة، (النقطة 27 من هذه المادة).

وعلاوة على ذلك، منح الدستور للبرلمان، بموجب المادة 123 منه، صلاحية التشريع بقوانين عضوية في بعض المجالات الحساسة، ومن ضمنها القانون المتعلق بالأمن الوطني.

يُفهم من هذا، أنّ للسلطة التشريعية، حقّ مناقشة وإثراء والمصادقة على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة في الميادين الأمنية والدفاعية، علماً بأنّ حقّ نواب الشعب في المبادرة باقتراح القوانين في نفس المجال، مكفول بنص المادة 119 من الدستور، إذا قدمه عشرون نائباً.

وواضح أنّ المؤسّس الدستوري أولى عناية فائقة لموضوع الأمن الوطني لما قرر تنظيمه بموجب قانون عضوي، بالنظر لحساسيته وأهمّيته.

ويجدر التذكير، بأنّ القانون العضوي تتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، كما يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور، من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره بصورة تلقائية.

في حين أنّ القانون المتضمّن القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلّحة، تتمّ المصادقة عليه بأغلبية بسيطة.

من جهة أخرى، يتولّى البرلمان الدراسة والتصويت على الاعتمادات التي تخصّص للدفاع الوطني، في إطار قوانين المالية، كما يخضع صرفها للرّقابة البعيدة للبرلمان، بمناسبة الدراسة والمصادقة على قانون تسوية الميزانية.

وعلى صعيد آخر، يحقّ للبرلمان استعمال آليات الرقابة المخوّلة له دستورياً، لمساءلة الحكومة بخصوص المسائل الأمنية والدفاعية، بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة، ومناقشة بيان السياسة العامة، أو عبر طرح الأسئلة الكتابية والشفوية، أو من خلال إنشاء لجان التحقيق، أو تقديم استجواب في الموضوع، بالإضافة إلى إمكانية اللّجان الدائمة المختصّة في البرلمان، الاستماع إلى مسؤولي القطاعات المختلفة حول مواضيع تدخل في مجال اختصاصاتهم.

وفيما يخصّ الجانب التنظيمي المعتمد في البرلمان بغرفتيه، وطبقاً للمادة 117 من الدستور، فإنّ المجلسين يشكّلان لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي، وهو ما يجسّد استقلاليتها عن السلطة التنفيذية.

في هذا الإطار، أحدث المجلسان ضمن أجهزتهما، لجنّتين دائمتين تختصّان بشؤون الدفاع الوطني، ويمكن لأعضائهما القيام بزيارات ميدانية لمؤسّسات القطاع، ممّا يبرز تفتّحه وتعاونه مع السلطة التشريعية، وقد قامت وفود برلمانية من اللّجنّتين بزيارات استطلاعية لمدارس ووحدات والنواحي العسكرية في العديد من جهات الوطن.

2. دور البرلمان في دعم الأمن والاستقرار الوطنيين؛

إنّ صلاحيات البرلمان، طبقاً للأحكام الدستورية، لا تنحصر فقط، في الجوانب التشريعية والرقابية، بل تتعدّها إلى أبعد من هذا،

حيث منح المؤسس الدستوري للبرلمان، دوراً أساسياً في ترسيخ ودعم الأمن والاستقرار الوطنيين، واستمرارية الدولة، باعتباره سلطة تجسد الإرادة الشعبية، ليس في الأوقات العادية وأوقات السلم، فحسب، بل حتى في الأوقات الحرجة والاستثنائية.

وفي هذا الخصوص، من المفيد أن نعالج هذه المسائل الحساسة نقطة بنقطة، ونوضح صلاحيات البرلمان، وطرق تدخله، في كل مسألة من المسائل، وفي مختلف الظروف، حيث نسجل التعاون والتكامل والتنسيق بين مختلف المؤسسات الدستورية، بدءاً من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، إلى البرلمان، إلى المجلس الدستوري، وإلى المجلس الأعلى للأمن، باعتبار مسائل الأمن والدفاع الوطنيين، وخاصة الاستقرار السياسي، وتماسك الأمة ووحدتها، والحفاظ على مؤسسات الجمهورية، وديمومة الدولة، من المسائل الحساسة، والمصيرية، تتطلب إشراك جميع المؤسسات عند اتخاذ مثل هذه القرارات الحاسمة في حياة الأمة ومستقبلها.

أ. فيما يخص إعلان الحرب :

La déclaration de guerre

تنص المادة 95 من الدستور، على أنه، إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب.

ويجتمع البرلمان وجوباً، ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة لإعلامها بذلك.

ب . فيما يخص التعبئة العامة :

La mobilisation Générale

تنص المادة 94 من الدستور، على أنه، يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء، بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

ج . فيما يخص إقرار الحالة الاستثنائية :

L'Etat d'exception

في إطار إشراك البرلمان في القرارات الكبرى للبلاد، منح الدستور دورا للبرلمان، فيما يخص إقرار الحالة الاستثنائية (المادة 93). حيث يتخذ رئيس الجمهورية القرار لإعلان الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يتخذ هذا الإجراء، إلا بعد استشارة مسؤولي المؤسسات الدستورية، وعلى رأسهم رئيسي المجلسين، ورئيس المجلس الدستوري، وبعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

وتخوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية، أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية (الفقرة 3 من المادة 93).

وواضح أنّ المؤسّس الدّستوري، بهذا الإجراء، كان يتوخى الفعالية، أولاً، والتي تعني السرعة في اتّخاذ التدابير لمواجهة المخاطر والحفاظ على استقلال الأُمَّة والمؤسّسات الدستورية في الجمهورية، فضمن الأمن الوطني، يتطلّب اتّخاذ إجراءات أولية استعجالية وفعّالة، ولا يمكن في ظلّ ظروف استثنائية تطبيق الآليات البرلمانية المعتادة. لكن البرلمان (المجلس الشعبي الوطني + مجلس الأُمَّة) ينعقد وجوباً، وتنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها (الفقرة 5 من المادة 93).

د. فيما يخص إقرار حالة الطوارئ أو الحصار ؛ L'état d'urgence et l'état de siège

وضمن إشراك البرلمان في مجال الحفاظ على السّلم والأمن الوطنيين، نصّ الدستور في مادته 91، على أن يقرّر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملّحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معيّنة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأُمَّة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

فرئيس الجمهورية، لا يُقدم على هذا القرار، إلّا بعد استشارة مسؤولي المؤسّسات الدّستورية، وبغرض السرعة في اتّخاذ التدابير اللازمة لاستعادة استتباب الأمن وفرض النظام والحفاظ على الأرواح والممتلكات، فإنّ دعوة البرلمان للانعقاد بغرض الموافقة على هذا القرار ليست ضرورية، نظراً للخطر الدّاهم وحالة الاستعجال القصوى.

وفي حالة ضرورة اللجوء إلى تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، فإنّ موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، تصبح إجبارية (المادة 91).

وتجدر الإشارة، إلى أنّ الدستور، وقصد إضفاء مصداقية أكبر على قرارات المؤسّسات الدستورية، فقد تمّ التّنصيص في المادة 92 على إصدار قانون عضوي، يحدّد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار، ولم تتمّ إلى اليوم المبادرة بهذا القانون العضوي.

هـ. فيما يخص إيقاف العمل بالدستور :

La suspension de la Constitution

نصّت المادة 96 من الدّستور على أنّه يوقف العمل بالدّستور مدّة حالة الحرب، ويتولّى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وإذا انتهت المدّة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمُدّد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.

وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له، يخوّل رئيس مجلس الأُمّة، باعتباره رئيسا للدولة، كلّ الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية.

وفي حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس الأُمّة، يتولّى رئيس المجلس الدّستوري، وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبيّنة سابقا.

و. فيما يخص اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم :

Les accords d'armistice et les traités de paix

نصّت المادة 97 من الدستور، على أنّه، يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيّات الهدنة ومعاهدات السّلم، ويتلقّى رأي المجلس الدستوري فيهما.

كما يعرضها، فوراً على كلّ غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة.

وقد حدّدت المادة 131 من الدّستور، بصفة أدقّ كلّ ما يتعلق بأنواع الاتفاقيات والمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، بعد أن توافق عليها كلّ غرفة من البرلمان صراحة، وهي: اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السّلم، والتّحالف، والاتّحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدّولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتّب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

وهذه المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدّستور، تسمو على القانون (المادة 132).

كما يضطلع البرلمان بدور أساسي في ضمان استقرار المؤسّسات الدّستورية للبلاد، خاصة في حالة شغور منصب القاضي الأول، أو عند حصول مانع له أو في حالة وفاته.

ز. فيما يخص ثبوت المانع أو الشغور :

L'empêchement et la vacance

حفاظا على الاستقرار الوطني في الظروف الخاصة، يؤدي البرلمان دورا أساسيا في استمرار الدولة ومؤسساتها، في حالة حدوث مانع للقاضي الأول في البلاد، وأعلى هرم في السلطة التنفيذية، حيث منح الدستور للبرلمان، طبقا للمادة 88 منه، صلاحية التصريح بثبوت المانع لرئيس الجمهورية، إذا استحال عليه أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، وهذا بعد أن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع، بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع، على البرلمان، التصريح بثبوت المانع .

ويجتمع البرلمان بغرفتيه معا، ويعلن ثبوت المانع بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، كما يكلف رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوما، نصت الفقرة 3 من المادة 88، على إعلان الشغور بالاستقالة وجوبا، بعد اجتماع المجلس الدستوري وجوبا، والذي يُثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية (الفقرة 4)، ويبلغ فورا شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا (الفقرة 5)، ويتخذ قراره بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، كما هو الشأن بالنسبة لإعلان ثبوت المانع، ويتولى رئيس مجلس الأمة، مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون (60) يوما، تُنظم خلالها انتخابات رئاسية (الفقرة 6).

إنّ تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة، يُبرز مدى قُدسية الشرعية الشعبية في منظور منظومتنا التأسيسية، فطالما أنّ منصب الحائز الأول لهذه الشرعية أضحى شاغرا، فإنّ الذي ينوبه هو الذي يليه في الشرعية، ألا وهو البرلمان.

إنّ رئيس البرلمان (المجلس الشعبي الوطني + مجلس الأمة) هو رئيس مجلس الأمة، وهذه الهيئة، لها طابع الديمومة، إذ لا يرد عنها إجراء الحل، خلافا لما هو عليه الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، الذي يجوز حلّه في أي وقت، وقد حرص المؤسس الدستوري في سنة 1996، على تكريس ضمانات دستورية، تكفل استمرارية الدولة وديمومتها، وتحول دون حدوث أي فراغ مؤسّساتي تفاديا لما حدث في سنة 1992.

ويمارس الرئيس بالنيابة، صلاحيّاته خلال هاتين الفترتين (45 يوما و60 يوما)، مع مراعاة المادة 90 من الدّستور، والتي تنصّ على أنّه لا يمكن إقالة أو تعديل الحكومة إبان حصول مانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته أو استقالته، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه، كما لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة، في هاتين الفترتين، إصدار حقّ العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، ولا أن يلجأ إلى الاستفتاء الشعبي (الفقرتان 9 و10 من المادة 77)، كما لا يمكنه التشريع بأوامر (المادة 124)، ولا حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات مسبقة (المادة 129)، ولا يمكن للمجلس الشعبي الوطني تحريك إجراء ملتمس الرقابة (المادتان 136 و137)، حفاظا على الاستقرار السياسي والحكومي، ولا يحقّ، كذلك للرئيس بالنيابة أو للبرلمان تعديل الدّستور (المواد 174 و175 و176 و177).

كما لا يحقّ للرئيس بالنيابة، حسب الفقرة 2 من المادة 90، إقرار حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية، أو التعبئة العامة، أو إعلان الحرب، أو أن يوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، إلاّ بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن.

ولا يحقّ لرئيس الدولة، المعينّ بهذه الطريقة، أن يترشّح لرئاسة الجمهورية (الفقرة 7 من المادة 88).

وتأخذ المؤسس الدستوري كلّ الاحتياطات اللازمة حتى تتفادى البلاد الدّخول في حالة الفراغ الدستوري، ونصّ في الفقرة 8 والأخيرة من المادة 88، على حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأيّ سبب كان، حيث يجتمع المجلس الدستوري وجوباً، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة المعينّ، ولا يمكنه الترشّح لرئاسة الجمهورية.

وتفادياً لأيّ فراغ دستوري محتمل، نصّت المادة 89 من الدستور، على أنه، وفي حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث أيّ مانع آخر له، يستمرّ رئيس الجمهورية القائم أو من يمارس مهام رئاسة الدولة، في ممارسة مهامه إلى غاية الإعلان عن انتخاب رئيس الجمهورية.

وفي هذه الحالة، يُمدد المجلس الدستوري مهلة إجراء هذه الانتخابات مدّة أقصاها ستون (60) يوما.

ونصّت الفقرة 3 من المادة 89 على أنّ تحديد كفاءات وشروط تطبيق هذه المادة، يكون بموجب قانون عضوي، والذي لم تتم المبادرة به إلى اليوم.

ثالثا : دور البرلمان في مجال ترقية ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين :

1 . مفهوم ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين :

إنّ سيادة الدولة وأمنها، هما من مقومات الدولة وركائز ديمومتها، ممّا أدّى للعمل إلى مضاعفة الجهود من أجل ترسيخ المبادئ والثقافة الخاصة بالأمن والدفاع عبر سياسات تُقحم نواب الشعب في البرلمان، جنبا إلى جنب مع المؤسّسات الحكومية وقطاع الأمن والدفاع، الأمر الذي أوصى به الاتحاد البرلماني الدولي، ضمانا لقواعد الشفافية والحكم الرشيد.

فالبرلمان يضطلع بمسؤوليات وضع المعايير القانونية، والمصادقة على الموازنة، وممارسة الرقابة على السياسات العمومية في مجالي الأمن والدفاع، ولا يتأتّى له الوفاء بالتزاماته إلاّ إذا وُضعت تحت تصرفه كافة المعطيات الضرورية بما في ذلك إمكانية استعانتة بذوي الخبرة وأهل الاختصاص.

ولمّا كانت القضايا الأمنية والدفاعية، بمعناها الشامل، من المسائل الحيوية والحسّاسة في حياة الأمم والمجتمعات، لما لها من تداعيات على سيادة واستقرار الدول، فإنّ الجهود والأعمال

الرّامية إلى توعية أفراد المجتمع بأهمّيتها وخطورتها، تعني كلّ مؤسّسات الدّولة، بما فيها البرلمان، لاسيما من خلال نشر ثقافة المواطنة، والوطنية، التي تأخذ بعين الاعتبار التّحسيس بدور وواجبات المواطن في الدّفاع عن المصالح الحيوية للأمة، وقيم، ومبادئ المجتمع، والمساهمة في ضمان أمن وسلامة الوطن.

وبحكم العلاقة الجوارية والاتّصال المفترض أن يكون منتظما مع المواطنين، فإنّ نواب الشّعب قادرون على بلورة هذا الانشغال، بل من واجبهم الاضطلاع بهذه المهمّة التي ينبغي أن تكون من ضمن أولوياتهم، لأنّ فهم وإدراك أبعاد المخاطر المختلفة التي تهدّد أمن المواطن وسلامة الأمّة، من شأنها تقوية الشعور بروح المسؤوليّة تجاه هذه المخاطر، وغرس ثقافة الدّفاع عن مصالح الوطن وقيّمه.

فالمقصود بثقافة الأمن والدّفاع الوطنيين، كلّ الأعمال المرتبطة بترقية روح المسؤوليّة، وتقوية الحس الوطني، وإشاعة الوعي، وترسيخ قواعد الانضباط، لدى أفراد المجتمع.

2. الأعمال البرلمانية في مجال ترقية ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين :

من الأهمية بمكان، الإشارة إلى بروز وعي بأنّ الأمن والدّفاع، لا يمكن اعتبارهما هدفا في حدّ ذاته، بل إنّهما وسيلة يراود منهما تحقيق رفاهية المجتمع واستقراره، في نهاية المطاف.

فكلّ الأبعاد التي تتوخّاها السّياسات الأمنيّة والدّفاعيّة، أدّت بالبرلمانات الحديثة إلى تكييف أدوارها وتطويرها من أجل المساهمة في نشر ثقافة أمنيّة شاملة، ودعم الاستراتيجيات الدّفاعيّة التي تعتمدّها الحكومات، لاسيّما من خلال التصويت على الميزانيات الضّروريّة لتعزيز القدرات الدّفاعيّة للدّولة، حفاظا على أمنها وسلامتها، واستقلالها.

انطلاقا من هذه القناعة، فقد عمل البرلمان الجزائري، منذ نشأته على دعم السّياسات العموميّة والخطط المنتهجة في هذا المجال، في إطار الصّلاحيات الدّستوريّة التي يضطلع بها، وهو ما سمح للقطاع العسكري من تعزيز قدراته، وتطويرها، وأداء مهامه وتحملّ مسؤولياته الدّستوريّة، سواء في مجال التكوين، أو بناء المدارس والوحدات، أو في مجال الإمداد، بشكل عام، وصولا إلى عصرنه قوّاتنا المسلّحة واحترافيّتها، من أجل تحقيق الأهداف والمبادئ المسطرة من طرف الدّولة.

كما تعلمون، حضرات السّيدات والسّادة الأفاضل، يوجد لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأُمّة، لجنتان دائمتان للدّفاع الوطني، تضمّ كلاّ منهما برلمانيين يمارسون مهامهم، بكلّ استقلاليّة عن السلطة التنفيذيّة، طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

وتضطلع هاتان اللّجنتان بدراسة مشاريع القوانين التي تُعرَض عليهما من قبل الحكومة، في مسائل الدّفاع الوطني، كما يمكنهما الاستماع لممثل الحكومة بخصوص القضايا والمسائل الخاصّة بالسّياسات الدّفاعيّة والأمنيّة.

وتضمّ اللّجنتان في بعض الأحيان ضمن عضويتها إطارات
وضباطاً متقاعدين.

وبخصوص نشاط لجنّتي الدّفاع في البرلمان، المرتبط
بمساهمتهما في ترقية ثقافة الدّفاع والأمن الوطنيين، بشكل
خاص، يمكن القول أنّ مواضيع هذا النشاط متنوّعة ومتعدّدة،
من ضمنها، على سبيل المثال، تنظيم على مستوى مجلس الأمة
ندوات عديدة، ذات أبعاد تحسيّية، تناولت الجوانب المختلفة
للدّفاع والأمن الوطنيين، ومنها المواضيع الآتية :

– الأيّام الدّراسية البرلمانية الأولى؛ تحت عنوان: من أجل نقاش
مُواطني (Citoyenneté) حول الدفاع الوطني، يومي : 11
و12 نوفمبر 2001، بالتنسيق مع المدرسة الوطنية للإدارة،

– الأيّام الدّراسية البرلمانية الثانية؛ تحت عنوان : ما هو
الدفاع الوطني؟ أيام 11 و12 و 13 أكتوبر 2003، بالشراكة
مع المدرسة المتعدّدة التقنيات ببرج البحري.

– الأيّام الدّراسية البرلمانية الثالثة، أيام 25 و26 و27 فيفري
2006، وفاءً لروح الشهيد العربي بن مهدي، وخصّصت
لموضوع الدّفاع المدني تحت عنوان: الدّفاع المدني... ما هو
وكيف يمكن تأصيله في المجتمع؟

– أمّا الأيّام الدّراسية البرلمانية الرابعة، فتناولت موضوع:
الدفاع الاقتصادي يومي 7 و8 جوان 2008 .

وقد يكون من المفيد استغلال محتوى هذه الندوات والاستفادة
من النتائج والتوصيات التي خلصت إليها.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، فقد قامت لجنة الدفاع الوطني على مستواه، بما يزيد على إحدى عشرة زيارة ميدانية لمختلف المدارس والوحدات والمؤسسات التابعة للجيش الوطني الشعبي.

من جهة أخرى، تشارك الوفود البرلمانية الجزائرية في مختلف النشاطات، التي تقوم بها المنظمات الدولية والجهوية والإقليمية، وتسعى من أجل إبراز الصورة المشرفة التي تحظى بها الجزائر في المحافل الدولية، وترقية مكانتها، والدور الذي تؤديه من أجل دعم السلم والأمن الدوليين، ومساندة كل القضايا العادلة في العالم.

وتجدر الإشارة، في هذا الإطار إلى أن البرلمان الجزائري عضو في الجمعية البرلمانية للناطو NATO، وهو ممثل بثلاثة أعضاء دائمين.

وعلى مستوى الجمعية البرلمانية لهذه الهيئة، أنشئت مجموعة خاصة بالبلدان المتوسطية GSM، تُعنى بالقضايا السياسية والأمنية، تعقد اجتماعين سنويين، أحدهما دائم، يُنظم بنابولي بايطاليا، والثاني يُعقد بالتداول في إحدى البلدان الأعضاء في المجموعة، وتشارك الجزائر بانتظام في هذه الاجتماعات، وتتمتع ضمن هذه المجموعة بصفة شريك جهوي وعضو مساهم متوسطي.

وقد سبق للجزائر أن احتضنت اجتماعا لهذه المجموعة في شهر نوفمبر 2010.

كما تُعتبر لجان الصداقة البرلمانية أداة مُثلى للترويج للسياسات والمواقف التي تعتمدها بلادنا إزاء مختلف القضايا الجهوية والإقليمية والدولية.

الخاتمة :

نستخلص من خلال تحليلنا لمختلف جوانب الإشكالية المتعلقة بترقية ثقافة الدفاع والأمن الوطنيين، أنّ هذا الموضوع يكتسي أهمية قصوى على حياة ومستقبل الأمم والشعوب. ولا يزال يحتل جوهر الانشغالات، والدراسات، ومختلف الإستراتيجيات، في ظلّ تفاقم الصراعات التي يشهدها العالم، وتناقض الأجناس بشتى أنواعها السياسية، والاقتصادية، والحضارية.

فطبيعة هذه الصراعات، والتهديدات التي تحملها، هي التي تحدّد السياسات الأمنية والدفاعية والاستراتيجية التي تعتمدها الدول، وفق رؤى ومقاربات، استباقية واستشرافية، ضمن ما يسمّى بأجهزة اليقظة، التي ترصد التطورات، والتهديدات المختلفة التي قد تشكل خطرا على كيان الدولة وأمن الوطن.

من جهة أخرى، لا بدّ من التأكيد على ضمان الأمن الاقتصادي للأمة، وهو شرط ضروري ينبغي أخذه بعين الاعتبار، عند رسم السياسات العمومية والبرامج الحكومية، لتفادي أية تبعية للخارج لما ينجرّ عنها من آثار سلبية على القرار السياسي.

وتحضرني، بهذا الخصوص، كلمة فخامة رئيس الجمهورية، السيد عبد العزيز بوتفليقة، خلال مراسيم تقليد الرتب لضباط سامين من الجيش الوطني الشعبي، بمناسبة الذكرى الـ44 لعيدى الاستقلال والشباب :

«إنه لا جدوى من الحديث عن أمن استراتيجي للأمة، في وقت لا نزال فيه بعيدين عن تأمين جزء مهم من أمننا الغذائي، والدوائي، والصناعي، والثقافي، والتكنولوجي، وغيره. ونُعول في ذلك أساساً، على الخارج، بالاستيراد الذي يتزايد سنة فآخري، ويلتهم أموالاً طائلة من مداخل النفط والغاز، التي تشكل المصدر الأساسي لمواردنا الخارجية، إن لم أقل الوحيد».

إنّ هذه النظرة الواقعية للأمن الوطني الشامل، تتوخى البعد الاستراتيجي المتكامل، الذي يفصل المقاربات الكفيلة بتلبية الحاجيات الأساسية للمجتمع، كأولوية، قصد تجنب رهن استقلال البلاد وتبعيتها للخارج، كما تجسّد تطلعات المواطن في الأمن، والسلم والرقي.

إنّ مساهمة البرلمان في ترقية ثقافة الأمن والدفاع الوطنيين، تندرج ضمن واجبات أعضائه، وتقتضي للاضطلاع بها توفر معايير أساسية كالالتزام والكفاءة والإخلاص للوطن.

ومهما يكن من أمر، فإنّ ترسيخ ثقافة الأمن والدفاع الوطنيين، في المجتمع وترقيتها، مهمة كل مؤسسات الدولة، وأجهزتها، وتنظيمات المجتمع المدني، والطبقة السياسية، موالاة ومعارضة، كونها ذات صلة بمصير الأمة ومستقبل الأجيال، ووحدة الوطن واستقراره.

معالم لدخول عصر التنوير



بقلم الأستاذ الدكتور أبو القاسم سعد الله

مؤرخ جزائري

علم المستقبليات علم قائم بذاته، له قواعده وأهله. وقد تعلمنا في التاريخ أنه يجوز للسياسي والإعلامي وأمثالهما التنبؤ بما سيقع ولكن ذلك لا يجوز للمؤرخ. لذلك تجدني محرجا في التحدث عن علم ليس لي فيه نصيب، متطفلا على اختصاص غيري، فأهرف بما لا أعرف.

وللخروج من هذا الحرج رأيت أن أتحدث عن الماضي لأن فيه العبرة للحاضر والمستقبل، وأنتهي بملاحظات مستقبلية استخلاصا مما عاشته منطقة المغرب العربي في الماضي.

كنت أقرأ كتاب العبر لابن خلدون في موضوع يخصني فوجدته يكثر من الحديث عن أمور لفتت نظري ورأيت فيها موعظة بالغة للأجيال مستقبلا:

أولا : كثرة ما يسميه «الدول» عند أهل البلاد قبل الإسلام وبعده، فهو يكاد يسمي كل تجمع قبلي بزعامة مغامر أو شيخ قبيلة: «دولة»، فليس عنده فيما يبدو مقياس لمفهوم الدولة. ويسري ذلك بالضرورة على الدولة عندما تقدمت بها السن وأصبحت محصورة في منطقة جغرافية وحدود سياسية تقليدية غير دولية، وأصبحت تحت حكم «عائلة» ترث وتورث (كما حدث في العصر الحفصي والزياني والمريني). وكان يسمي الأمة الإسلامية دولة الإسلام، ودولة بني أمية ودولة بني العباس.. ولا ندري ماذا كان سيسمي ابن خلدون دولة بني عثمان وأقاليمها المترامية التي اتخذت أيضا شكل دول (الحسينية في تونس، والقرامانية في طرابلس، ودولة الدايات في الجزائر).

لا يكاد يخرج عن مفهوم مسلسل جرائم بالمفهوم الحاضر، فهو سلسلة من الخوف وعدم الاستقرار وانعدام الوفاء، ولا يكاد يحمل أي بذرة لمفهوم الحق والعدل والمواطنة، فضلا عن تطبيق الشريعة الإسلامية التي وضعت حدودا في نصوص صريحة لتطبيق الجزاء والعقاب.

ثالثا: سيادة الحكم المطلق
أو الاستبداد المطلق، فالأمير أو السلطان لا يسأل عما يفعل، والرعية غائبة عن المشهد إلا إذا عبرت بالثورة عن غضبها. وما يسمى البيعة لا معنى له في الواقع، فإذا صدرت البيعة فعلا فهي صورية من علماء يخافون الحاكم ولا يخافون الله، وكان السجن أقرب مسافة لمن خالف أو شذ عن البيعة، وكان النفي وحتى القتل هو مصير المترددين أو المتمردين.

ثانيا: وصف ابن خلدون
وكرر الوصف الطرق والوسائل التي تخلص القيادات ببساطة وسهولة من بعضها البعض، وأكثر من ذكر التآمر وما في معناه كالدس والضعينة والخديعة والتوريث... فكل حاكم لا يمكنه البقاء على كرسيه إلا بالتخلص من أعضاده وحاشيته وموظفيه البارزين بالظنة والوشاية لبت الرعب وإشباع شهية الانتقام، فأنت لا تجد الحاكم (الأمير، السلطان، العامل، الوالي..) إلا شاهرا سيفه أو سيف جلاده، واقفا بباب قصره، لقطع رؤوس «الأعداء» الوهميين أو الحقيقيين، سواء كانوا من أقاربه أو من موظفيه أو من الثائرين عليه أو من الخائنين له، بل حتى البراء المتخيلين. فتاريخ ما سماه ابن خلدون بالدول

انسجام ولا تشاور ولا احترام، رعية تتمنى زوال النعمة عن سلاطينها وإحلال النقمة بهم وبذويهم ومواليهم ونظام حياتهم، وهي رافعة عينيها ويديها إلى السماء.

رابعاً: اعتداء الدويلات بعضها على بعض، فليس هناك تفاهم على حدود ولا علاقات ودية ولا مراعاة لحسن الجوار ولا تفاهم على مصالح الناس. وقد نشأت تحالفات ومصاهرات غريبة ليست من الدبلوماسية ولا من الإسلام في شيء، يكفي أن نشير إلى التحالف الذي وقع مع بعض الطغاة (حسب لغة ابن خلدون، وهو يعني بهم الحكام غير المسلمين) ضد سلطان دولة إسلامية. هذا هو نموذج الدول التي ساق ابن خلدون أسماءها في نبرة تثير عندنا التقزز والاشمئزاز.

لذلك كان على الممتنع من البيعة أن يختفي عن عيون السلطان، كما فعل ابن خلدون نفسه وجعلته يقول إن العلماء أبعده الناس عن السياسة. وقد زهدت النخب النظيفة في السياسة وأصبحت تحذر من خدمة السلطان، وفيها من كان يعتزل القضاء ويلجأ إلى التصوف والعبادة والخلوة.

فأي تاريخ لدول وممالك وسلاطين ليس لهم منها إلا الألقاب، فهم كما قال فيهم الشاعر ابن رشيق عندما رفض الذهاب إلى الأندلس بعد سقوط القيروان والمهدية:

**مما يزهدني في أرض أندلس
سماع مقتدر فيها ومعتضد**

**ألقاب مملكة في غير موضعها
كالهر يحكي انتفاخا صولة الأسد**

وأي رعية هذه التي تقبل ألا يكون بينها وبين حكامها

استثناءات نادرة- تاريخ السلسلة من الحوادث المصنفة في قاموس السياسة في باب الجرائم ضد الإنسانية بالمفهوم المعاصر، إلى جانب تزيف الأنساب وعدم الأهلية وتجاوز الأحكام الشرعية.

ورغم أن المجتمع كان مهملاً ومتروكاً لنفسه من حيث التعلم واكتساب المهن الحرة فإننا سجلنا مواقف كريمة ومشرفة لما يمكن أن نطلق عليه تجاوزاً للمجتمع المدني. فهو الذي له فضل كبير في إعطاء مفهوم خاص للمنظومة الحضارية المتمثلة في خدمة الدين والعلم. وهذا المجتمع هو الذي جاد بالأوقاف وأعمال البر والإحسان، والنفقة على الزهاد والعباد وبناء المدارس والمساجد والملاجئ والمشافي والقباب. كما كان لأهل التصوف فضل في

خامساً: مهما كانت الدولة، صغيرة أو كبيرة، قبيلة أو اتحادية من القبائل، تابعة لهذا المذهب أو ذاك، فهي دولة بالوراثة، فليس هناك من يترك أمر السلطة شورى لتختار الرعية الأفضل لها، الوراثة هي الأساس ولو كان الوريث جنيناً في بطن أمه، أو صبياً لم يبلغ الحلم. لا ثقة في أحد غير ولي العهد الذي طالما انقلب على والده إذا كان من صلبه، أو على أخيه غير الشقيق أو ابن أخ، والغالب أن ينتهي الأمر نهاية مأساوية.

سادساً: كيف يمكن لحكام يخشون على حياتهم من أبنائهم وعلمائهم وقوادهم أن ينتجوا حضارة أو يبنوا مؤسسات تبقى على الدهر أو يرعوا زمة للفنون والعلوم والآداب. لا غرابة إن كان تاريخ المغرب العربي- مع

الجانب التربوي بوضع ملامح لثقافة خاصة في التعامل مع السلاطين والعلماء ورجل الشارع، وفي إقامة الربط وبناء الخلوات والزوايا للتربية الروحية.

نحن هنا لا نحاسب ابن خلدون طبعاً، فهو في الواقع أكثر المؤرخين علمية وأصدقهم وصفاً للواقع الذي عاشه وأبلغهم شكا في حسن النوايا. وهو يتفادى الإثارة ولا يستعمل عبارات المدح أو القدح مجاناً، ولا يسوق حكايات خفيفة يروح بها على ذهن القارئ. فقد سجل الوقائع وسمى الأسماء والشواهد وترك لنا ثروة من الحوادث وانطباعاتاً يتمثل في أن تاريخ المغرب العربي كان تاريخاً سلبياً لا يرفع رأساً ولا يخرق أرضاً ولا يبلغ الجبال طولاً، لا في السياسة ولا في

الاقتصاد ولا في الثقافة ولا في الاستقرار الاجتماعي والإبداع الحضاري. إنه تاريخ مليء بالأشياء المحزنة والحوادث المؤسفة، لا يحتكم مرتكبوها إلى عقد اجتماعي وسياسي مع الرعية ولا يرجعون فيها إلى قرآن أو سنة. وقد نبالغ فنقول إنه لا حكم عندهم إلا غريزة الغاب ومنطق الدم. والخطر هو أن هذا السلوك قد جرى في دماء حكامنا المعاصرين وما يزال يجري، ولم توقفه أحياناً إلا بعض الثورات الشعبية التي تفضح المستور وتقلب الأمور.

في الجانب الآخر كان الغرب الأوروبي منذ العصر الروماني يعيش أيضاً عيشتنا ويحيى حياة يصدق عليها وصف ابن خلدون لحياتنا، وتبعاً لنظرية التطور والارتقاء وجد الغرب نفسه يخرج من عصر الظلام إلى

سقط كثير من الضحايا، وهم يسمون ذلك معراج الديمقراطية وثمان الحرية- وهكذا تيقن الغرب أن طريق الديمقراطية طريق شائك ومشوك، وفيه منعرجات كثيرة، ومع ذلك واصل السير إلى نهاية الطريق من أجل التوفيق بين الدين والعقل وبين السياسة والمال والأخلاق.

في ضوء التجارب السابقة هل يمكننا أن نخرج بتصوير مستقبلي لما سيحدث في أقطار المغرب العربي، وهل نمط ما سمي بالربيع العربي هو المثل الأعلى للتغيير؟ الحق أن هناك تشابها في الانتقال من حالتنا الحاضرة إلى حالة النظام الأوروبي في بعض منعطفاته. فالاستبداد واحد، وطرق التخلص من المستبد تكاد تكون واحدة، ومحاولات

آفاق العصر الحديث ويستيقظ على وقع حضارة الإسلام من جهة وتراث الإغريق من جهة أخرى، فاستعار الغرب ما ناسبه وتعلم فلسفة الحكم وحرية الدين والعقل. ولكن الطرق إلى ذلك لم تكن سلمية أيضا بل ربما كانت أكثر دموية من تجربة الربيع العربي، والفرق أن هذه التجربة كانت تدور في فلك مغلق، بينما تجربة الغرب كانت تدور في آفاق مفتوحة. فكانت نخبتنا تتآمر على بعضها لتتقرب من السلطان، وكانت نخبتهم تتجمع لتطلب حقوقها من سلطانها، وإذا شاركته في الحكم فمن أجل تجريده من الحق الإلهي والحكم المطلق وإخضاعه إلى عقد اجتماعي مشترك. كما وضعت قواعد للتداول على السلطة والحد من سلطة الكنيسة. وفي سبيل ذلك

أولاً : الحق أقول إنني مازلت غير متفائل بموسم الأزهار، لأنني غير متأكد من أن هذا الموسم قد حل بيننا طبيعياً وتلقائياً أو كان مبتسراً ومدفوع الأجر. فالوعي بالأهداف غائب وإن كانت الأسباب معروفة، والانتهازية مكشوفة للعيان، ورجل الدولة مفقود في المعادلة، فكيف يكون التفاؤل؟ إن تفعيل اتحاد المغرب العربي لم يحصل حتى الآن، وهو تفعيل لا بد أن تفرضه الشعوب إذا عجز رجال الدولة عن تحقيقه، وقد أظهروا حتى الآن عجزهم لأن حل مشكلة كنزاع الصحراء ما زالت تنتظر معجزة أو إملاء من الخارج.

ثانياً : لأن شعوب الربيع ما تزال في مرحلة الطفولة أو المراهقة فهي لم تفرق بين حقوقها وواجباتها وما تزال

الاستئثار بالحكم واحدة، والخروج عن المعايير الدينية والأخلاقية واحد. ولكن أقطار الربيع العربي عندنا ما تزال تنتظر تفتح الأزهار لأن الهدف من التجربة وهو الديمقراطية ما يزال بعيداً عما توقعت الشعوب، فالعبرة ليست في تغيير الهياكل والأشخاص ولكن في تغيير الذهنيات ورفع مستوى الوعي، وهذا لا يكون إلا برفع الأمية عند الشعب وبلوغ حكامه ما يسمى في بعض اللغات درجة ستيتسمان أو رجل الدولة. ثم إن بعض دول الربيع تحولت إلى حمامات دم وخراب بيوت وتقسيم أوطان، وإذا شئت تحولت إلى شتاء قاس تعبت بها العواصف والأنواء.

إلى أين تسير قافلة الربيع بالمغرب العربي؟

هذه هي بعض المرتكزات المستعجلة والمستخلصة من تاريخنا وواقعنا، فما رواه ابن خلدون عن إرهاب الحاكم، وما يسميه بعض علماء الغرب استبداد الإنسان الشرقي، وما خلفه الاستعمار الأوروبي فينا من ندوب وكلوم - كلها تستلزم بناء هوية عربية مغاربية ذات بعد إنساني وديمقراطي وفضاء حر للدخول في عصر التنوير.

ملاحظة :

نشر هذا المقال بإذن من الأستاذ الدكتور أبو القاسم سعد الله، شيخ المؤرخين الجزائريين وقودة الباحثين، الذي إنتقل إلى رحمة الله يوم السبت 14 ديسمبر 2013، بمستشفى «عين النعجة العسكري»، ومجلة الوسيط بصدد الطبع، ودفن يوم الأحد 15 ديسمبر 2013 بمقبرة «قمار» بولاية الوادي، بناء على وصيته.

فرحم الله الفقيد برحمته الواسعة.

«إنا لله وإنا إليه راجعون»

ترد الفعل بعواطفها لا بعقولها، وهي طبعا تعيش في أمية قاتلة، شعوب غير مندمجة في المجتمع الدولي وتعقيداته.

ثالثا : لأن الحكام الجدد ليسوا بالضرورة مؤهلين لقيادة المرحلة، فهم بدون شك من نتاج مرحلة سابقة خلفت فيهم جراحات وعقابيل من الصعب التخلص منها في زمن قصير. يضاف إلى ذلك الضغوط الداخلية والخارجية التي لا قبل لهم بها أحيانا.

رابعا : لأن مجتمعات الربيع العربي، وإن قرأت رسالة الربيع، فإنها لم تقرأ رسالة الهوية التي وضعتها أو تنشدها القيادات الجديدة هل الربيع العربي يتناقض مع تحديد الهوية؟ وهل نجاح الربيع العربي يعني بالضرورة تحقيق الهوية والدفاع عنها؟

العلاقة بين المواطن والبرلمان الواقع والتطلعات



د/ سعيد مقدم

الأمين العام لمجلس الشورى لاتحاد المغرب العربي

توطئة

مهما تنوّعت وتباينت الدساتير والمواثيق القائمة في الدول المعاصرة، فهي تلتقي من جهة، في اعتبار المواطن العمود الفقري للدولة والمجتمع والذي بدونه لا مبرر لوجودهما، وأنّ السيادة من جهة أخرى، هي ملك للشعب، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة (1) التي تعتبر المؤسسة البرلمانية أسماها، باعتبارها تجسّد السلطة التشريعية في دولة القانون، ويتم اختيار أعضائها من قبل الشعب (2)، ومن ثمة فإنّ العلاقة بين المواطن والبرلمان هي علاقة عضوية، تعزّزت مع مرور الوقت لاسيما في البلدان ذات التقاليد الراسخة، أين تعاضم دور البرلمان بوصفه الفضاء الأمثل لممارسة الناس

لحقهم في المشاركة في تسيير الشؤون العامة لبلدهم المكرس في المادة 21 من الإعلان العالمي؛ وذلك من خلال اضطلاع البرلمانات بعملية التشريع، واعتماد الموازنات والإشراف على الحكومة، (3) إذ لم يعد إنشغال ممثلي الشعب يختزل في البحث عن الحصول على تفويض مطلق للتصرف باسمهم طيلة عهدتهم النيابية، ولا على ضمان تقديم بعض الخدمات الشخصية للناخبين لكسب رضاهم وأصواتهم من جديد أثناء الاستشارات الانتخابية، بل إلى مزيد تعزيز العلاقة والتفاعل بين المواطنين والبرلمان وأعضائه؛ وهي عوامل هامة لتجذير الأهداف السامية للديمقراطية. (4)

وللوقوف على موضوع العلاقة بين المواطن والبرلمان

من حيث إفرازاته ومقتضياته، إرتأيت التعرّض له من أوجه متنوّعة تشمل:

أولاً : المؤسسة البرلمانية وأعضائها.

ثانياً : المؤسسة البرلمانية والمواطن: العلاقة، المسؤولية والأهداف.

ثالثاً : الضغوط التي تواجه المجالس النيابية المعاصرة.

رابعاً : دور المواطن في الصناعة التشريعية.

أولاً : حول المؤسسة البرلمانية وأعضائها:

إن البرلمان كمؤسسة منتخبة، يمثل المجتمع بكلّ أطيافه وعلى عاتقه تقع مسؤولية عظمى، تكمن في التوفيق بين المصالح والتوقعات المتعارضة

للمجموعات المختلفة، عبر الوسائل الديمقراطية المتمثلة في الحوار والتسوية، وفي التشريع والمراقبة،⁽⁵⁾ ومن ثمة تختلف مهمّته عن مهمة الجهاز التنفيذي؛ غير أنّهما مطالبان بالعمل معا في كنف التعاون والتكامل المحكمين، لأنّ أيّ تقاعس لأيّ جهاز من الأجهزة يؤدّي إلى إحداث إشكالات تنعكس سلبا على البلد ككلّ، فالبرلمان ممثلا في أعضائه مطالب بالإدلاء برأيه في كلّ مناطق الضعف، والعمل على تصويبها وتصحيحها والمحاسبة عليها، بما يجعل الأداء الرقابي البرلماني على أعمال الحكومة مصدرا مطمئنان للمواطن.⁽⁶⁾

فالبرلمان كهيئة دستورية تمثل شريحة واسعة في المجتمع، يفترض أن تتوفر في أعضائه جملة من الصفات

الناظمة للعلاقات في المجتمع، وممارسة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية؛ ومن ثمة فإنّ الحديث عن العلاقة بين المواطن والبرلمان، يقودنا إلى التأكيد على أن المواطن عضو كامل في المجتمع، له حقوق وواجبات أساسية «كالحرية العمومية والحرية الفردية وعليه واجبات» وهي لاشك من أهمّ المجالات التي يشرع فيها البرلمان؛ ومن ثم فهو مطالب كمؤسسة دستورية:

- بإقرار الحقوق والواجبات الأساسية وتحديد الضمانات «عبر التشريع والرقابة».

- بتركيز أعماله حول انشغالات المنتخبين والتحسّس لتطلّعاتهم، ورفعها إلى السلطة المعنية، وذلك عملاً بالمبدأ الدستوري القاضي بأنّ: الشعب مصدر كل سلطة.⁽⁹⁾

ذات العلاقة بالبعد الاجتماعي وبخدمة قضايا الأمة والمواطن، منها أساساً:

- ضرورة الإلمام بقضايا المواطن، وترجمتها عملياً في شكل توجيه سياسات الدولة، وسنّ التشريعات.

- المساهمة في تماسك النسيج الاجتماعي للدولة وحماية التوازن مابين الأجهزة التي هي في خدمة المواطن.

ثانياً: المؤسسة البرلمانية والمواطن: العلاقة والمسؤولية والأهداف.

1/ من حيث العلاقة بين المواطن والبرلمان :

تعدّ المؤسسة البرلمانية كما أسلفنا هيئة تمثيلية تضطلع بواسطة التفويض الشعبي⁽⁷⁾ بمهام عديدة، تتمثل أساساً: في : ممارستها لمسؤوليتها المباشرة في سن القوانين

- بالبقاء وفيًا لثقة الشعب ومرافقته، لأنَّ أيَّ قطيعة معه تعني المساس بمصداقية المؤسسة التمثيلية وبالدولة ككل.

فعضو البرلمان يشكّل عين الرقابة على أداء الأجهزة، وهو في كل المستويات يتعامل مع القاعدة الانتخابية التي جاءت به، والتي تنتظر منه الوقوف على تطلّعاتها الحقيقية والعمل على تجسيدها على أرض الواقع.

ومن ثمّة، فإنّه من البديهي أن يكون للمواطنين بعض الحقوق تجاه ممثليهم في المجالس المنتخبة.

2/ من حيث مساءلة البرلمان وأعضائه :

إنّ فكرة إخضاع شاغلي الوظائف والمناصب للمساءلة

أمام جهات معيّنة تحت طائلة العقوبة، تعدّ من أهمّ مقتضيات ومظاهر الدولة الديمقراطية في عالمنا المعاصر، بحكم أنّهم ملزمون بالتقيّد بمعايير الاستقامة والنزاهة في أداء مهامهم؛ ولما كان البرلمان يملك سلطة مساءلة الحكومة من خلال دوره الرّقابي كنائب عن جمهور الناخبين، فإنه في المقابل ينبغي أن يخضع للمساءلة من قبل الناخبين، أي إلى حق الرقابة *droit de Regard* ، بمعنى متابعتهم ومساءلتهم حول كيفيات ممارستهم للسيادة عن طريق التفويض وذلك طيلة عهدتهم، وعبر قنوات حوار يفترض أن تكون مستمرّة فيما بينهم،

فثبوت الإخلال بالالتزام يمكن أن يعرّض العضو النائب إلى عقوبات فعلية، كحرمانه

3/ الأهداف المتوخاة من إقرار مدونات لسلوك ممارسة العهدة البرلمانية؛

من منظور مدونات السلوك
البرلمانية، يمكن تحديد
بعض الأهداف المتوخاة من
الاضطلاع بممارسة العهدة
البرلمانية، كما يلي:

- اعتبار العمل البرلماني
أمانة تخصّ الشعب.

- ترسيخ ثقة الشعب في
نزاهة كل عضو من أعضاء
البرلمان، وفي مصداقية
البرلمان كمؤسسة دستورية
تمثيلية.

- طمأنة الشعب على أنّ
أعضاء البرلمان ملتزمون
بالمعايير التي تضع المصلحة
العامة فوق المصلحة
الخاصة.

- إرساء نظام يتّسم
بالشفافية يُمكن الشعب من
التأكد من صدق الأعضاء ومن

من تجديد الثقة في شخصه
لعهدة جديدة، وقد تصل إلى
حدّ عزله من المنصب كما
تنصّ على ذلك بعض الأنظمة
الداخلية ومدونات السلوك، من
ذلك مثلا ما جاء صراحة في
ديباجة مدونة السلوك الخاصة
بأعضاء البرلمان الايرلندي
لعام 2001 بنصّها : على أنّ
أعضاء البرلمان في وضع
فريد من نوعه، فهم مسؤولون
تجاه ناخبهم الذين يحكمون
في النهاية عن سلوكهم، ولهم
الحقّ في عزلهم من مناصبهم
في الانتخابات العادية؛
وتعزيزا لهذا المسعى أنشئت
مؤخرا هيئات ولجان أخرى،
مكلّفة بمساءلة أعضاء البرلمان
عن الإخلال بالتزامهم بمعايير
السلوك⁽¹⁰⁾ المرتبطة بممارسة
العهدة النيابية، والتي غالبا
ما يتم النص عليها في مدونة
سلوك.

حرصهم على التوفيق بين مصالحهم الخاصة وواجباتهم العامة⁽¹²⁾.

إنّ مهمّة البرلمان بصفته ممثّل الشعب⁽¹³⁾ لا تقتصر على المساهمة في سنّ القوانين والمصادقة عليها فقط، بل تتعدّاهما كما أسلفنا لتشمل:

- ممارسة المراقبة والسهر على ضمان تمثيل شعبي حقيقي، والتعبير عن انشغالاته والدفاع عنها بأمانة وصدق، ورفعها إلى السّطات المعنية ومتابعة مآلها.⁽¹⁴⁾

- تقديم اقتراحات أو مساءلات على مستوى الهيئة التشريعية في الجلسات وفي اللجان المتخصصة حول المواضيع ذات الأهمية العمومية les questions d'importance publique في الجلسات وفي اللجان المتخصصة.

- التكلّف في حينه بحالات الاستعجال أو الأزمات وما تثيره من انشغالات وهواجس، بطرحها بوضوح وإصرار، ولاسيما ما يتعلق منها بتحدّيات التنمية والحكامة⁽¹⁵⁾ التي تواجه مجتمعاتنا.

- البقاء على صلة بالدائرة الانتخابية، وذلك عن طريق فتح مداومة « على مستوى الدائرة الانتخابية لعضو البرلمان» تتكلّف بالإصغاء لانشغالات المواطنين وإعلامهم بما يجري داخل البرلمان، وذلك وفق صيغ يتّفق عليها مع السّطات العمومية. (غالبا ما تحدد في الأنظمة الضابطة للعلاقة بين السّلتين التشريعية والتنفيذية).

تلكم جملة من العوامل التي يمكن أن تساهم في تعزيز الثقة بين المواطن والبرلمان من جهة، وبين المواطن والسلطات

العمومية من جهة ثانية، لاسيما الإدارة منها كمرافق عامة مكلفة بضمان تقديم الخدمات بانتظام واطراد، والسهر على تكثيف وتطوير نوعيتها.

المواضيع الهامة، كمؤسسة تمثيلية تضطلع بمهام رئيسية: تشريعية، موازناتية، رقابية على أعمال الحكومة، ومناقشة برامجها والتصويت عليها ومساءلتها.

فلا روح للديمقراطية ما لم تكن المؤسسة التشريعية قادرة على الإصغاء إلى شعبها، ولا مصداقية لها ما لم تمارس صلاحياتها كاملة تجاه السلطة التنفيذية، كعامل أساسي للحكم الرشيد.

وفي المقابل، فإن أنجع الكيفيات لمساءلة البرلمان تتمثل في إجراء تقييم منظم لموقف الشعب من أدائها، وذلك عن طريق تنظيم استطلاعات للرأي، «كباروميتر وطني أو إقليمي» استطلاعات تراعي توفر شروط معينة في ممارسة البرلمان لوظيفته.

فانتهاج الحوار المسؤول والبناء في إطار مؤسساتي منظم، وتوحيد الكلمة وتغليب المصالح العليا الوطنية والقومية، تعدّ من أنجع الأساليب لمعالجة ما يطرأ من مسائل خلافية ويضمن الحد الأدنى من الوفاق الوطني.⁽¹⁷⁾ وتعدّ قبة البرلمان من أهمّ الفضاءات لمعالجة

حقيقة أنه توجد فجوة كبيرة بين الدول المتقدمة والنامية بخصوص مدى فعالية برلماناتها، باعتبارها مرهونة بالموارد والتسهيلات المتاحة للبرلمانات؛ ولا شك أن التي تتوفر منها على قدر كاف من الموارد، كما هو الحال في

والبناء في إطار مؤسساتي منظم، وتوحيد الكلمة وتغليب المصالح العليا الوطنية والقومية، تعدّ من أنجع الأساليب لمعالجة ما يطرأ من مسائل خلافية ويضمن الحد الأدنى من الوفاق الوطني.⁽¹⁷⁾ وتعدّ قبة البرلمان من أهمّ الفضاءات لمعالجة

لعام 2012⁽²⁰⁾ في ثلاثة مجالات رئيسية هي:

1/ الإعلام والتأثير على العمل البرلماني،

2/ الشفافية والاستجابة لانشغالات الجمهور،

3/ أداء الخدمات الملموسة الموجّهة للاستجابة لتطلّعات المواطنين.

وهي الأهداف التي تعمل البرلمانات في العالم على تجسيدها على أرض الواقع، ولذلك فهي في تزايد مستمر، فقد سجل مثلاً في عام 2012 أنه من بين 193 بلداً يتوفر 190 منها على شكل من البرلمانات والمجالس المماثلة العاملة، تضم أكثر من 46.000 ممثل.

وغني عن البيان أن وجود برلمان، ليس مرادفاً بالضرورة للديمقراطية، وفي

الدول المتقدّمة، غالباً ما تتسم أعمالها بالفعّالية وتنعكس بالإيجاب على سبل الارتقاء بالإجراءات التشريعية والرقابة الفعّالة على السلطة التنفيذية.

ثالثاً: الضغوط التي تواجهها البرلمانات من قبل المواطنين وأهدافها في عالمنا المعاصر:

اعتباراً لزيادة الطلبات المستجدة للمواطنين في بلدان ومناطق مختلفة، فإنّ الضغوط التي تواجهها البرلمانات متباينة ومتسارعة في مجملها، غير أن مواضيعها مشتركة.

فالمواطنون غالباً ما يضغطون على برلماناتهم لتحقيق أهداف معيّنة وفي مجالات مشتركة، حصرها التقرير البرلماني العالمي

كما أنّ الضغط الجماهيري على المجالس البرلمانية في تعاضم، فثقل الآلة الحكومية شجع على ذلك، وضاعف من مسؤوليّة البرلمانين في مجال المراقبة والمساءلة عن عملها، وقد ساعد تطوّر تكنولوجيات الاتصال والتغطية الإعلامية المكثّفة لمجالات السياسة على إبراز دور البرلمان والمسؤولين السياسيّين بحكم التغيير المسجل في التفاعلات بين البرلمانين، الإدارة و المواطنين، فالنواب أصبحوا اليوم في اتصال مباشر ودائم بالهيئة الاجتماعية التي يمثلونها *le corps social* ومن ثمة فقد أصبح تسيير الاتصال والإعلام عنصرا أساسيا للعمل السياسي، ولم يعد من المتصور في حاضرنا، ممارسة العمل البرلماني في غياب إعلام آلي متطور، يستجيب على المستوى التقني

المقابل لا وجود للديمقراطية دون برلمان مهما كان شكل جمعيته التمثيلية.

فالبرلمانات تشكل حلقة وصل بين انشغالات الشعب وحكامه، كما أنّ وجود منتدى عام للتعبير عن انشغالات المواطنين يعدّ من الشروط الأساسية لإضفاء الشرعية على عمل المؤسسات.

وهو الطرح الذي دعمه سبر الآراء المنظم عام 2008،⁽²¹⁾ الذي خلص إلى أنّ 85% من الأشخاص المستطلع آرائهم يعتقدون أنّ إرادة الشعب ينبغي أن تكون أساس سلطة الحكومة، وهي الغاية التي رافعت عنها أحداث ما اصطلح عليه بالربيع العربي، أين تم التركيز على ضرورة تعزيز دور البرلمان بحثا عن تحقيق مزيد من إسماع الرأي السياسي وفضائل الديمقراطية.

رابعاً : دور المواطن في الصناعة التشريعية؛

تلجأ العديد من الدساتير المعاصرة في إطار التقييد من الفجوة بين البرلمان والمواطنين، إلى الاعتراف للمواطنين بحق المبادرة باقتراح إدخال تشريعات جديدة بدلاً من الاكتفاء باقتراح تعديل تشريع معروض فعلياً على البرلمان أو التعليق عليه.

فالتنسيق الدائم بين البرلمان وجماعات المجتمع المدني يؤدي إلى اقتراح تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة، وهو ما يعد شكلاً من أشكال « المبادرة المدنية» يتجلى في قيام البرلمان بعقد نقاش عام حول قضية ما، أو إجراء استجابات حول موضوعات محددة تتصل بتشريعات مستقبلية،⁽²³⁾ وقد تتراوح مبادرات المواطنين

للمتطلبات المتنامية بعنوان الاستعداد la disponibilité، النوعية la qualité، وأمن الأنظمة الإعلامية⁽²²⁾ la sécurité des systèmes كما أن الدور الذي تقوم به الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمانات من خلال مساءلة الحكومات، علاوة على الدور المتنامي للمجتمع المدني المتشكّل من المواطنين وتكفّله بنقل هموم الجماهير للسلطات المعنية عبر قنواتها الخاصة؛ ساعد كثيراً على تعاظم مكانة البرلمانات في المجتمعات المعاصرة باعتبارها الجهة المخولة قانوناً بترجمة هموم الجماهير وتحقيق مصالح الأمة عبر النصوص التشريعية التي تسنها وتعمل على تكييفها مع المقتضيات المستجدة للمجتمع.

لثلاث نواب المجلس الوطني أو 4000 ناخب الدعوة إلى عقد استفتاء؛ وقد يحدث في بعض الحالات أن لا يكون البرلمان مخولًا بإقرار قانون ما، قبل الإعلان عن نتيجة الاستفتاء حوله.

وهناك بعض الدساتير التي تميز بخصوص السماح للمواطنين بالمبادرة بتقديم اقتراح ما، أو المبادرة بإجراء الاستفتاء، فتجعل عدد المواطنين المطلوب في الحالة الأولى أقل بكثير من العدد المطلوب في الحالة الثانية (إجراء استفتاء).

في حين تذهب دساتير بلدان أخرى، كالإكوادور مثلاً إلى منح المواطنين والحركات الاجتماعية سلطة إقرار التشريعات والمشاركة في مناقشة مشاريع القوانين

تجاه البرلمان بين طابعها الاستشاري والإلزامي حسب الدساتير، وقد تفضي إلى إجراء استفتاء شعبي حول الاقتراح الوارد فيها، كما هو الحال في سويسرا مثلاً، بخصوص المواضيع المتصلة بالبيئة والمستهلك، أو بالنسبة ليطاليا ذات الخبرة في مجال الاستفتاءات التشريعية التي يقرّ دستورها في المادة 75 الحق للمواطن في الاعتراض على القوانين أو إلغائها بشروط معيّنة « أي دون الحق في المبادرة باقتراح التشريع»⁽²⁵⁾.

وهذا النوع من الحقوق يعتبر من بين المحفزات للمبادرات الايجابية، لأنه ينطبق على أيّ تشريع قائم، وهو المسلك الذي حدا حذوه البرلمان السلوفيني بإقراره للمواطن والبرلمان معاً حق المبادرة، فأجاز

وأياً كان الأسلوب المختار في إقرار حق المبادرة للمواطنين واستفتاءهم، فإن نزاهة الديمقراطية النيابية لا تزال تثير شكوكاً حولها، ولا سيما الإدعاء القائم بأن النواب المنتخبين يتحدثون نيابة عن جمهور ناخبيهم بأكمله، وذلك في مقابل الديمقراطية المباشرة التي تفضل الجماعات المنظمة صاحبة الصوت المسموع والآراء القوية، غير أن الواقع يؤكد بأن لا تناقض بين الديمقراطية المباشرة والنيابية، فلطالما شارك النواب في حوار متواصل مع ناخبيهم وكانوا عرضة للتأثر بهم.⁽²⁸⁾

التي وافق المجلس الوطني على النظر فيها، وهو الموقف الذي تبناه المؤسس البرتغالي منذ عام 2003، بحيث أقرّ للمواطنين الحقّ في مناقشة المبادرات التي يوقع عليها أكثر من 3500 شخص، والتصويت عليها في مجلس الجمهورية يعد أمراً إلزامياً.⁽²⁷⁾

إن الرأى بات اليوم يسير في اتجاه العمل على سدّ الفجوة بين المواطنين وتعزيز مشاركتهم السياسية في الإجراءات التشريعية، من خلال المساهمة في البحث، وفي دراسة مشاريع القوانين والتعليق عليها، وذلك عبر التعاون بين اللجان البرلمانية وجماعات المواطنين والخبراء، أو تشكيل منتديات أو مجالس خاصة للمجتمع المدني.

الهوامش

- (1) من ذلك المواد 6 و7 من الدستور الجزائري
- (2) وأنه لا حدود لتمثيله إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات. المادة 10 من نفس المرجع أعلاه.
- (3) دليل البرلمانين إلى حقوق الإنسان. الاتحاد البرلماني الدولي. مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. رقم 2005-8 فقرة ج- تمهيد
- (4) Exposé de M. Pierre Cornillon. S/G honoraire de l'union interparlementaire. conférence parlementaire Régionale sur le Renforcement des capacités des parlementaires Arabes. Alger 20-22 septembre 2005
- (5) مشار إلى ذلك في: البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين. دليل للممارسة الجيدة. الاتحاد البرلماني الدولي. ط 2006 ص 2-1
- (6) صحيفة "الانتباهة": السودانية: تصريح لنائب رئيس البرلمان السوداني. سامية أحمد محمد 2012/2/13.
- (7) المادة 100 المرجع أعلاه.
- (8) يسري مفهوم المواطن على الأشخاص الذين يحملون جنسية دولة ما.
- (9) المادة 6 من الدستور الجزائري.
- (10) مشار إلى ذلك في: البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين. دليل للممارسة الجيدة. الاتحاد البرلماني الدولي. ط 2006 ص 113.
- (11) مدونة السلوك التي تحرص مثلا على التزام النواب بحضور الجلسات البرلمانية، لأن الغياب عنها يمكن أن يزعزع ثقة المواطنين في أعضاء البرلمان، وبالتالي على المؤسسة ذاتها، علما بأن غياب أعضاء البرلمان بسبب انشغالهم في أعمال برلمانية مشروعة هي منظمة بتوجيهات دائمة، سواء عن جلسات اللجان والجلسات العامة، كاشتراط إخطار الرئيس المختص بأسباب التغيب عن الحضور مثلا، تحت طائلة العقوبة، منها مثلا: نشر اسم العضو في قائمة الحضور والغياب، توجيه اللوم الرسمي أو الدعوة للانصياع للنظام، خصم جزء من رواتب العضو، الإيقاف المؤقت، سحب التفويض البرلماني. ومن الطريف أن الجزاءات قد تصل كما هو الشأن في أمريكا والفيليبين إلى حد تفويض مأمور التنفيذ القبض على العضو المذنب ونقله بالقوة إلى المجلس أو أي من ذلك/ مرجع سابق. ص 122-123.

12) مصالح قد تتعلق بملكية أصول مالية أو تلقي مزايا أو العمل مقابل أجر، تعزيز الوصول إلى الإجماع بين أعضاء البرلمان عن طريق وضع قواعد عامة و تخصيص مستشار مستقل لا ينتمي إلى حزب معين للرد عن التساؤلات المتعلقة بالسلوك الملائم مرجع سابق. ص 117-118.

13) المادة 8 من الدستور الجزائري.

14) عبد الكريم قريشي، عضو مجلس الأمة (الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري) مداخلة حول : المواطن والبرلمان. يوم دراسي حول ما ينتظره المواطن من برلمانه. تنظيم مجلس الأمة- الجزائر. 14 ديسمبر 2011.. منشورات مجلس الأمة 2012 ص 27. وهي الانشغالات التي غالبا ما تتعلق بالحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمواطنين

15) علما بأن مثل هذه الجلسات الخاصة غير مهيكلة بصفة تنظيمية، ولذلك جرت العادة أن تتم بترخيص من رئاسة المجلس بهدف تمكين البرلمانيين من التعبير حول المسائل التي تشغلهم دون الحاجة إلى المرور عبر تنظيم إجرائي معقد

cité par Dr. K.Agnihotri.S/G du Rajja sabba d'inde. Au débat général sur le traitement des situations D'urgence ou de crise dans l'hémicycle. ASGP. Session de Kampala. Article 2012.p-1

16) كما بينت الأحداث التي عرفتها المنطقة العربية خلال العام المنصرم فيما بات يعرف "بالربيع العربي" أحداث حركها الشارع العام وجاءت عفوية وسريعة، شعارات كانت تعبر عن قضايا أساسية ملحة على رأسها قضايا: الحكم الرشيد، كرامة المواطن، الشفافية في التسيير، محاربة الفساد والمحسوبية، الديمقراطية، حرية التعبير، توفير الخدمات الضرورية، توجيه موارد الدولة للتنمية في دروبها المختلفة، ظاهرة البطالة التي طالت الشباب الجامعي الذي كان الأكثر تأثرا بالتغيير السياسي والاقتصادي والاجتماعي المنشود باعتبار أن المستقبل له أحداث لا تندرج في إطار ما سُوّق له "الفوضى الخلاقة" التي نادى بها جهة دولية معروفة، وإنما في سياق البحث عن الاستقرار والنهضة الشاملة اللذين لا يتحققان في كنف الفوضى.

17) افتتاحية نشرية دورية : اتحاد مجالس الدول الأعضاء بمنظمة المؤتمر الإسلامي . العدد العاشر 2012.

18) من ذلك مثلا حالة دول الاتحاد الأوروبي التي تحتفظ بإحصائيات بين نتائج الاستبيانات منذ زمن طويل: نلاحظ انخفاضا واضحا في الثقة في البرلمانات خلال الفترة من منتصف الثمانينيات من القرن العشرين حتى أواخر التسعينيات. مرجع سابق. حول متابعة الرأي العام. ص 130-131.

19) فهي تتوفر على: طاقم من الخبراء يقدم الدعم بصورة محايدة لأعضاء البرلمان في شتى أنشطته، مكتبة شاملة ومركز معلومات، مكاتب للأعضاء، مزودة بالوسائل البشرية والمادية الضرورية، تخصيص تسهيلات لأحزاب المعارضة الرئيسية. في حين لا تتوفر معظم الدول النامية على مثل هذه التسهيلات والموارد والعاملين ممن تتوفر لديهم الخبرة المناسبة، مما يؤثر حتما في توازن السلطة مع الجهات التنفيذية وستصبح الرقابة البرلمانية أقل دقة. م.س. ص 136

20) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2012. وثيقة منشورة وموزعة. الاتحاد البرلماني الدولي. جمعية الأمراء العاميين للبرلمانات. وقد اعتمد هذا التقرير على تجربة المؤسسات والمسؤولين السياسيين لإبراز التحديات ومختلف المبادرات الرامية إلى تحسين التمثيل البرلماني في مختلف أنحاء العالم من جهة وإلى مساعدة البرلمانات والمسؤولين السياسيين على فهم الضغوطات بشكل أفضل والوقوف على بعض التوترات التي ينبغي عليهم معالجتها.

21) مشار إليه في التقرير السالف الذكر world public opinion.org.2008
22) Communication de M. Philippe SCHWAB S/G du conseil (22 des Etats et de l'assemblée fédérale de suisse sur les Démarches stratégiques des services du parlement suisse pour les Années .2012-2016. ASGP. Session de Kampala Avril 2012.p9

23) كما تفعل العديد منها الآن. البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين. مرجع سابق. ص 108

24) (منها جمع نصف مليون توقيع والحصول على موافقة المحكمة الدستورية لاعتماد نتيجة الاستفتاء.

25) نفس المرجع أعلاه. ص 109

26) حالة الجمهوريات اليوغسلافية السابقة“. فلإجراء استفتاء ما يتطلب جمع 15000 توقيع في حين لا يتطلب تقديم اقتراح تشريع سوى 10000 توقيع ليقرر البرلمان ما إذا سيسير قدما فيه.

27) نفس المرجع أعلاه ص 110

28) مرجع سابق. ص. 111



في إطار دفع و تعزيز التعاون العربي و تنوعه خاصة في مجال العمل البرلماني، استقبل يوم الخميس 06 جوان 2013، معالي السيد محمود خذري وزير العلاقات مع البرلمان، السيد علي فهد الراشد رئيس مجلس الأمة بدولة الكويت، ورئيس إتحاد البرلمان العربي، الذي قام بزيارة عمل على رأس وفد برلماني رفيع المستوى.



استقبل السيد محمود خذري وزير العلاقات مع البرلمان، يوم الثلاثاء 08 أكتوبر 2013، بمقر الوزارة، سعادة السيد محمد نجيب حشانة، سفير الجمهورية التونسية بالجزائر، الذي أدى له زيارة مجاملة.

و قد استعرض الطرفان العلاقات بين البلدين الشقيقين و سبل تعزيزها وآفاق ترقيتها.



و إيران، و سبل ووسائل تعزيزها في كل المجالات ذات الاهتمام المشترك لا سيما في مجال العمل البرلماني، وكيفية تطوير العلاقات في هذا الشأن بين البلدين.

استقبل يوم الإثنين 14 أكتوبر 2013، معالي وزير العلاقات مع البرلمان السيد محمود خذري، سعادة السيد علاء الدين برجودي رئيس لجنة الأمن القومي و السياسة الخارجية لمجلس الشورى الإسلامي الإيراني، الذي قام بزيارة رسمية لبلادنا على رأس وفد برلماني هام.

وقد تطرّق الطرفان إلى مكانة وعمق العلاقة الثنائية بين الجزائر

ملحق العدد

قانون تنظيم مهنة المحاماة

قانون رقم 13-07 مؤرخ في 24 ذي الحجة عام 1434 الموافق 29 أكتوبر سنة 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

إنّ رئيس الجمهورية،

- بناء على الدّستور، لاسيما المواد 119 و120 و122 و126 و151 منه،
 - وبمقتضى الأمر رقم 66-155 المؤرّخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدّل والمتمّم،
 - وبمقتضى الأمر رقم 66-156 المؤرّخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، المعدّل والمتمّم،
 - وبمقتضى الأمر رقم 71-57 المؤرّخ في 14 جمادى الثانية عام 1391 الموافق 5 غشت سنة 1971 والمتعلق بالمساعدة القضائية، المعدّل والمتمّم،
 - وبمقتضى الأمر رقم 75-58 المؤرّخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني، المعدّل والمتمّم،
 - وبمقتضى القانون رقم 91-04 المؤرّخ في 22 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 8 يناير سنة 1991 والمتضمن تنظيم مهنة المحاماة،
 - وبمقتضى القانون رقم 08-09 المؤرّخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،
 - وبعد رأي مجلس الدولة،
 - وبعد مصادقة البرلمان،
- يصدر القانون الآتي نصه :

الباب الأول أحكام عامة

المادة الأولى : يهدف هذا القانون إلى وضع القواعد العامة لممارسة مهنة المحاماة وتحديد كفاءات تنظيمها.

المادة 2: المحاماة مهنة حرة ومستقلة تعمل على حماية وحفظ حقوق الدفاع وتساهم في تحقيق العدالة واحترام مبدأ سيادة القانون.

المادة 3: يجب أن تحرر العرائض والمذكرات، وأن تجرى المرافعات أمام الجهات القضائية باللغة العربية.

المادة 4: يكون التمثيل والدفاع ومساعدة الأطراف أمام الجهات القضائية والهيئات الإدارية و التأديبية من قبل المحامي في إطار أحكام هذا القانون وأحكام التشريع الساري المفعول.

الباب الثاني

مهام المحامي وواجباته وحقوقه وحالات التنافي

الفصل الأول

المهام

المادة 5: يقوم المحامي بتمثيل الأطراف ومساعدتهم ويتولى الدفاع عنهم كما يقدم لهم النصائح والاستشارات القانونية.

المادة 6: يجوز للمحامي، ما لم يقض التشريع الساري المفعول بخلاف ذلك، القيام بكل إجراء تقتضيه المهنة ولاسيما:

- اتخاذ كل تدبير والتدخل في كل إجراء،
 - القيام بكل طعن،
 - دفع وقبض كل مبلغ مع الإبراء،
 - القيام بكل إجراء يتعلق بالتنازل أو الاعتراف بحق،
 - السعي لتنفيذ الأحكام القضائية، ولهذا الغرض يجوز له القيام بكل الإجراءات والشكليات الضرورية لذلك.
- يعفى المحامي من تقديم أي توكيل.

المادة 7: يجوز للمحامي التابع لمنظمة أجنبية، مع مراعاة أحكام الاتفاقيات الدولية ومبدأ المعاملة بالمثل، أن يساعد الأطراف ويدافع عنها ويمثلها أمام جهة قضائية جزائرية، بعد ترخيص من نقيب المحامين المختص إقليمياً، على أن يختار موطناً له في مكتب محام يمارس في دائرة اختصاص الجهة القضائية المختصة إقليمياً.

يمكن سحب الترخيص بنفس الأشكال في أي مرحلة كانت عليها الإجراءات.

الفصل الثاني الواجبات

المادة 8: يجب على المحامي أن يفتح مكتباً في دائرة اختصاص مجلس قضائي ولا يجوز له أن يتخذ إلا مكتباً واحداً.

المادة 9: يجب على المحامي أن يراعي الالتزامات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة وتقاليد المهنة وأعرافها.

يجب على المحامي أن يحسن مداركه العلمية باستمرار، وهو ملزم بمتابعة كل البرامج التكوينية والتحلي بالمواظبة والجديّة خلالها.

يلتزم المحامي في إطار ممارسة مهامه بالاحترام الواجب نحو القضاة والجهات القضائية.

يلزم المحامي خلال الجلسات بارتداء البذلة الرسمية المنصوص عليها في التنظيم الساري المفعول.

تشكل الاستقلالية والاستقامة والوفاء والتجرد واللباقة وحسن معاملة الزملاء واجبات مؤكدة على المحامي.

يجب عليه أن يسلك في كل مكان وفي جميع الظروف سلوك المساهم الوفي للعدالة.

المادة 10: يجب على المحامي احترام موكله واتخاذ التدابير القانونية الضرورية لحماية حقوقهم ومصالحهم ووضعها حيز التنفيذ.

المادة 11: يجب على المحامي الذي يعينه النقيب أو مندوبه في إطار المساعدة القضائية، وفقاً للتشريع والتنظيم الساري المفعول، أن يقوم بمساعدة المتقاضى المستفيد منها.

كما يلزم في حالة تعيينه تلقائياً، بعوض أو دونه من قبل النقيب أو مندوبه بضمان الدفاع عن مصالح أي متقاضٍ أمام أي جهة قضائية.

لا يجوز للمحامي المعين وفقاً للفقرتين السابقتين أن يمتنع عن تقديم مساعدته دون تقديم مبرر يوافق عليه النقيب أو مندوبه.

وفي حالة عدم موافقة المحامي وإصراره على الامتناع، يحال على المجلس التأديبي الذي يمكنه أن يصدر ضده، إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة 119 من هذا القانون، ويمنع على المحامي، طلب أو قبول أتعاب من المتقاضي بأي شكل كان في القضايا التي منحت فيها المساعدة القضائية أو التي عين فيها المحامي تلقائياً.

عندما يتضح أن عدد المحامين المقيمين في دائرة اختصاص مجلس قضائي غير كاف، فإنه يجوز تعيين محامين من دائرة اختصاص مجلس قضائي آخر.

المادة 12: يمنع على المحامي السعي لجلب الزبائن أو القيام بالإشهار لنفسه أو الإيعاز على ذلك.

المادة 13: يمنع على المحامي إبلاغ الغير بمعلومات أو وثائق تتعلق بقضية أسندت إليه والدخول في جدال يخص تلك القضية، مع مراعاة الأحكام التشريعية التي تقضي بخلاف ذلك.

ويجب عليه في كل الحالات أن يحافظ على أسرار موكله وأن يكتم السر المهني.

المادة 14: يلزم المحامي بالحفاظ على سرية التحقيق.

المادة 15: لا يجوز للمحامي أن يمثل مصالح متعارضة.

المادة 16: لا يمكن المحامي أن يتنحى عن التوكيل المسند إليه إلا بعد إخبار موكله في الوقت المناسب، لتمكينه من تحضير دفاعه، وذلك بموجب رسالة موصى عليها مع الإشعار بالاستلام موجهة إلى آخر موطن معروف له.

كما يجب إعلام رئيس الجهة القضائية التي تنظر في الدعوى.

يمكن الموكل إنهاء تمثيل المحامي في أي مرحلة كانت عليها الإجراءات، ويجب عليه أن يخبره بذلك.

المادة 17: يمنع على المحامي أن يملك عن طريق التنازل الحقوق المتنازع فيها و/أو أخذ أي فائدة في القضايا المعهودة إليه ويعد باطلا كل اتفاق يخالف ذلك.

المادة 18: يجب على المحامي إرجاع الوثائق المعهودة إليه من قبل موكله بطلب من هذا الأخير.

وفي حالة عدم طلبها، يبقى المحامي مسؤولاً عنها لمدة خمس (5) سنوات إما ابتداء من تسوية القضية وإما من آخر إجراء وإما من تاريخ تصفية الحسابات مع الموكل.

المادة 19: يجب على المحامي الذي يقوم بعمليات مالية لصالح زبائنه فتح حساب مصرفي مخصص حصرياً لتلك العمليات، وعليه أن يودع فيه جميع المبالغ المتعلقة بها.

المادة 20: يجب على المحامي احترام الالتزامات الجبائية والتأمينات الاجتماعية وفقاً للتشريع الساري المفعول.

المادة 21: يجب على المحامي أن يكتتب تأميناً لضمان مسؤوليته المدنية الناتجة عن مخاطر المهنة.

الفصل الثالث الحقوق

المادة 22: لا يمكن انتهاك حرمة مكتب المحامي.

لا يتم أي تفتيش أو حجز في مكتب المحامي إلا من قبل القاضي المختص بحضور النقيب أو مندوبه أو بعد إخطارهما قانوناً.

تعد باطلة الإجراءات المخالفة للأحكام المنصوص عليها في هذه المادة.

المادة 23: تحدد الأتعاب بين المتقاضى والمحامي بكل حرية، حسب الجهد الذي يبذله المحامي وطبيعة القضية ومراحلها وأهمية المساعي التي يقوم بها المحامي.

لا يمكن أن يكون مبلغ الأتعاب خاضعاً للنتائج المتوصل إليها ويعد باطلاً كل اتفاق يخالف ذلك.

غير أنه في المواد التجارية وعلاوة على مستحقته، يمكن الأطراف تحديد أتعاب إضافية بحسب النتائج المحققة أو العمل المقدم بناءً على اتفاق مكتوب.

لا يجوز للمحامي بأي حال من الأحوال التخلي عند تحديد الأتعاب عن واجبات الاعتدال التي تبقى من سمات المهنة.

يجب على المحامي أن يسلم وصلا لموكله مقابل الأتعاب التي تقاضاها.

يمكن أن تكون النزاعات المتعلقة بأتعاب المحامي محل صلح مسبق من قبل النقيب الذي يحرر محضرا بذلك يسجل في سجل خاص يمكك لهذا الغرض في كتابة المنظمة. ويضع هذا المحضر حدا نهائيا للنزاع.

وفي حالة فشل إجراء الصلح يصرف الأطراف لاتخاذ ما يرونه مناسبا.

المادة 24: يستفيد المحامي بمناسبة ممارسة مهنته من:

- الحماية التامة للعلاقات ذات الطابع السري القائمة بينه وبين موكله،

- ضمان سرية ملفاته ومراسلاته،

- حق قبول أو رفض موكل مع مراعاة أحكام المادة 11 من هذا القانون.

لا يمكن متابعة محام بسبب أفعاله وتصريحاته ومحركاته في إطار المناقشة أو المرافعة في الجلسة.

المادة 25: إذا وقع إخلال جسيم بنظام الجلسة، توقف الجلسة وجوبا ويرفع

الأمر إلى رئيس الجهة القضائية ومدوب المحامين للتسوية ويسعى الطرفان لإيجاد حل ودي للإشكال.

في حالة عدم تسوية الإشكال، يرفع الأمر إلى رئيس المجلس القضائي ونقيب المحامين لتأكيد نفس المسعى وفقا لتقاليد وأخلاقيات المهنة.

وفي حالة عدم تسوية الإشكال وديا، يرفع الأمر إلى وزير العدل، حافظ الأختام الذي يخطر اللجنة الوطنية للطعن.

المادة 26: تطبق على إهانة محام أو الاعتداء عليه أثناء ممارسته مهنته أو

بمناسبتها، العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات المتعلقة بإهانة القاضي.

الفصل الرابع حالات التنافس

المادة 27: تتنافى ممارسة مهنة المحاماة مع ممارسة كل الوظائف الإدارية أو القضائية ومع أي عمل إداري أو إدارة أو تسيير شركة أو مؤسسة سواء كانت تابعة للقطاع العام أو للقطاع الخاص ومع كل نشاط تجاري أو صناعي وكل عمل ينطوي على علاقة التبعية.

لا يمكن المحامي العضو بالبرلمان أو المنتخب المنتدب أن يمارس خلال عهده الانتخابية مهنة المحاماة.

لا تتنافى مهنة المحاماة مع وظائف التدريس في الجامعات ومؤسسات التعليم العالي.

المادة 28: لا يجوز للمحامي الذي كان موظفاً أو عوناً عمومياً أن يرافع ضد الإدارة التي كان تابعا لها لمدة سنتين (2) ابتداء من تاريخ انتهاء مهامه.

لا يجوز للمحامي الذي كان قاضياً أو الذي كان موظفاً مارس مهام منحه بطبيعتها تأثيراً اجتماعياً خاصاً، أن يتخذ إقامة مهنية أو أن يرافع في دائرة اختصاص المجلس القضائي الذي كان يمارس فيه مهامه خلال مدة خمس (5) سنوات من تاريخ انتهائها.

المادة 29: لا يجوز للمحامي الذي أسندت إليه عهدة انتخابية أن يرافع ضد الجماعات الإقليمية التي كان يمثلها أو ضد المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو الصناعي والتجاري التابعة لها، إلا بعد مضي خمس (5) سنوات من انتهاء عهده الانتخابية.

المادة 30: لا يجوز للمحامي أن يفتح مكتباً أو يرافع في دائرة اختصاص المجلس القضائي الذي يمارس فيه زوجه أو قريبه أو صهره إلى الدرجة الثانية مهام قاضٍ.

الباب الثالث الالتحاق بالمهنة

المادة 31: مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها في المادتين 35 و36 من هذا القانون، يشترط للالتحاق بمهنة المحاماة الحصول على شهادة الكفاءة لمهنة المحاماة ومتابعة التربص المنصوص عليهما في هذا الباب.

المادة 32: لا يمكن أي شخص أن يتخذ صفة محام، ما لم يكن مسجلاً في جدول المحامين، تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة انتحال صفة المنصوص عليها في قانون العقوبات.

الفصل الأول شهادة الكفاءة لمهنة المحاماة

المادة 33: تنشأ مدارس جهوية لتكوين المحامين وتحضير المترشحين لشهادة الكفاءة لمهنة المحاماة، يحدد تنظيمها وكيفيات سيرها عن طريق التنظيم.

المادة 34: يتم الالتحاق بالتكوين للحصول على شهادة الكفاءة لمهنة المحاماة عن طريق مسابقة.

يشترط في كل مترشح:

- أن يكون جزائري الجنسية مع مراعاة الاتفاقيات القضائية،
 - أن يكون حائزاً على شهادة الليسانس في الحقوق أو شهادة معادلة لها،
 - أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية،
 - أن لا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة من أجل أفعال مخلة بالشرف والآداب العامة،
 - أن تسمح حالته الصحية والعقلية بممارسة المهنة.
- تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

المادة 35: مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في المادة 34 أعلاه، يعفى من شهادة الكفاءة لمهنة المحاماة:

- القضاة الذين لهم أقدمية عشر (10) سنوات من الممارسة على الأقل،

- حائزو شهادة دكتوراه أو دكتوراه دولة في القانون،
- أساتذة كليات الحقوق الحائزون على شهادة الماجستير في الحقوق أو ما يعادلها الممارسون لمدة عشر (10) سنوات على الأقل.

الفصل الثاني

التربص

المادة 36: باستثناء القضاة الذين لهم أقدمية عشر (10) على الأقل أو حاملو شهادة دكتوراه أو دكتوراه دولة في القانون، يتابع حاملو شهادة الكفاءة لمهنة المحاماة والمعفون منها تربصا ميدانيا مدته سنتان (2) يتوج بتسليم شهادة نهاية التربص من طرف مجلس المنظمة، مع مراعاة أحكام المادة 41 أدناه.

ويسجلون في قائمة التربص عند تاريخ أداء اليمين ويحملون صفة محام متربص.

المادة 37: يتولى نقيب منظمة المحامين أو مندوبه عند الاقتضاء، توزيع المتربصين على مديري التربص من بين المحامين الذين لهم أقدمية عشر (10) سنوات على الأقل أو المعتمدين لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة ويبلغ وزير العدل، حافظ الأختام بذلك.

يمارس المحامي المتربص لدى مكتب مدير التربص الذي يقوم بتوجيهه في سائر أعماله المهنية ويجتهد في تكوينه لممارسة المهنة ويخبر نقيب المحامين بنشاط المتربص ولا يمكنه رفض المهمة المسندة إليه دون عذر مقبول.

يجب على مدير التربص القيام بالواجبات التي تقتضيها أخلاقيات وتقاليد المهنة تجاه المتربص.

يتقاضى المحامي المتربص طيلة فترة التربص تعويضا يحدد مقداره وكيفية دفعه في النظام الداخلي للمهنة.

المادة 38: يتضمن التربص على الخصوص:

- المواظبة على حضور تمارين التربص المنظمة وفقا لمقتضيات النظام الداخلي للمهنة،
- المشاركة في أعمال ندوات التربص التي تنظم تحت رئاسة النقيب أو مندوبه،
- الحضور في جلسات الجهات القضائية لاكتساب قواعد ممارسة المهنة.

المادة 39: يكون حضور المتربصين في الأعمال والتمارين التي تجري بندوات التربص إجباريا.

إن الغيابات المتكررة بدون عذر مقبول يمكن أن تؤدي إلى تمديد فترة التربص أو رفض تسليم شهادة نهاية التربص المنصوص عليها في المادة 36 من هذا القانون.

المادة 40: يجوز للمحامي المتربص:

- التكفل بسائر القضايا التي يكلفه بها مدير التربص باسمه و تحت رقابته،
- أن يرافع ابتداء من السنة الثانية من التربص أمام المحاكم التابعة للنظام القضائي العادي في دعاوى التي يكلفه بها مدير التربص تحت رقابة و مسؤولية هذا الأخير.

غير أنه لا يجوز له:

- فتح مكتب باسمه الخاص خلال فترة التربص.
- المشاركة في الانتخابات المنصوص عليها في المادة 92 من هذا القانون.

المادة 41: يجوز لمجلس المنظمة تمديد مدة التربص لفترة لا تتجاوز سنة (1) إذا تبين له أن المحامي المتربص لم يلتزم بالواجبات المحددة في المادة 38 أعلاه و ما يليها.

وفي جميع الحالات يسلم أو يرفض تسليم شهادة نهاية التربص عند انتهاء هذا التمديد.

لا يتم رفض تسليم الشهادة أو تمديد التربص إلا بقرار مسبب صادر عن مجلس المنظمة بعد سماع المحامي المتربص أو بعد استدعائه قانونا.

لا يمكن المحامي المتربص الطعن أمام الجهة القضائية المختصة إلا في قرار رفض تسليم الشهادة.

لا يمكن المحامي المتربص الذي تم رفض منحه شهادة نهاية التربص أن يطلب تسجيله من جديد إلا مرة واحدة فقط.

الفصل الثالث

جدول المحامين

المادة 42: تودع طلبات التسجيل في جدول المحامين مصحوبة بكل الوثائق المطلوبة لدى مجلس كل منظمة مقابل وصل في أجل شهرين (2) على الأقل قبل انعقاد الدورة.

يبتّ مجلس كل منظمة في طلبات التسجيل هذه مرة واحدة كل سنة، ويعد عدم البتّ في الطلب قبولا له.

يبلّغ قرار مجلس منظمة المحامين مصحوبا بنسخة من الملف في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما إلى وزير العدل، حافظ الأختام، كما يبلّغ إلى المعني بالأمر و إلى مدير التربص و إلى مجلس الاتحاد.

يمكن وزير العدل، حافظ الأختام، و المعني بالأمر، كل فيما يخصه، الطعن في هذا القرار أمام الجهة القضائية المختصة في أجل شهر (1) من تاريخ تبليغه.

المادة 43: يؤدي المترشح الذي تم قبوله، بعد تقديمه من النقيب أو مندوبه، أمام المجلس القضائي الذي سجل بدائرة اختصاصه، اليمين الآتي نصها:

« أقسم بالله العليّ العظيم أن أؤدي مهامّي بأمانة وشرف، وأن أحافظ على السرّ المهنيّ، وعلى أخلاقيات وتقاليد المهنة وأهدافها النبيلة وأن أحترم قوانين الجمهورية.»

المادة 44: يشتمل جدول المحامين على ألقاب المحامين و أسمائهم وتاريخ أداء اليمين ومحل إقامتهم، ويتم ترتيبهم بالجدول حسب الأقدمية مع الإشارة إلى صفة نقيب المحامين أو نقيب سابق، كما يتضمن الجدول قائمة المحامين المتربصين.

المادة 45: يتداول مجلس المنظمة في تعيين جدول المحامين مرة واحدة في بداية السنة القضائية.

يودع الجدول بأمانة ضبط المجلس القضائي المختص إقليميا، وترسل نسخة منه إلى كل من وزير العدل، حافظ الأختام ومجلس الإتحاد.

المادة 46: يغفل من الجدول بناء على طلبه أو بصفة تلقائية:

– المحامي الذي لا يمكنه ممارسة المهنة فعليا لاسيما بسبب مرض أو عاهة خطيرة،

– المحامي الذي لا يقوم من غير عذر مقبول بالواجبات المفروضة عليه بموجب النظام الداخلي لمهنة المحاماة، أو الذي لا يمارس مهنته بصفة فعلية لمدة ستة (6) أشهر على الأقل،

– المحامي الذي أصبح في حالة من حالات التنافي المنصوص عليها في هذا القانون،

– المحامي الذي لا يثبت أن له إقامة مهنية.

المادة 47: باستثناء المحامي الذي استدعي للقيام بمهام لصالح الدولة أو للقيام بنيابة انتخابية، يفقد المحامي الذي تم إغفاله لمدة أكثر من خمس (5) سنوات رتبة الأقدمية بالجدول و يسترجع هذه الرتبة بتاريخ رفع الإغفال.

المادة 48: ينتهي إغفال محام من الجدول بزوال سببه.

المادة 49: لا يمكن رفض تسجيل محام أو إعادة تسجيله أو إغفاله إلا بعد سماع أقواله أو بعد استدعائه قانونا للحضور في أجل عشرة (10) أيام على الأقل.

وإذا لم يحضر المعني بالأمر فإن القرار يعد حضوريا.

يمكن الطعن بالإلغاء في قرار مجلس منظمة المحامين أمام الجهة القضائية المختصة وفقا للتشريع الساري المفعول.

الباب الرابع تمثيل الأطراف أمام الجهات القضائية

المادة 50: ما لم توجد أحكام تشريعية مخالفة، يمارس المحامي المسجل في الجدول، مهنته عبر كامل التراب الوطني وأمام جميع الجهات القضائية.

المادة 51: يعتمد أمام المحكمة العليا ومجلس الدولة بقرار من وزير العدل، حافظ الأختام:

- المحامون الذين أثبتوا ممارسة فعلية لمدة عشر (10) سنوات على أن لا يكونوا قد تعرضوا خلال الثلاث (3) سنوات الأخيرة إلى إجراء التوقيف. وفي هذه الحالة، تضاف مدة سنتين (2) للأجل المنصوص عليه في هذه المادة،

- المحامون الذين مارسوا فعليا وظيفة القضاء لمدة عشر (10) سنوات على الأقل،

- المحامون الحاصلون على شهادة الدكتوراه الذين مارسوا وظيفة أستاذ في الحقوق لمدة عشر (10) سنوات.

الباب الخامس الممارسة الجماعية لمهنة المحاماة

المادة 52: يمكن المحامين المسجلين في الجدول وفقا لأحكام هذا القانون أن يمارسوا مهامهم جماعيا في شكل «شركة محامين» أو «مكاتب مجمعة» أو «تعاون» أو كذلك ضمن نظام «المحاماة بأجر».

الفصل الأول شركات المحامين

المادة 53: يجوز لمحامين (2) أو أكثر بموجب اتفاقية مكتوبة إنشاء شركة تتمتع بالشخصية المعنوية تدعى «شركة محامين» و تهدف للممارسة المشتركة لمهنة المحاماة وفقا لأحكام هذا القانون.

لا يمكن للشركة أن تساعد أو تمثل أطرافا لها مصالح متعارضة.

المادة 54: لا يجوز أن يكون اسم شركة المحامين مؤلفاً إلا من ألقاب الشركاء، وعند الاقتضاء من أسمائهم.

لا يجوز لأحد الشركاء أن يكون عضواً إلا في شركة محامين واحدة ولا يمكن أن يمارس مهنته إلا باسم الشركة.

المادة 55: تسجل شركة المحامين في جدول المحامين حسب الشروط المبينة في المادة 42 من هذا القانون، مع الإشارة إلى دائرة اختصاص المجلس القضائي التي يوجد بها مقرها الرئيسي.

المادة 56: لا يجوز لشركات المحامين أن تحتفظ بمكتب أو مكاتب ثانوية إلا خارج دائرة اختصاص المجلس القضائي الذي يوجد به المقر الرئيسي أو خارج التراب الوطني مع مراعاة الاتفاقيات القضائية.

غير أنه يمكن مجلس المنظمة أن يرخص مكتب ثانوي بدائرة اختصاص المجلس القضائي الذي يوجد به المقر الرئيسي للشركة بسبب بعد المسافة.

ويجوز لكل الشركاء أن يمارسوا مهنتهم في جميع هذه المكاتب.

المادة 57: يبين كل شريك في الأوراق المهنية والمراسلات اسم شركة المحامين التي هو شريك بها ومقرها الرئيسي.

المادة 58: يجب إعداد القانون الأساسي لشركة المحامين وتودع نسخة منه لدى مجلس منظمة المحامين المختص إقليمياً خلال شهر من إبرام العقد مقابل وصل وترسل نسخة منه إلى مجلس الاتحاد.

المادة 59: يتضمن جدول المحامين ملحقاً تدرج فيه قائمة شركات المحامين التي يبين فيها وجوباً اسم كل شركة ومقرها الرئيسي وألقاب الشركاء وأسمائهم ورتب أقداميتهم.

وتشكل هذه البيانات إشهاراً قانونياً.

يظل الشركاء مسجلين حسب ترتيبهم في جدول المحامين ويكون اسم كل شريك متبوعاً بإشارة تتضمن اسم الشركة.

المادة 60: لكل شريك مسجل في جدول المحامين الحق في المشاركة في الجمعية العامة لمنظمة المحامين وفي الانتخاب.

ومن أجل تحديد عدد المحامين الواجب انتخابهم في مجلس منظمة المحامين، يكون لكل شريك في الشركة صوت واحد.

المادة 61: يمكن أن تكون الشركة موضوع إجراءات تأديبية بغض النظر عن تلك التي يمكن اتخاذها ضد كل الشركاء أو ضد أحدهم.

ولا يجوز للمحامي الموقوف أو المغفل أن يمارس أي نشاط مهني طيلة مدة العقوبة الصادرة ضده أو طيلة مدة إغفاله، ولكنه يحتفظ بصفة الشريك مع الحقوق والالتزامات المرتبطة بها، باستثناء المطالبة بمقابل مالي أو بالأرباح المهنية.

ومع ذلك، فإن كل شريك صدرت في حقه نهائياً عقوبة تأديبية تتضمن منعه مؤقتاً من ممارسة المهنة لمدة سنة يفقد صفة الشريك.

المادة 62: دون الإخلال بأحكام المادة 21 من هذا القانون، يكتب المحامون الشركاء تأميناً على المسؤولية المدنية المهنية لشركة المحامين، وفي جميع الحالات يذكر اسم الشركة في عقد التأمين.

ويكون الشركاء مسؤولين شخصياً على التزامات الشركة تجاه الغير.

المادة 63: تفتح وتضبط السجلات والمستندات المهنية أو الجبائية المنصوص عليها في الأحكام القانونية السارية المفعول باسم الشركة.

المادة 64: دون الإخلال بأحكام التشريع المعمول به، يحدد النظام الداخلي للمهنة كليات تطبيق الأحكام المنصوص عليها أعلاه والمتعلقة على الخصوص بتأسيس الشركة وتسييرها وحلها وتصفيتها.

ويمكن أن يحدد فيه عدد الشركاء وعدد شركات المحامين، بما يضمن تمثيل الأطراف والدفاع عنهم بصورة عادية في دائرة اختصاص كل مجلس قضائي.

الفصل الثاني المكاتب المجمعّة

المادّة 65: يجوز لمحامين (2) أو أكثر مسجلين في الجدول تجميع مكاتبهم في نفس المحل.

المادّة 66: يخضع إنشاء المكاتب المجمعّة للموافقة المسبقة من مجلس المنظمة ويجب أن يتم بموجب اتفاقية مكتوبة تبين النفقات المشتركة و تحدد حصة كل واحد من المعنيين فيها.

يجب أن يبدي مجلس المنظمة رأيه في طلب إنشاء المكاتب المجمعّة خلال شهرين (2) من تاريخ إيداع الطلب، و في حالة عدم الرد خلال هذا الأجل يعتبر الطلب مقبولاً.

يجوز للمعنيين في حالة الرفض الطعن أمام مجلس الاتحاد.

تودع نسخة من الاتفاقية بمجلس المنظمة الذي يرسل نسخة منها إلى مجلس الاتحاد.

المادّة 67: لا يجوز للمحامين الممارسين في إطار المكاتب المجمعّة إنشاء شركة محامين.

المادّة 68: لا يجوز أن تشير أية علامة خارجية لوجود مكاتب مجمعّة دون المساس بحرية كل محام في وضع لوحة تحمل اسمه و يحتفظ كل محام بموكليه.

المادّة 69: يحدد النظام الداخلي لمهنة المحاماة الأحكام الأخرى المتعلقة بإنشاء و تسيير المكاتب المجمعّة.

المادّة 70: يفصل مجلس المنظمة بصفة نهائية في كل نزاع يتعلق بالمكاتب المجمعّة.

الفصل الثالث

التعاون

المادة 71: يمكن للمحامي المسجل في الجدول أن يبرم اتفاقية تعاون مع محام آخر أو شركة محامين.

ويمكن إبرام اتفاقية تعاون مع محامي أجنبي، مع مراعاة أحكام الاتفاقيات القضائية.

المادة 72: يعد التعاون نمطا لممارسة المهنة لا يتضمن أي علاقة تبعية، يتكفل المحامي بموجبه بجانب من نشاط مكتب محام آخر مع إمكانية أن يكون له موكلين.

يمكن أن يكون التعاون بغرض تنظيم الإنابات ووضع أساليب للتعاون المتبادل.

المادة 73: يتم التفاوض حول اتفاقية التعاون بكل حرية بين أطرافه ويجب أن تكون مكتوبة وتخضع للمصادقة المسبقة من مجلس المنظمة. ولا يجوز في جميع الأحوال، أن تتضمن الدفاع عن مصالح متعارضة.

يجب أن يبدي مجلس المنظمة رأيه خلال شهرين (2) من إخطاره وإلا اعتبرت الاتفاقية مقبولة.

يمكن أن يكون الرفض محل طعن من المعنيين أمام مجلس الاتحاد.

تودع نسخة من هذه الاتفاقية لدى مجلس المنظمة الذي يرسل نسخة إلى مجلس الاتحاد.

المادة 74: يتم الاتفاق على شروط التعاون بين الأطراف ضمن الإطار المحدد في النظام الداخلي للمهنة، ولاسيما فيما يتعلق بمدّة التعاون ومدّة النشاط أو العطل وكيفيات التعاون والتنازل عن الأتعاب وكيفيات إنهاء التعاون.

المادة 75: لا تسري اتفاقية التعاون في حق الموكل إلا إذا قبلها صراحة.

المادة 76: يكون المحامي المتعاون حرا في أوجه الدفاع التي يبديها، إلا أنه يتعين عليه إخبار المحامي المرتبط به بأوجه دفاعه قبل إبدائها، إذا ما كانت مخالفة لتلك التي قد يثيرها هذا الأخير.

المادة 77: يكون المحامي مسؤولا مدنيا على النشاطات المهنية التي قام بها لحسابه المحامي المتعاون.

المادة 78: يفصل بصفة نهائية في النزاعات المتعلقة باتفاقية التعاون، نقيب المحامين للمنظمة التابعة لدائرة اختصاص المجلس القضائي محل إبرام الاتفاقية.

الفصل الرابع نظام المحاماة بأجر

المادة 79: يمكن المحامي المسجل بالجدول أن يمارس، بموجب عقد، مهامه في إطار نظام الأجر لدى مكاتب المحاماة. ويجب أن يكون عقد العمل مطابقا للتشريع الساري المفعول ولهذا القانون ولتقاليد المهنة.

المادة 80: لا يجوز للمحامي بأجر أن يكون لديه موكلين خاصين به.

المادة 81: يكون عقد العمل مكتوبا ويخضع للمراقبة المسبقة من النقيب.

تودع، خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إبرام العقد أو تعديل أحد عناصره الجوهرية، نسخة منه لدى مجلس المنظمة المسجل بها المحامي بأجر مقابل وصل استلام.

يمكن النقيب أن يقوم خلال أجل شهر، بإعذار المحامي المستخدم بموجب رسالة مضمونة الوصول مع إشعار بالاستلام بتعديل عقد العمل لمطابقته مع هذا القانون وقواعد المهنة.

المادة 82: لا يجوز أن يتضمن عقد العمل بندا يحد من حرية المحامي بأجر في أن يكون له في المستقبل مكتب مستقل.

غير أنه لا يمكنه، لمدة سنتين (2)، التكفل بقضايا مكتب المحاماة الذي كان مستخدما فيه.

المادة 83: يكون المحامي المستخدم مسؤولاً مدنياً عن الأخطاء المهنية التي يرتكبها المحامي بأجر.

المادة 84: تعرض النزاعات الناشئة عن عقد العمل على النقيب للتحكيم، وتكون قراراته قابلة للاستئناف أمام مجلس الاتحاد. وفي حالة فشل ذلك، يصرف الأطراف لاتخاذ ما يروونه مناسباً.

الباب السادس منظمة المحامين

المادة 85: تحدث منظمات محامين بموجب قرار من وزير العدل، حافظ الأختام، بناء على اقتراح مجلس الاتحاد.

غير أنه يمكن أغلبية مطلقة لمحامين منتمين إلى مجلسين (2) قضائيين أو أكثر تقديم طلب إنشاء منظمة للمحامين.

وفي حالة رفض الطلب، أو عدم الرد من قبل مجلس الاتحاد خلال شهرين (2) من تاريخ تقديم الطلب، تخطر اللجنة الوطنية للطعن من قبل المحامين المعنيين التي تبلغ في أجل أقصاه شهران (2) وزير العدل، حافظ الأختام لإنشاء منظمة للمحامين.

تتمتع منظمة المحامين بالشخصية المعنوية، وتمثل مصالح المحامين التابعين لاختصاصها.

المادة 86: يشكل مجموع المحامين المسجلين في الجدول الجمعية العامة لمنظمة المحامين التي يرأسها نقيب ويديرها مجلس المنظمة.

الفصل الأول الجمعية العامة لمنظمة المحامين

المادة 87: تجتمع الجمعية العامة لمنظمة المحامين في دورة عادية مرة واحدة على الأقل في السنة بناء على استدعاء من نقيب المحامين وتحت رئاسته في الشهر الذي يلي افتتاح السنة القضائية.

يمكن استدعاء الجمعية العامة في دورة غير عادية بناء على طلب من نقيب المحامين أو بناء على طلب من ثلثي (3/2) أعضائها، أو بناء على طلب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الاتحاد.

لا تعرض على الجمعية العامة سوى المسائل ذات الطابع المهني والقانوني المقدمة من قبل مجلس المنظمة و/أو ثلثي (3/2) أعضائها على الأقل و/أو من ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الاتحاد.

يجوز للجمعية العامة أن تقدم توصيات لمجلس منظمة المحامين.

يقدم نقيب المحامين تقريرا عاما ماليا وأدبيا عن نشاط مجلس المنظمة للسنة المنصرمة ويعرضه على الجمعية العامة للمصادقة عليه.

المادة 88: لا تصح مداوات الجمعية العامة إلا بحضور الأغلبية المطلقة للمحامين المسجلين في الجدول على الأقل، ولا تقبل الوكالات لاكتمال النصاب. وإذا لم يكتمل النصاب تجتمع الجمعية العامة مرة ثانية في أجل أقصاه شهر (1) دون احتساب فترة العطلة القضائية. وفي هذه الحالة تصح المداوات مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.

المادة 89: تتخذ مداوات الجمعية العامة بأغلبية الأصوات ويقبل التصويت بالوكالة في حدود وكالة واحدة لكل مصوت.

تبلغ نسخة من المداوات خلال خمسة عشر (15) يوما إلى وزير العدل، حافظ الأختام، وإلى مجلس الإتحاد اللذين يجوز لهما، كل فيما يخصه، الطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة، خلال أجل شهرين (2) من تاريخ التبليغ.

الفصل الثاني

مجلس منظمة المحامين

المادة 90: يتشكل مجلس منظمة المحامين من أعضاء منتخبين يسهرون على الدفاع عن المصالح المعنوية والمادية للمهنة.

يرأس هذا المجلس نقيب يتولى توزيع المهام على أعضاء المجلس ويسهر على تنفيذها.

المادة 91: يتشكل مجلس منظمة المحامين من خمسة عشر (15) عضوا.

عندما يتجاوز عدد المحامين ستمائة (600) يزيد عدد أعضاء المجلس بعضوين اثنين (2) عن كل ثلاثمائة (300) محام، على أن لا يتجاوز العدد الأقصى للأعضاء واحدا وثلاثين (31) عضوا.

عندما يضم مجلس منظمة المحامين مجلسين (2) قضائيين أو أكثر، فإنه يجب أن يتم تمثيل المحامين فيه بمحام عن كل دائرة اختصاص مجلس قضائي، ويوزع الباقي حسب نسبة عدد المحامين المسجلين في دائرة اختصاص كل مجلس قضائي.

المادة 92: يتم انتخاب أعضاء مجلس منظمة المحامين بالاقتراع الاسمي، في الشهر الموالي لافتتاح السنة القضائية.

وإذا تعذر ذلك يحدد مجلس الاتحاد تاريخ الانتخابات، وعند الضرورة يتولى وزير العدل، حافظ الأختام تحديده.

وفي حالة حدوث المانع الذي يترتب عليه تقليص عدد أعضاء مجلس منظمة المحامين، يباشر هذا الأخير في الشهر الذي يلي المانع باستخلافهم بالمرشحين المتحصلين على أغلبية الأصوات في الانتخابات الأخيرة.

وإذا استحال هذا الاستخلاف تجرى انتخابات جزئية.

يمارس المستخلفون مهمتهم للمدة المتبقية.

المادة 93: لا يمكن المحامي الذي صدرت ضده عقوبة تأديبية بالمنع المؤقت عن ممارسة المهنة أن يترشح لعضوية مجلس منظمة المحامين إلا بعد مضي ثلاث (3) سنوات تسري من تاريخ نهاية استنفاد العقوبة.

المادة 94: تودع الترشيحات لدى نقيب المحامين قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل من تاريخ الانتخابات.

لا يمكن أن يترشح إلا المحامون الذي لهم سبع سنوات (7) من الممارسة الفعلية على الأقل.

المادة 95: ينتخب أعضاء مجلس منظمة المحامين لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد من قبل الجمعية العامة بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية للأصوات المعبر عنها.

وفي حالة تساوي عدد الأصوات يقدم الأقدم في التسجيل.

وفي حالة التساوي في الأقدمية في التسجيل يقدم الأكبر سناً.

المادة 96: يبلغ محضر الانتخابات إلى وزير العدل، حافظ الأختام خلال أجل عشرين (20) يوماً من تاريخ الاقتراع، الذي يمكنه الطعن في نتائج الانتخابات أمام مجلس الدولة في أجل خمسة عشر (15) يوماً ابتداءً من تاريخ تبليغه.

يجوز لكل مترشح الطعن، ضمن نفس الأجل، ابتداءً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات.

يجب على مجلس الدولة الفصل في الطعن في أجل شهر (1) من تاريخ إخطاره.

في حالة إلغاء نتائج الانتخابات يجب أن يقوم مجلس المنظمة بتنظيم انتخابات جديدة في أجل شهرين (2) من تاريخ التبليغ بالقرار، وفي حالة عدم إجرائها في هذا الأجل يتولى مجلس الاتحاد تنظيم الانتخابات.

تعتبر القرارات الصادرة عن مجلس المنظمة الناتج عن الانتخابات الملغاة صحيحة.

المادة 97: يتولى مجلس منظمة المحامين على الخصوص:

- التداول حول توصيات الجمعية العامة،
- تنفيذ قرارات وتوصيات مجلس الاتحاد،
- تسيير ممتلكات منظمة المحامين وإدارتها والتصرف فيها والاقتراض،
- البت في قبول المترشحين للتريص وتسجيل المحامين وترتيبهم في الجدول، والإغفال والشطب منه،
- السهر على احترام مبادئ الاستقامة والتجرد والاعتدال وحسن المعاملة مع الزملاء،

- الحرص على مواظبة المحامين المتربصين على تمارين التربص ومراقبة تكوينهم المهني،
- السهر على حضور المحامين الجلسات في أوقاتها المحددة وعلى التزامهم بسلوك المساهمين الأوفياء للعدالة وعلى القيام بصرامة بالالتزامات القانونية والتنظيمية التي يخضعون لها،
- الترخيص لنقيب المحامين بقبول الهبات والوصايا الموجهة للمنظمة. ويخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة من وزير العدل، حافظ الأختام، ويتم جردها وإيداعها في حساب المنظمة،
- ضمان إقامة العلاقات مع المنظمات المماثلة في الخارج.

المادة 98: يكون حضور أعضاء المجلس إجباري في اجتماعات مجلس المنظمة. ويؤدي الغياب غير المبرر للعضو عن ثلاثة (3) اجتماعات متتالية إلى إسقاط عضويته بقرار مسبب يصدره مجلس المنظمة بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء. ويتم استخلافه بعضو آخر حسب الكيفيات المحددة في المادة 92 من هذا القانون.

يمكن الطعن في هذا القرار أمام مجلس الاتحاد الذي يفصل بقرار نهائي في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ إخطاره.

المادة 99: يتعين على مجلس منظمة المحامين أن يتداول في توصيات الجمعية العامة للمحامين في مدة شهر واحد دون احتساب فترة العطلة القضائية.

المادة 100: تكون قرارات مجلس المنظمة مسببة وتبلغ بها الجمعية العامة في أول اجتماع لها وتدون في سجل خاص يوضع تحت تصرف المحامين.

يرسل نقيب المحامين إلى مجلس الاتحاد الاقتراحات المعتمدة في ظرف شهر من تاريخ المصادقة عليها.

يمكن وزير العدل، حافظ الأختام، أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إلغاء كل مداولة أو قرار يصدر عن مجلس المنظمة خارج صلاحياته و/أو يكون مخالفاً للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.

الفصل الثالث نقيب المحامين

المادة 101: ينتخب نقيب المحامين لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة من بين أعضاء مجلس منظمة المحامين الذين تم انتخابهم بهذه الصفة مرتين على الأقل و/ أو الأعضاء الذين لديهم أقدمية اثنتي عشر (12) سنة.

في حالة عدم توافر الشرط المذكور أعلاه يتم الانتخاب من بين المترشحين الأكثر أقدمية.

يتم انتخاب النقيب من قبل مجلس المنظمة تحت رئاسة العضو الأكثر أقدمية من غير المترشحين خلال الثمانية (8) أيام الموالية لتاريخ انتخاب مجلس المنظمة بالأغلبية المطلقة للأصوات في الدور الأول وبالأغلبية النسبية في الدور الثاني من بين المترشحين اللذين تحصلا على عدد أكبر من الأصوات.

المادة 102: يمثل نقيب المحامين المنظمة أمام الجهات القضائية وفي سائر أعمال الحياة المدنية.

كما يمثلها أمام السلطات العمومية والمهن الأخرى لمساعدتي العدالة.

ويتولى تنفيذ مداوات الجمعية العامة وقرارات مجلس المنظمة وقرارات مجلس التأديب ويفصل في طلبات تغيير مقر الإقامة داخل الاختصاص الإقليمي لمنظمة المحامين.

وفي حالة حصول مانع مؤقت للنقيب يعين من ينتدبه وإذا تعذر ذلك يستخلفه عضو المجلس الأكثر أقدمية في المهنة.

ويخطر مجلس الاتحاد في كل الحالات بهذا التعيين.

وفي حالة الشغور يقوم مجلس المنظمة بانتخاب نقيب جديد.

الباب السابع

الإتحاد الوطني لمنظمات المحامين

الفصل الأول

التشكيلة والمهام

المادة 103: يشكل مجموع منظمات المحامين اتحادا يسمى «الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين» يتمتع بالشخصية المعنوية ويتولى التنسيق بين مختلف المنظمات ويهدف إلى ترقية مهنة المحاماة وتربطه علاقة تنسيق مع وزير العدل، حافظ الأختام ويبيدي رأيه في النصوص التي تتعلق بالمهنة.

ويمثل المهنة أمام المنظمات المماثلة في الخارج.

ويكون مقره بمدينة الجزائر.

المادة 104: يرأس الإتحاد الوطني لمنظمات المحامين نقيب عضو مجلس الإتحاد، ينتخبه زملاؤه لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ويساعده نائبان (2) ينتخبان حسب الأشكال نفسها.

وللرئيس صفة تمثيل الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين في جميع مجالات الحياة المدنية وأمام القضاء وأمام السلطات العمومية والمهن الأخرى والغير.

الفصل الثاني

مجلس الاتحاد

المادة 105: يسير الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين مجلس يسمى «مجلس الاتحاد» يتشكل من مجموع النقباء الممارسين.

تعتبر مداورات مجلس الاتحاد نافذة تجاه مجالس منظمات المحامين بمجرد إخطارها بها.

تبلغ مداورات مجلس الاتحاد خلال، خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إجرائها إلى وزير العدل، حافظ الأختام الذي يمكنه الطعن فيها بالبطلان أمام مجلس الدولة في أجل شهر (1) من تاريخ الإخطار.

المادة 106: يتولى مجلس الإتحاد على الخصوص المهام الآتية:

- حماية مصالح المهنة،
- إعداد النظام الداخلي للمهنة وعرضه على وزير العدل، حافظ الأختام للموافقة عليه بقرار ينشر في الجريدة الرسمية،
- إعداد وتعيين الجدول الوطني للمحامين مرة في السنة وإرسال نسخة منه إلى وزارة العدل،
- إعداد مدونة أخلاقيات المهنة التي يتم نشرها في الجريدة الرسمية بقرار من وزير العدل، حافظ الأختام،
- تحديد اشتراكات المحامين المسجلين والمحامين المتربصين والمحامين الذين تم إغفالهم بناءً على طلبهم، وضبط قائمة الحقوق الأخرى وتحديد مقدار المبالغ المستحقة عنها،
- تحديد نسبة مساهمة المنظمات في صندوق الإتحاد،
- تنظيم الندوة الوطنية للمحامين،
- تعيين الأعضاء الدائمين والاحتياطيين للجنة الوطنية للطعن من بين النقباء السابقين وتبليغ القائمة لوزير العدل، حافظ الأختام،
- ربط العلاقات مع المنظمات المماثلة في الخارج،
- تحديد نموذج البطاقة المهنية للمحامي طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما،
- ضبط برامج تكوين المحامين المتربصين،
- البحث عن طرق تمويل الإتحاد وكيفية توظيف أمواله،
- منح صفة «محام شرفي» و«نقيب شرفي» بناءً على اقتراح من النقباء،
- المشاركة في إعداد برامج ومناهج تكوين المحامين،
- الفصل كهيئة تأديبية طبقاً لأحكام الفقرة 4 من المادة 116 من هذا القانون،
- الفصل في استئناف النزاعات المتعلقة بعقود العمل للمحامين الأجراء،
- إبداء رأيه في النصوص المتعلقة بالمهنة،

– الفصل في الطعون المتعلقة برفض اتفاقية التعاون وإسقاط العضوية من مجلس المنظمة المنصوص عليهما في المادتين 73 و 98 من هذا القانون.

المادة 107: يمكن مجلس الاتحاد إحداث صندوق للاحتياط الاجتماعي في إطار التشريع الساري المفعول.

الفصل الثالث

الجمعية العامة للاتحاد الوطني لمنظمات المحامين

المادة 108: تتشكل الجمعية العامة للاتحاد الوطني لمنظمات المحامين من جميع أعضاء مجالس منظمات المحامين.

المادة 109: تجتمع الجمعية العامة للاتحاد الوطني لمنظمات المحامين في دورة عادية مرة واحدة في السنة بناء على استدعاء من رئيس الاتحاد وتحت رئاسته.

ويجوز لها أن تجتمع في دورات غير عادية بناء على طلب من رئيس الاتحاد أو بناء على طلب من ثلثي (3/2) أعضائها أو بناء على طلب من مجلس الاتحاد. ولا تعرض عليها سوى المسائل التي تدخل ضمن صلاحيات مجلس الاتحاد المقدمة من قبل رئيس الاتحاد أو مجلس الاتحاد أو من ثلث (3/1) أعضائها على الأقل.

المادة 110: يمكن الجمعية العامة للاتحاد أن تقدم توصيات لمجلس الاتحاد.

المادة 111: يقدم رئيس الاتحاد تقريرا عاما ماليا وأدبيا عن نشاط مجلس الاتحاد ويعرضه على الجمعية العامة للمصادقة عليه.

المادة 112: لا تصح مداوات الجمعية العامة إلا بحضور ثلثي (3/2) أعضائها على الأقل.

وإذا لم يكتمل النصاب تجتمع الجمعية العامة مرة ثانية في أجل أقصاه شهر دون احتساب فترة العطلة القضائية. وفي هذه الحالة تصح مداوات الجمعية العامة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.

المادة 113: تتخذ مداوالات الجمعية العامة بأغلبية الأصوات وترسل نسخة منها في أجل خمسة عشر (15) يوما إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يمكنه الطعن فيها في أجل شهر (1) من تاريخ تبليغه أمام مجلس الدولة الذي يتعين عليه الفصل في أجل شهر من تاريخ إخطاره.

الفصل الرابع

الندوة الوطنية للمحامين

المادة 114: تتكون الندوة الوطنية للمحامين من جميع المحامين المسجلين في جدول المحامين.

وتبحث في المسائل المهنية والقانونية المقدمة من قبل مجلس الاتحاد وتقدم توجيهات تهدف إلى تدعيم حقوق الدفاع.

تنعقد هذه الندوة مرة كل ثلاث (3) سنوات بدعوة من رئيس الاتحاد.

الباب الثامن

التأديب

الفصل الأول

مجلس التأديب

المادة 115: ينتخب مجلس منظمة المحامين خلال العشرين (20) يوما الموالية لانتخابه من بين أعضائه مجلسا للتأديب لمدة ثلاث (3) سنوات بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدور الأول والأغلبية النسبية في الدور الثاني.

يتكون هذا المجلس من سبعة (7) أعضاء من بينهم النقيب رئيسا.

كما ينتخب في نفس الأجل من بين أعضائه ثلاثة (3) أعضاء مستخلفين.

إذا شملت منظمة المحامين مجلسين (2) أو أكثر، فلا يجوز أن يتضمن مجلس التأديب بأي حال من الأحوال وعن نفس دائرة اختصاص مجلس قضائي واحد أكثر من ثلاثة (3) أعضاء.

إذا حصل مانع للنقيب يرأس مجلس التأديب العضو الأكثر أقدمية من بين أعضائه.

المادة 116: يخطر النقيب مجلس التأديب تلقائيا أو بناء على شكوى أو بطلب من وزير العدل، حافظ الأختام.

إذا كانت الشكوى تخص عضوا من مجلس منظمة المحامين تبلغ الإجراءات إلى نقيب أقرب منظمة ليحيلها على مجلس التأديب.

وإذا كانت الشكوى تخص نقيب المحامين أو نقيبا سابقا فإنها توجه إلى رئيس الاتحاد الذي يخطر بها مجلس الاتحاد الذي يتشكل كهيئة تأديبية للفصل فيها.

وإذا كانت الشكوى تخص رئيس الاتحاد فإنها توجه إلى نائب رئيس الاتحاد الأكثر أقدمية الذي يحيلها على مجلس الاتحاد مجتمعا في شكل هيئة تأديبية، طبقا للأحكام المنصوص عليها في النظام الداخلي للمهنة.

المادة 117: للنقيب مدة شهر واحد(1) من تاريخ إخطاره عن طريق شكوى أو بطلب من وزير العدل، حافظ الأختام، لاتخاذ ما يراه مناسبا إما بالحفظ أو بالإحالة أمام مجلس التأديب بقرار مسبب يخطر به وزير العدل، حافظ الأختام والشاكي والمحامي المعني.

يكون قرار الحفظ قابلا للطعن من طرف وزير العدل، حافظ الأختام أمام اللجنة الوطنية للطعن.

إذا لم يفصل النقيب خلال شهر من إخطاره، يمكن وزير العدل، حافظ الأختام و/ أو الشاكي إخطار اللجنة الوطنية للطعن في أجل شهر(1) ابتداء من انقضاء الأجل الممنوح للنقيب.

في حالة إخطار مجلس التأديب طبقا لأحكام المادة 116 من هذا القانون، يتولى النقيب تعيين عضو من أعضاء المجلس ليقوم خلال شهرين (2) من تعيينه بسماع الأطراف والقيام بإجراءات التحقيق اللازمة وتحرير تقرير مفصل عنها. وتبلغ نسخة من قرار التعيين إلى الشاكي والمحامي المعني.

في حالة عدم قيام العضو المقرر بمهمته، لأي سبب من الأسباب، يعين النقيب عضوا مقرا آخر للقيام بنفس المهمة في أجل لا يتعدى شهرين(2)، ويبلغ قرار التعيين للمعنيين.

لا يجوز للعضو المقرر إذا كان عضوا أصليا أو مستخلفا في مجلس التأديب أن يشارك في تشكيلة هذا المجلس للفصل في الدعوى التأديبية التي عين فيها كمقرر.

يعد طلب وزير العدل حافظ الأختام أو الشكوى مرفوضين في حالة عدم القيام بإجراءات التحقيق خلال الأجل المحدد، ويمكن في هذه الحالة وزير العدل، حافظ الأختام أو الشاكي الطعن أمام اللجنة الوطنية للطعن.

كل الإخطارات المنصوص عليها في هذه المادة يتم تبليغها عن طريق مندوب النقيب أو بموجب رسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام أو عن طريق محضر قضائي.

المادة 118: دون الإخلال بالمسؤولية الجزائية والمدنية المنصوص عليها في التشريع المعمول به، يتعرض المحامي عن كل تقصير في التزاماته المهنية أو بمناسبة تأديتها إلى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون.

المادة 119: لا تصح اجتماعات مجلس التأديب إلا بحضور أغلبية أعضائه.

يفصل مجلس التأديب في جلسة سرية بأغلبية أصواته بقرار مسبب، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

يصدر المجلس التأديبي إذا لزم الأمر إحدى العقوبات التأديبية الآتية:

- الإنذار،
- التوبيخ،
- المنع المؤقت من ممارسة المهنة لمدة أقصاها سنة،
- الشطب النهائي من جدول منظمة المحامين. ولا يمكن للمحامي المشطوب أن يسجل في جدول محامين لمنظمة أخرى بصفة محام أو محام متربص.
- تحدد الأخطاء المهنية وتصنف في النظام الداخلي للمهنة.

المادة 120: لا يجوز إصدار أي عقوبة تأديبية في حق محام قبل سماعه أو تكليفه بالحضور قانونا.

ويجب استدعاؤه لهذا الغرض قبل التاريخ المعين لحضوره بعشرين (20) يوماً على الأقل، عن طريق مندوب النقيب أو برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام أو عن طريق محضر قضائي.

ويجوز للمحامي المعني الاستعانة بمحام يختاره.

تعتبر قرارات مجلس التأديب حضورية.

المادة 121: يجوز لمجلس التأديب أن يأمر عند الاقتضاء، بالنفاذ المعجل بقرار مسبب.

يمكن الاعتراض على النفاذ المعجل أمام اللجنة الوطنية للطعن المنصوص عليها في المادة 129 من هذا القانون.

المادة 122: يبلغ النقيب بنفس الأشكال المنصوص عليها في المادة 117 من هذا القانون، قرار مجلس التأديب إلى وزير العدل، حافظ الأختام والمحامي المعني ومجلس الاتحاد خلال خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ صدوره.

المادة 123: يجوز لوزير العدل، حافظ الأختام والمحامي المعني الطعن أمام اللجنة الوطنية للطعن في أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ تبليغ قرار مجلس التأديب.

المادة 124: يجب على المحامي المعني تبليغ طعنه إلى كل من وزير العدل، حافظ الأختام والنقيب برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام في أجل خمسة عشر (15) يوماً من إيداعه أمام اللجنة الوطنية للطعن.

يبلغ وزير العدل، حافظ الأختام، بنفس الشكل وفي نفس الأجل طعنه إلى المحامي المعني وإلى النقيب.

ويجوز القيام بطعن فرعي خلال خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ التبليغ بالطعن.

يوقف الطعن تنفيذ القرار المطعون فيه ما لم يصدر أمر بالنفاذ المعجل.

المادة 125: عندما يكون المحامي محل متابعة جزائية بجنحة أو بجناية أو عند ارتكابه خطأ مهنياً جسيماً يمكن توقيفه حالاً عن مهامه من قبل النقيب.

وفي الحالتين المذكورتين أعلاه، يتم توقيف المحامي من قبل النقيب تلقائياً أو بناء على طلب من وزير العدل، حافظ الأختام.

وفي كل الحالات يعرض القرار على مجلس منظمة المحامين الذي يجب عليه تثبيت أو رفع إجراء التوقيف خلال شهر من صدور قرار التوقيف.

يجوز الطعن أمام اللجنة الوطنية للطعن حسب الحالة للمحامي المعني بالأمر أو لوزير العدل، حافظ الأختام ويرفع الطعن خلال ثلاثين (30) يوماً من تاريخ تبليغ قرار مجلس منظمة المحامين.

وفي غير حالة المتابعة الجزائية يجب الفصل في الدعوى التأديبية في أجل أقصاه ستة (6) أشهر من تاريخ التوقيف وإلا رفع إجراء التوقيف تلقائياً.

يخطر النائب العام رئيس الاتحاد ونقيب المحامين بكل المتابعات الجزائية التي تتم ضد المحامين.

المادة 126: يجب على المحامي في حالة المتابعة التأديبية أن يقدم سجلات المحاسبة المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول، إذا طلبها رئيس المجلس التأديبي الذي يجوز له أيضاً أن يحقق، في كل وقت بنفسه أو بواسطة عضو من المجلس التأديبي يفوضه لذلك، في وضعية الودائع الخاصة بحساب المحامي المعني.

المادة 127: يجب على المحامي الموقوف، تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة 243 من قانون العقوبات، خلال مدة توقيفه الامتناع عن كل ممارسة للمهنة ولاسيما ارتداء البذلة الرسمية أو استقبال الموكلين أو تقديم استشارات قانونية أو مساعدة أو تمثيل الأطراف أمام الجهات القضائية. ولا يمكنه في أي ظرف أن يتمسك بصفة محام، كما لا يمكنه أن يساهم في نشاطات الهيئات المهنية التي ينتمي إليها.

المادة 128: تتقادم الدعوى التأديبية بمرور ثلاث (3) سنوات ابتداء من يوم ارتكاب الأفعال ما لم تحمل وصفا جزائياً، وينقطع هذا التقادم بكل إجراء من إجراءات التحقيق أو المتابعة المرتبطة بالدعوى التأديبية.

الفصل الثاني اللجنة الوطنية للطعن

المادة 129: تتشكل اللجنة الوطنية للطعن من سبعة (7) أعضاء منهم ثلاثة (3) قضاة من المحكمة العليا ومجلس الدولة من بينهم الرئيس، يتم تعيينهم بقرار من وزير العدل، حافظ الأختام وأربعة (4) نقباء يختارون من قبل مجلس الاتحاد من قائمة قدماء النقباء.

ويعين وزير العدل، حافظ الأختام بقرار ثلاثة (3) قضاة بصفقتهم أعضاء احتيابيين ويختار مجلس الاتحاد أربعة (4) أعضاء من قائمة قدماء النقباء بصفقتهم أعضاء احتيابيين.

وفي حالة حدوث مانع للرئيس يستخلف بالقاضي الأكثر أقدمية وفي حالة عدم إمكان ذلك بالقاضي الأكبر سنا وتستكمل التشكيلة بعضو احتياطي.

وفي كل الحالات تحدد عهدة الرئيس والأعضاء الأصليين والاحتياطيين بثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

ويمثل وزير العدل، حافظ الأختام قاضي نيابة يباشر مهام النيابة العامة. يتولى الأمانة أمين ضبط.

المادة 130: تجتمع اللجنة الوطنية للطعن بناء على طلب من رئيسها أو من ثلث (3/1) أعضائها أو من وزير العدل، حافظ الأختام.

ولا يمكن أن تفصل قبل استدعاء المحامي المعني وفقا للأشكال المقررة قانونا وسماعه.

يتم استدعاء المحامي المعني بطرق التبليغ المقررة قانونا قبل تاريخ انعقاد الجلسة بعشرين (20) يوما على الأقل.

يخطر نقيب المنظمة مصدرة القرار أو مندوبه بتاريخ الجلسة في نفس الأجل ويمكنه شخصيا أو بواسطة مندوبه تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية.

المادة 131 : تفصل اللجنة الوطنية للطعن للطعن بقرار مسبب في جلسة سرية في أجل أقصاه شهران (2) من تاريخ إيداع الطعن بعد الاطلاع على التقرير الذي حرره أحد أعضائها والاستماع إلى المحامي المعني إذا كان ماثلاً.

وتفصل في الإخطارات المنصوص عليها في المادة 25 من هذا القانون.

تتخذ قرارات اللجنة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً.

يحق للجنة الوطنية للطعن التصدي والفصل في الدعوى التأديبية.

المادة 132: تبليغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن إلى وزير العدل، حافظ الأختام وإلى المحامي المعني وإلى النقيب رئيس مجلس التأديب مصدر القرار وعند الاقتضاء الشاكي، الذين يجوز لهم الطعن فيها أمام مجلس الدولة خلال شهرين (2) من تاريخ التبليغ.

لا يوقف هذا الطعن تنفيذ قرارات اللجنة الوطنية للطعن.

الباب التاسع

أحكام انتقالية وختامية

المادة 133: في انتظار تنصيب المدارس المنصوص عليها في المادة 33 من هذا القانون، تتكفل كليات الحقوق طبقاً للتنظيم الساري المفعول بتنظيم مسابقات الالتحاق بالتكوين للحصول على شهادة الكفاءة لمهنة المحاماة وفقاً للشروط المنصوص عليها في المادة 34 من هذا القانون.

المادة 134: تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون ولاسيما القانون رقم 91-04 المؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 8 يناير سنة 1991 والمتضمن تنظيم مهنة المحاماة، باستثناء الفقرة «هـ» من المادة 11 منه، التي تبقى سارية المفعول لمدة خمس (5) سنوات، ابتداء من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

تبقى النصوص التطبيقية للقانون رقم 91-04 المؤرخ في 22 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 8 يناير سنة 1991 والمذكور أعلاه، سارية المفعول إلى حين نشر النصوص التطبيقية لهذا القانون في الجريدة الرسمية، باستثناء ما يتعارض منها مع أحكامه.

المادة 135: ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 24 ذي الحجة عام 1434 الموافق 29 أكتوبر سنة 2013.

عبد العزيز بوتفليقة

الوسيط EL WASSIT



مجلة الوسيط مجلتكم
طالعوها...

وساهموا في إثراء
مواضيعها

WWW.MCRP.GOV.DZ

على الأنترنت

الوَسِيَّة

EL WASSIT

Sur internet



WWW.MCRP.GOV.DZ